

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**



**LAS POLITICAS DE SEGURIDAD NACIONAL
Y POBREZA EN MEXICO 1989-1997**

TESIS

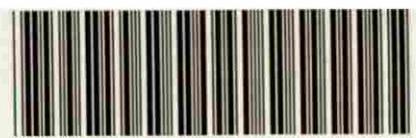
**PARA OBTENER EL TITULO DE:
MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS**

PRESENTA:

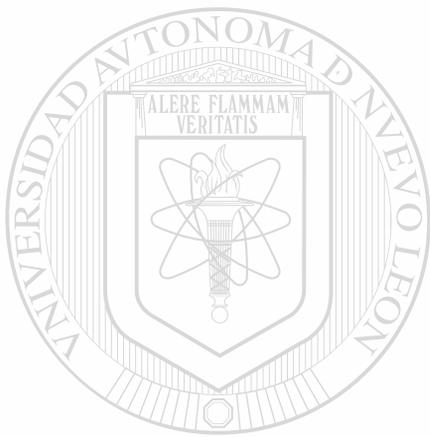
JOSE JUAN CERVANTES NIÑO

DICIEMBRE DEL 2000

TM
HC79
.P6
C4
e.1



1080095044



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

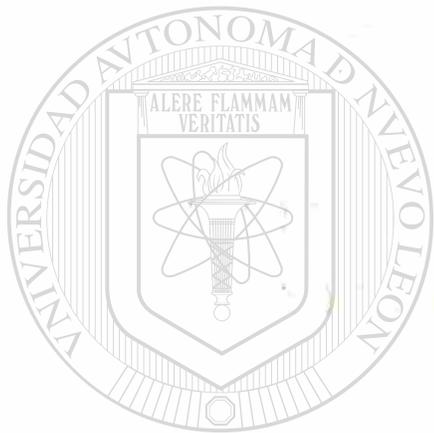


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Y SERVICIOS DE INFORMACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

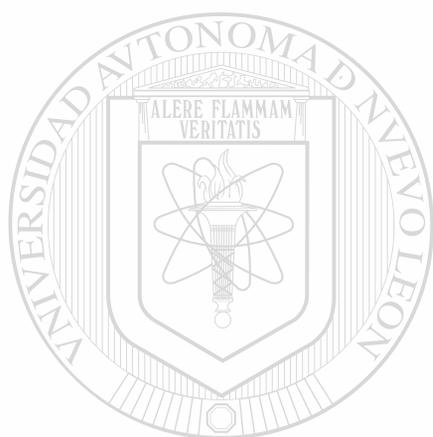
PARA OBTENER EL TÍTULO DE

MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

JOSE JUAN CERVANTES NIÑO

DICIEMBRE DEL 2000



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



**Facultad de Ciencias Políticas
y Administración Pública**

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y POBREZA EN MÉXICO 1989-1997

TESIS

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

JOSÉ JUAN CERVANTES NIÑO

AGRADECIMIENTOS

A mi querida esposa: por su comprensión, aguante y espera

A mis hijos: Yaressy y Kevin por ustedes

A mi madre: por sus esperanzas

A la maestra Patricia Chapa: por su confianza en nuestro trabajo, no le fallaremos

Al Doctor Escamilla: por sus aportaciones académicas e intelectuales, fundamentales para la realización de esta tesis

A Néstor: por su confianza y fe en nuestro trabajo

A Francisco, José Manuel y Martín: por sus contribuciones intelectuales

A Chelito: por su confianza

A todos mis maestros: por sus enseñanzas

MUCHAS GRACIAS, NO LES FALLARÉ

INDICE

1.- Planteamiento del problema: antecedentes	1
1.1.- Seguridad nacional, la visión del gobierno:	
Carlos Salinas 1988-1994	2
1.1.2.- De la interdependencia a la dependencia	15
1.2.- Pronasol: ¿el sueño de eliminar la pobreza?	22
1.2.1.- Del combate a la pobreza, al combate a la oposición política	26
1.2.2.- Las metas del Pronasol: del combate a la oposición al triunfo oficialista 1991	36
1.2.3.- Crisis del Pronasol: Chiapas 1994	43
1.3.- Zedillo: del Pronasol al progresista, ¿un nuevo combate a la pobreza? ¿y la seguridad nacional?	50
14.- Objeto de estudio	66
1.4.1.- Justificación	69
1.4.2.- Hipótesis	71
1.4.3.- Objetivos	71
2.- Marco teórico	72
2.1.- Conceptos y teorías tradicionales sobre seguridad nacional	73
2.2.- La perspectiva estadounidense	81
2.3.- La perspectiva latinoamericana	93
2.3.1.- La definición de seguridad nacional y sus problemas	94
2.3.2.- Seguridad nacional y el subdesarrollo	99
2.3.3.- Seguridad y desarrollo nacional	105
2.3.4.- Seguridad nacional: la búsqueda de un concepto	109
2.4.- La perspectiva mexicana	114
2.4.1.- La seguridad nacional en México: balance y prospectivas	114
2.4.2.- La evolución del uso del concepto en México	116
2.4.3.- Seguridad del estado, seguridad del gobierno: igual a seguridad nacional	120
2.4.4.- Seguridad interna y seguridad nacional.	124
2.4.5.- Seguridad nacional y defensa nacional	127

2.4.6.- Defensa nacional y amenazas a la integridad territorial	130
2.4.7.- Inestabilidad y fuerzas armadas	131
2.4.8.- El narcotráfico	133
2.4.9.- Amenazas externas a la estabilidad interna	136
2.4.10.- Amenazas internas a la seguridad nacional	136
2.4.11.- Definición política y conceptos operativos de la seguridad nacional	142
2.5.- Las teorías de la pobreza	147
2.5.1.-Orígenes de la pobreza	147
2.5.2.- La perspectiva mundial	151
2.5.3.- La perspectiva latinoamericana	165
2.5.4.- La perspectiva mexicana	176
2.6.- El origen del estudio de las políticas públicas	193
2.6.1.- Las políticas públicas en México	202
2.7.- Los conceptos operativos de seguridad nacional y la pobreza	213
3.- Metodología	216
3.1.- Tipo de investigación	
3.2.- Tipo de instrumento a utilizar	221
4.- Resultados	225
4.1.- resultados preliminares	
4.2.- Ejemplos de cuestionarios	235
4.3.- Resultados de cuestionarios	238
4.3.1.- Seguridad Nacional	
4.3.2.- pobreza	250
4.3.3.- resultados finales cuestionario	257
4.4.- Conclusiones finales	266
5.- Referencias bibliográficas	276

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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 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).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 Dapto. 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				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 (EE.UU.)									
	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
MARIJUANA									
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)	180	015	134	122	122	115	113	17	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	-	-	-
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
Total detenidos	10,464	10,289	10,742	11,245	9,901	7,006	17,626	27,577	8,762
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 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

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

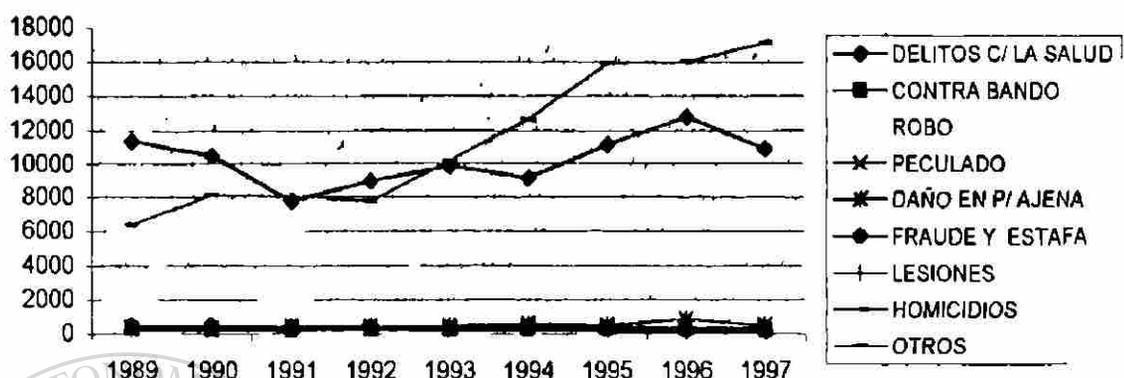
FUENTE. Para 1988-1993: Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno, 1994 Para 1994-1997 PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario, 1994-1997

CUADRO 6
ERRADICACIÓN DE PLANTIOS ILÍCITOS EN EL COMBATE A LOS DELITOS CONTRA LA
SALUD POR DEPENDENCIA PARTICIPANTE 1988-9

PERIODO	AMAPOLA				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

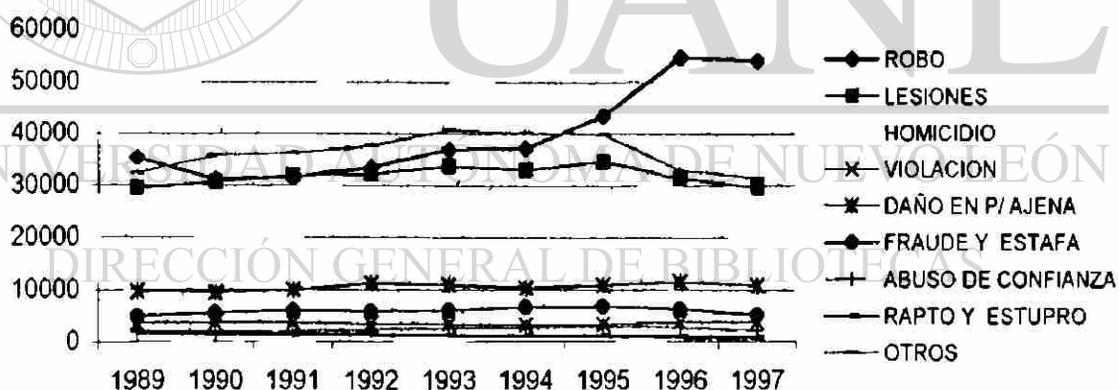
FUENTE: Para 1988-1993: Presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari, Sexto informe de Gobierno, 1994. Para 1994-1997: PGR. CENDRO. Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas; Anuario, 1994-1997

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.

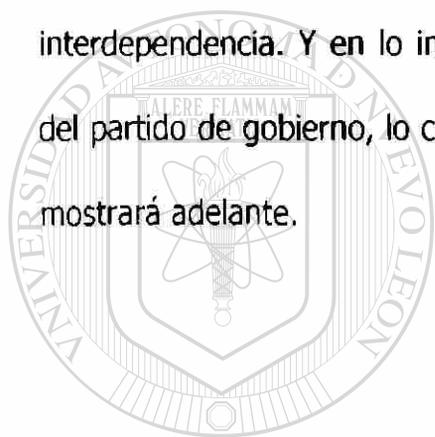
Según John Saxe-Fernández (1994), la estrategia mexicana de no tomar en cuenta los otros temas de política exterior, aunque éstos guardaran una relación intrínseca, tenía al menos dos errores: primero, Estados Unidos ha tenido desde siempre una estrategia con tácticas específicas en lo económico, político 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. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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	LOTROS 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 tuvieron 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 POBLACIÓN 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 Szekely, 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).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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, cafecultores, 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.

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, Excélsior).

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
*YUCATAN	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.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

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".

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

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?.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

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 dio 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.

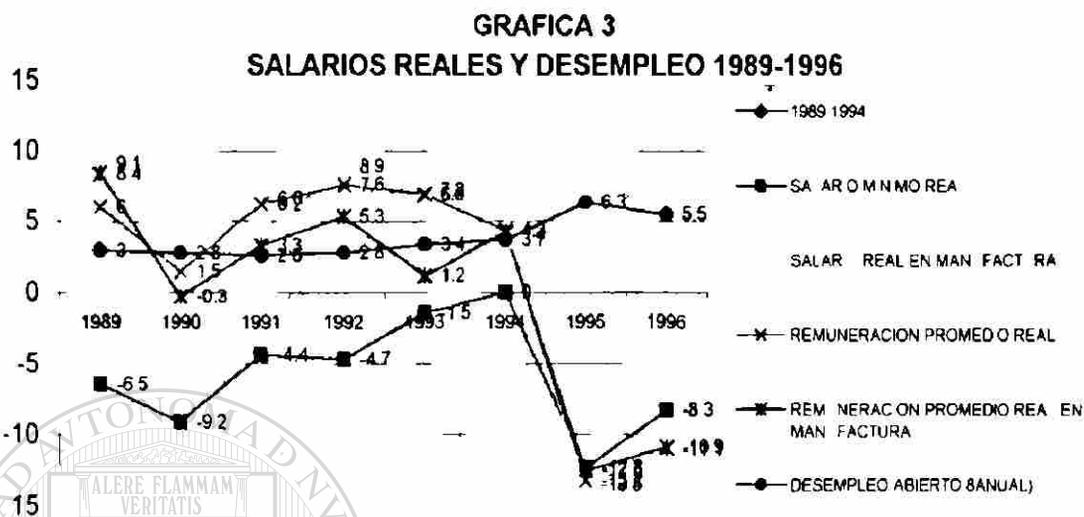
En el contexto del PND 1995-2000 de Ernesto Zedillo donde éste reconoce explícitamente como amenazas a la seguridad nacional mexicana al narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo, es decir lo mismo que Salinas. En el ámbito interno, el creciente problema de inseguridad 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 ésto 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 supermillonarios. 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.

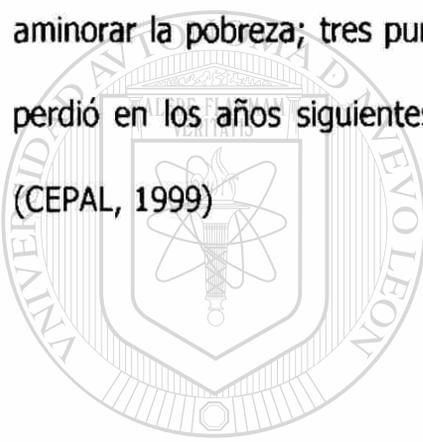
Pero, siguiendo con Boltvinik, el cual dice que ésta no es toda la exclusión del Progresa, porque Los cálculos anteriores subestiman fuertemente la población en pobreza extrema, ya que están hechos con la LPE de Progresa, que es sólo el costo de una canasta alimentaria sumamente austera, lo que equivale 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)



UANL

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 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 pseudo 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.

CUADRO 28 POBREZA E INDIGENCIA POR PAISES, 1990-1997 (Porcentajes)							
PAÍS	AÑO	HOGARES BAJO LA LÍNEA DE POBREZA			HOGARES BAJO LA LÍNEA DE INDIGENCIA		
		TOTAL PAÍS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL	TOTAL PAÍS	ÁREA URBANA	ÁREA RURAL
ARGENTINA	1990	-	16	-	-	4	-
	1994	-	10	-	-	2	-
	1997	-	13	-	-	3	-
BOLIVIA	1990	-	47	-	-	20	-
	1994	-	46	-	-	17	-
	1997	-	44	-	-	16	-
		57	(47)	72	33	(19)	54
BRASIL	1990	41	36	64	18	13	38
	1993	37	33	53	15	12	30
	1996	29	25	46	11	8	23
CHILE	1990	33	33	34	11	10	12
	1994	24	24	26	7	6	8
	1996	20	19	26	5	4	8
COLOMBIA	1990	-	35	-	-	12	-
	1994	47	41	57	25	16	38
	1997	45	39	54	20	15	29
COSTA RICA	1990	24	22	25	10	7	12
	1994	21	18	23	8	6	10
	1997	20	17	23	7	5	9
ECUADOR	1990	-	56	-	-	23	-
	1994	-	52	-	-	22	-
	1997	-	50	-	-	19	-
EL SALVADOR	1995	48	40	58	18	12	27
	1997	48	39	62	19	12	28
GUATEMALA	1989	63	48	72	37	23	45
HONDURAS	1990	75	65	84	54	38	66
	1994	73	70	76	49	41	55
	1997	74	67	80	48	35	59
MEXICO	1989	39	34	49	14	9	23
	1994	36	29	47	12	6	20
	1996	43	38	53	16	10	25
NICARAGUA	1997	-	66	-	-	36	-
PANAMÁ	1991	36	34	43	16	14	21
	1994	30	25	41	12	9	20
	1997	27	25	34	10	9	14
PARAGUAY	1990	-	37	-	-	10	-
	1994	-	42	-	-	15	-
	1996	-	40	-	-	13	-
PERU	1997	37	25	61	18	7	41
REPÚBLICA DOMINICANA	1997	-	32	34	13	11	15
URUGUAY	1990	-	12	-	-	2	-
	1994	-	6	-	-	1	-
	1997	-	6	-	-	1	-
VENEZUELA	1990	34	33	38	12	11	17
	1994	42	41	48	15	14	23
	1997	42	-	-	17	-	-
AMERICA LATINA	1990	41	35	58	18	12	34
	1994	38	32	56	16	11	34
	1997	36	30	54	15	10	31

FUENTE: CEPAL. La pobreza a fines de los años noventa, 1999.

CUADRO 29
PROYECCIONES DEL NIVEL DE POBREZA EN MÉXICO
(PROPORCIÓN DE POBRES)

AÑO	POBREZA EXTREMA CRECIMIENTO OBSERVADO	CRECIMIENTO PROYECTADO	POBREZA MODERADA CRECIMIENTO OBSERVADO	CRECIMIENTO PROYECTADO
1994	15.49		31.78	
1995*	18.95		35.53	
1996*	18.11		34.35	
1997*	17.51		33.43	
1998**		16.91		32.63
1999**		16.33		31.80
2000**		15.74		30.96
2005**		12.92		26.95
2010**		10.21		23.19
2015**		7.40		19.57
2020**		3.70		15.79
2025**		2.57		12.60
2030**		1.01		9.19
2035**				6.22
2040**				3.63
2045**				1.96

FUENTE: *Calculado con datos reales tomados de BID (1997)

**Calculado sobre la base de PIB proyectado, aplicando a una tasa de crecimiento del 5% en términos reales.

1.4.- OBJETO DE ESTUDIO.

En esta investigación se analizaron las políticas públicas de seguridad nacional y pobreza que se instrumentaron en los gobiernos de Carlos Salinas (1998-1994) y Ernesto Zedillo (1994-1997). En primer lugar, se analizó la política de seguridad nacional de los gobiernos de Salinas y Zedillo, los cuales utilizaron el concepto clásico de la misma, es decir, desde la perspectiva de la defensa de la soberanía nacional, donde se argumenta que ésta sirve en lo externo para salvaguardar la integridad territorial de la nación y en lo interno para preservar el orden establecido mediante el uso de la fuerza legal del Estado y donde el ejército y los organismos de seguridad (SEGOB, PGR) son los encargados de la operacionalización de ésta.

Dentro de este contexto y acorde con la globalización se incrustó a la Secretaría de Relaciones Exteriores dentro del marco estratégico de la agenda de la seguridad nacional como el organismo que se encargaría de las relaciones diplomáticas y comerciales con el exterior. Los objetivos principales que se buscaban eran el combate al narcotráfico, al lavado de dinero, al tráfico de armas, al terrorismo y la inseguridad pública. El total del presupuesto ejercido por el rubro de seguridad nacional y gobierno que incluye el presupuesto de la SEDENA, SECMAR, SEGOB, PGR, SRE, representó para 1997 cerca del 3% del PNB, o todos los años analizados, 31 mil millones de dólares (1992).

Dentro del mismo tema, en segundo lugar, se analizó cómo el problema de la pobreza y la pobreza extrema en México se combatieron con programas anti-pobreza específicos y no generales, provocando que éstos sólo logran paliar la problemática y no resolverla de fondo. Durante este período se pasó de 35 a 45 millones de personas en pobreza y de 17 a 25 millones en pobreza extrema, lo cual significa que casi el 55% de la población estaba bajo la línea de la pobreza a finales de 1997.

Del análisis de las políticas anti-pobreza, llamadas Pronasol (Salinas) y Progresá (Zedillo) y de varias investigaciones que realizaron connotados especialistas del tema se concluye que ambas políticas fueron dirigidas a ciertos sectores de la población, el primero, destinado a solucionar la pobreza y la pobreza extrema, el segundo sólo a la pobreza extrema. Estos programas usaron en su conjunto 18 mil millones de dólares

(1992) como presupuesto, el cual resultó insuficiente para remediar este problema, por el contrario, según varios investigadores (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1992) estos programas sirvieron como estrategia electoral de parte del gobierno para favorecer al partido oficial.

En conclusión, después de visualizar la perspectiva de las políticas de seguridad nacional de los gobiernos del período 1989-1994 y de analizar las políticas anti-pobreza del mismo se puede argumentar lo siguiente: los gobiernos de este período dejaron de lado las nuevas teorías sobre la seguridad nacional surgidas a raíz del debilitamiento de la Unión Soviética y reforzadas por el fin de la "Guerra Fría". Esta nueva visión expone un concepto amplio de seguridad nacional, donde no sólo se incluyen los problemas de seguridad y soberanía, sino también los concernientes al desarrollo económico, político y social, cuando éstos llegan a ser un escollo en el avance de un país. Dentro de estos escollos al progreso nacional, la pobreza ha llegado a representar para México un factor que inhibe la búsqueda de la equidad en el desarrollo de la población, porque no es posible presumir grandes avances en los parámetros macroeconómicos mientras más de la mitad de la población se encuentra en la pobreza. Por esta razón, el problema de la pobreza debió ser considerado dentro de la agenda de la seguridad nacional cuando pasó a representar un peligro a la estabilidad económica, política y social el país.

1.4.1.- JUSTIFICACIÓN

Es importante realizar la investigación sobre las políticas de seguridad nacional y pobreza en México en 1989-1997, por las siguientes razones:

- A) Porque los problemas de pobreza en México en el período analizado reúnen ciertas características negativas que llegaron a provocar el inequitativo desarrollo económico, político y social del país, con lo cual la pobreza pasó de ser un problema de desarrollo a ser uno de seguridad nacional, ésto desde una concepción amplia de la seguridad nacional.
- B) Tal parece que en México cuando un problema nacional es incluido dentro de agenda de la seguridad nacional conlleva, por parte del gobierno, una mejor planeación, instrumentación, ejecución y supervisión del mismo. En este sentido, durante el periodo analizado, el presupuesto público para las políticas anti-pobreza fue un 40% menor que el destinado a la política de seguridad nacional; por esta razón, como el presupuesto es la variable que incide en un gran porcentaje en el éxito o fracaso de una política pública, en consecuencia las políticas de combate a la pobreza debieron de estar en la agenda de seguridad, para que contaran con más dinero público, lo cual habría redundado en mejores resultados.
- C) Por los magros resultados obtenidos por la política de seguridad nacional instrumentada por de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo 1989-

1997, los cuales se reflejan en el que señalaron como su objetivo principal, el combate al narcotráfico, el que para 1997 aumentó más de 100% en todas sus modalidades, lo que en consecuencia degeneró en inseguridad pública en las grandes ciudades y en las zonas rurales dedicadas a este negocio. Por lo tanto, el centralizar la agenda de la seguridad nacional en este rubro y los pocos resultados positivos no justifican el alto presupuesto que se destinó al mismo, por lo que, si una parte del mismo se hubiera destinado al combate a la pobreza, el avance en la solución de esta problemática sería mayor.

D) Después de analizar el debate teórico que todavía se lleva a cabo entre los expertos en el tema de la seguridad nacional, porque concepto, el clásico o amplia se deben de utilizar en nuestra actualidad. En donde varios de ellos temen que la amplitud del concepto degeneró en un manejo político de ciertos problemas de desarrollo que podrían ser considerados dentro de la agenda de la seguridad. En esta investigación se propugnará por la inclusión del problema de la pobreza dentro de la concepción amplia de la seguridad, porque esto ayudará a resolver de fondo el problema de la pobreza.

E) Finalmente, el comprobar teóricamente que los problemas de desarrollo pueden estar incluidos dentro de la agenda de la seguridad nacional en México y que esto no implicaría el uso político de la problemática en beneficio del gobierno y del partido oficial, aunado a esto se alertaría a la sociedad civil, a los partidos políticos, a las ONGs, para que propongan leyes más rígidas en cuanto al manejo de las políticas anti-pobreza y ejerzan una mayor vigilancia en periodos

electorales, que es cuando en México el régimen utiliza esta políticas en su beneficio.

1.4.2.- HIPÓTESIS.

*Como los problemas de pobreza en México 1989-1997 representaron graves trastornos al desarrollo y la estabilidad económica, política y social del país, el combate a dicha problemática debió de estar dentro de la agenda de seguridad nacional de los gobiernos de ese periodo.

1.4.3.- OBJETIVOS.

GENERAL

*Analizar que el problema de la pobreza en México de 1988 a 1997, debió ser catalogado como asunto de seguridad nacional.

PARITICULARES: otros objetivos serían

*Analizar que en México no se tiene una clara concepción de la seguridad nacional.

*Analizar que las políticas de pobreza en México 1989-1997 se aplicaron de manera político-electoral.

2.- MARCO TEÓRICO.

Si nosotros, los académicos, con nuestras pacientes y nada sensacionalistas labores podemos ayudar al hombre de Estado a entender estas verdades básicas, si nosotros podemos ayudar en hacerles entender no sólo los peligros que enfrentamos y la responsabilidad que llevan a cuevas en la evitación de estos peligros, sino también las posibilidades constructivas y esperanzadoras existentes a ser descubiertas por el establecimiento de políticas de seguridad más sabias, más limitadas y más realistas -, si nosotros podemos hacer estas cosas, entonces seremos recompensados grandemente por nuestra dedicación y nuestra persistencia; porque así tendremos la satisfacción de saber que el trabajo académico, la tarea más elevada de la mente humana, ha servido como debería, a los intereses más altos de la civilización.

GEORGE KENNAN, The quest for concept.

Uno de los problemas centrales de las ciencias sociales es la definición de sus conceptos. Pocas veces, si es que alguna, estos instrumentos básicos en la construcción teórica y en la investigación son tan precisos como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La seguridad nacional es un ejemplo paradigmático de este fenómeno. Por un lado, se trata del concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición. Finalmente y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es solo teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.

En este aspecto práctico, el concepto de seguridad nacional América latina, en los años de la llamada Guerra Fría fue que un buen número de gobiernos antidemocráticos de la

región, de manera particular los encabezados por militares, lo ajustaron a la medida para justificar la destrucción política e incluso física del llamado "enemigo interno" que en la práctica resultaron ser los opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a intelectuales, líderes y miembros partidistas, sindicalistas, militantes de izquierda y estudiantes acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación.

2.1.-CONCEPTOS Y TEORÍAS TRADICIONALES SOBRE SEGURIDAD

NACIONAL.

La connotación habitual de seguridad es la de estar libre de peligro, o en términos más amplios, de acuerdo con el diccionario Webster's (1997) libre de ansiedad, preocupación o temor. Su significado en el debate público y en la investigación social depende del adjetivo que lo modifique. Así, hablar de "seguridad personal" implica estar libre del temor al asalto; de "seguridad alimentaria" estar a salvo del temor a sufrir hambre o inanición; y de "seguridad económica", no tener preocupación por el bienestar económico individual o colectivo.

El concepto tradicional de seguridad nacional debe mucho a los escritos de la seguridad de la "escuela de política internacional" conocida como "realista" que se popularizó en la posguerra, con Hans Morgenthau (1986) y Kenneth Waltz (1959 y 1979) y a

definiciones anteriores como las de Walter Lippmann (1943): "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra".

Morgenthau y Waltz, son los mejores exponentes de los supuestos del "realismo". En esencia se trata de extensiones lógicas del dilema fundamental de seguridad de los estados-nación y pueden sintetizarse en:

- 1 los estados-nación son los principales actores de la política mundial.
- 2 se entiende mejor a los estados-nación como entidades racionales que piensan en sus intereses
- 3 el ejercicio del poder es, en el último de los casos el medio a través del cual el estado-nación promueve y protege sus intereses.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por consecuencia, desde la perspectiva "realista", la defensa de la seguridad nacional se entiende en términos de los recursos a disposición del poder – principalmente militares – y que esta defensa se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los estados-nación.

Con base en estos enfoques, así como en escritos más recientes sobre seguridad nacional, se expondrá la siguiente definición tradicional del término como punto de partida para de la investigación: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus

legítimos intereses y en caso de ser atacado, para defenderlos por medio de la guerra" (Berkowitz & Bock, 1968.)

Pese a las críticas que se podrían hacer al concepto tradicional, este representa una teoría coherente, aunque limitada, de la seguridad nacional (Vázquez, 1998; Saxe-Fernández, 1994): se busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico político. De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera. Esto implica mantener una capacidad militar suficiente para repeler o impedir la invasión, además de alianzas militares que aumentan los costos y peligros que podría enfrentar cualquier posible invasor. Es posible que se cometa un error al considerar que una acción determinada que favorezca la seguridad frenará al invasor de la manera en que un médico puede equivocarse suponiendo que un determinado antibiótico hará que el enfermo recupere la salud. Sin embargo, en ambos casos se está empleando la teoría y los errores pueden llevar a refinamientos de la teoría o la práctica (Elguea, 1990).

Se menciona que existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad, de las cuales a continuación se expondrá una síntesis de la misma, lo cual mostrará las bases para analizar algunas de las interrogantes que han surgido en torno al concepto.

En primer lugar la concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad. El análisis tradicional supone que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se considera, que el Estado, los individuos o las sociedades son capaces de acuerdo en defender de su seguridad y por lo tanto, éste se convierte en el proveedor de la misma (Sharp, 1973).

Algunas investigaciones (Finlay, Holsti & Fagen, 1967; Moss, 1987) han analizado los problemas potenciales del agente y el principal en la provisión de la seguridad. Especialmente en el contexto de los países en desarrollo, los analistas han señalado las formas en que los Estados intentan manipular las políticas y los conflictos externos en respaldo de agendas políticas internas. Otros investigadores (Kurth, 1973; Barnett, 1972) han observado que en Estado Unidos el "complejo industrial militar" apoya la política y la obtención de armas, no porque ayude a la seguridad nacional, sino porque beneficia intereses económicos de un grupo selecto de industriales y políticos. El análisis del agente y el principal sobre cómo los Estados proporcionan o no seguridad a sus sociedades es un área madura para más investigación.

Otros investigadores (Lasswell, 1941; Bendor, 1970) han señalado que cuando el objetivo primordial de un Estado es la seguridad, es posible que sus acciones modifiquen la naturaleza de la vida social y política de una nación y que reduzcan con ello el pacto de un ejército numeroso y en estado permanente de la alerta en la vida doméstica de Estados Unidos. Laswell sugiere que dada la complejidad de los sistemas

de armas nucleares y la necesidad de confidencialidad, existe el peligro de que los cuidados queden excluidos del proceso de toma de decisiones y que surja un "Estado cuartel" dominado por especialistas militares.

En otros casos, las profundas divisiones políticas sociales o religiosas entre los habitantes de una nación pueden significar que la seguridad del Estado no es equivalente a la de seguridad de la sociedad. El concepto de Estado-nación implica que es el Estado quien define y garantiza la identidad de la nación, organiza a las personas que forman la sociedad y las diferencia de quienes se encuentran fuera de sus límites. No obstante, los Estados no siempre logran convertirse en sinónimo de una nación y en ocasiones la legitimidad del orden establecido se ve amenazada por movimientos separatistas. A menudo, los grupos étnicos se extienden más allá de las fronteras de un Estado, o se da el caso de sociedades en las que existen "grupos marginales" (como la población indígena en Estados Unidos y México) cuya identidad está amenazada, no garantiza, por el Estado.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En segundo lugar, el concepto tradicional supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales (Rosenau, 1968). De acuerdo con este argumento, cada Estado deberá ser el juez final de sus propios intereses legítimos, lo que constituye el potencial para conflictos por decisiones sobre cuál es el interés y surgía una confusión sobre la definición que el Estado hace sobre sus intereses. A falta de otro agente que desempeñe esta tarea, cada Estado debe proporcionar los medios para obtener y proteger sus intereses.

Aun cuando parezca imposible desarrollar ciertos objetivos acordes a los intereses nacionales, es posible darle una mayor especificidad al concepto. Retomando a Morgenthau (1986), Donald E. Nuechterlein (1979) los cuales desarrollan una jerarquía de los intereses nacionales y dan un marco de referencia para analizar aquellos " que resultan tan importantes para el bienestar nacional que, si fuera necesario, los gobiernos podrán elegir utilizar la fuerza económica y militar para protegerse". Nuechterlein distingue entre los actos que el gobierno hace en el "interés público" en su contexto interno y aquellos que realiza en el "interés de la nación" en el contexto externo, e identifica cuatro intereses básicos del Estado- nación. Éstos son:

- 1 La defensa frente a las amenazas de violencia física.
- 2 El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros Estados.
- 3 El mantenimiento de un orden mundial en el que puede sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio pueden funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras.
- 4 La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos comparten y consideren universalmente válidos.

Este analista concede una importancia especial a los incisos tres y cuatro, que rechazaron los representantes del realismo teórico, quienes en la década de los cincuenta recalcaron el poder militar y económico que él considera esencial para

restablecer el concepto de interés nacional como una herramienta útil para comprender el comportamiento de los estados.

En tercer lugar, se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros que, por parte, están actuando por proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos. El análisis tradicional considera las acciones de otros Estados que, al luchar por intereses propios, se convierte en la fuente de amenaza más probable. Esto se debe a la existencia de lo que se llama "el dilema de la seguridad". Un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. Como último recurso, debe reservarse el derecho de recurrir a la violencia. Debido a que todos los Estados se reservan este derecho, la seguridad de cada Estado depende del comportamiento de los demás. De acuerdo con Robert Art y Robert Jervis (1985):

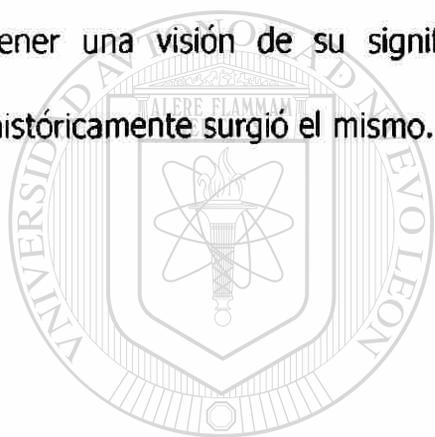
"Dado que la seguridad es la base de la existencia y prerequisite para el logro de otras

metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen, pueden crear circunstancias que estaban [...] Debido a estos efectos del dilema de la seguridad. Los esfuerzos de los estadistas de proteger sus naciones pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz".

El concepto tradicional de seguridad no da por sentado que los otros Estados sean necesariamente agresivos, o que las guerras ocurren como resultados de la codicia

humana o de una búsqueda innata de poder. Más bien supone que la estructura del sistema internacional obliga a los estados a velar por otros Estados, independientes de su buena o mala intención, los puedan perjudicar (Waltz, 1979). De esta manera, el análisis tradicional de la seguridad nacional se concentra en los preparativos militares o en acciones relacionadas con otros Estados, aun cuando no presenten una amenaza directa de agresión.

En este contexto, para empezar a analizar el concepto de seguridad nacional se debe tener una visión de su significado histórico, en los Estados Unidos, lugar donde históricamente surgió el mismo.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2.2.- LA PERSPECTIVA ESTADOUNIDENSE.

En Estados Unidos, el término "seguridad" se ha convertido en un símbolo político muy poderoso y los desacuerdos sobre sus prerequisites y sus medios son materias de un intenso debate político. El término puede tener diferentes significados, pero en el discurso político habitual de la década de los ochenta y de principios de la los noventa rara vez lo restringe a la capacidad de un Estado-nación de defender sus fronteras de la invasión extranjera. En esos años los políticos argumentaban que la seguridad nacional estaba amenazada por diversos acontecimientos y condiciones que no estaban relacionadas con lo militar. Entre otros estarían "la ola de drogas ilegales que inunda Estados Unidos, los reveses en la carrera internacional para diseñar y comercializar receptores de televisión de alta frecuencia y el bajo rendimiento del sistema educativo norteamericano en la relación con sus principales competidores económicos" (Rockwell & Moss, 1990). Esto ha provocado una pugna entre diferentes ideologías por obtener el control de la definición de seguridad nacional, lo cual se ha convertido en parte de la lucha por el control del poder nacional; en un intento por redefinir las prioridades nacionales estos grupos argumentan que su visión de los problemas nacionales más apremiantes está cubierta por el concepto políticamente más amplio de seguridad (González, 1997).

Los estadounidenses que han escrito sobre México y la seguridad coinciden en que un México estable, próspero y amistoso es fundamental para los intereses, la seguridad y la estrategia de Estados Unidos en el mundo (Deagle, 1981). Para entender el papel de

México debe recordarse que la doctrina de seguridad estadounidense implicaba la defensa de intereses y la contención del comunismo en todo el mundo, lo segundo antes del fin de la Guerra Fría. Un instrumento de esta doctrina ha sido un aparato militar que puede desplegarse en el exterior de manera rápida, porque en Sur y Centroamérica, así como en México han podido aplicar una "economía de fuerza", lo cual implica la utilización del mínimo posible de recursos militares (Agee, 1975; Jordan & Taylor, 1984). Desde este punto de vista, la instalación en México de un régimen "hostil", los obligaría a modificar su Gran Estrategia y por la vecindad a sufrir directamente los efectos, esto ha estado latente desde 1998 cuando el sistema político mexicano comenzó a resquebrajarse (Krauze, 1997).

Lo anterior explica en parte la obsesión estadounidense con la estabilidad mexicana y permite dividir la literatura en dos grandes períodos: del final de la segunda guerra a la segunda mitad de los setenta y de entonces a la fecha. En la primera etapa el rasgo común es la indiferencia. Es decir, pese a su importancia, México es ignorado en las formulaciones de política más detalladas (Sanders, 1986; Deagle, 1981). Se pueden mencionar dos ejemplos de esta conducta: el Plan de Defensa Continental de Estados Unidos (1949). Según Aguayo (1990 y 1997), dicho documento tiene 50 cuartillas de apretado texto, pero sólo dedica siete líneas a México. Por su parte, las revistas estadounidenses que se especializan en temas militares sólo publicaron unos 25 artículos sobre México y éstos se concentraron en temas históricos o en exaltaciones de Guadalajara como el paraíso para los militares en retiro.

Hubo algunas referencias aisladas a finales de los setenta que marcaron el precedente de lo que se discutiría en el decenio de los ochenta. Por ejemplo, la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA por siglas en inglés, 1951; Carminal, 1948; Krock, 1948) y otros sectores concebían la producción petrolera o la construcción de carreteras como los aportes de México a la seguridad de Estados Unidos. Fuera de ésto y de acuerdo con la CIA (1951), la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos era la "única amenaza posible a la seguridad de Estados Unidos" y ésto por la posibilidad de que se infiltraran saboteadores comunistas disfrazados de "braceros". El movimiento estudiantil de 1968 y la "guerra sucia" que le siguió también provocaron algunas referencias a la seguridad que, por poco tiempo, se tomaron como referencia de un escenario futuro. En suma, para principios de los años setenta se mantuvo el consenso fundamental de que la seguridad nacional mexicana ni estaba amenazada ni ponía en riesgo la estadounidense (Fagen, 1979).

Un consenso tan firme se explica porque la economía mexicana crecía, el sistema político se mantenía estable y las relaciones con Estados Unidos fueron, en esencia, cordiales. El "desarrollo estabilizador" 1952-1970 provocó el llamado "milagro mexicano". El proteccionismo económico o la diplomacia independiente podía irritar pero no modificar una conclusión alcanzada por la CIA en 1977: el orden establecido sólo había traído "beneficios para Estados Unidos". Finalmente, el relajamiento con México también se sustentaba en que Washington ha vivido convencido de que "en caso de guerra" o de cualquier situación crítica "México se aliaría con Estados Unidos" (CIA, 1951; White, 1955).

Todo empieza a cambiar en la segunda mitad de los setenta. Por esos años, algunos sectores empiezan a observar a México con la óptica de seguridad. En 1978 se terminó el primer Presidential Review Memorandum (PRM-41) dedicado a las relaciones México-Estados Unidos y en 1979 y 1981 aparecieron dos ensayos ligando explícitamente a México con la seguridad de Estados Unidos (Fagen, 1979; Deagle, 1981).

Estos acercamientos iniciales se originaron: primero, por los problemas económicos y políticos que enmarcaron el relevo presidencial de 1976; y después, en el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo que contrarrestaban, en principio, la "erosión de la seguridad" estadounidense que había significado el embargo petrolero de 1973 (Fagen, 1979, Aguayo, 1990).

Para garantizar el abastecimiento resucitaron la vieja premisa, mencionada líneas arriba, de que México se aliaría con ellos en momentos de crisis (Fagen, 1979). En un primer momento hubo resistencias mexicanas y fricciones con Estados Unidos pero pronto se resolvieron porque las evaluaciones norteamericanas mostraron que México no tenía todo el petróleo que se creía inicialmente (Ronfeldt, 1980) y porque las dificultades económicas y la asimetría de poder hicieron que los gobiernos mexicanos terminaran por vender a Estados Unidos todo el petróleo que éste quiso y al mejor precio posible (Krauze, 1997; Delgado, 1997). Con ésto terminó la posibilidad de que México se convirtiera en potencia media, lo que había sido interpretado como una posible alteración del esquema de seguridad estadounidense (Deagle, 1981).

Al mismo tiempo, diversos sectores empezaron a argumentar que la producción y el tráfico de drogas, la inmigración mexicana, el medio ambiente, los efectos de América Central en México y la estabilidad mexicana debían incluirse en la agenda de seguridad nacional (Fagen, 1979; Douglas, 1985). Después de ésto los analistas centraron sus estudios en dos temas: la estabilidad y América Central, los cuales se interrelacionaron en los años ochenta (Thorup, 1990; Dziezic, 1988).

Los años ochenta del siglo XX fueron una década convulsa para la región y el mundo y como se mencionó al inicio del apartado, esto alimentó en Estados Unidos una discusión sobre el rol que jugaban los países de Sur y Centro América para su seguridad, misma que se empalmó con un debate más amplio sobre el significado de la "seguridad". En este contexto fue natural que si la estabilidad hizo que la potencia ignorara al vecino del sur, cuando el orden establecido mexicano entra en transición empezara a reevaluarse la "importancia estratégica" de lo que un analista de inteligencia militar llama "el premio mayor en el patio trasero de Estados Unidos" (Aguayo, 1990, Leighton, 1988).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En realidad, la estabilidad mexicana y sus efectos en la seguridad estadounidense empezaron a discutirse a finales de los setenta. En 1977 la CIA empezaba a reconocer que México "había entrado en un período de transición interna" (CIA, 1977). Dos años después y desde la academia, Richard Fagen concluía que para el "estabilismen" la principal amenaza de México a la seguridad estadounidense es un México desgarrado por el conflicto civil y político (Fagen, 1979). Al mismo tiempo, James Dalessandro (1977), pronosticaba una serie de conflictos en los cuales se podría ver inmerso México,

los cuales iban desde guerrillas, hasta golpes de Estado, varios de esos pronósticos que tanto gustan a los conservadores para mantenerse en los márgenes del debate.

Desde esa época hasta el día de hoy se han multiplicado las referencias a la seguridad que pueden dividirse entre los que se refieren a los efectos de México en la seguridad de Estados Unidos y los que discuten específicamente la seguridad nacional mexicana. Entre los primeros hay diferencias y consensos. El principal punto de acuerdo es que un México inestable afecta a Estados Unidos (Jordan & Taylor, 1984) porque abre la posibilidad de que lleguen al poder intereses externos y/o adversos, lo que pondría en riesgo las inversiones, el acceso al petróleo, las rutas marítimas en el Golfo y el Caribe y podría implicar la llegada de millones de refugiados. Finalmente, a varios analistas (Aguayo, 1990; Piñeyro, 1994) les preocupa que Estados Unidos se viera obligado a militarizar su frontera sur, lo cual tendría un enorme costo económico y obligaría a reestructurar la Gran Estrategia y podría ser otra señal de la pérdida de poder estadounidense en el mundo. Entre los factores que se fueron incluyendo como detonantes de la inestabilidad; crisis económica, desigualdad en el ingreso, narcotráfico, deuda, corrupción, la todavía existente conspiración comunista internacional, el comienzo de la crisis política del sistema político mexicano. Entre estos destacan, en la primera mitad de los años ochenta del siglo pasado, los efectos de las guerras centroamericanas (Anderson & Atta, 1987). En esos años América Central fue una obsesión para los conservadores del partido republicano que ganaron la presidencia en 1980. Tanto así que en 1983, el presidente Ronald Reagan afirmó ante el Congreso que "la seguridad nacional de *todas las* Américas estaba en juego en América Central".

Desde esta perspectiva, en los cinco primeros años de la década de los ochenta, como lo menciona Aguayo (1990 y 1997), funcionarios como Constantine Menges empujaron la idea de que en América Central se jugaba el destino de México. Tal parece que estas apreciaciones tuvieron cierto efecto, porque en un estudio echo por encargo del ejército estadounidense se decía que "una de las principales preocupaciones de seguridad estadounidenses sobre México es que si no se frenaba el conflicto centroamericano, éste se extendería hacia México"

Como se nota, toda teoría, hasta las que se utilizan por motivos políticos como fue la del "domino" centroamericano, tiene que comprobarse; y lo intentaron, al cuestionar la estabilidad político-social a la luz de los acontecimientos de la frontera sur mexicana y sobre todo Chiapas. Un militar estadounidense aseguró en 1985 que la región era "muy importante para nuestra seguridad (Russo, 1985). Según esta, tal afirmación tenía los siguientes sustentos: Chiapas tiene una gran importancia económica para México, es pobre y estratificado, han proliferado los movimientos sociales y políticos independientes y a partir de 1981 empezó a recibir el éxodo masivo de refugiados guatemaltecos y centroamericanos. Por ésto, se llegó a afirmar que Chiapas era un "huésped receptivo al contagio de la epidemia revolucionaria" centroamericana y hasta un lugar donde podía nutrirse una supuesta guerrilla mexicana (Williams, 1984). Esta visión no estaba muy lejos de la realidad, fue en esos años cuando germinó la semilla del movimiento zapatista actual.

Las predicciones tuvieron poco efecto en esos años, porque los que escribían sobre Chiapas no tenían la información o el rigor analítico necesario, es decir, no conocían la región, sólo se guiaron por información de inteligencia, aunado a que otras investigaciones concluían que las instituciones mexicanas mantenían su fortaleza (Thorup & Ayres, 1982) y porque los analistas interpretaron esa argumentación como otra forma de apuntalar la política conservadora en América Central (Levy, 1986).

Esta discusión, incluso tomó rumbos inesperados. Por ejemplo, los liberales latinoamericanos respaldaban las posiciones mexicanas porque las creían correctas, pero también para oponerse a la definición conservadora de la seguridad en América Central. De esta manera, contra argumentaron diciendo que si la tesis del gobierno mexicano era que las políticas de Estados Unidos "amenazaban la seguridad regional" ello significaba que las políticas conservadoras estaban amenazando "la estabilidad mexicana" tan apreciada por todos (Levy, 1986). Se debe mencionar que esta discusión tenía de trasfondo el debate más amplio sobre el concepto de seguridad y su significado en una región en efervescencia, como lo era la centroamericana (Dominguez, 1982; Sharpe, 1986 y 1990).

De estas perspectivas surgió una derivación del análisis conservador que era la propuesta de "convencer" a México para que cambiara su posición en América Central (Aguayo, 1985). Esta estrategia fracasó porque no logró convencer ni a la alta burocracia federal de sus buenos propósitos, así queda demostrado en la frustración que transpiran las memorias de Constantino Menges (funcionario de la CIA y el Consejo

de Seguridad Nacional durante el primer período de Reagan), según menciona Aguayo (1990). Para que ésto sucediera, fue determinante la percepción de que existía un obstáculo estructural impredecible: presionar a México tiene el riesgo de desatar dinámicas políticas sociales que pueden afectar la estabilidad y repercutir en Estados Unidos.

Pero independientemente de América Central, la estabilidad mexicana les preocupaba. Peter Smith (1986) resumía las inquietudes estadounidenses con una afirmación y una pregunta: "México se encuentra en una profunda transición. ¿A dónde va México?", Las respuestas variaron. Los conservadores más burdos siguieron insistiendo desde los márgenes de la política en predicciones apocalípticas. Por ejemplo, el coronel Rex Applegate (1985), afirmaba en 1985 que México poseía "la mayor parte de los elementos y condiciones necesarios para que los comunistas" tomaran el poder. Pero incluso analistas más sofisticados como Brian Latell (1986) de la CIA, llegaron a pronosticar en 1986 que "la estabilidad de México se vería amenazada por una crisis que se profundizaría, la cual sería tanto económica como política. Sin embargo, esta escuela no logró imponerse y el consenso se orientó hacia un cauto optimismo, aun después de las crisis político-económicas de 1987 y 1988.

Dentro del mismo tema, en 1984 la CIA llegaba a la conclusión de que la "mayoría de los mexicanos todavía aceptan la legitimidad del sistema dominado por el PRI, en retrospectiva el estudio se realizó antes de las elecciones de 1985 (CIA, 1987). Dicho estudio llamado "Estimación Nacional de Inteligencia (NIE)" consideraba "probable que

el sistema político mexicano permaneciera intacto" (Anderson & Atta, 1987).

Finalmente, a conclusiones similares llegó un grupo de especialistas sobre México que realizó varios estudios por encargo del Departamento de Estado en 1985 (Camp, 1986).

Este estudio coincidía en la necesidad de realizar reformas profundas al sistema político y económico mexicano, pero también consideraba posible un escenario ideal para Estados Unidos, lo que implicaría una reforma gradual que, dirigida por mexicanos de los partidos políticos PRI o PAN llevaría a México por el camino de las reformas liberales que explícita, unánime y reiterativamente habían recomendado los gobiernos norteamericanos. Concluía que con los años México superaría su nacionalismo antiestadounidense y terminaría uniéndose económicamente a Estados Unidos (Douglas, 1985) lo cual de una u otra forma sucedió en los años noventa. Esta visión relativamente optimista explica el porqué el gobierno de EE. UU. mantuvo su recomendación de no intervenir en la política doméstica mexicana a pesar de los sucesos caóticos de 1988 provocados por los conflictos postelectorales (Campos, 1995).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por otra parte, en la década de los ochenta, la literatura estadounidense también se orientó a estudiar la forma como evolucionaba en México el concepto y la práctica de la seguridad. Así fue como lograron detectar que el término se utilizaba con más frecuencia, influido por los acontecimientos centroamericanos, desde una "connotación amplia" que le daba prioridad a los aspectos socioeconómicos por sobre los militares y se orientaba más a los acontecimientos domésticos que a los externos y detectó el posible cambio del papel del ejército en la vida nacional (Cunningham, 1984). Aunque

es cierto que estas investigaciones reproducían lo que estaba pasando en México, sus análisis, según Aguayo (1990) mostraba algunas limitaciones potencialmente peligrosas.

La primera consistente en el papel cambiante de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la modernización en su equipo y entrenamiento; lo que les preocupaba era que si los "militares mexicanos modernos continuarán cumpliendo con su función de seguridad y desarrollo responsable y subordinados a la autoridad civil". No sólo eso, sino que terminan por confundir ese proceso con la seguridad nacional (Ronfeldt, 1980). El error estuvo en que igualaron la seguridad nacional mexicana con la seguridad interna (o gubernamental) y porque implícitamente militarizaron el concepto, lo cual en esa época en México aún no se sucedía. Esta carencia se explica, tal vez, por una situación muy peculiar: quienes estaban pensando o debatiendo sobre el significado de la seguridad nacional estadounidense no incluían a México en sus consideraciones. Y con algunas excepciones, quienes escribían sobre México y la seguridad conceptualizaban muy poco (Dziedzic, 1989).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Otra distorsión es que, con una excepción, ninguno de los escritos citados considera la posibilidad de que Estados Unidos pueda amenazar la seguridad nacional mexicana (Cunningham, 1984). Esto se derivó de su convencimiento de que en el último de los casos, México y Estados Unidos compartían los mismos intereses de seguridad, idea que, pese a su importancia (Wilson, 1984) no se había demostrado en esos años y que en los años noventa, con la sujeción a las directrices económicas estadounidenses y la firma del TLC, se consolidó el compartimiento de los mismos intereses.

Independientemente de las causas, estas carencias adquieren relevancia porque la aceleración que se da a partir de 1988 del cambio estructural en México enfrentó a Estados Unidos a dilemas muy serios. En 1986, Georges Fauriol escribía que "pocos acontecimientos en el mundo tendrían un impacto tan profundo en Estados Unidos como un viraje definitivo de México hacia la izquierda" (Wilson, 1984). Por lo que se supone que en 1988 la sorpresa no estuvo en el deterioro sufrido por el PRI, sino en el surgimiento de una izquierda nacionalista con fuerza suficiente como para poder derrumbar al sistema político. Un movimiento izquierdista que de considerarse una pieza del museo retórico mexicano se convirtió en una opción potencial de poder, desdeñando que haya sido con figuras prominentes del propio sistema. Esto aceleró el cambio y la incertidumbre sobre el futuro del país y evolucionó la discusión estadounidense sobre México y la seguridad y qué efectos tendría en México y en Estados Unidos en la década de los noventa.

Al comenzar el sexenio de Carlos Salinas existía la posibilidad de que por la forma como se había entendido la seguridad, se fortaleciera un alarmismo en los Estados Unidos, sin que ésto tuviera fundamento, porque el cambio gestado apuntaba hacia un México plural, lo cual alentaba el intervencionismo en la política mexicana en favor del orden establecido y sin considerar que con ello se esté amenazando la seguridad mexicana. Finalmente, el régimen mexicano adaptó la noción Norteamericana de seguridad nacional, dándole prioridad a la actuación del ejército en todos los ámbitos del país y dejó la noción amplia de este concepto para satisfacer los intereses del vecino del norte.

2.3.- LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.

Las crisis de seguridad por la que atravesaron los países de América Latina desde inicios de la década de los ochenta es un problema que se incorporó, a principios de los años noventa, a las agendas de análisis y discusión de expertos y especialistas en seguridad internacional (Aguayo & Bagley; Piñeyro, 1994 y 1995; Elguea, 1990; Rockwell & Moss, 1990; Bartra, 1990).

Las agudas crisis económicas de los ochenta y la invariabilidad de muchos programas económicos nacionales basados en el neoliberalismo, la enorme deuda internacional de la región, las difíciles y vulnerables transiciones políticas que se sucedieron desde finales de estos años hasta mediados de los noventa, pero sobre todo, la permanencia de una violencia interna endémica y el escalamiento de los conflictos regionales, hicieron de la década de los ochenta una de las de mayor incertidumbre e inseguridad colectiva en la historia moderna de América Latina (Aguayo, 1985 y 1997).

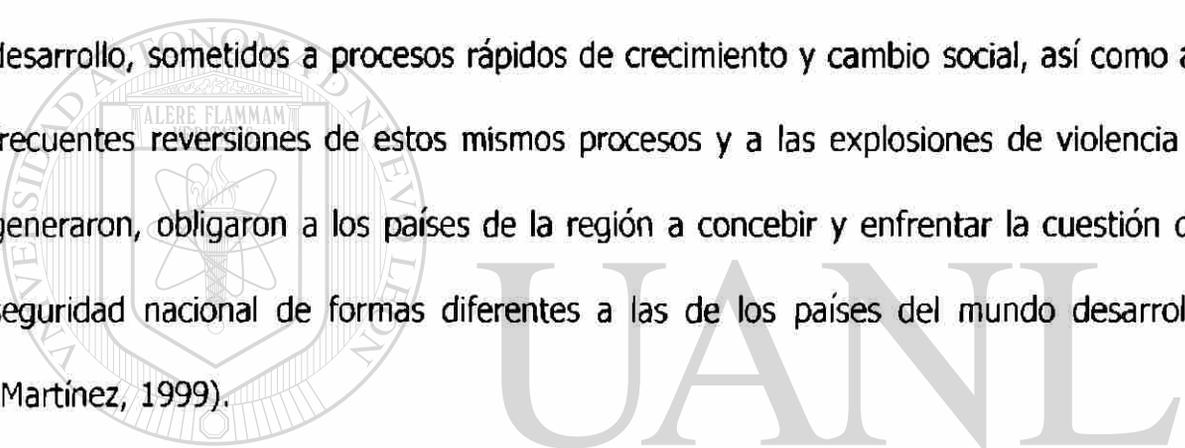
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Esta incertidumbre y la violencia que la acompañó, rebasaron los límites geográficos nacionales así como los regionales y se convirtió en problema de seguridad internacional.

El hecho de que expertos y especialistas en seguridad hayan incorporado en esos años los problemas latinoamericanos en sus análisis, oscurecieron en ocasiones la verdadera antigüedad y el origen de los mismos. Los problemas contemporáneos de seguridad en

América Latina datan de cuando menos varias décadas atrás y contribuyen a ello algunas disputas territoriales y de soberanía, pero sobre todo han sido exacerbados por factores políticos, sociales y económicos internos (Benítez, 1989).

En este sentido los componentes esenciales de la noción convencional de seguridad en América Latina, la defensa del territorio y la soberanía nacional, son insuficientes para explicar la crisis de seguridad por la que pasaron prácticamente todos los países de la región (Salomón, 1998). Los problemas que enfrentaron estos países en vías de desarrollo, sometidos a procesos rápidos de crecimiento y cambio social, así como a las frecuentes reversiones de estos mismos procesos y a las explosiones de violencia que generaron, obligaron a los países de la región a concebir y enfrentar la cuestión de la seguridad nacional de formas diferentes a las de los países del mundo desarrollado (Martínez, 1999).



2.3.1.- LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL Y SUS PROBLEMAS.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En términos generales, la noción de "seguridad nacional" en Latinoamérica se asoció con la de protección y la de evitación de peligro o riesgo. La mayor parte de los especialistas dedicados a este campo se refieren a la "seguridad nacional" como la capacidad de un Estado-nación para defenderse de ataques extraños y con la habilidad de este Estado-nación para defender sus "intereses nacionales" entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política (Elguea, 1990).

Por lo tanto, debido al énfasis que la literatura especializada puso a finales de los años ochenta en los aspectos militares de la seguridad nacional, así como en la carrera y confrontación nuclear que existía entre las dos superpotencias, provocaron que se mantuviera una paz estable y duradera entre las potencias. Sin embargo, a partir de 1990 este énfasis ha mostrado grandes limitaciones tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

Estudiosos y expertos (Aguayo, 1985; Fauriol, 1986) se han enfrascado desde entonces en una intensa discusión sobre la necesidad o los peligros de expandir los límites semánticos de la definición de seguridad nacional. Aquellos a favor de una versión amplia insisten en la miopía de la definición convencional y en su incapacidad para dar cuenta de los nuevos problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta a la militar. Por su parte, los proponentes de una versión restringida advierten de los peligros de relajar los límites de la definición que llevaría a cometer el error de incluir como problemas de seguridad a muchos que no lo son (Fuentes, 1986).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Desde finales de los años ochenta, los promotores de la versión amplia han abogado por la incorporación de una lista larga de fenómenos excluidos de la problemática de seguridad hasta esos años, que incluyen, no sólo problemas de supervivencia política, sino también de bienestar general como son: los problemas ecológicos, el agotamiento de recursos naturales no renovables, la migración internacional ilegal, el narcotráfico, etc. (Heller, 1986). En el caso del Tercer Mundo, donde la disciplina ha mostrar una grave incapacidad para lidiar con los problemas de seguridad que surgieron de los

múltiples conflictos regionales, por lo que se insistió en la necesidad de adecuar el significado de la noción de seguridad a la realidad de los problemas de los países en vías de desarrollo, en lo que pobreza y desigualdad, así como la ausencia de consenso político y el recurso a la violencia interna, son graves amenazas para la paz y la seguridad nacional e internacional (Elguea, 1990, Piñeyro, 1994, Aguayo, 1985 y 1986).

Los defensores de la definición convencional, por su parte, afirman que la mayoría de los intereses que se han hecho por expandir el significado de ésta han sido incongruentes y peligrosos. Algunos de estos esfuerzos de esos años provocaron una mayor confusión conceptual, borrar los límites significativos del concepto y convertir la palabra "seguridad" en un slogan político que se aplica a diestra y siniestra sin ningún rigor científico.

Ahora bien, como dice Elguea (1990) "restricción o amplitud en las definiciones conceptuales no son vicios ni virtudes en sí mismos, las definiciones son buenas o malas, útiles o inútiles independientemente de su amplitud o restricción". En el caso de la discusión contemporánea sobre la definición del término "seguridad nacional", la defensa de la amplitud o de la restricción no son sino los dos extremos de un significado semántico en el que se busca definir los límites significativos del término y de su objetivo de estudio. En este sentido, la definición de estos límites (amplios o reducidos) permitirá que se establezca un consenso sobre la seguridad nacional, lo que ayudará a establecer el objeto de sus análisis y discusiones y un acuerdo mínimo sobre las formas metodológicas adecuadas para estudiarlo.

Visto desde esta perspectiva, la disciplina parece haber iniciado a finales de los ochenta un período de "crisis científica" en el que los paradigmas o programas de investigación previos se enfrentan y compiten con versiones novedosas e ideas nuevas. Una lucha intelectual de la que los mejores programas y teorías deben salir victoriosos, como ocurre en todo debate intelectual que aspira a contribuir al progreso de la ciencia.

Según Vega (1988) la pregunta fundamental es, ¿cuáles son los criterios para decidir qué teorías son mejores que otras? La discusión de la extensa literatura existente sobre progreso del conocimiento científico y evaluación sugieren que una definición de este tipo debe cuando menos satisfacer dos requisitos: poder explicativo y utilidad práctica.

Por un lado, el poder explicativo de una definición determina su generalidad así como su capacidad para incluir un mayor número de casos en sus descripciones de una forma lógica y consistente; por otro, la utilidad práctica de una definición puede ser evaluada en función de su capacidad para resolver problemas concretos en la realidad. El primer requisito nos permite descubrir qué es la seguridad, el segundo nos orienta sobre cómo podemos evitar la inseguridad (Elguea, 1990).

En este sentido, las versiones reducidas y amplias no son sino los dos extremos opuestos del significado semántico del concepto dentro del cual se encontrará la definición de la seguridad nacional que guiará este tipo de investigación y su práctica en el futuro.

Por lo tanto, para finales de la década de los ochenta, la definición convencional restringida dio muestras de agotamiento. Por una parte, fue incapaz de explicar adecuadamente el surgimiento, desarrollo y proliferación de las guerras internas en el Tercer Mundo y cualquier guerra es, por definición, un problema de seguridad para el país en el que se presenta y que puede volverse internacional. Por otra, ha ignorado las causas de inseguridad que provienen de fenómenos no relacionados con la defensa del territorio ni de la soberanía (O'Neill, 1988).

Al mismo tiempo, como menciona Fagen (1987) las definiciones amplias han incurrido en excesos de diversa índole, como son, el referirse a problemas que han sido mejor definidos como problemas políticos o económicos y tratarlos como si fueran problemas de seguridad, o la elaboración de largas listas de sinónimos que describen analogías y metáforas pero que definen consistentemente el término seguridad.

Tanto la versión restringida como las versiones amplias de la noción de seguridad fallan en los criterios de poder explicativo y utilidad práctica. Ninguna de ellas ha sido capaz, por ahora, de definir adecuadamente los límites del objeto de estudio ni de orientar su práctica.

A continuación se ahondará en la definición del término seguridad, teniendo en cuenta especialmente los problemas de seguridad de los países del Tercer Mundo que han surgido durante las décadas posteriores a la segunda guerra mundial.

2.3.2.- LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL SUBDESARROLLO.

A partir del fin de la segunda guerra mundial, los conflictos regionales en el Tercer Mundo se han multiplicado. La guerra, que aparentemente se había vuelto obsoleta en la resolución de conflictos entre potencias desarrolladas, ha proliferado durante el mismo período en el mundo subdesarrollado tanto interna como internacionalmente, amenazando la estabilidad y seguridad de regiones enteras y la manutención del balance de fuerzas entre las dos superpotencias, antes del fin de la guerra fría.

Desde 1945 ha habido aproximadamente unas trescientas guerras, la gran mayoría de ellas en el Tercer Mundo (Kidron & Smith, 1984). Estas guerras se han peleado por las razones tradicionales: rivalidad entre Estados por el control del poder regional y rivalidades por el poder del control doméstico del Estado. El contexto mundial en el que se han peleado estas guerras ha sido el del reordenamiento internacional a consecuencia de la caída del bloque socialista y que los conflictos regionales han tomado caracteres globales. Los movimientos de independencia, el movimiento anticolonial, las revoluciones y guerras civiles, golpes de Estado, conflictos étnicos y culturales, han dictado la tónica de los conflictos armados durante lo que se ha considerado como "las décadas del desarrollo". Una variante importante de los conflictos armados internos en estas décadas es la de su internacionalización, no sólo porque la intervención de las superpotencias había sido una característica común, sino también porque en repetidas ocasiones se hicieron esfuerzos sistemáticos por exportar los conflictos a países vecinos o intervenir en los ya existentes.

En el continente americano, desde el fin de la segunda guerra mundial hasta 1990, todos los conflictos armados se han llevado a cabo en Centroamérica, el Caribe y Sudamérica. Han ocurrido un total de 38 conflictos armados internos y 11 conflictos armados internacionales (Kidron & Smith, 1984). De ellos, 14 ocurrieron en Centroamérica, 13 en el Caribe y 22 en Sudamérica.

La cuenta de muertos causadas en conflicto armados, sólo en América Latina, durante las dos últimas décadas rebasa los 300 000 (considerando sólo los conflictos en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Colombia, Perú, Chile y Argentina). El saldo de refugiados y expatriados para el mismo período en Latinoamérica es de más de cuatro millones de personas (Fagen, 1987).

De acuerdo con algunos autores (Heller, 1986, Fagen, 1987 y Kidron & Smith, 1984) el daño colateral de la militarización se refleja en la correlación negativa que tiene con el alfabetismo, la educación, el gasto en salud pública y la expectativa de vida y en la correlación positiva que tiene con el incremento en mortalidad infantil.

Tratar de explicar estos conflictos utilizando la noción convencional de seguridad nacional es, en la mayoría de los casos, una empresa inútil, ya que no existen ataques externos que atenten contra el territorio ni la soberanía. El origen de la violencia es de naturaleza interna y es causado por razones distintas que deben ser examinadas en cada caso y a la luz de una concepción diferente de seguridad capaz de explicar el origen y las características de esta modalidad de conflictos armados.

Sin embargo, la investigación y descubrimiento de sus causas es y seguirá siendo un problema central en la definición adecuada de los problemas de seguridad en el Tercer Mundo. En este sentido y a pesar de las deficiencias teóricas, algunos de esos han acertado al proporcionar por un lado razones históricas y por otro conceptuales de la definición de seguridad nacional en el Tercer Mundo.

Desde una perspectiva histórica, la experiencia por la que han pasado las grandes potencias es una razón muy poderosa para la expansión del concepto de seguridad nacional. A partir de 1945 ha habido una creciente presión hacia la concientización en los países desarrollados del papel que juegan los territorios dependientes y subdesarrollados en su propia seguridad y en la del sistema internacional en general. A la par con esta creciente concientización se han evidenciado, en repetidas ocasiones, la capacidad de las grandes potencias para comprender el orden y la naturaleza de los problemas regionales en el Tercer Mundo (Einaudi, 1997).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Las grandes potencias habían pagado muy cara la indiferencia y la incapacidad para entender los problemas de los países en vías de desarrollo, siendo el ejemplo más notable de ello el de Estados Unidos en Vietnam, donde la tecnología armamentista sofisticada fracasó como sustituto de la habilidad y la perceptividad política, el otro ejemplo sería la invasión soviética a Afganistán, terminada también en fracaso. Algo parecido ocurrió en América Latina donde la contención militar del comunismo superó a la promoción de desarrollo de la región como prioridad en la agenda de seguridad

norteamericana, cuando a juicio de los países latinoamericanos las prioridades deberían invertirse (Hristoulas, 1998).

Por lo que respecta a las razones conceptuales para la expansión del significado de la noción de seguridad nacional existen consideraciones importantes que mencionar.

Por una parte, la defensa del "interés nacional" como un componente esencial de la noción de seguridad nacional. Stephenson (1981) ha criticado la inclusión del "interés nacional" en las definiciones de seguridad por su falta de claridad y precisión semántica: "el interés nacional es un término amorfo usado mucho más por los políticos que por investigadores cuidadosos". (Stephenson, 1981, p. 2; Patterson, 1981) insistieron en que los distintos "intereses nacionales" de los países tienden a cambiar a lo largo del tiempo, que estos "intereses" son variables mucho más que fijos. En este sentido, un país preocupado todavía por la consecución de estándares mínimos de salud y educación para población, con deudas internacionales que obligan a detener su crecimiento, con un sistema político débil y vulnerable tenderá a definir sus "intereses nacionales" de una forma fundamentalmente distinta a como lo haría un país industrializado con un sistema político estable y con un alto superávit comercial y financiero. "Interés nacional" es entonces, una noción relativa.

Como sostiene O'Neill:

“La construcción de naciones, cohesión, calidad del gobierno, capacidad para realizar elecciones, el sentimiento de identidad nacional, la autonomía cultural y la creación de servidores públicos disciplinados bajo el control del gobierno, especialmente los militares- todas éstas realidades que las democracias occidentales toman como un hecho- tienen que ser activamente promovidas si queremos construir naciones seguras en el Tercer Mundo (1988)”.

Esto no significa que todos y cada uno de los distintos “intereses nacionales” de un país involucren problemas de seguridad nacional, ni siquiera que todos los problemas de un país subdesarrollado sean problemas de seguridad nacional o internacional. En las últimas décadas se ha abusado del término para incluir problemas económicos, de alimentación, población, contaminación, migración, como problemas de seguridad nacional cuando en realidad no son más que problemas de desarrollo que no comprometen seriamente la paz ni la estabilidad nacional. Ni duda cabe, hay ejemplos diversos en los que la conjunción de problemas de este tipo ha provocado la pérdida de la estabilidad e irrupciones de violencia armada en la región (Elguea, 1990). Pero hay también muchos ejemplos en los que ésto no ha ocurrido y son sólo aquéllos los que deben interesar a los especialistas en seguridad: problemas de desarrollo en los que la paz y la estabilidad son puestas en entredicho.

Es decir, desde esta perspectiva, sólo aquellos intereses nacionales prioritarios que representan una amenaza para la sobrevivencia de la nación y en los que el recurso a la

fuerza armada y a la violencia estén comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad nacional (Heller, 1986)

Pero se debe tomar en cuenta el común denominador de que casi todos conflictos armados en el Tercer Mundo, es decir que se produjeron o producen por las expectativas frustradas de progreso económico y social. Ya sea por la reversión súbita e inesperada de los procesos de crecimiento o las diferencias de opinión sobre los criterios de distribución de los beneficios de este crecimiento. Sean estos conflictos los que provocan el cambio social, político y económico, los cuales necesariamente conllevan; o las diferencias de opinión sobre la naturaleza del modo de desarrollo que debe seguirse, o el progreso, o falta del mismo, está casi siempre presente en los conflictos armados que han ocurrido en el Tercer Mundo durante las últimas décadas (Pellicer, 1981).

Todo esto parece indicar que la ampliación del significado de la noción de seguridad nacional debe incluir, para los países latinoamericanos, además de la defensa del territorio nacional y de la soberanía, la manutención de la capacidad de crecimiento económico y progreso social y político como otro componente importante (Elguea, 1990). En el siguiente apartado se analizarán más específicamente las características de la noción de seguridad nacional en el mundo subdesarrollado, concretamente en América Latina.

2.3.3.- SEGURIDAD Y DESARROLLO NACIONAL.

Durante la segunda guerra mundial, las ciencias sociales junto con todas las ramas restantes de las ciencias, centraron su actividad en enfrentar los peligros y problemas acarreados por la guerra. Al término de ésta, los científicos sociales dirigieron su atención hacia objetivos pacíficos; el más importante de éstos fue, indudablemente el análisis y solución de los problemas que compartían los países devastados por la guerra con las naciones del Tercer Mundo: la cuestión del desarrollo nacional.

Para comprender la movilización masiva de recursos asignados al desarrollo nacional en las décadas posteriores a la segunda guerra mundial y el enorme impacto que tuvieron estos esfuerzos en las naciones del mundo subdesarrollado, es preciso tener en mente varios factores (Nuechterlain, 1979). Primero, el interés predominante fuera de Estados Unidos por el crecimiento y la ocupación plena que fue resultado del deseo de prevenir la repetición de la depresión mundial que siguió a la primera guerra. Segundo, la Guerra Fría y la competencia entre potencias, con el que los países del mundo subdesarrollado se embarcaron en proyectos nacionales de modernización y desarrollo en la esperanza de incorporarse al mundo industrializado.

En las décadas de los cincuenta y sesenta se presenció la propagación de proyectos de desarrollo económico y modernización en gran parte del mundo subdesarrollado, pero en ningún otro lado tan intensamente como en América Latina. Esto debido indudablemente a que esta región es la más accidental de las regiones del Tercer

Mundo, forma parte de esta tradición de progresos casi desde su conquista.

Frecuentemente, este proceso de transformar culturas y modos de vida centenarios, de surgimiento de naciones y proyectos políticos, de enormes inversiones económicas, fue caracterizado como una "revolución de expectativas crecientes" en el Tercer Mundo.

Por lo tanto, el ideal del desarrollo se ha introducido en las distintas sociedades de América Latina, que la mayoría de las funciones que se atribuyen a las estructuras que las constituyen son evaluadas a partir de su capacidad para promover un desarrollo efectivo (O'Donnell, 1986). Ese es el caso del Estado, de las distintas formas de gobierno, de los distintos actores económicos, de la educación, de la ayuda extranjera e incluso de la definición de política de seguridad nacional. La capacidad de generar crecimiento y desarrollo es hoy en día un poderoso legitimador social en estos países, que se utiliza para justificar tanto la necesidad de orden, estabilidad y paz, como la guerra y el uso de la fuerza.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

En el mismo contexto se sabe que el crecimiento y el desarrollo crean en la realidad conflictos internos y externos que polarizan regiones y países y que promueven la militarización y el papel que el uso de la fuerza y la violencia organizada tiene en los procesos de cambio social de los países subdesarrollados (Piñeyro, 1994).

Es evidente también que el cambio político y económico acelerado tiende a provocar enfrentamientos y conflictos entre intereses locales y nacionales, entre intereses nacionales y regionales y entre intereses nacionales e internacionales. Los conflictos y

disputas sobre los medios y las metas del desarrollo, sobre la velocidad con que se alcanza, sobre la justicia en la distribución de los beneficios que produce, sobre los modelos políticos que debe acompañarlo, sobre las ideologías que lo fundamenten, se han multiplicado casi interminablemente, en ocasiones con una enorme violencia en el Tercer Mundo. Es decir, el desarrollo y las distintas ideologías del desarrollo se han convertido también en poderosos legitimadores de la fuerza armada y de la violencia organizada (Sharp, 1990).

En un contexto de tensión y pobreza, según la CEPAL (1999) de 1980 a 1997, el porcentaje de pobres se mantuvo en 36%, lo cual representa más de 70 millones de personas en Latinoamérica, lo que provoca -la militarización y la irrupción de la violencia organizada- desde las carreras armamentistas regionales hasta las revoluciones y guerras civiles pasado por la guerrilla y la represión- constituyó la tendencia más alarmante en los países del mundo subdesarrollado. En algunas regiones esta tendencia puso en peligro los objetivos del progreso social y del desarrollo económico, en otras detuvo completamente y en ocasiones revirtió el crecimiento. Se fomentó un mercado internacional de armas especialmente diseñadas para las necesidades de las guerras en el Tercer Mundo (Davila, 1999). El gasto público en armas y militarización se ha convertido, para muchos países, en una tremenda carga para sus frágiles economías (Scheetz). Esta tendencia ha puesto en peligro no sólo la seguridad nacional interna sino la seguridad y la paz internacionales.

Sin embargo y a pesar de la violencia organizada y el uso de la fuerza, que eran una realidad cotidiana en gran parte del Tercer Mundo, el estudio de la seguridad y la paz y su relación con el desarrollo ha sido uno de los temas más ignorados tanto en la literatura sobre seguridad como en la literatura especializada sobre desarrollo (Elguea, 1990; Bartra, 1990).

En el caso de América Latina existen cuando menos tres fenómenos frecuentes e íntimamente relacionados con la seguridad nacional y el desarrollo de la región que deben ser considerados en los análisis sobre el tema (Tapia, 1980). Éstos son: los movimientos revolucionarios, las guerras civiles, la inestabilidad de los regímenes políticos y el intervencionismo político y económico. Estas características continúan hoy en día de una u otra forma.

Estos tres fenómenos, en los que usualmente se recurre al uso de la fuerza y a la violencia organizada armada, se han legitimado en sus distintas manifestaciones a través de varias concepciones de progreso y desarrollo que esgrimen los grupos revolucionarios, los gobiernos aspirantes al poder o los países interesados en influir en los conflictos internos de otro país.

Por lo mismo, no es una exageración la afirmación de que en vastas áreas del mundo subdesarrollado, los estudios de seguridad y la paz se han vuelto tan importantes o más que los estudios sobre el desarrollo (Davila, 1999).

2.3.4.- SEGURIDAD NACIONAL: LA BÚSQUDA DE UN CONCEPTO.

En este punto del análisis, es conveniente formular las siguientes preguntas que realizó Angélica Órnelas (Jaramillo, 1984) ¿Cuál es, entonces, el camino que debe seguir la búsqueda del concepto de seguridad nacional para los países del Tercer Mundo? ¿Cuáles son los retos y los peligros que se deben entender y transmitir a los hombres de Estado de los países subdesarrollados?.

Para empezar a contestar las preguntas se tiene que separar la definición amplia o restringida de seguridad nacional en seguridad negativa y seguridad positiva (Jaramillo, 1994).

La seguridad negativa, implica la capacidad de cortar o detener una relación en la que existen amenazas sobre la vida de la población, las fronteras, la estabilidad y el futuro de la nación. Es en este tipo de seguridad en la cual las definiciones militares son más útiles. Por el contrario, la seguridad positiva implica la capacidad para continuar o mantener una relación positiva. Es decir, la certeza de la continuidad de la satisfacción de las demandas básicas de la población en materia de alimentación, salud, educación o de las necesidades básicas del país en materia de recursos naturales, vías de comunicaciones, energéticos, servicios básicos. La pérdida de esta certeza puede fácilmente convertirse un una amenaza para la paz y la estabilidad nacional y regional, cuando ello ocurre (en el Tercer Mundo) es posible hablar de un problema de seguridad nacional.

Otra distinción entre seguridad externa y seguridad interna, es que la seguridad externa se refiere a la capacidad de un Estado-nación para prevenir ataques externos y la seguridad interna se refiere a la capacidad para prevenir irrupciones generalizadas de violencia interna.

En el caso de los países en vías de desarrollo, como es el caso de México y de América Latina, el concepto de seguridad se encuentra íntimamente relacionado con el manejo pacífico del cambio social político y económico, tanto en la esfera nacional como en la internacional (Saxe-Fernández, 1994). Los países en vías de desarrollo son, por definición, países sometidos a transformaciones y procesos de cambio rápido que frecuentemente generan conflictos de intereses que pueden manifestarse violentamente.

Dentro de esta noción, existen dos interpretaciones de seguridad nacional, la primera está "constituida por la necesidad de explicar, prevenir y manejar no cualquier forma de cambio social, lo que sería tan solo un problema de desarrollo, sino única y exclusivamente del cambio violento. Es decir, la definición de seguridad abarcará el análisis del uso de la fuerza y la violencia organizada en el cambio social, político y económico" (Elguea, 1990).

En el contexto de esta definición y siguiendo los requisitos del poder explicativo y utilidad práctica, el concepto de seguridad nacional mencionado será capaz de:

- 1.- Explicar la violencia ocurrida en el pasado y prevenirla en el futuro. Es decir, debe ser capaz de describir las amenazas a la paz y la estabilidad, tanto externa como interna, en los países en vías de desarrollo.
- 2.- Establecer con claridad y precisión la jerarquía de prioridades de estas amenazas a la paz y la estabilidad.
- 3.- Definir los medios legítimos, incluida la fuerza, para prevenir y hacer frente a esas amenazas.

Según estas características, en países como los latinoamericanos, la capacidad de crecimiento y desarrollo debe incluirse dentro de los componentes esenciales del concepto de seguridad. Cuando menos en el sentido en que estas nociones de crecimiento y desarrollo son utilizadas como justificaciones para recurrir al uso de la fuerza.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La segunda interpretación es más problemática porque es en el nivel en el cual se puede caer en el error de incluir como problemas de seguridad nacional a fenómenos que no lo son y que pueden ser más adecuadamente descritos como problemas de desarrollo; crisis económicas, pérdida de legitimidad del gobierno, movimientos de oposición organizados y violentos, frustración de expectativas colectivas; éstos pueden convertirse en problemas de seguridad nacional, pero es importante tener claro que son sólo aquellos problemas que comprometan la paz y la estabilidad deben ser

considerados como problemas de seguridad nacional. El común denominador de las dos percepciones es, por un lado, el de evitar la violencia y el uso de la fuerza en los procesos de cambio y desarrollo; por el otro, de la restricción del uso de la fuerza cuando ésta se vuelva necesaria.

Siguiendo el contexto, existen dos definiciones que abarcan estas concepciones, las cuales son mencionadas en los libros de dos oficiales brasileños: Planeamiento estratégico, del Coronel Golbery do Couto e Silva, y Segurança Nacional, del General Eduardo Domingues Oliveira (Borja, 1997, p. 864). El primero afirmó que la política de seguridad nacional es "aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación contra toda oposición sea externa o interna, evitando la guerra si es posible o llevándola a cabo si es necesario con las máximas probabilidades de éxito". El segundo dice: la seguridad nacional es "el arte de garantizar, sin guerra si es posible, pero con guerra si es necesario, la consecución y salvaguardia de los objetivos vitales de una nación, por sobre los antagonismos que contra ellos manifiesten en el ámbito interno o en el campo externo".

En Brasil, la definición más comúnmente aceptada es la propuesta por la Escuela Superior de Guerra de Brasil (Neira, 1986):

"Seguridad Nacional es el grado de garantía que un Estado puede proporcionar a la Nación que jurisdicciona, en una determinada época - a través de acciones políticas,

económicas, psicosociales y militares. Para la consecución y salvaguardia de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existente o previsibles”.

Finalmente, desde una visión democrática, según Borja (1997):

“La seguridad nacional o sea la seguridad del Estado, no puede entenderse independientemente de la fortaleza de los cuatro elementos que lo componen que son: el pueblo, el territorio, el poder político y la soberanía. No puede haber Estado fuera de los cuatro elementos que lo integran, no los son ni puede hablarse de seguridad nacional en medio de la debilidad de los factores que la sustentan. Éste sería un contrasentido. Si queremos dar seguridad al Estado necesitamos tener un pueblo sano, fuerte y bien alimentado, adecuadamente educado, unido y solidario en función de los grandes objetivos nacionales, anímicamente dispuesto a trabajar por el desarrollo económico y social del país, como la versión más fecunda y moderna del patriotismo. El territorio, elemento geográfico del Estado debe ser también fortalecido a través de su plena ocupación, del colectivo del suelo, de la colonización agraria, de la defensa de sus recursos naturales y del desarrollo equilibrado de todas las zonas geográficas del país. Hay que rodear de prestigio, confianza y estabilidad al poder político, hay que dotarle de autoridad moral y de crédito para que pueda gobernar. Y la soberanía- esa energía endógena para conducir sus destinos sin interferencias extrañas- debe ser vigorizada en la dimensión de la disciplina interna y de la independencia exterior”.

2.4.- LA PERSPECTIVA MEXICANA.

2.4.1.- LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: BALANCE Y PROSPECTIVAS.

Después de cinco décadas durante las cuales el concepto de seguridad nacional ha estado prácticamente ausente de la vida política mexicana, en los últimos años se ha hecho uso de este término de manera creciente, lo cual induce a preguntarse si es conveniente y viable utilizar el concepto de seguridad nacional en México.

Esto se debe a que los retos fundamentales para la seguridad nacional parecen rebasar los conceptos tradicionales de soberanía e independencia en la medida en la que también existen amenazas que se originan en las fallas internas del proyecto de desarrollo nacional, que abren ventanas de vulnerabilidad frente al exterior cuyo manejo inadecuado puede inducir negativamente en la dirección y objetivos del proyecto nacional (Aguayo, 1990). Dentro de este ámbito están los escenarios potenciales de inestabilidad política y social, las debilidades e insuficiencias del proyecto económico, las cuales se perciben cada seis años, la pérdida de recursos naturales, el deterioro acelerado del medio ambiente y en general estructuras que no resulten suficientemente sólidas para lograr pacífica y eficazmente los grandes cambios que enfrenta México en la transición política y económica que enfrentó en la década de los noventa.

El concepto de soberanía se puede seguir utilizando como principal marco de referencia para conceptualizar y manejar las amenazas que provienen de situaciones o agentes

externos y que plantean intromisiones en asuntos internos que afectan al interés nacional (Cuéllar, 1994). Es el caso de las presiones procedentes de Estados Unidos, la inestabilidad que vivía Centroamérica hasta mediados de los años noventa, el problema del narcotráfico, las preocupaciones en Estados Unidos sobre el control de las fronteras y el flujo de emigrantes provenientes de Centroamérica. Sin embargo, se ha visto que los conceptos tradicionales resultan insuficientes hoy en día para depender de ellos estrategias más sofisticadas para enfrentar los actuales escenarios, sin duda más complejos, que los que enfrentaba México hace una década.

En este contexto, de manera tentativa, con base en lo expuesto por (Herrera & González, 1990) se define la seguridad nacional como: "el conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo la debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventas de vulnerabilidad frente al exterior" (Herrera & González, 1990).

Como se analizó anteriormente, en el contexto internacional y latinoamericano en el debate sobre un significado de seguridad nacional a inicios de la década de los noventa, existen aún seria dudas sobre la necesidad de utilizar este concepto, ya sea porque se temía que pudiera llevar a escenarios poco favorables la vida democrática del país; se temía que fuera a suceder como las experiencias en América del Sur, o porque se consideraba que los conceptos tradicionales eran suficientes.

2.4.2.- LA EVOLUCIÓN DEL USO DEL CONCEPTO EN MÉXICO.

Hasta antes de 1980, el concepto de seguridad nacional no había sido central ni en el ámbito político conceptual ni en el operativo en México. Aparentemente ésto se debe no a una omisión descuidada, sino a una clara intencionalidad política, motivada por las siguientes circunstancias:

Por un lado, no se había considerado especialmente necesario hablar de seguridad nacional, dado que los conceptos de soberanía e independencia nacional que manejaba el sistema político habían respondido política y operativamente a los principales retos de la seguridad nacional entendidos éstos como las amenazas a la integridad nacional provenientes del exterior frente a situaciones de inestabilidad en México. Así como los norteamericanos sienten el derecho de intervenir para mantener escenarios que resultan compatibles con sus intereses geoestratégicos globales, tal como sucedió durante la revolución y en los años subsecuentes. Esto explica que los medios para la defensa de la soberanía de México frente a Estados Unidos haya sido el desarrollo de instituciones políticas sólidas y estables en vez del de un aparato militar disuasivo (Benítez, 1998). Esto era posible gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder hacia finales de los años veinte por poner fin al "faccionalismo" de los generales revolucionarios y a la hegemonía de los militares en la vida política del país (Córdoba, 1980).

Es interesante el hecho de que los mismos generales revolucionarios, como Álvaro Obregón y posteriormente Lázaro Cárdenas, se hayan referido a un concepto de seguridad nacional en el que, en principio, se descartaba el uso de la fuerza como el principal componente en las relaciones de México con el exterior, al tiempo que se destacaba la necesidad de fortalecer las instituciones políticas del país (Benítez, 1998).

Por otro lado, el manejo del concepto de seguridad nacional en otras latitudes explica también el hecho de que en México no se haya hecho referencia a él: en Estados Unidos, el concepto equivalente de interés nacional se ha manejado con pretensiones globales, mientras que en algunos países latinoamericanos, los gobiernos militares autoritarios han pasado por encima de la seguridad de la nación y del estado de derecho, en el nombre de una supuesta seguridad nacional, confundiéndola con la seguridad interna, la del Estado y del Gobierno (Vilas, 1994).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El concepto tradicional de la seguridad nacional de México parte de la defensa de su soberanía. La defensa de la soberanía, en su definición más amplia, comprende desde el territorio, los objetivos que integran el interés nacional y que dan forma y contenido al proyecto nacional.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, los sectores oficiales empezaron a usar el concepto, lo que parece ser reflejo, por un lado, de una cierta insuficiencia en los alcances operativos del concepto de soberanía para abarcar todas las posibles amenazas

a la seguridad nacional, y por otro lado, de un menor temor respecto al tabú que existía en torno al uso del término (Aguayo, 1990 y 1998).

El concepto de seguridad nacional se comenzó a utilizar en los sectores oficiales responsables de la política interna e internacional a partir de 1983, cuando se le define en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND). En las propias fuerzas armadas también se inicia una reflexión más a fondo sobre este problema. Paralelamente, algunos académicos (Benítez, 1998; Marqués, 1998, Aguayo, 1990, Piñeyro, 1994) abordan el tema y empiezan a intercambiar sus percepciones con sus contra partes en los ámbitos oficiales, iniciándose así un debate informal. Esta tendencia prosigue con el gobierno de Carlos Salinas.

Por lo tanto, la utilización del concepto de seguridad nacional en esos años dista de ser producto de una reflexión individual, sea esta de académicos o de miembros aislados del sector oficial. La pregunta obligada es entonces ¿por qué después de cinco décadas de vivir sin este concepto, en sólo unos años su utilización adquirió una importancia tal que llegó a la ley orgánica del Estado mexicano? Esta pregunta cae en el campo de la especulación, pues en un sistema como el mexicano, que en los años de referencia vivía en una "dictablanda" (Krauze, 1997) donde era difícil tener información sobre cómo se suscitaban estas discusiones, sobre todo si se considera que en este campo, como en muchos otros, la mayoría de las iniciativas y decisiones del gobierno no pasaban por el Congreso de la Unión y mucho menos las conocía la sociedad civil. Sin embargo, según Aguilar (1992) se pueden construir algunas hipótesis sobre el porque sucedía esto:

- 1) Los conceptos de soberanía e independencia nacional resultaron insuficientes para dar todas las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional.
- 2) El descubrimiento de enormes riquezas petroleras en zona cercanas a la frontera sur fue un catalizador para la generación de una nueva conciencia sobre la seguridad nacional.
- 3) Los acontecimientos en las fronteras geopolíticas de México, la violencia en Centroamérica, así como el narcotráfico y el control de fronteras físicas en Estados Unidos exigieron una readecuación de esquemas, tanto en la definición de las amenazas como en las estrategias para su tratamiento.
- 4) A principio de los años noventa, el potencial interno de desestabilización política y social del país determinaron un escenario general de transición en lo económico, lo político y lo social, con implicaciones para la seguridad nacional.
- 5) Algunos integrantes de las fuerzas armadas sienten la necesidad de una mayor especificación de sus funciones dentro de los nuevos escenarios de seguridad nacional.
- 6) La importancia que se da en Estados Unidos al tratamiento de algunos asuntos internos de México también llevó a plantear nuevas reflexiones en este ámbito. Estos asuntos son aquellos considerados como de seguridad nacional en la agenda norteamericana y en los que México juega o ha jugado un papel importante: es el caso de Centroamérica, de la lucha contra el narcotráfico y de las potenciales amenazas a la estabilidad interna.

2.4.3.- SEGURIDAD DEL ESTADO, SEGURIDAD DEL GOBIERNO: IGUAL A SEGURIDAD NACIONAL.

Cuando se pretende anteponer la seguridad del gobierno o del Estado a la nacional o pretender que son equivalentes, puede tener graves consecuencias políticas. Esta distinción de definiciones, como es obvio, no es un problema meramente metodológico, sino político (Salinas, 1994).

Nación, Estado y gobierno son conceptos que con frecuencia se confunden en la práctica. Se utiliza el concepto Estado-nación para distinguir la entidad por excelencia en el sistema político internacional (Deutsch, 1978). Sin embargo, en muchos casos al Estado no le corresponde una nación, tal como sucede en África y en algunos países europeos (en lo que hay dos o más naciones - e incluso repúblicas- dentro de un solo Estado). México no presenta problemas en este sentido. Hoy en día, la nación mexicana resulta fácilmente identificable como una sola, pues los regionalismos - que existen en casi todos los países- no invalidan el concepto fundamental de nación y su referencia al Estado. En principio, esta situación otorga una gran fuerza al concepto mismo de la unidad nacional.

El Estado da su contenido político, gobierno y proyecto a la nación. Los órganos del Estado deben responder a los designios de la nación, todos los mexicanos integrados en una misma entidad política en la cual, en última instancia, radica la soberanía. El gobierno es la parte operativa del Estado. Sus acciones y directrices fundamentales se

enmarcan en la Constitución y deben responder en última instancia a los intereses de la nación.

Por ésto, cuando hablamos de seguridad nacional nos estamos refiriendo en principio a la seguridad de la nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o la del gobierno, si bien es cierto que son éstos la máxima responsabilidad de la seguridad de la nación, como todo sistema político representativo.

La seguridad de la nación es el aspecto más sencillo de definir, se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidad internas. Como se verá más adelante, es precisamente en este ámbito donde la reflexión se vuelve más compleja.

Un Estado fuerte tiene mayor capacidad para enfrentar las amenazas internas y externas a la seguridad nacional. Esto nos lleva a la siguiente dimensión del problema : la relación entre Estado y gobierno. En México se solía asumir que la fortaleza el Estado pasaba por la del gobierno; es decir, para tener un Estado fuerte era necesario un gobierno fuerte. Esta suposición conduce a justificar que el gobierno haga uso de los recursos del Estado con toda la flexibilidad necesaria para garantizar la seguridad de la nación (Cuellar, 1994).

Al anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado y de la nación se distorsiona la relación entre Estado, gobierno y nación, contraviniendo los conceptos de gobierno y Estado al servicio de la nación. Justificar por la razón de Estado, actos de gobierno frente a la población, contradicen de la definición más amplia de la seguridad nacional, otorgando al gobierno de un margen de maniobra que fácilmente pueden sobrepasar las fronteras de sus atribuciones constitucionales (Aguayo, 1998).

Un ejemplo de esto sería la aprehensión de "La Quina" en 1990, líder petrolero nacional, en la que el gobierno utilizó recursos del Estado, incluyendo las fuerzas armadas, lo cual tuvo diversas consecuencias. El gobierno argumentó que el delito de acopio de armas atentaba contra las instituciones del Estado y que por lo tanto éste tenía la facultad de hacer uso legítimo de su propia fuerza -las fuerzas armadas- para preservar las instituciones (Krauze, 1997).

En la realidad política, el líder petrolero no amenazaba con un levantamiento armado, por lo menos no se informó de esto a la nación. En cambio, su fuerza dentro del sistema político era de tal magnitud que el gobierno, en el contexto de un momento político delicado, vió la necesidad de limitar su capacidad de liderazgo e influencia dentro de sectores clave de la sociedad mexicana (Krauze, 1997; Delgado, 1997).

¿Las acciones emprendidas se llevaron a efecto para proteger a la nación, al Estado o al gobierno?. Confusión, o es evidente que la intencionalidad política de la aprehensión estaba vinculada con la amenaza que el líder petrolero representaba para el gobierno al

apoyar de forma tácita a Cuauhtémoc Cárdenas. Sin embargo, ello no justifica el uso de los recursos del Estado, incluyendo a las fuerzas armadas para combatir la amenaza, porque no es claro si los delitos por los que se acusaba al líder petrolero eran efectivamente una amenaza a la nación.

El hecho de que en México las diferencias entre seguridad del gobierno, seguridad del Estado y seguridad de la nación no resultaban demasiado claras en la práctica política, obedecía también a la virtual inexistencia de un equilibrio real entre los distintos poderes. En efecto, la presencia de un Ejecutivo fuerte, de un Congreso con mayoría del partido del ejecutivo y de un Poder judicial subordinado al ejecutivo, otorgaba un margen considerable de impunidad al ejercicio de la autoridad. Esta falta de contrapesos reales permite que el ejercicio de la autoridad pase con frecuencia sobre el de la ley (Krauze, 1997; Delgado, 1997;).

Además de la supremacía del impacto de la autoridad respecto al imperio de la ley, el sistema judicial mexicano adolece de una suficiencia de recursos humanos y materiales que provocan que la impartición de justicia presente, cualitativa y cuantitativamente, serias deficiencias. Al ser los responsables de la procuración de justicia, parte del gobierno y del aparato del Estado, su ejercicio de la ley responde con demasiada frecuencia a los intereses de éstos, quedando la nación, así como el ciudadano común, relegados a último término (Aguayo, 1998, Piñeyro, 1995).

2.4.4.- SEGURIDAD INTERNA Y SEGURIDAD NACIONAL.

En cuanto a la diferencia entre la seguridad nacional y la interna, la primera tiene un alto contenido político y es objeto de frecuentes tergiversaciones. La segunda se refiere a la seguridad pública en general, pero los estrechos vínculos entre ambas, dificulta la delimitación de sus fronteras.

El decir que las amenazas internas están en el ámbito de la seguridad interna y las externas en el de la seguridad nacional resultan insuficientes, pues las primeras pueden tener dimensiones de seguridad nacional, sin provenir necesariamente del exterior.

Los asuntos que tienen que ver con la seguridad del gobierno y del Estado frente a agentes internos son amenazas a la seguridad nacional y sólo cuando derivan en escenarios probables de inestabilidad interna, cuando amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil (Curzio, 1998). Éstos son:

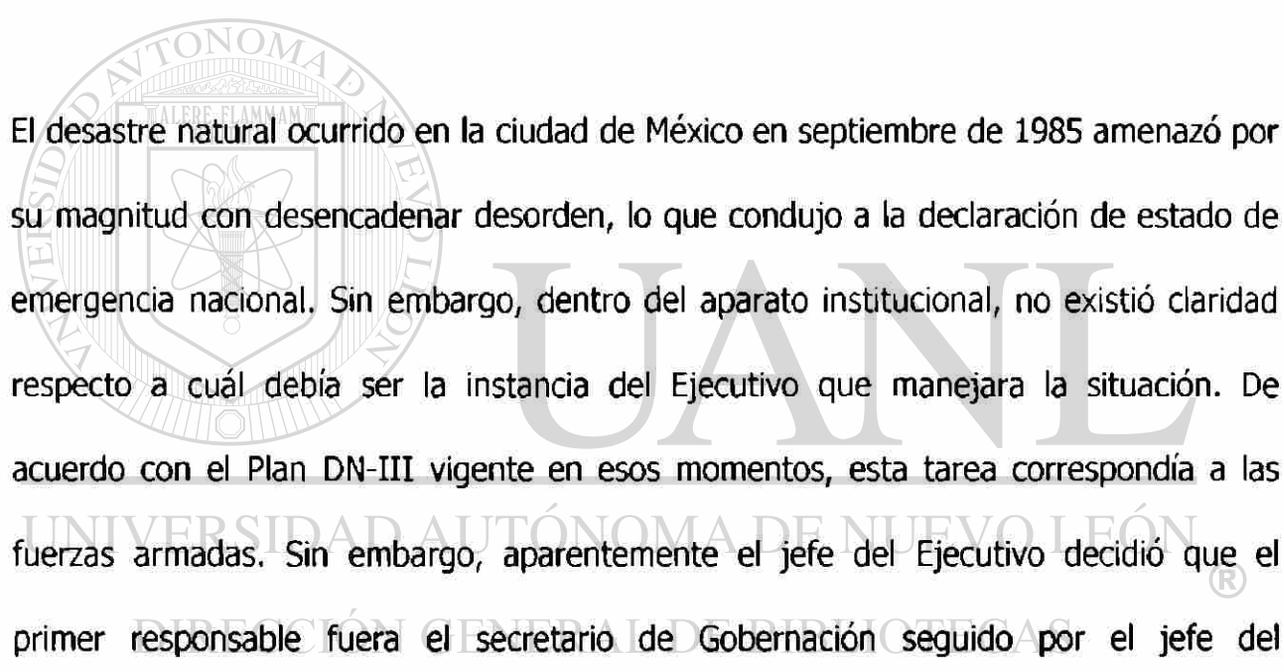
1. Las acciones de traición a la patria de actores internos- ciudadanos comunes o miembros del aparato del Estado o del gobierno- que prestan servicios a gobiernos extranjeros.
2. Acciones en contra de la seguridad del gobierno del Estado que pretenden cambios significativos en la estructura de poder, en franca violación al orden constitucional, con uso abierto de la violencia, como puede ser los golpes militares.

3. La criminalidad, cuando llega al extremo del vandalismo generalizado, como se presentó recientemente en algunos países sudamericanos, fenómenos frente al cual han intervenido las fuerzas armadas para restaurar el orden.

Las acciones de disidencia, oposición o reivindicación son asuntos estrictamente de carácter político interno, cuando éstas se dan en los márgenes de los derechos que otorga la ley a los ciudadanos a las organizaciones sociales. Estas demandas deben encontrar cauce en las instancias del aparato del Estado y en principio, no deben involucrar la intervención directa de las fuerzas armadas ni considerarse parte de la agenda de seguridad nacional (Piñeyro, 1994).

Cuando estas acciones rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de utilizar sus recursos para prevalecer el Estado de derecho, siempre y cuando exista en sus acciones un estricto apego a la ley. De cualquier modo, las reacciones frente a revueltas, manifestaciones no autorizadas, movimientos guerrilleros etc., son en principio asuntos de seguridad interna mientras no existan agentes externos que induzcan este tipo de acciones o participen en ellas o bien mientras estos fenómenos no alcancen dimensiones que amenacen al Estado en su integridad o que produzcan ventanas de vulnerabilidad frente al exterior. En estos casos, la Constitución establece la posibilidad de que el Estado recurra a medidas extremas como la utilización de las fuerzas armadas. Sin embargo, y como lo demuestra la evolución del concepto, en el caso de México, por mucho tiempo la seguridad interna se ha concebido, tanto conceptual como operativamente como seguridad nacional (Aguayo, 1990).

Por otra parte, el tema de los desastres naturales presenta confusión cuando se les cataloga como de seguridad nacional (Massieu, 1994). En principio, cualquier fenómeno que afecta a la nación en su conjunto puede convertirse en asunto de seguridad nacional. Sin embargo, en el caso de los desastres naturales no resulta fácil delimitar en qué momento o de qué magnitud debe ser la contingencia para ser considerada asunto de seguridad nacional. Declarar o no estado de emergencia es decisión que corresponde en última instancia al jefe del Ejecutivo.



El desastre natural ocurrido en la ciudad de México en septiembre de 1985 amenazó por su magnitud con desencadenar desorden, lo que condujo a la declaración de estado de emergencia nacional. Sin embargo, dentro del aparato institucional, no existió claridad respecto a cuál debía ser la instancia del Ejecutivo que manejara la situación. De acuerdo con el Plan DN-III vigente en esos momentos, esta tarea correspondía a las fuerzas armadas. Sin embargo, aparentemente el jefe del Ejecutivo decidió que el primer responsable fuera el secretario de Gobernación seguido por el jefe del Departamento del Distrito Federal y que las fuerzas armadas sirvieran para apoyar las acciones de esas dos dependencias.

La peligrosa superposición entre seguridad interna y seguridad nacional ha dado origen a una connotación negativa del concepto de seguridad nacional. La anteposición de la seguridad del gobierno frente a la seguridad del Estado y de la nación ha llevado incluso

a modificar las leyes para dar atribuciones especiales al jefe del Ejecutivo y así legitimar esta situación.

En estos casos, el supuesto de que los enemigos del gobierno son por definición, enemigos del Estado y de la nación, ha servido para justificar décadas de gobiernos militares en otros países, acompañados de represión, cese de garantías individuales y ausencia de vida democrática.

En conclusión, la profundización en las definiciones de seguridad interna y seguridad del gobierno, en el caso de México, aparece hoy en día como una gran veta para la investigación y la reflexión en aras de una mejor definición política y operativa de la seguridad nacional.

2.4.5.-SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA NACIONAL.

Para analizar la diferencia entre seguridad nacional y defensa, será necesario partir de la revisión operativa del concepto de defensa nacional, ubicando las funciones que tienen asignadas las fuerzas armadas dentro del ámbito de la seguridad nacional (Piñeyro, 1995).

Por razones que tienen que ver con la historia y la geopolítica de México, el concepto de seguridad nacional difícilmente puede entenderse en sentido estricto, como la defensa militar de la soberanía y el interés nacional. México nunca ha sido un país con una

política expansionista -salvo un período muy corto en la frontera sur en los primeros años de vida independiente- y debido a su situación geopolítica -la vecindad con la primera potencia mundial- su poder internacional no está fincado en el uso de la fuerza.

Desde el siglo pasado, la presencia norteamericana en las fronteras geopolíticas de México hacia el sur y hacia los mares ha tenido consecuencias determinantes, pues no sólo ha hecho históricamente inviable la posibilidad de una estrategia efectiva de defensa nacional de carácter militar frente a Estados Unidos, sino que además, ha limitado, en principio, la posibilidad de México de consolidar su posición regional a partir del uso de la fuerza como instrumento de política exterior. Esto se debe fundamentalmente a que, en cualquier escenario regional en él que hubiera posibilidad de disputa de espacios políticos, territoriales o económicos, México se ha encontrado siempre en una posición de franca inferioridad frente a los instrumentos con que cuenta Estados Unidos para alcanzar sus objetivos (Piñeyro, 1995, Aguayo, 1990).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Como resultado de esta situación geopolítica y de la evolución histórica de la relación con Estados Unidos, los gobiernos de México, frente a las posibles amenazas de exterior han descartado la defensa militar como el puntal de su esquema de seguridad nacional y han elaborado, cada vez con mayor sofisticación, esquemas de independencia y soberanía, más acordes con su situación geopolítica y sus posibilidades reales de acción en el ámbito internacional y que descansan de manera muy limitada en el probable uso de la fuerza (García & Rodríguez, 1994).

En otras palabras, la definición de la seguridad nacional va más allá de la defensa nacional, entendida como una función exclusiva de las fuerzas armadas. No sólo no es el concepto de seguridad nacional sinónimo de defensa nacional, sino que tampoco las misiones de las fuerzas armadas se restringen al ámbito exclusivo de la defensa nacional.

El PND 1983-1988 del gobierno de Miguel de la Madrid define el objetivo de las funciones de las fuerzas armadas dentro del concepto integral de seguridad nacional como "la defensa de la integridad territorial de la independencia y soberanía de la nación", aunque también se señala que "conforme ha cambiado la realidad, se han transformado las fuerzas armadas del país en forma tal que el papel estrictamente militar que las caracterizó inicialmente se ha visto reforzado por una creciente actividad directamente relacionada con el bienestar de la comunidad". De ahí que después de la defensa de la integridad territorial, las fuerzas armadas "cumplan tareas complementarias dentro del desarrollo nacional, de gran impacto en las áreas con mayores rezagos sociales del país".

En el PND 1989-1994 se ratifican las funciones asignadas al ejército en la soberanía e integridad territorial, así como en el ámbito social en la lucha contra el narcotráfico, en la participación en desastres naturales y en la defensa del ecosistema

En este nuevo plan se hace una mención explícita a un proyecto de modernización del ejército aunque, por lo menos de lo que se desprende del texto, no parece tocar sus

funciones ni sus misiones sino simplemente elevar su profesionalización y eficiencia, así como los niveles de vida de los integrantes de las fuerzas armadas y de sus familias (Saxe-Fernández, 1994).

2.4.6.- DEFENSA NACIONAL Y AMENAZAS A LA INTEGRIDAD TERRITORIAL.

Las fuerzas armadas actúan frente a las agresiones a la integridad territorial, como serían las siguientes que corresponden a la realidad contemporánea: utilización ilegal de aguas territoriales, uso indebido de la zona económica exclusiva o del espacio aéreo y penetración ilegal de ciudadanos de otros países en las zonas fronterizas con fines políticos o militares. Estos últimos fueron durante los años ochenta, el caso de las esporádicas incursiones de las fuerzas armadas guatemaltecas en territorio mexicano para la persecución de guerrilleros, así como el uso del territorio mexicano como santuario por parte de algunos de estos grupos paramilitares (Piñeyro, 1995).

En todas estas áreas, las fuerzas armadas-ejército, marina y fuerza aérea- son las que tienen la responsabilidad fundamental de la defensa de la soberanía territorial. El cumplimiento de estas atribuciones implica misiones permanentes de vigilancia y control en el litoral, el espacio aéreo y las fronteras terrestres.

2.4.7.- INESTABILIDAD Y FUERZAS ARMADAS.

Un tema de frecuente discusión en cualquier país con potencialidad de inestabilidad política y social, es la posibilidad de un golpe militar. En las condiciones de México, este escenario era poco probable a principios de los años noventa.

En primer lugar, el carácter nacionalista e institucional de las fuerzas armadas, si bien no descarta la existencia de militares con pretensiones que rebasen sus atribuciones, sí limita la posibilidad de conducir a la institución armada por caminos distintos a los que establece el orden constitucional (Benítez, 1994).

En segundo lugar, los civiles -o militares en su carácter civil-, que han sustentado el poder político en los últimos cincuenta años, han desarrollado sofisticados esquemas de control de las fuerzas armadas, derrotando a todos aquellos que han pretendido cambiar el rumbo político del país por la vía de las armas (Krauze, 1997).

En tercer lugar, la falta de experiencia de la mayor parte de los elementos de la fuerza armada en el ejercicio del poder político, limita su capacidad política para tomar el poder y mantenerlo. En los tiempos modernos, los militares han ocupado curules en las dos cámaras y en algunos casos incluso gobernaturas, por medio de candidaturas del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, esta participación ha disminuido en la década los noventa.

En cuarto lugar, el carácter institucional de las fuerzas armadas las ha mantenido tradicionalmente poco vinculadas con sectores de poder que no sean los del Estado. Mientras la llegada de los militares al poder en otros países se ha visto facilitada en muchos casos por alianzas entre éstos y los grupos de poder económico a los cuales pertenecen a menudo los altos mandos de las fuerzas armadas, en México, el espíritu institucional de las fuerzas armadas así como su origen básicamente popular, hace improbable este tipo de alianzas (Piñeyro, 1995).

Finalmente, la cultura política del mexicano difícilmente aceptaría un poder político militar. En un sistema como el mexicano - complejo mosaico de etnias, grupos, clases y subculturas- instrumentar una modificación radical de los esquemas de coexistencia social tal vez resultaría una tarea difícil de alcanzar, con las perspectivas de mediados de la década de los noventa.

Desafortunadamente, hay que señalar que estos análisis se quedan en el terreno de la especulación, pues el hermetismo de los militares respecto a su manera de percibir el país, más allá de su carácter institucional y de su subordinación al poder civil ha dificultado el estudio de su relación con la sociedad. Sin embargo, el voto sin precedente de las fuerzas armadas a favor de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la oposición de izquierda en las últimas elecciones federales (julio de 1988) es un dato que el gobierno ha tomado en cuenta en las elecciones subsecuentes (Piñeyro, 1994).

2.4.8.- EL NARCOTRÁFICO.

El problema de la producción y el comercio ilícito de drogas es un tema con un amplio expediente histórico en la relación bilateral México- Estados Unidos; de 1945-1980 se han firmado 48 acuerdos bilaterales en la materia, en la década de los setenta y como resultado directo de la guerra de Vietnam, cuando en Estados Unidos el problema del consumo de drogas adquiere dimensiones sin precedente. Su definición como problema de seguridad nacional trajo a mediados de los años ochenta por primera vez en la historia, un intento para que participaran las fuerzas armadas estadounidenses en la lucha contra el narcotráfico, lo cual no llegó a suceder al encontrar oposición de partidos políticos y grupos de interés (Piñeyro, 1995).

Para México, este problema deriva en distintas amenazas, internas y externas, tradicionales y no tradicionales. En primer lugar, la disponibilidad y por lo tanto el consumo nacional de drogas ha aumentado en virtud del incremento en la producción y tráfico de drogas ilícitas en territorio nacional, aunque este problema no tiene ni remotamente dimensiones que ha adquirido en la sociedad norteamericana (Piñeyro, 1998).

En segundo lugar, ha aumentado notablemente la participación en territorio nacional de actores nacionales y extranjeros, en la producción y distribución de estupefacientes. Dentro de este grupo encontramos desde campesinos, para quienes económicamente resulta más redituable utilizar sus tierras para estos cultivos, hasta jefes de redes

multimillonarias de producción, procesamiento y comercialización que han logrado encumbrarse entre los principales responsables del crimen de las drogas en el nivel mundial. Vinculados con estos últimos están los extranjeros que realizan en México operaciones relacionadas con la producción de drogas o que simplemente utilizan el territorio mexicano como lugar de paso para llevar la mercancía a Estados Unidos (Piñeyro, 1994, 1995, Aguayo & Bagley 1990).

La lucha contra el narcotráfico en México es un problema complicado por la gran variedad de instituciones involucradas: las Fuerzas Armadas, la Procuraduría General de la República, las Procuradurías estatales y las Policías Judiciales de los Estados. Se debe aclarar que las fuerzas armadas están imposibilitadas constitucionalmente para actuar en este problema (Constitución de México, 1999 -Art. 89 y 129) (PND 1989-1994).

Por otro lado, la Procuraduría General y los organismos de inteligencia, especialmente la Interpol mexicana, no sólo tienen que coordinarse con otras instancias sino que también tienen la responsabilidad de trabajar en colaboración con agencias extranjeras, principalmente norteamericanas (DEA) para manejar operaciones internacionales contra las redes de narcotraficantes (Piñeyro, 1998).

En la parte político-diplomática, el narcotráfico tiene consecuencias indiscutibles en el marco de la agenda bilateral de las relaciones entre México y Estados Unidos. Las presiones del gobierno norteamericano han contribuido a aumentar, sobre todo en la

década de los ochenta la asignación de recursos humanos y materiales en México para esta lucha, así como los programas de colaboración binacional en esta materia. El gobierno estadounidense ha presionado para que dentro de estos programas se permita una mayor participación directa de las agencias norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico en México. Esta necesaria colaboración internacional complica el manejo del problema. Basta recordar las consecuencias del asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA en territorio mexicano en 1985. A esto deben añadirse los problemas entre agencias también en Estados Unidos (Hristoulas, 1998).

Mientras el problema, sobre todo en Estados Unidos, avanza más rápidamente que las soluciones, las presiones tales como la certificación anual y los ataques continuos por parte de ciertos grupos en Estados Unidos a lo que consideran un esfuerzo insuficiente por parte de México, hacen que el tema siga siendo uno de los más difíciles de la relación.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

No obstante que el período 1989-1994, el presidente de México colocó al narcotráfico como el principal problema de la seguridad nacional, la racionalidad de este planteamiento aún dista de ser claro y preciso. En el ámbito académico el estudio de este tema pasó de ser laguna a convertirse en océano.

2.4.9.- AMENAZAS EXTERNAS A LA ESTABILIDAD INTERNA.

Las tareas específicas de desestabilización o actos terroristas de carácter internacional, realizados por agentes que representan grupos o gobiernos extranjeros, distan de constituirse en amenazas significativas a la seguridad nacional en el caso de México (Piñeyro, 1998).

Otras amenazas externas a la estabilidad interna son las que se refieren a situaciones geopolíticas, que tienen repercusiones negativas para México o para las relaciones de México con el exterior. La crisis Centroamericana fue durante la década de los ochenta el caso por excelencia en esta dimensión.

2.4.10.- AMENAZAS INTERNAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.

Uno de los temas que presenta mayor complejidad en el análisis es sin duda el de las amenazas internas a la seguridad nacional que se han definido como las ventanas de vulnerabilidad que provienen de debilidades o inconsistencias del proyecto nacional y que puede inducir la injerencia de agentes externos en la definición y alcance del proyecto nacional o que pueden obstaculizar, estructuralmente, en el logro de dicho proyecto. En este ámbito no se debe incluir únicamente las amenazas a la seguridad pública y política que corresponden a la seguridad interna, entendida ésta como oposición o disidencia política frente al gobierno y su aparato, lo cual llega a corromper los objetivos de la política nacional positiva (Aguayo, 1998, Piñeyro, 1994).

Ésta es una de las áreas menos exploradas por los especialistas del tema (Aguayo, 1990; Piñeyro, 1994, Saxe-Fernández, 1994) y como éstos mencionan, su tratamiento a fondo requiere todavía de muchas horas de investigación. Por lo que para efectos de este trabajo, sólo se limitará a señalar las amenazas y a esbozar las razones por las que se considera necesario explorar su inclusión.

A) Aspectos políticos.

En México, a principios de la década de los noventa y a pesar del conflicto del 6 de julio de 1988, se estaba lejos de poder hablar de una crisis de las instituciones del gobierno o del Estado. Era un hecho que a las primeras les es cada vez más difícil resolver los problemas económicos de grandes sectores de la población, democratizar la vida política, corregir los rezagos sociales acumulados, enfrentar la compleja inserción de México en escenarios internacionales cambiantes y resolver problemas específicos como la violencia y la contaminación en la ciudad de México, sin contar con el apoyo de los sectores mayoritarios.

Frente a estos escenarios, resultaba cada día más difícil que un gobierno centralista, con poca participación y ahora sin recursos económicos, pudiera hacer frente a estos retos en momentos en que su escasa credibilidad ante amplios sectores de la población le complicaban concretar los apoyos requeridos.

A finales de 1987 y durante 1988 se habló del fin del corporativismo (Garza, 1990) a raíz de la aparente pérdida de poder del sector obrero y de su falta de apoyo al candidato del PRI a la presidencia. Sin embargo, la manera en que el nuevo gobierno puso en marcha el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento Económico en diciembre de 1988 (renovado el 18 de junio de 1989) no sólo desmiente esta apreciación, sino que incluso lleva al corporativismo a formas más sofisticadas, con la inclusión del sector empresarial.

El creciente reclamo democrático que se expresó de manera contundente en las elecciones federales de 1988, indica que la democratización efectiva es cada vez más una condición de la estabilidad política y social del país. Sin la identificación de una mayoría con el proyecto nacional, con el Estado y con el gobierno, se veía difícil que este último pudiera enfrentar exitosamente los enormes retos del México de los noventa. Una nación en crisis, sin cohesión y unidad nacional, sin un liderazgo político creíble y confiable, se hace casi por definición vulnerable (Piñeyro, 1994).

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como se analizó, el gobierno y el Estado mantuvieron el poder por medio de esquemas de concentración, centralización y poca participación genuina y se vieron en la necesidad de invertir buena parte de sus exiguos recursos en tratar de mantener su legitimidad y su fortaleza. Lo que provocara un menoscabo de la asignación de recursos para alcanzar los intereses de la nación (Dresser, 1990 y 1991).

El funcionamiento viciado de algunas de las instituciones clave del gobierno y del Estado, particularmente las que atienden la seguridad interna y la procuración de justicia, aunado a una reforma política tibia e incipiente, llevó en no mucho tiempo a la generación de escenarios políticos y sociales potencialmente explosivos. En un contexto así, era fácil confundir seguridad nacional y seguridad interna, así como seguridad del gobierno y del Estado fue cada vez mayor.

B) Abasto de alimentos.

Un proyecto nacional soberano y autónomo no sólo implica la soberanía territorial y el manejo adecuado de los obstáculos que se le presenten. Comprende también el mantenimiento de las condiciones que hacen viable dicho proyecto en el mediano y el largo plazo (Chauvet, 1994).

Un país con insuficiencias críticas en el bienestar material de sus habitantes es, por definición, mucho más vulnerable frente al exterior. En este contexto aparecen asuntos que tocan a la seguridad nacional que no han sido considerados tradicionalmente en este ámbito.

La insuficiencia de alimentos puede ser un factor de vulnerabilidad y deteriorar un proyecto nacional. Basta revisar la historia de numerosos países de África y algunos de Asia que en las últimas décadas han recurrido a las “limosnas internacionales” - llamadas así por su monto, alcance, y dificultad de obtención- para procurar la mera

supervivencia física de sus habitantes. En no pocos casos, estas ayudas han logrado imponer ajustes en los proyectos nacionales de los países beneficiarios cuyos beneficios distan de ser evidentes.

C) Aspectos financieros.

La Globalización de la economía mundial planteaba retos desde finales de los ochenta en condiciones distintas para la promoción del proyecto nacional. Sin embargo, más que nunca, frente a los grandes cambios, cualquier programa de modernización económico debería dar de manera prioritaria las garantías para el desarrollo económico del país y para que este desarrollo llegara efectivamente a la mayor parte de los mexicanos (Vilas, 1994).

Los programas de ajuste "sugeridos" por los organismos financieros internacionales - cuyo aval es imprescindible para la obtención de recursos de la banca comercial- no han sido las soluciones a los apremiantes problemas de desarrollo de los países más endeudados, como se puede constatar en América Latina, a más de una década del inicio de la crisis de la deuda (Garavito & Valle, 1995).

La inversión extranjera se convirtió en un problema en el momento en que su contribución al proyecto nacional fue menor que la "descapitalización" que resulta para el país en términos de explotación de recursos no renovables, deterioro del medio

ambiente y sobre todo, transferencia neta de recursos al exterior cuando no existe reinversión de utilidades (Garrido & Leriche, 1995).

Los recursos no renovables, trabajo, costo en medio ambiente y otros factores de producción se traducen en capital financiero que en lugar de reinvertirse en el proyecto de desarrollo nacional, simplemente emigran y dejan de ser parte del patrimonio nacional. Esta sustracción sistemática de los activos del país resulta especialmente grave cuando el ahorro interno es insuficiente y el servicio de la deuda externa asfixiante (Garavito & Valle, 1995).

La deuda externa está íntimamente relacionada con varios aspectos que afectan el proyecto nacional. En este sentido, el alcance de las negociaciones y los logros de 1991 deben apreciarse a la luz de una visión integral del proyecto nacional: inversión extranjera, apertura económica, libertad de movimiento de divisas, esquemas de integración económica.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Un inadecuado manejo en esta área puede llevar los asuntos económicos al ámbito de la seguridad nacional. Esto sucedió cuando la inversión extranjera fue indiscriminada y se cedió el manejo de sectores básicos a agentes externos; o cuando los fondos conseguidos del extranjero emigraron nuevamente en forma de pago de capitales, inducidos por factores político-económicos, por mencionar dos ejemplos. En todos estos casos es claro que las insuficiencias internas otorgan a actores externos una influencia creciente en la definición del proyecto nacional, en su instrumentación y en la

distribución del producto generado. La modernización económica puede ser una solución si responde y es coherente con una concepción integral del proyecto nacional (Ianni, 1995).

Sin duda, la económica, es una de las áreas en la que menos se ha trabajado el problema de la seguridad nacional. Sin embargo, las condiciones del país para 1997 y las actuales exigen, hoy más que nunca, una reflexión a fondo sobre este tema.

2.4.11.- DEFINICIÓN POLÍTICA Y CONCEPTOS OPERATIVOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Del análisis del uso político y operativo de la seguridad nacional se deriva una falta de definición en las atribuciones relativas a la seguridad nacional, con un excesivo peso de los organismos del Poder Ejecutivo en la parte operativa. La gravedad de esta problemática radica en que son precisamente las fallas en la traducción institucional y operativa del concepto las que a menudo distorsionan la visión que tienen de la seguridad nacional en México los ciudadanos, los intelectuales, los partidos políticos, los grupos de presión, los organismos no gubernamentales, los organismos internacionales y muchas ocasiones los propios órganos de gobierno.

Por lo tanto, la concentración de las funciones relacionadas con la seguridad nacional en el Ejecutivo puede ser buena para la seguridad de gobierno, pero no necesariamente para la nación. De hecho, en ocasión de los terremotos en 1985 se demostró que no en

todos los ámbitos existe un esquema suficientemente sólido, coherente y funcional para hacer frente a situaciones de crisis (Vidal, 1995).

La ausencia de un esquema más preciso y coherente de atribuciones, da por resultado una segmentación en la instrumentación de las acciones y la falta de capacitación de los responsables hace especialmente difícil el seguimiento de las acciones en torno a esta delicada responsabilidad del Estado. Reafirmando, en efecto, para la ciudadanía, incluidos los investigadores, en ocasiones no es muy claro quiénes tienen las atribuciones en el manejo de la seguridad nacional.

Con estas reflexiones, se han aportado más elementos para retomar la pregunta inicial de este apartado de si es conveniente y viable utilizar el concepto de seguridad nacional en México. Como se nota, el balance del material expuesto no es positivo. En México, el manejo oficial se caracteriza por interpretaciones y prácticas que se contradicen entre sí, aunque éstas tienen un común denominador: el autoritario decreto. La comunidad intelectual mexicana por su parte, todavía no supera todos los obstáculos teóricos ni acumula la información que ayude a resolver temas tan complicados.

Por ello, como dice Aguayo (1990 y 1997) resultan primordiales los aspectos legislativos de la seguridad nacional, es decir, la definición de dónde y cómo se codifican los distintos conceptos y atribuciones sobre el tema, así como los reglamentos fundamentales y las leyes secundarias.

Una adecuada traducción institucional y operativa del concepto de seguridad nacional que establezca el papel del Poder Legislativo en la definición y marco legal de operación del concepto, el del Judicial en la parte operativa y el de la sociedad civil tanto en las definiciones como en su adecuado cumplimiento, permitirá un manejo de las acciones en el ámbito de la seguridad nacional. Esto aumentará asimismo la capacidad del sistema para rectificar oportunamente el rumbo, ya sea por cambiar en los escenarios que modifiquen las amenazas y su tratamiento, o porque el mismo sistema operativo haya provocado las distorsiones.

Por otra parte, como se anotó al inicio del apartado donde se planteó una definición amplia de seguridad nacional de Herrera y González:

"El conjunto de condiciones políticas, económicas, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior" (Herrera & González, 1990).

Esta definición se complementarían con la que se expone en el libro del General Gerardo Clemente Vega (1988), donde se expresa que la seguridad nacional es:

"Condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la federación". Lo cual se lograría en el ámbito interno mediante "acciones políticas, sociales, económicas y militares

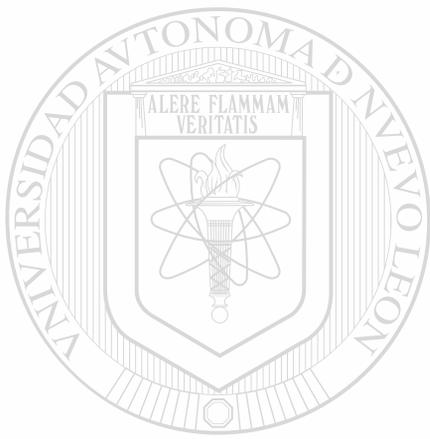
tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses diversos de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia”.

Aún y cuando ninguna de estas definiciones se refieren a México, a la segunda se le puede considerar apropiada por varias razones: La primera es que tiene la suficiente amplitud como para poder incluir la multiplicidad de retos, nacionales e internacionales que enfrentó el país en la década de los noventa. La segunda es que recoge la esencia de las mejores definiciones que se han formulado en México dentro y fuera del gobierno y que tienen su origen en la Constitución de 1917. La tercera es que la condición de seguridad la procuran los poderes de la federación, lo que pondría la concentración de poder que tiene el ejecutivo y que explican algunos de los abusos que ha sufrido el concepto.

Para Aguayo (1990) esta definición tiene una carencia, la cual es que se inclina hacia la agenda “positiva”. Es decir, habla de acciones para procurar una condición ya existente. Se trata por lo tanto, de la definición amplia de una nación segura. Y como México en 1997 no lo era, el concepto tiene que completarse con algunos criterios que permitieran integrar la agenda “negativa” de los retos, problemas, porque es en nombre de éstos que se han cometido los excesos mencionados en paginas anteriores. A esta agenda negativa sería a la que habría que ponerle “candados”, porque como el concepto de seguridad es muy flexible y como la teoría carece de criterios para diferenciar entre las

amenazas reales y potenciales, se da la posibilidad de que cualquier individuo, grupo o gobierno transforme un reto o un problema en amenaza a la seguridad nacional.

Finalmente, la ampliación del concepto de seguridad nacional traería a México y los países en desarrollo una mayor concientización de sus realidades nacionales, lo que implicaría una lucha frontal y de fondo contra los problemas o retos que impide a una nación lograr la consecución de un progreso constante y general para toda la población.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2.5.- LAS TEORÍAS DE LA POBREZA.

"¿Quieres saber cómo yo veo la pobreza? ¿Cómo puedes hacer esa pregunta cuándo tú mismo ves que vivo en la pobreza? La definición de pobreza está frente a ti. Mírame. Me quedé sola. No tengo alimentos suficiente. No tengo ropa buena ni lugar para vivir. No tengo agua limpia para beber. Mira mi pierna hinchada. No puedo llegar a la clínica porque está muy lejos para ir caminando. Entonces. ¿qué clase de definición de la pobreza esperas que yo te dé que sea mejor que lo que ves con tus propios ojos?"

Abuela de Chilingue, Zimbabwe

De the Suffering are the Cornerstone in Building a Nation. 1995.

2.5.1.-ORÍGENES DE LA POBREZA.

La noción de pobre o la primera definición se dio en la Europa medieval, donde se descubrió que la categoría social de pobre se daba en las sociedades estratificadas, en la que los niveles superior e inferior tienen experiencia mutua directa. Puede también darse en situaciones en las que coexisten espacialmente grupos económicamente desiguales, por ejemplo, hombres de la ciudad y campesinos o nómadas y agricultores.

Sin embargo, con coexistencia espacial es probable que los más pobres se distinguen de los ricos y viceversa por criterios cualitativos más bien que cuantitativos, así por ejemplo: como (pobres) campesinos y (ricos) hombres de la ciudad, en lugar de simplemente los pobres y los ricos. Rara vez la pobreza es el único criterio de estratificación visto desde abajo. Se combina con él número (democracia aristotélica), muy frecuentemente con el trabajo (los pobres trabajadores) o con un complejo concepto del pueblo o de la comunidad, como en la expresión inglesa, familiar en la Edad Media, the poor commons, que puede traducirse por el pobre hombre corriente (Alvear, 1992).

Sin embargo la pobreza vista desde abajo, podía definir adecuadamente los estratos inferiores, porque en la terminología jurídica medieval donde eran simplemente *armeliute* (pobre gente) normalmente se comparaban los pobres con los ricos y con frecuencia se suponía una relación causal, como ocurre en los proverbios alemanes "la pobreza es la vaca del rico" y "la pobreza es la mano y el pie de la riqueza". No obstante, también se hace referencia en todas las épocas al poder y al privilegio que acompañan a la riqueza, por ello la pobreza siempre suponía desasimiento y una posición baja en la jerarquía social o inferioridad personal. Se daba por supuesto que las clases sociales superiores eran ricas y pobres las inferiores. En el período industrial estas amplias distinciones se complementan o sustituyen cada vez más con la distinción familiar entre clases definidas desde el punto de vista económico. Los "pobres trabajadores" se han convertido en "las clases trabajadoras" y a veces en la "clase trabajadora" (Alvear, 1992).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



Por otra parte, desde la visión de la pobreza de la Iglesia Católica (1990) se manifiesta en términos de:

"Aun cuando se suponía que la pobreza era una situación normal y de ordinario irremediable para la mayoría de la gente, la opinión básica sobre el pauperismo en las sociedades preindustriales ha sido que era una situación anormal y que debía remediarse. La cuestión era, quién debía hacerlo. La pauperización general intermitente, como la debida a hambres y otras catástrofes, exigía medidas públicas generales de

remedio y prevención. La tradicional "política de asistencia", que imponía a las autoridades públicas el deber de garantizar suministros regulares de alimentos a precios razonables, más bien que las "leyes de pobres", es el verdadero precursor de la política moderna de bienestar. En circunstancias normales, sé el verdadero precursor de la política moderna de bienestar", p. 43.

Según esta visión, la asistencia, excepto en casos de catástrofe general, era el complemento formal e institucionalizado de la ayuda voluntaria a los desamparados dentro de las comunidades primarias, tanto los naturales, el clan familiar y los artificiales, las distintas clases de cofradías o hermandades y asociaciones.

En el mismo contexto, la política europea moderna referente a los pobres se inicia a mediados del siglo XIV con intentos de frenar el pauperismo (prohibiciones de la mendicidad). La regulación de los mendigos se transformó gradualmente en una regulación de otras clases de pobres. A partir del XVI, la autoridad central trató de controlar, complementar o establecer un sistema básicamente local de financiación y administración de la ayuda a los pobres (Alvear, 1992).

Dadas las circunstancias de su nacimiento, la política de los pobres se orientó a proporcionar no sólo ayuda, sino también y quizá principalmente, reorganización social, con frecuencia entendida como la restauración de una norma perdida de estabilidad social y económica. Sin embargo también aspiró cada vez más a ayudar al desarrollo de la economía capitalista. Las dos aspiraciones eran incompatibles, aunque a corto plazo,

ambas tendieron a recurrir a sanciones penales contra los adultos en plenas facultades que no tuvieran empleo y a hacer el trabajo obligatorio una condición de la ayuda.

Al gestarse la Revolución Industrial se abrió una nueva era. La categoría social de los pobres se dividió en las ahora familiares clases socioeconómicas, tendiendo los pobres urbanos a asimilarse conceptualmente a la "clase trabajadora" o "proletariado", aún cuando los pobres rurales (salvo pocas excepciones) no quedaron tan claramente definidos. Por otra parte, con la creación de una economía mundial integrada en el siglo XIX, grupos completos nacionales o raciales fueron considerados cada vez más, o se consideraron a sí mismos como "pobres" (y también como explotados, oprimidos o menospreciados) en relación con la minoría de pueblos "ricos". Al desaparecer la situación de dependencia de mediados del siglo XIX y nacer a la vida política numerosas naciones nuevas, esos contrastes internacionales dominaron progresivamente el análisis de la pobreza, muchos más por servir de medida del desarrollo económico. Además, los países pobres eran siempre aquellos en los que la proporción de pobres con respecto a la población era mayor y el grado de pobreza más agudo que en los países ricos (Enciclopedia Hispánica, 1994).

Con la era de la industrialización, además, se dio el nacimiento de formas específicas de organización social, supra local de los pobres con fines a la vez estrechos y amplios. Entre los asalariados ("proletarios") el sindicato de trabajadores se impuso universalmente como la forma de organización por excelencia destinada a la protección

y progreso del nivel de vida, en cuanto éste dependía del empleo. Entre los pobres no asalariados no se desarrolló una organización uniforme o bien definida de este tipo.

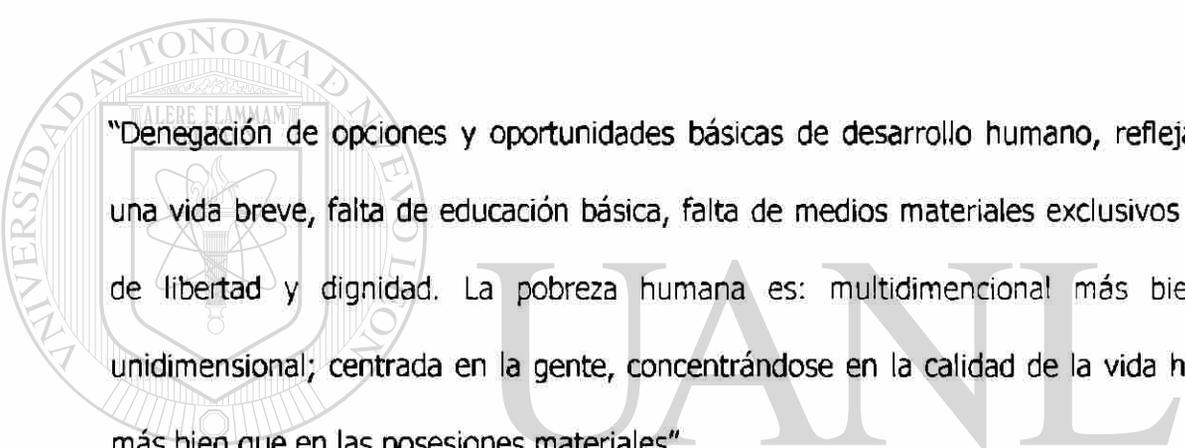
Aun así, las primeras fases del industrialismo dieron lugar a un problema amplísimo e insoluble de pauperismo, las necesidades reales de los pobres representaron sólo un papel subordinado en la formación de la política pública hasta la decadencia del liberalismo económico y el nacimiento de organizaciones poderosas de los pobres dispuestas a utilizar el poder político que les prestaba su número en las elecciones y de otras maneras. Antes de esto no se admitía normalmente otro criterio de pobreza que no fuera una privación que positivamente exigiera ayuda. Aunque se han hecho estudios cuantitativos en Inglaterra desde finales del siglo XVIII sobre la situación de los pobres y sobre una base estadística más firme en los países en proceso de industrialización desde el decenio de 1830, antes de finales del siglo XIX no se fijó una definición de la línea de la pobreza o se hizo un estudio de la proporción de ciudadanos que vivía por debajo de ella que pueda considerarse aceptable en la actualidad, tampoco se realizó una recogida sistemática de estadísticas de desempleo.

2.5.2.- LA PERSPECTIVA MUNDIAL.

Con frecuencia las cosas obvias son difíciles de definir, como ocurre con el concepto de seguridad nacional. Eso ocurre con la noción de pobreza. Podría decirse que es la imposibilidad económica de satisfacer necesidades básicas, que es la penuria de recursos materiales para llevar una vida humana con dignidad elemental. Según el

Banco Mundial (1990) pobres son "aquellos que luchan por sobrevivir con ingresos de menos de 370 dólares al año" y definía a la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Sin embargo, la pobreza es algo más que una definición cuantitativa. No sólo se trata de la carencia de bienes y servicios indispensables para la vida sino también, de la conciencia que acompaña a esta situación, es decir del juicio de valor que los pobres hacen sobre su propio quebranto (Borja, 1997).

Para las Naciones Unidas (ONU, 1997) la pobreza es:



"Denegación de opciones y oportunidades básicas de desarrollo humano, reflejada en una vida breve, falta de educación básica, falta de medios materiales exclusivos y falta de libertad y dignidad. La pobreza humana es: multidimensional más bien que unidimensional; centrada en la gente, concentrándose en la calidad de la vida humana más bien que en las posesiones materiales".

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

En este contexto, se desprende que la pobreza tiene dos componentes (Sonntag, 1998): uno objetivo, que es la carencia material, y otro subjetivo, que es el estado de conciencia acerca de ella. La pobreza existió siempre. Fue una vieja herencia histórica de la humanidad, lo nuevo es el juicio de valor sobre ella que hoy formulan los pueblos.

La pobreza ha tenido siempre significados no completamente separados y se puede definir en todos los casos de acuerdo con las convenciones de la sociedad en la que se da. Por razones administrativas, la definición puede optar por fijar un criterio absoluto

de pobreza (por ejemplo una línea de pobreza). Podemos distinguir por lo tanto tres significados: 1-pobreza social, 2-pauperismo, 3-pobreza moral (Hispánica, 1984, p.289).

La pobreza social supone no solamente la desigualdad económica (de propiedad, de renta, niveles de vida, etcétera) sino también la desigualdad social, es decir, una relación de inferioridad, dependencia o explotación. En otras palabras: supone la existencia de un estrato social que puede definirse entre otras cosas, como falta de riqueza. En este sentido la pobreza es relativa, no indicando un nivel particular de renta o propiedad, aun cuando en las economías preindustriales y subdesarrolladas el nivel que normalmente define al individuo (no siempre a la clase) como pobre no se halla muy lejos de la subsistencia.

Por lo que respecta al pauperismo, este describe una categoría de personas incapaces de mantenerse a sí mismas en absoluto o mantenerse al nivel convencionalmente considerado mínimo, sin asistencia exterior, en todo caso presupone la fijación de un nivel mínimo por debajo del cual no debe quedar nadie y con frecuencia presupone también un modelo de relaciones sociales que señala qué pobres tienen derecho a la asistencia pública y quién ha de prestarla.

La Enciclopedia de las Ciencias Sociales(1984) menciona que:

“El pauperismo surgió históricamente mas allá de la frontera del funcionamiento del grupo social primario (por ejemplo el clan familiar) dentro del cual los económicamente

dependientes pueden esperar asistencia o mantenimiento sin necesidad de un orden institucional particular. Es pues, un reflejo de los azares de esos grupos primarios y en períodos recientes de su tendencia secular a la disminución y a la decadencia funcional. La mujer y los hijos de un hombre no son ipso facto pobres, pero la viuda y los huérfanos son quizá la primera categoría claramente definida de personas que requieren asistencia pública. Algunas sociedades establecen otra distinción entre tipos de pobres que merecen asistencia y tipos igualmente indigentes, que no la merecen”.

Aparte Mirella Larizza (1987), dice:

“El pauperismo deriva del vocablo latino pauper, hizo su aparición en Inglaterra y entró luego rápidamente en uso en los comienzos del siglo XIX, empleado para designar ese fenómeno de generalización, recrudecimiento y progresivo hacerse crónico de la indigencia que marcó dramáticamente las primera fases de la revolución industrial. Si bien el surgimiento del término en el particular contexto de una sociedad afectada por el progreso de transformación capitalista sirve para ubicar históricamente el fenómeno que ésta denota, es necesario observar sin embargo, que esa delimitación histórica ha sido superada por la práctica lingüística, que ha utilizado el vocablo para indicar la plaga de la miseria abierta con la revolución industrial, sino más generalmente, el problema de la pobreza en su dimensión social, que como ha surgido con el nacimiento del capitalismo moderno (p. 1162)”.

Por lo tanto, la noción que se tenía del concepto pauperismo, en los siglos XVII al XIX, representa un antecedente conceptual de la noción actual de pobreza. Una noción cuantitativa que olvidaba la parte cualitativa de este problema, en esta época sólo se aplicaban encuestas para determinar la cantidad de personas que tenía un país en la

categoría de pauperismo, pero raramente identificaban los factores que provocaban esta situación (Boot, 1892; Seebohm, 1899; Bowley, 1928).

Por último, la pobreza moral se define como el puesto de la pobreza en la escala de valores de una sociedad o de sus subgrupos e instituciones; es decir, define si la pobreza es moralmente aceptable y qué posición social confiere o de cuál priva al pobre. Es pues difícil de separar de la pobreza social y del pauperismo, excepto cuando se expresa en agrupaciones específicas de personas que en el pasado han sido normalmente grupos religiosos que abrazan voluntariamente la pobreza. En las sociedades estratificadas suelen coexistir ciertos valores de la pobreza; así por ejemplo, en una será una vergüenza o un castigo por los pecados en otras vidas o para algunos un motivo de orgullo o ambas cosas al mismo tiempo.

Pasando a la perspectiva de los regímenes capitalistas, en que ser es tener, la identidad personal depende en buena medida de la propiedad, por lo que la cuestión de la pobreza deriva además en problemas de identidad.

Según varios estudios (Borja, 1997, Larizza, 1984) antes de 1950 no se había creado una teoría de la pobreza. Malthus (1997) se aproximó a ella con su hipótesis de que los excedentes de población, en relación con los menores volúmenes de producción de alimentos son el origen de las penurias, aunque para la década de los noventa del siglo XX, Julian Simon (1995) demostró que esta teoría era un mito, porque una de las causas de la pobreza en el mundo actual no es la escasez de alimentos, sino su desigual

distribución. Y Marx (1997) hizo lo propio con su teoría de la plusvalía. Pero éstas sólo fueron aproximaciones al problema de la pobreza, el cual, por ser un fenómeno multicausal no puede ser explicado desde un solo factor económico, político o social, porque en el nacimiento de ella concurren varios de los mismos. Enrique Iglesias, presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (1997) señala al menos cinco: "el cambio demográfico, la distribución del ingreso, la situación del empleo, la prestación de servicios sociales y las condiciones prevalecientes en materia de educación y formación de los recursos humanos". Continúa exponiendo que:

"Estos factores a su vez, responden a otros y otros en una cadena sin fin de carencias y postergaciones que describen un nefasto círculo vicioso. Porque la explosión demográfica, que es causa de la pobreza es a su vez fruto de la ignorancia, que es una de las consecuencias de pobreza. La insuficiencia de recursos para atender el desarrollo y el empleo se debe también a la pobreza, pero estos factores a su vez la profundizan".

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Por lo expuesto por Enrique Iglesias se puede afirmar que existen diferentes niveles de pobreza: pobreza absoluta (llamada también pobreza extrema o crítica) y pobreza relativa, que va acompañada de ciertos atenuantes. En lo que respecta a estas apreciaciones, las cuales en la mayoría de los casos sólo sirven para mencionar la cantidad de pobres absolutos o relativos que existen en el planeta, pero se olvidan de los factores estructurales, políticos o económicos, inductores de la pobreza. Según el Banco Mundial (1995) existen factores que predeterminan esta situación, según este organismo éstos se pueden dividir en económicos, políticos, culturales y militares, los

cuales influyen en el surgimiento de la pobreza y en la manera en que se instrumentan programas anti-pobreza, hasta probablemente influyan en el éxito o fracaso de la lucha contra esta problemática (véase cuadro 30).

CUADRO 30 EMPOBRECIMIENTO Y POLÍTICAS				
	Factores de empobrecimiento		Políticas contra la pobreza	
Subsistemas	Estructurales	Individuales	Individuales	Estructurales
Económico	Desempleo Precariedad	Falta de Recurso Falta de previsión	Medidas de inserción	Empleo (fijo) Tierras
Político	Quiebra fiscal del Estado Neoliberalismo	Marginación	Participación	Keynesianismo
Cultural	Darwinismo Individualismo	Agresiones	Formación (profesional) "normalización"	Solidaridad
Militar	Guerra Armamentismo	Falta de conocimientos	Represión	Reconversión Defensa Defensiva

FUENTE: Banco Mundial.

En este contexto se han propuesto diversos métodos para "medir" los grados de pobreza. El clásico es el ingreso per cápita. De acuerdo con este indicador se ubicó en la pobreza absoluta a las personas con ingresos inferiores a la llamada "línea de indigencia" y en la pobreza relativa a las personas cuyo ingreso iba por la "línea de pobreza" (definiciones basadas en el nivel de ingreso, Borja, 1977). Pero éste y otros sistemas tradicionales de signo cuantitativo resultaron muy poco precisos en las sociedades de grandes contrastes, lo cual obligó a buscar otros sistemas. Se intentó entonces la indagación del grado de satisfacción de las necesidades básicas de una comunidad y se formuló el parámetro denominado necesidades básicas insatisfechas (NBI) o el de los ingresos medidos en términos de la canasta familiar y se propuso el

método de línea de pobreza (LP). Pero ninguno resultó enteramente aceptable (Boltvinit, 1995).

Frente a estas deficiencias, el francés Philippe Saint-Marc propuso, en 1990, como indicador el bienestar nacional neto (BNN), que resulta de ponderar una serie de factores; renta per cápita, nivel de consumo, forma de trabajo, duración de la jornada laboral, tiempo que tarda cotidianamente del traslado del hogar al lugar de trabajo, clase de vivienda, medio ambiente y una serie de elementos cualitativos de la vida humana que han alcanzado un alto desarrollo, se ven contrarrestados por el brutal deterioro de la naturaleza, lo que degrada la vida humana. El problema con esta clase de medición de la pobreza es la complejidad con que clasifica los factores que determinan el ser pobre o no, en teoría resulta fácil el mencionar la forma de realizarlo, pero ya en la práctica se enfrenta con serias contradicciones en los procedimientos de ejecución, lo cual da como resultado cifras que distan de la realidad cotidiana.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Por su lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1994) empezó a incorporar desde 1990 una nueva fórmula de medición de las condiciones de vida que se aproxima más a las realidades profundas y contrastantes de las sociedades. Es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que introdujo nuevos elementos a la medición y combina indicadores cuantitativos y cualitativos.

Esta nueva fórmula pretende ser una medida del bienestar de un pueblo, de sus condiciones integrales de existencia, de su índice de felicidad y contiene una suma de diversos elementos que conforman la calidad de la vida humana (PNUD, 1994).

Según el PNUD el índice de desarrollo humano (IDH) comprende tres componentes básicos: la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida. La longevidad se mide por la esperanza de vida al nacer que tiene cada persona. Los conocimientos se calculan por el nivel educativo, la alfabetización de los adultos y la tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria. Y el nivel de vida por el ingreso, es decir, por el caudal dinerario que percibe periódicamente cada familia, aunque ésto no garantiza por sí solo una mejor calidad de vida. El ingreso alto es siempre una mera posibilidad de vivir mejor que depende del uso que las personas den al dinero.

Por lo tanto, según el PNUD, para 1994 no existía necesariamente una relación directamente proporcional entre ingreso y desarrollo humano. Colombia, Costa Rica, Chile, China, Madagascar, Sri Lanka, Tanzania y Uruguay han logrado reflejar el nivel de su ingreso en las condiciones de vida de sus habitantes y aún puede decirse que el progreso humano ha superado el nivel de sus ingresos, pero en otros países como Angola, Arabia Saudita, Argelia, los Emiratos Arabes Unidos, Gabón, Guinea, Libia, Namibia, Senegal y Sudáfrica, su renta nacional va por delante del desarrollo humano de sus habitantes.

Un claro ejemplo de esto en América Latina sería el caso del México, en la década de los ochenta y noventa, desde que se instauró la filosofía neoliberal en la economía, una minoría de la población se a vuelto inmensamente rica y la gran mayoría a tenido índices tendientes a la pobreza extrema, lo cual a traído como consecuencia la casi desaparición de la clase media, formándose sólo dos clases sociales: ricos y pobres. En al caso mexicano es indudable que se ha producido riqueza, el problema principal es que no se a podido ejecutar una real y equitativa distribución de esta, entre los sectores mas desprotegidos de la sociedad.

A pesar de estos errores, el IDH resultó ser para los organismos internacionales la mejor manera de medir la pobreza y con base en esta nueva fórmula, el PNUD (1994) dió una clasificacion en 1994 de los países en función de sus índices de desarrollo humano que han alcanzado. Según este cuadro, Canadá está en el primer lugar seguido de Suiza, Japón, Suecia, Noruega, Francia, Australia, los Estados Unidos de América y otros países. Se puede notar muy claramente que el escalafón de ellos, en función del desarrollo humano no coincide con el producto interno bruto. Hay países que están adelante en la medición cuantitativa (PIB) y postergados en la cualitativa (IDH). Lo que quiere decir que la distribución de su ingreso no es eficiente o que los recursos no están empleados en concordancia con las prioridades humanas.

Por otra parte, regresando a las deficiencias del IDH, el PNUD (1994) y el Banco Mundial (1994) han constatado en varios estudios que en muchos países existen diferencias de desarrollo humano entre los diferentes grupos étnicos que conforman la población, lo

cual provoca que unos grupos posean indicadores menores que la media general.

Con frecuencia la desventaja se inicia en el momento de nacer. El ejemplo más indicativo de esto es los Estados Unidos; si sólo se tomara en cuenta a la población blanca, ese país ocuparía el primer lugar en los índices de desarrollo humano, pero si sólo se contabiliza a la población negra, bajaría al puesto treinta y uno.

Algo parecido ocurría con la Sudáfrica del apartheid: su índice de desarrollo humano global según cifras de 1994 era de 0.650 puntos. Pero este se formó del promedio de 0.878 que tenía la población blanca y de 0.462 la población negra. Por lo tanto, si sólo se tomara en cuenta a los blancos, Sudáfrica estaría en el puesto 24 del escalafón mundial inmediatamente después de España, pero si sólo se contara a la población negra bajaría al puesto 123, después del Congo.

Pero estas disparidades e incongruencias no sólo se dan con el factor étnico como en el caso de los Estados Unidos y la República Sudafricana, sino también con las diferencias entre hombres y mujeres y las desigualdades regionales.

Desde esta perspectiva la pobreza está geográficamente mal distribuida. Afecta a los países del Sur. Según Jacques Diouf (1994), director general de la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO):

"88 países del mundo soportaban bajos ingresos y déficit alimentario; 44 de ellos están en África, 17 en Asia, 9 en América Latina y el Caribe, seis en el Cercano Oriente y África

del Norte y 12 en Europa y la Ex Unión Soviética. Todos estos países carecen en lo absoluto de seguridad alimentaria para su población. En los países de África subsahariana cerca de 200 millones de personas, especialmente niños, sufren de subnutrición crónica y esta cifra podría subir a 300 millones en el 2010”.

Dentro del mismo contexto para 1997 el PNUD dio a conocer en su informe anual una nueva manera de medir la pobreza, el Índice de Pobreza Humana (IPH). Con este nuevo parámetro se pretendió realizar una medición de la pobreza país por país desde la perspectiva humana sobre la base de tres variables: la vulnerabilidad a la muerte a temprana edad, el analfabetismo y un nivel de vida inferior al decente compuesto por la falta de acceso a servicios de salud, agua potable y alimentación adecuada. Esta medición se aparta de las mediciones convencionales que se basan sólo en el ingreso. Para 1998 en el informe de ese año el PNUD expone un nuevo Índice de Pobreza humana-2 (IPH-2), el cual se teorizó para medir la pobreza en los países industrializados. Al aplicarse este tipo de medición se encontró que la pobreza en estos países aumentó a finales de la década de los noventa del siglo XX. Este índice mide el porcentaje de personas mayores de 60 años, el porcentaje de la población adulta que no lee ni escribe correctamente, la proporción de la población con ingresos menores al 50% de la media de su país y finalmente la proporción de la población que no trabaja en un año o más. Esto ayudó a que, para finales de esta década, la manera de identificar a los pobres fuera más apegada a la realidad.

Por otra parte, según estimaciones del Banco Mundial en 1994, a principios de los años ochenta había en el mundo subdesarrollado 500 millones de seres humanos que vivían por debajo del dintel de la pobreza absoluta, mientras que 10 años después, en 1990, se había duplicado el número de quienes estaban en esas condiciones, con una renta menor de 370 dólares al año y por lo que era presumible que en los próximos años, como ha sucedido, se agravaría las condiciones de pobreza, hambre, desnutrición, enfermedad y analfabetismo a pesar de la existencia de zonas centrales modernas, internacionalizadas y de extraordinario desarrollo en el seno de las sociedades dualistas de los países del norte y sur de América.

Dentro de este mismo contexto y desde el punto de vista sociológico (Cruickshank, 1997):

“La pobreza va siempre acompañada de ciertos usos o modalidades sociales como la prematura iniciación de la vida sexual, el hacinamiento y la promiscuidad, la formación de familias incompletas, la falta de planificación familiar, el abandono de mujeres y niños, el trabajo prematuro de menores de edad, la emigración, el ausentismo escolar, el subdesarrollo biológico, el incremento de la delincuencia, la prostitución, la mendicidad, el alcoholismo, la vagancia. Todo ésto forma parte de lo que antropológicamente puede llamarse la cultura de la pobreza”.

Por lo tanto, la pobreza implica muchas cosas: no sólo es el hecho material de la privación de los más elementales bienes y servicios para una vida digna, sino además,

los juicios de valor que el hombre pobre emite acerca de su propia situación, según Borja (1997)

"Antes la gente solía mirar a la pobreza con la familiaridad de un objeto doméstico, que tuvo siempre un lugar en el hogar de sus antepasados, Hoy no; la convicción de que la pobreza puede y debe eliminarse conduce a la rebeldía. Se da la peligrosa ecuación política de: pobreza + juicio de valor sobre ella + rebeldía = ruptura de la paz. Lo cual ha creado problemas muy graves de gobernabilidad".

Estos problemas de gobernabilidad han provocado que desde principios de los años ochenta hasta 1997, en la mayoría de los países subdesarrollados se hayan producido conflictos relacionados con el incremento de la pobreza, llegando incluso a casi provocar el derrumbe de varios gobiernos, en otras provocó severos trastornos económicos al no lograr las masas los cambios que buscaban. Pero sin embargo, en otros países del mundo, esta tendencia a la pobreza extrema ha sido utilizada por los regímenes autoritarios para perpetuarse en el poder al manipular los temores de la población, esgrimiendo la falsa demagogia de que si no los siguen apoyando sufrirán mayores consecuencias sociales y económicas, es lo que muchos autores han llamado una nueva ideología de la política de la pobreza (Dresser, 1990; Sen, 1994; Krauze, 1977) la cual ha sido usada, ya no para solucionar de fondo el problema, sino sólo para atenuarlo y así provocar una falsa solución temporal, lo que casualmente coincide con los tiempos electorales.

2.5.3.- LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA.

El encontrar en la literatura latinoamericana diversas definiciones de pobreza debe tener un interés académico, porque las definiciones implican cuantificaciones diferentes de una realidad y por lo tanto evaluaciones diversas sobre el proceso de desarrollo humano en los distintos países, y lo más importante, sobre las políticas y los recursos necesarios destinados a los sectores sociales para aliviar o erradicar sus problemas.

Como se ha visto en la perspectiva mundial de las teorías de la pobreza, las definiciones que se exponen son fundamentalmente operativas, las cuales tienen como objetivo principal buscar o identificar cuál es la línea de corte entre pobre y no pobre, faltando una definición más ontológica si se quiere, sobre lo que es "ser pobre" y el significado social que ésto conlleva.

Por lo tanto, no se pretende ignorar los trabajos antropológicos y etnográficos existentes entre los que se encuentran los de Oscar Lewis (1978) los cuales son los más conocidos, pero parece ser que falta una integración entre este tipo de trabajo de corte académico y los que tienen un objetivo de planificación de políticas gubernamentales. Es decir, los gobiernos o los teóricos del mismo, cuando proyectan una política anti-pobreza, realizan sus propias investigaciones del problema y no toman en cuenta el acervo que existe sobre el mismo. Esto provoca la diversidad conceptual, que dificulta el abordaje teórico de la problemática, por lo tanto, al no tener bien definido lo que se va

integración social y del acceso a las oportunidades", con lo cual integra en la definición nuevamente el concepto de ingresos y el de satisfacción de necesidades, sumándole el de marginalidad. Se discute aún sobre la pertinencia de conceptos de pobreza relativos y absolutos.

Finalmente, el PNUD en su informe de 1997, distingue tres perspectivas de la pobreza, las cuales se deben de respetar al momento de intentar clasificarla:

****Perspectiva del ingreso:** una persona es pobre sólo cuando su nivel es inferior a la línea de pobreza que se ha definido. Muchos países han adoptado líneas de pobreza de ingreso para vigilar los progresos hechos en la reducción de la incidencia de la pobreza. Con frecuencia se define la línea de pobreza en términos de tener ingresos suficientes para comprar una determinada cantidad de alimentos.

***Perspectivas de las necesidades básicas.** La pobreza es la privación de los medios materiales para satisfacer en medida mínimamente aceptable las necesidades humanas, incluidos los alimentos. Este concepto de pobreza va más allá de la falta de ingreso privado: incluye la necesidad de servicios básicos de salud y educación y otros servicios esenciales que la comunidad tiene que prestar para impedir que la gente caiga en la pobreza. Reconoce además la necesidad de empleo y participación.

***Perspectiva de la capacidad:** La pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas para funcionar, una persona que carece de la oportunidad para lograr algunos niveles mínimamente aceptables de esos funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes a este análisis pueden variar de los físicos, como estar bien nutrido, estar vestido y vivir en forma adecuada, evitar la morosidad previsible, hasta

logros sociales más complejos, como participar en la vida de la comunidad. El criterio de capacidad concilia los conceptos de pobreza absoluta y relativa, ya que la privación relativa de ingreso y productos puede provocar una privación absoluta de capacidad mínima”.

Retornando al ámbito latinoamericano, según Schubert (1995), los analistas de pobreza distinguen entre pobreza absoluta y pobreza relativa:

“se habla de pobreza relativa cuando las unidades bajo análisis son pobres en relación con las otras unidades a ser especificadas. La pobreza absoluta en cambio, caracteriza la situación de la unidad bajo análisis sin entrar a hacer comparaciones de ningún tipo. Se habla de pobreza absoluta cuando la vida de los involucrados se ve afectada por carencias físicas y socioculturales. Cuando se ve amenazada la subsistencia física (expresada en términos de alimentación, indumentaria, vivienda) se habla especialmente de pobreza absoluta primaria. En cambio, se refiere a pobreza absoluta secundaria cuando se está ante una marginación de la vida social normal, o dicho en otras palabras, cuando no se alcanza un mínimo existencial que responda a las convenciones sociales y culturales”.

Se señala que existen dos formas de enfocar la pobreza absoluta: desde una óptica microeconómica y desde un enfoque macroeconómico. La primera es cuando un individuo o una unidad familiar pueden satisfacer sus necesidades básicas. En cambio, la pobreza macroeconómica se produce cuando el habitante medio de un país vive por debajo del mínimo de subsistencia. Por lo tanto el concepto de pobreza microeconómica

enfoca la problemática concreta del individuo, en tanto que el macroeconómico, la pobreza específica de un país.

En esta perspectiva, también existe una corriente de pensadores que han reflexionado sobre las causas que originan la pobreza, dentro de los cuales destacan:

Marx (1867), en quien se inspiran distintos autores, él menciona que el modelo de acumulación capitalista produce constantemente una población obrera excesiva para las necesidades de explotación del capital, que a su vez se convierte en un "ejército industrial de reserva", por lo que la generación de pobreza es inherente al modelo capitalista.

Griffin, (1984) afirma que "Los países... sólo pueden volverse subdesarrollados, es decir, estructuralmente empobrecidos como resultado de la operación de fuerzas peculiares de un sistema capitalista."

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Raúl Prebisch de la CEPAL, (1981) quien desarrolló con detenimiento el pensamiento sobre teoría de la dependencia internacional en el sistema capitalista, afirmaba que " en el curso espontáneo del desarrollo, la periferia tiende a quedar al margen de ese proceso de industrialización en la evolución histórica del capitalismo. Más que un designio de exclusión, este fenómeno es la consecuencia del juego de las leyes del mercado en el plano internacional". Según este autor, en las sociedades de capitalismo periférico, la estructura de ingresos no evoluciona de manera coherente con los cambios

técnicos y ocupacionales y sólo se transfiere parte del fruto del progreso técnico a una proporción limitada de la fuerza de trabajo que, sobre todo por su poder social, ha podido adquirir las calificaciones cada vez mayores exigidas por la técnica.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1981) dice con respecto a la pobreza rural que "la distribución de los bienes, principalmente tierras, es la causa fundamental del grado de desigualdad y la pobreza rural".

Helio Jaguaribe (BID-PNUD, 1999) elige un abordaje distinto y distingue tres orígenes de la pobreza, con lo que aparentemente se afilia a la existencia de más de una causa y modalidad de la misma:

" 1) la pobreza que es producto de la dualidad básica de las sociedades latinoamericanas; 2) la pobreza que es el efecto de los ajustes económicos neoliberales, no suficientemente compensados; y, 3) la pobreza producida por la persistencia de las sociedades agrarias de economía primitiva, que están sometidas a explotaciones violentas por las oligarquías terratenientes o sus sucesores."

Afirma sin embargo, que la gran mayoría de la pobreza latinoamericana es producto del dualismo social.

Como se nota, los documentos de organismos internacionales en general parten de una actitud "contemplativa-descriptiva" pero sin aventurarse en cuáles son las causas de la

situación actual de pobreza. Así, el BID (1997) afirma que "la crisis de los ochenta encontró a los países latinoamericanos con grandes rezagos desde el punto de vista social. La crisis puso de manifiesto nuevamente la estructura inequitativa de las sociedades latinoamericanas, toda vez que la mayor parte de los costos del ajuste recayeron sobre los grupos de ingresos bajos y medianos". Más adelante, el mismo documento señala que: "Las raíces profundas de la pobreza en la región se derivan de la insuficiencia del excedente económico, de su apropiación inequitativa y de la insatisfacción de necesidades humanas básicas, originada en una inadecuada estructura de la oferta o de la demanda de medios de satisfacción para las mismas".

Por su parte, Enrique Iglesias, Presidente del BID (1994) intentó una explicación sobre la base de otros elementos no considerados habitualmente, cuando afirma que:

"Los factores productivos clásicos - capital, trabajo y tierra - son elementos que sólo explican parcialmente la generación de riqueza. En un reciente informe de la OCDE se señala que los llamados factores clásicos del crecimiento económico explican sólo un 50 por ciento del progreso y que todos los otros elementos que se han considerado residuales, adquieren cada vez más importancia".

Los tres elementos residuales que destaca son la educación, la reforma agraria y el buen gobierno.

Por otra parte, según Sen (1962), "hay un núcleo irreducible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria, visibles en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama relativo. El enfoque de la privación relativa complementa, más que compite, con esta preocupación con la desposesión absoluta"

La mayoría de los trabajos que se han realizado en Latinoamérica, sin embargo, han considerado la pobreza con un criterio relativo, utilizando una de dos metodologías: establecer "líneas de pobreza" o identificar el grado de necesidades básicas insatisfechas. Altimir (1981) explicita los fundamentos de esta opción metodológica cuando afirma que los conceptos de pobreza y de necesidades básicas "se relacionan con un contexto social específico y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida", por lo que son necesariamente relativas. Esta relatividad dificulta asimismo la comparación a lo largo del tiempo.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

En este contexto, Sonntag (1999) menciona lo siguiente sobre la pobreza en América Latina:

"La pobreza es para unos, explícita o implícitamente, el resultado de la incapacidad de sociedades enteras (y de los individuos que las conforman) de enfrentar con éxito las transformaciones que resultan de la globalización y que desaparecerá en la medida en que tales cambios alcancen las culturas sociales y las mentalidades individuales y las guíen hacia la competitividad o en que sus efectos benéficos lleguen a todos los

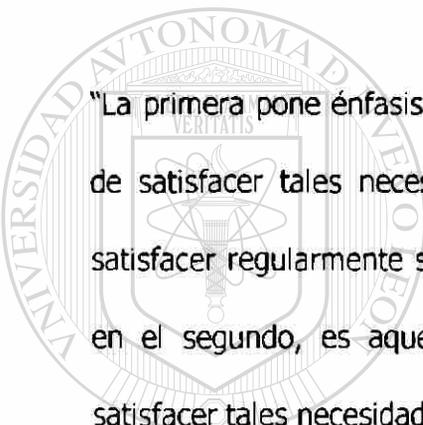
sectores, grupos y clases y los individuos que los conforman (*efecto goteo, derrame o trickle-down effect*). Para otros, la pobreza no es ninguna novedad sino una característica intrínseca del funcionamiento del sistema histórico vigente, la cual se ha hecho más extendida en la actualidad por la acción especialmente concentradora que dicho funcionamiento tiene hoy día. En consecuencia, los unos creen en la posibilidad de "erradicar la pobreza", los otros en la necesidad de que los pobres se concienticen, se organicen en estructuras (productivas y laborales) cuasi-antisistémicas y luchen contra su condición de tales".

Los últimos años en Latinoamérica, el concepto de pobreza ha cedido espacio al de *exclusión*, esto es: una suerte de *apartheid* no fundado en el color de la piel sino en la incapacidad de participar en la modernización de nuestras sociedades, en el desacoplamiento de muchos de sus miembros en su funcionamiento y dinámica. Se justifica que también las situaciones anteriores de pobreza y marginamiento significaban de hecho una exclusión de esta naturaleza (CEPAL, 1999). Esto puede ser cierto, pero la situación de finales de la década de los noventa es más complicada de lo que pronosticaban los organismos regionales americanos, en virtud de que la exclusión no es una situación transitoria sino que, una vez creada para el que la va a sufrir, tiende a ser permanente.

Según Seré (1996), estudios empíricos de los años sesenta y setenta demostraron que los pobres o marginales entraban y salían del proceso de modernización, obteniendo y perdiendo por ejemplo oportunidades de empleo a lo largo del tiempo. En época de crisis el que pierda un empleo estable lo puede perder para siempre, cayendo así en la

exclusión como un nuevo espacio social y crecientemente cultural-político de las sociedades. Guardando las distancias, podría decirse que a esta situación es aplicable lo que han comentado políticos y analistas de los países desarrollados: el drama del desempleo no está en la situación que crea, sino en que esta situación tiende a ser permanente para un mayor número de población.

Finalmente, según Enzo del Búfalo (1997), la definición de pobreza en América Latina debe ser visualizada desde dos vertientes:



“La primera pone énfasis en las necesidades insatisfechas y la segunda en la capacidad de satisfacer tales necesidades. En el primer caso, el pobre es aquel que no logra satisfacer regularmente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda y educación; en el segundo, es aquel que no tiene la capacidad para generar los medios para satisfacer tales necesidades”.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN[®]
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Un segundo problema lo ofrece el concepto de capacidad para generar medios de satisfacción de las necesidades. Esto significa que el pobre es pobre porque es incapaz de producir sus medios de satisfacción. Según del Búfalo, lo fundamental es determinar si no los produce porque no tiene la destreza para trabajar adecuadamente o porque, aún teniéndola, no logra conseguir un empleo idóneo. En el primer caso, su incapacidad radicaría en su falta de habilidades personales que le impiden ser empleado productivamente por el sistema económico. En el segundo caso, es el propio sistema económico el que no puede absorberlo al margen de sus habilidades personales, con frecuencia se confunden estos dos aspectos del problema en los países en desarrollo.

Termina diciendo del Búfalo (1997):

“Los analistas que se basan en modelos macroestadísticos inspirados en los principios de la teoría económica neoclásica y que muestran una fuerte correlación entre el nivel de educación y nivel de ingreso, tienden a establecer una relación de causalidad entre el nivel de educación y pobreza y concluyen erróneamente que la falta de educación adecuada es la causa de la pobreza. Pero se puede perfectamente invertir la relación y establecer que la pobreza es la causa de la falta de educación adecuada. Esta visión de la pobreza se basa en una inferencia ilegítima, si bien es cierto que para un individuo particular, mejorar su nivel de educación significa aumentar las posibilidades de lograr un empleo mejor remunerado, ésto no es válido para la sociedad como un todo, la cual necesita elevar el excedente disponible para mejorar la educación. La satisfacción de las necesidades depende de la capacidad de generación de riqueza del sistema económico y ésta a su vez depende de dos factores: una es la capacidad personal –el capital humano-

, la otra es la capacidad tecnológica del sistema – los medios de producción o capital.

La pobreza no es pues una condición estrictamente individual, sino un fenómeno social que trasciende el nivel de educación o la destreza que la persona pueda tener. Ambos aspectos son correlativos y en conjunto determinan la productividad social de un sistema cualquiera”.

2.5.4.- LA PERSPECTIVA MEXICANA.

Desde 1917, cuando se promulgó la Constitución de México, ninguno de los gobiernos nacionales emanados de la revolución definió con claridad la noción que estos tuvieron del concepto de pobreza y la forma en que combatirían el problema (Delgado, 1997). Ni Carranza, ni Obregón y Calles exponen en sus planes de gobierno alguna referencia a la población de este problema, el cual existía en un porcentaje no determinado después de la crisis mundial de 1929. Los problemas políticos que tuvieron estos gobiernos provocaron que no se prestara atención a las cuestiones sociales, se buscó remediar los problemas económicos sólo de nivel macro, el micro se dejó para cuando la situación del país se estabilizara, lo cual sucedió con el gobierno del Lázaro Cárdenas.

En el gobierno de Cárdenas tampoco se esgrimió un concepto de pobreza, aunque se debe mencionar que este régimen instrumentó una política social que benefició a las masas campesinas y obreras de bajos recursos y un programa específico para resarcir la cultura indigenista e inmiscuirlos en el nuevo México cardenista. La “praxis indigenista” de Cárdenas consistía en una nueva perspectiva que rechazaba la vieja idea de tratar de incorporar al indígena al contexto de desarrollo nacional desarraigándola de sus

tradiciones y costumbres. Cárdenas no pretendía una resurrección de los sistemas indigenistas precortesianos o el estancamiento incompatible con la vida actual, pero sí pensaba que (Campos, 1995):

“Lo que se debe sostener es la incorporación de la cultura universal al indio, es decir, el desarrollo pleno de todas las potencias y facultades nacionales de la raza, el mejoramiento de sus condiciones de vida, agregando a sus recursos de subsistencia y de trabajo todos los implementos de la técnica, de la ciencia y del arte universal, pero siempre sobre la base de la personalidad racial y el respeto de su conciencia y su identidad”.

En los gobiernos de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y de Miguel Alemán (1946-1952), no existió ninguna referencia o noción sobre el concepto de pobreza, a pesar de que en estos años, a consecuencia de la segunda guerra mundial, nuestro país se benefició de la maquila de guerra, lo cual redujo la pobreza prevaleciente. En el mandato de Alemán, tampoco se manejó alguna definición de pobreza, porque con el incremento en la obra pública y la consolidación de la industria del turismo, aunado al correcto manejo de las finanzas públicas, había provocado un incremento real en los índices del crecimiento económico, con lo que el gobierno presumía que la población en la categoría inexacta de pobre era mínimo (Delgado, 1997).

Para mediados del sexenio de Adolfo Ruíz Cortinez (1952-1958) ya se había logrado estabilizar la economía nacional y se entró al auge económico llamado pomposamente “desarrollo estabilizador” el cual prevaleció con no pocos inconvenientes hasta 1970, al

finalizar el gobierno de Gustavo Días Ordaz. Durante estos años, la noción de pobreza se borró del ideario del gobierno y del régimen, ya sólo se le recordaba en las películas de Buñuel, Pedro Infante y otras glorias de la época de oro del cine nacional donde se explotaba la concepción de pobre, mostrando al pueblo como si fuera una extrañeza cultural de la que se podía salir fácilmente, sólo con el esfuerzo colectivo. Con ésto, la dictadura revolucionaria se fortaleció y la noción de pobreza se esfumó en la estrategia de pan o palo, a pesar de esto, según Campos (1995), sobre la base de un estudio de Hernández-Laos (1980 y 1990), al finalizar esta época había 32 millones de mexicanos en situación de pobreza, lo cual representaba un 68% del total de la población.

Por su parte, durante el gobierno de Luis Echeverría se comenzó a usar una noción de pobreza que se formuló en base las definiciones que se gestaron en Latinoamérica, principalmente las concepciones de la CEPAL, este organismo comenzó a usar la palabra marginación como sinónimo de pobreza, usado con ciertas atenuantes. Esto provocó que no se buscara la creación de una definición acorde con las condiciones del país, sino sólo se adecuara la usada en la región. A pesar de que la estrategia gubernamental se cimentó en el "populismo", el cual tenía como propósito fundamental la satisfacción de la mayoría de los satisfactores sociales para que el régimen controlara la masa poblacional. Aunada a esta estrategia se instrumentó la política de "coptar" a los disidentes políticos que se habían gestado a finales de los sesenta y principios de los setenta, con lo que se creó un falso espejismo de prosperidad en el país (Agustín, 1994). Para finales de 1976, los desequilibrios causados por el manejo erróneo de las

finanzas públicas, provocaron la primera crisis económica sexenal, la cual deja al descubierto los equívocos en que había caído el gobierno. A final de cuentas la demagogia populista incrementó la pobreza cuantitativa en el país, al llegar a 37 millones de personas pobres, porcentualmente esta había disminuido al 58% (Campos, 1995).

Fue hasta el gobierno de José López Portillo (1976-1982) cuando se elaboró un programa destinado a solucionar la problemática de la pobreza en México. Dicho programa se creó en 1977 y se llamó Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). En los principios básicos de este organismo se definió, por primera vez, una noción de pobreza, pero se usó la palabra marginación como sinónimo, por lo tanto, están en esta situación:

“Aquellos grupos que han quedado la margen de los beneficios del desarrollo nacional y de los beneficios de la riqueza generada, pero no necesariamente al margen de la generación de esa riqueza ni mucho menos de las condiciones que la hacen posible”.

Esta definición rechazaba el enfoque dualista (Boltvinit, 1995), según el cual los grupos y regiones marginadas lejos de contribuir al desarrollo constituyen una limitante de éste. Se vanagloriaba que México, a pesar de contar con más del 50% de su población en situación de pobreza, el crecimiento económico no se había detenido por la crisis de 1976 y en el sexenio de López Portillo siguió aumentando, por lo que la población pobre

disminuyó, llegando a representar un 48% de la población, casi 40 millones de personas (Hernández-Laos, 1995).

Ya en el gobierno de Miguel de la Madrid, se prosiguió con la instrumentación del COPLAMAR, pero aunado a la severa crisis económica que sufrió el país de 1982 a 1988, de poco sirvieron las políticas de este programa, por lo que la pobreza aumentó hasta llegar a abarcar al 60% de la población, aproximadamente 50 millones de personas (Hernández-Laos, 1992). Fue en estos años en que se clasificó el concepto de pobreza en: pobreza relativa, pobreza extrema y pobreza absoluta, los se ponderaban según la tenencia o no de ciertos factores como el ingreso, vivienda, tipo de vivienda, servicios públicos generales y el acceso a la educación básica. En este contexto se decía que en esos años 23 millones de personas vivían en la pobreza extrema. Fue cuando se inició la cuasidesaparición de la clase media, lo cual provocó que mucha gente pasara a engrosar las filas de la pobreza (Campos, 1995).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Por otra parte, en un ambiente de crisis económico-política que envolvía el país a finales de 1987, en 1988 se llevó a cabo en el país el proceso y las elecciones federales donde se elegirían diputados, senadores y presidente de México. El escenario de la economía nacional era alarmante, se tenía una inflación de más del 100%, el poder adquisitivo disminuyó un 28%, la deuda externa sobrepasaba los 100 mil millones de dólares, por lo que las perspectivas para el país no eran buenas. En cuanto al aspecto político la situación era caótica, se tenía un candidato a la presidencia del régimen (PRI) Carlos Salinas de Gortari apoyado sólo por una fracción del sistema político mexicano, lo cual

generó en un proceso electoral desastroso, que casi provocó la caída del sistema el 6 de julio de 1988. A pesar de los problemas electorales y postelectorales, Carlos Salinas resultó electo, pero estas circunstancias le quitarían poder de decisión en las cuestiones de trascendencia nacional (Krauze, 1997).

A pesar de iniciar el gobierno de Salinas en la situación descrita, éste comenzó lanzando un plan social, cuyo objetivo principal sería el combate a la pobreza, el cual se llamó; Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

El Pronasol tenía el propósito de intensificar las acciones que tendieran a corregir los desequilibrios económicos provocados por los gobiernos anteriores y que eran los causantes fundamentales de la pobreza que sufría más de la mitad de la población de México en 1989 (Delgado, 1997). El programa estaba destinado a constituirse en un instrumento que atendería de forma inmediata las necesidades y demandas de los sectores de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, abarcando los siguientes rubros: educación, vivienda, salud, alimentación, empleo, ecología e infraestructura productiva (Campos, 1997, Dresser, 1994).

En un análisis superficial, esta política social tenía las mismas características que la instrumentada con el COPLAMAR, además de retomar varios programas del mismo y adecuarlos a la nueva política: pero, ésta presentaba un elemento distintivo, pretendía involucrar a las comunidades beneficiadas por el programa en su planeación, instrumentación (aportación económica), ejecución y vigilancia de las políticas

destinadas al mejoramiento de su nivel de vida. Al realizar un análisis exhaustivo de los postulados teóricos del Pronasol se descubre que estos se basan en varias teorías expuestas en la tesis doctoral de Carlos Salinas de Gortari, llamada: Producción y Participación Política en el Campo: caso práctico, comunidades rurales del Estado de Puebla y Tlaxcala, la cual se realizó para conseguir el grado de doctor en la Universidad de Harvard en 1977, la cual fue publicada en 1982 por el Fondo de Cultura Económica.

Específicamente las coincidencias localizadas están en la parte II, la cual analiza el tema de la "Política Cotidiana y el Apoyo al Sistema en las Áreas Rurales": menciona las condiciones en que se debería dar la participación y cooperación de los campesinos en las labores de mejoración de las condiciones de sus comunidades en los aspectos económicos y sociales. Esto va encaminado a que el campesino se convierta en un colaborador de programas afines al gobierno y al régimen en el poder (Salinas, 1982, p. 87-102).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

La elaboración de esta propuesta de Salinas fue resultado de demostrar, en la misma investigación, que las políticas "populistas" y "paternalistas" de los gobiernos revolucionarios, los cuales implicaban un mayor gasto público, no le aseguraba el apoyo incondicional de la población beneficiada con algún programa económico, político o social. Por ésto, él propugna que se involucre en la planeación y ejecución de dichos programas a las propias gentes beneficiadas. Lo que logrará que ellos sientan como propios los beneficios esperados. La cooperación se daría de manera económica o con la mano de obra. Respecto a esto, en su tesis menciona: "la participación, además de

lograr objetivos de eficiencia y equidad, tiene un significado político fundamental: está en el centro del desarrollo democrático, un Estado que no permite la participación activa de sus ciudadanos corre el peligro de perder legitimidad además de eficiencia estructural" (Salinas, 1982, p. 337).

En el mismo contexto observa:

"Se requieren elementos adicionales a la participación de las poblaciones beneficiadas en los programas de gobierno para que éste tenga éxito. Destacando el liderazgo de los funcionarios gubernamentales. En este caso el programa debe contar con un cuerpo de líderes extensionistas, es decir, divulgadores, generadores de acciones dirigidas a apoyar al sistema político" (Salinas, 1982, p. 339).

En esta aseveración descansa el postulado fundamental del Pronasol, el cual, desde un principio estuvo destinado para reforzar el poder del régimen existente (Dresser, 1991). Además, se debe hacer notar que en ningún lado de toda la investigación se encuentra una crítica directa a como funcionaba el "Sistema Político Mexicano", sólo se refiere a la deficiencia de la distribución del gasto público. Tal parece que la visión de Salinas daba por hecho la inmovilidad eterna del sistema político, lo que él buscaba no era desaparecerlo, sino modernizarlo.

A finales de 1989, cuando se inició el Pronasol, el cual como objetivo básico la disminución de la pobreza y la pobreza extrema, establecía una definición de ellas:

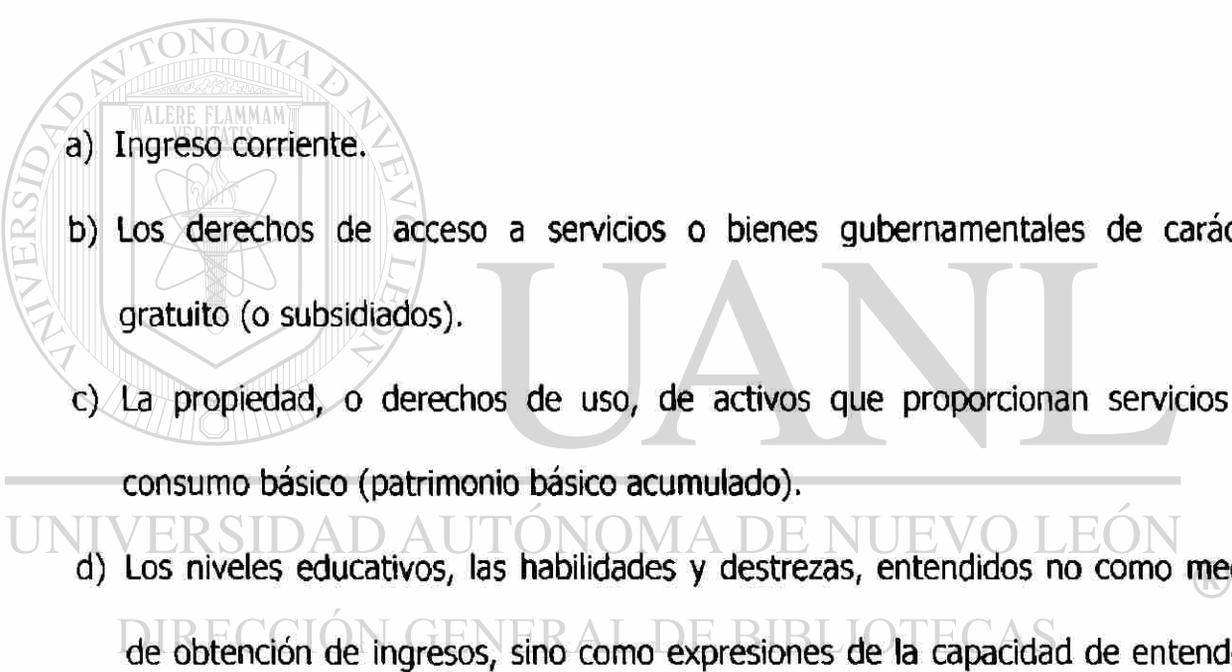
"Está en la pobreza aquella parte de la población que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo; mientras que la pobreza extrema es aquella parte de la población que no satisface ni siquiera el 60% de estas necesidades" (Consejo Consultivo Pronasol, 1991, p. 29).

Esta definición planteada en el Pronasol, con la cual se quería medir el índice de pobreza de la población, resultó ser subjetiva en la práctica, porque cuando se aplicó a la realidad dificultó la delimitación de quiénes estaban en situación de pobreza o de pobreza extrema, al incluir para esta clasificación una cantidad de factores o variables a cumplir para estar en algún nivel de pobreza. En definitiva, se realizó una clasificación de manera deficiente, lo cual trajo en consecuencia una mala distribución de los recursos económicos y materiales destinados a disminuir el problema de pobreza. Esto sucedió con el Pronasol principalmente entre 1990 y 1994, años del mayor auge del programa.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Dentro del contexto de la definición mencionada, desde 1963 las distintas políticas anti-pobreza hasta 1992, en pleno funcionamiento del Pronasol, se utilizó como instrumento para medir la pobreza la variante de la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) del método de la Línea de Pobreza (LP) desarrollada como parte de los trabajos de investigación de CLOPAMAR destinados a combatir la pobreza.

Después de 1992 se empezó a utilizar el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP), del cual el Dr. Julio Boltvinik (1996) explica que combina dos metodologías: por una parte, la de LP en su variante de CNSE; y, por la otra, la de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en su versión mejorada. Su fundamento es la siguiente concepción de las fuentes de bienestar de los hogares y la crítica de los métodos de LP y de NBI a partir de ésta: Continúa diciendo que dadas sus necesidades cuya variabilidad se suele subestimar, la satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar depende de las siguientes seis fuentes de bienestar:

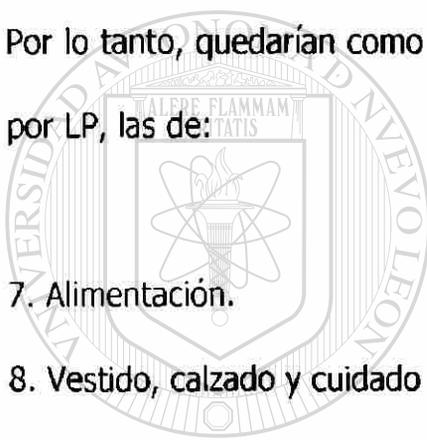
- 
- a) Ingreso corriente.
 - b) Los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados).
 - c) La propiedad, o derechos de uso, de activos que proporcionan servicios de consumo básico (patrimonio básico acumulado).
 - d) Los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer.
 - e) El tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso y para las labores domésticas.
 - f) Los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar.

En consecuencia, según Boltvinik, debería identificarse por NBI la satisfacción de las siguientes necesidades:

1. Los servicios de agua y drenaje.
2. El nivel educativo de los adultos y la asistencia escolar de los menores.
3. La electricidad.
4. La vivienda.
5. El mobiliario y equipamiento del hogar.
6. El tiempo libre para recreación.

Por lo tanto, quedarían como necesidades cuya satisfacción-insatisfacción se verificaría por LP, las de:

7. Alimentación.
8. Vestido, calzado y cuidado personal.
9. Higiene personal y del hogar.
10. Transporte y comunicaciones básicas.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Finalmente, Boltvinik comenta la limitación principal de los métodos de líneas de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas tal como se aplicó en América Latina en la década de los ochenta y a principios de la de los noventa del siglo XX, consiste en que proceden: el primero, como si la satisfacción de necesidades básicas dependiera solamente del ingreso o del consumo privado corriente de los hogares; el segundo, en sus aplicaciones usuales, elige indicadores de satisfacción de necesidades que básicamente dependen en América Latina de la propiedad de activos de consumo

(vivienda) o de los derechos de acceso a servicios gubernamentales (agua, eliminación de excretas y educación primaria), por lo cual implícitamente deja de tomar en cuenta las demás fuentes de bienestar.

Es decir, desde la visión de Boltvinik, el método LP no toma en cuenta las fuentes b) a f) de la MMIP cuando se compara la línea de pobreza con el ingreso del hogar, o las fuentes b) a e) del mismo método cuando se compara con el consumo. Por su parte, el método NBI, tal como se ha venido aplicando en América Latina deja de considerar el ingreso corriente y las fuentes d) a f). Es decir, ambos tienen una visión parcial de la pobreza, por lo cual tienden a subestimarla. En la medida en que las fuentes de bienestar consideradas por ambos métodos son distintas, en este sentido se puede concluir que más que procedimientos alternativos, como se les suele considerar, son complementarios.

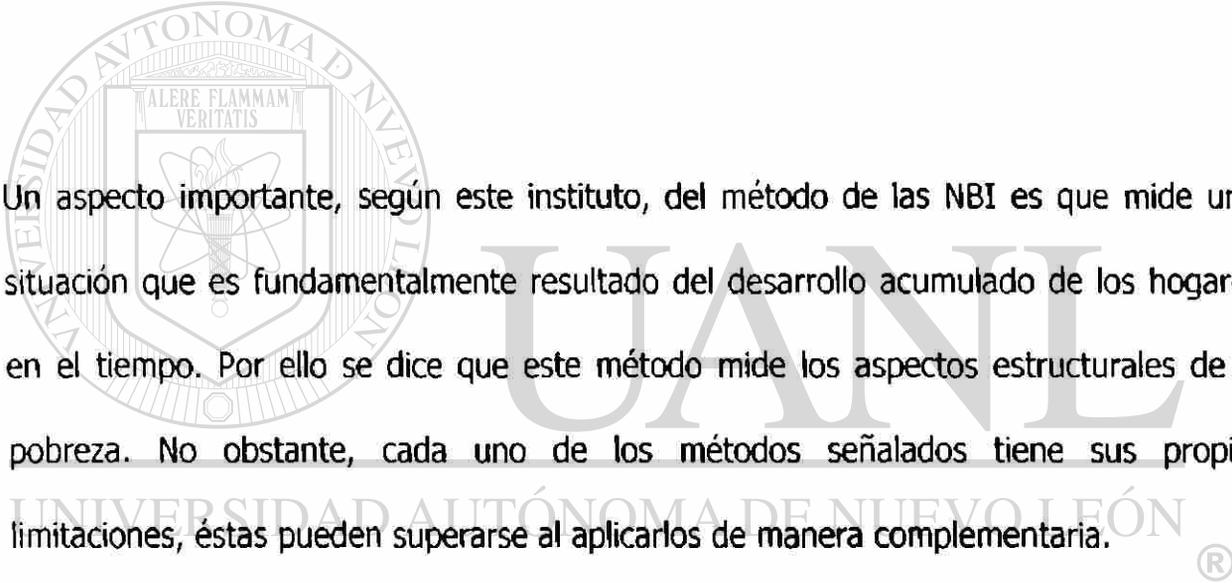
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Dentro del mismo contexto el Instituto de Estadística e Informática de Perú (1999)

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

indica lo siguiente sobre los métodos de LP y NBI: El ingreso o el gasto, en el marco del método de la línea de la pobreza, sólo permiten satisfacer necesidades básicas vía la adquisición de bienes y servicios que pueden obtenerse en el mercado, pero no toma en cuenta lo que se ofrece fuera del mercado, como es el caso de los servicios públicos (colegios, saneamiento, etc.) y el hábitat, los que sí son considerados por el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Del mismo modo, el método de las NBI no toma en cuenta adecuadamente los diversos bienes y servicios que se adquieren a través del mercado, los que sí son considerados por el método de la línea de la pobreza. Otros problemas que presenta este método son: todos los indicadores tienen el mismo peso; se considera como pobre a un hogar que indistintamente tiene 1 ó 3 NBI, o a un hogar que tiene 1 ó 4 niños que no asisten a la escuela; privilegia a los indicadores de vivienda, y da poca importancia o mide sólo de manera aproximada otras necesidades importantes como la nutrición y la salud.



Un aspecto importante, según este instituto, del método de las NBI es que mide una situación que es fundamentalmente resultado del desarrollo acumulado de los hogares en el tiempo. Por ello se dice que este método mide los aspectos estructurales de la pobreza. No obstante, cada uno de los métodos señalados tiene sus propias limitaciones, éstas pueden superarse al aplicarlos de manera complementaria.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En cuanto al MMIP, comentan al respecto que él mismo es una combinación de los métodos de la línea de pobreza y NBI, donde se expresa la condición humana en términos de su capacidad para acceder a los bienes o servicios más elementales obtenidos tanto en el mercado como fuera de él. Con este método MMIP se clasifica a la población en los siguientes cuatro grupos: a) **pobres crónicos**, quienes tienen al menos una NBI, ingresos o gastos por debajo de la Línea de Pobreza; b) **pobres recientes**, quienes no tienen ninguna NBI, pero sus ingresos o gastos están por debajo

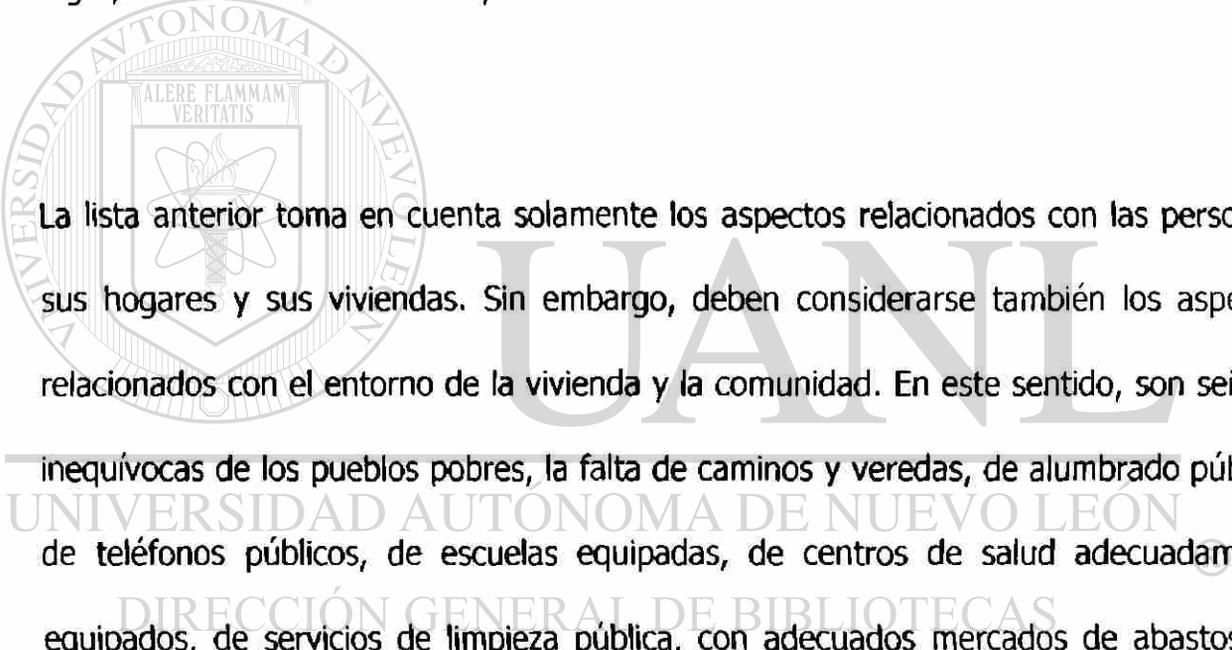
de la Línea de Pobreza; c) **pobres inerciales**, quienes tienen al menos una NBI, pero sus ingresos o gastos están por arriba de la Línea de Pobreza, y, d) **integrados socialmente**, quienes no tienen ninguna NBI y sus gastos están por arriba de la Línea de Pobreza.

Es decir, según esto, el método integrado permite reconocer segmentos diferenciados entre los pobres para definir las políticas económicas y sociales. La población objetivo identificada por el método de la línea de la pobreza (individuos con ingresos o consumos insuficientes) requiere de políticas salariales, de empleo, de generación de ingresos, es decir, de políticas económicas. Por su lado, la población objetivo identificada por el método de las NBI requiere políticas que permitan el acceso a servicios de agua, educación, viviendas adecuadas, etc., es decir, de políticas sociales.

Por lo tanto, señala el instituto que cuando se trabaja con el método integrado, la suma de todos aquellos con algún signo de pobreza es mayor que la que da cualquiera de los dos métodos que le dan origen.

En la medida que los indicadores utilizados por ambos métodos tienen comportamientos diferentes a lo largo del tiempo, podrían identificarse situaciones de pobreza estructural (bajo el enfoque del método de las NBI) y de pobreza coyuntural (bajo el enfoque del método de la línea de pobreza).

Los métodos mencionados en las líneas anteriores obviamente hacen una síntesis de las características de la pobreza, con el fin de operacionalizar un indicador que permita hacer un seguimiento en el tiempo. En esencia, la pobreza es un fenómeno complejo que se manifiesta de múltiples maneras: elevadas tasas de analfabetismo, desnutrición, incomunicación, aislamiento especial, no acceso a servicios básicos, alta mortalidad infantil, alta fecundidad, sub-empleo, informalidad, falta de equipamiento básico en el hogar, contaminación ambiental, etc.



La lista anterior toma en cuenta solamente los aspectos relacionados con las personas, sus hogares y sus viviendas. Sin embargo, deben considerarse también los aspectos relacionados con el entorno de la vivienda y la comunidad. En este sentido, son señales inequívocas de los pueblos pobres, la falta de caminos y veredas, de alumbrado público, de teléfonos públicos, de escuelas equipadas, de centros de salud adecuadamente equipados, de servicios de limpieza pública, con adecuados mercados de abastos, de servicios de correos, alto riesgo de robos en las zonas urbanas, etc.

Todo lo anterior obedece a la misma dinámica de asentamiento poblacional que adoptan estos grupos humanos, de tal manera que a pesar de los esfuerzos del Estado por ampliar la cobertura de sus servicios, siempre aparecen poblaciones nuevas por atender. Esto hace necesario prestar atención a un conjunto complementario de indicadores con

el fin de evaluar mejor la tendencia de evolución de la población pobre, considerando así un espectro más grande de información para ayudar a entender mejor el proceso de la pobreza y ayudar a su erradicación mediante la focalización.

Dentro de este mismo contexto, para 1995, la Sedesol en México adoptó el MMIP para realizar los cálculos de la pobreza en el país, a pesar de esto, los resultados obtenidos por la Secretaría no resultaron convincentes totalmente, ya que en México siempre queda el resabio del manejo político que se le pueda dar a los mismos, ésto a pesar de la mayor vigilancia por parte de los partidos políticos y las ONGs sobre las políticas anti-pobreza del gobierno.

Por otra parte, al mismo tiempo que terminó el sexenio salinista en diciembre de 1994 llegó a su fin, de forma explícita, la existencia del Pronasol, por que ya con el gobierno de Ernesto Zedillo no se publicitaban las labores que todavía realizaba el Pronasol. No fue hasta en agosto de 1997 cuando oficialmente desapareció el Pronasol al ser creado el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) el cual dependería de la Secretaría de Desarrollo Social, la que se encargaría de la administración general del programa. En lo operativo el Progresá es igual al Pronasol, en lo que difieren es en cuanto a la población base que atendieron para solucionar el problema de la pobreza. Mientras el Pronasol atendió prioritariamente a la gente con niveles de pobreza y pobreza extrema, el Progresá sólo estaba destinado a la población en pobreza extrema (SEDESOL, 1997 y 1999).

Este cambio de perspectiva del Progresista con respecto al Pronasol provocó que el avance logrado por el programa salinista en la lucha contra la pobreza se desechara por cuestiones políticas, aunado a que como mencionamos, el Progresista comenzó a funcionar hasta agosto de 1997, lo que implicó que durante casi 2 años no existiera un programa social de combate a la pobreza, todavía estaba el Pronasol, pero parecía que no se le quería mencionar en los medios oficiales (Domínguez, 1999). En este contexto, de los documentos oficiales que se han revisado del Progresista, no se ha encontrado una definición de pobreza extrema, al parecer siguen sustentando la definición usada en el Pronasol con todas las implicaciones mencionadas líneas arriba, las cuales marcan el rumbo de esta política.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2.6.- EL ORIGEN DEL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La discusión y el estudio de las políticas públicas inicio en el marco de las ciencias sociales norteamericanas (Aguilar, 1992) informalmente en los años veinte, por estudios Charles E. Merriam, basados en tesis de John Dewey y por las contribuciones decisivas de Max Weber y Karl Popper. Estos análisis buscaban la manera de entender la relación entre ciencia y política y los asuntos de gobierno y como esto podría determinar la forma en que se aplicaran las políticas de gobierno.

Los estudios no demostraron resultados concretos, de cómo la ciencia y la política podría ayudar a la consecución más eficiente de las políticas del gobierno. No fue hasta mediados de los años cincuenta cuando un alumno de Merriam, Harold D. Lasswell, publicó en 1951 en una revista científica de la Universidad de Stanford un artículo titulado en inglés *Policy Sciences ((ciencias de la política)*. Este artículo sirvió como base para el estudio de las políticas públicas en Estados Unidos durante los años 50s y 60s.

En español se cuenta con una traducción del artículo de Lasswell (Aguilar, 1991). En este artículo de investigación menciona que "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política" busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno. Según Aguilar (1991) Lasswell pretendió dar una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas, cuestión no zanjada en esos años.

Según Castillo (1999) Lasswell demandaba y proponía lo que otros (Merriam, Weber, Popper y Dewey), en otras condiciones y tal vez con más finos argumentos habían solicitado: una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia.

La esencia del artículo, era la novísima cuestión de sí cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas puedan prescindir del o deban incorporar el conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información (Lasswell, 1951).

En este contexto, según Lasswell (1951) al comenzar la década de los cincuenta del siglo XX, existía "la viva preocupación en los círculos intelectuales de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento. Por ello, eran también pujantes las "tendencias hacia la integración, que en el campo compendiador de la política se manifestaban teórica y prácticamente como *orientación política*", p. 134.

A este respecto según Aguilar (1991) cuarenta años de distancia pareciera que Lasswell acertó al prever con claridad el desarrollo actual de las ciencias sociales que hoy, ya sin el encanto de las estructuras totalizadoras y de las leyes inexorables de la historia, buscan reconstruir sus conceptos y teoremas con base en la "elección racional" de los individuos o en la "elección pública" de los problemas cercanos a nuestros intereses.

En efecto, la empresa intelectual de elaborar una teoría de la decisión racional es hoy dominante en todas las ciencias sociales y hace posible el diálogo entre ellas.

Pero en este punto, según Aguilar (1991) Lasswell es fundamentalmente retrospectivo en su reconstrucción o interpretación de la historia norteamericana de las ciencias sociales, él ve en acción una "corriente dominante" y un componente común, "la orientación hacia las políticas" en un doble sentido: las ciencias sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política.

Por consiguiente, esta visión hacía posible que la orientación común hacia las políticas del gobierno se desplegara en un ejercicio de conocimiento de las mismas, susceptible de integración sistemática, en una nueva disciplina: en "ciencias de políticas" o como las conocemos en la actualidad "políticas públicas". Estas se enfocarían sistemáticamente a la toma de decisiones políticas como su objeto de conocimiento e intervención. Dicho con el lenguaje de la época, era posible convertir la "orientación" en un "campo" de conocimiento (Lasswell, 1951).

Respecto a esta afirmación Lasswell en su artículo dice que:

" Orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La

primer tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y por consiguiente rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (p. 144)".

Desde esta visión se puede considerar las políticas públicas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas de gobierno, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. (Lasswell, 1951)".

Por lo tanto las políticas publicas (Aguilar, 1991) se presentan en el artículo fundador como:

"La concreción y culminación de la orientación que muestran las diversas ciencias sociales hacia las políticas. Cuando las ciencias sociales, que tienen sus propios objetos de investigación dirigen sistemática y estrictamente su atención a la elaboración e implementación de la(s) política(s) y en consecuencia, buscan contribuir a la solución de "los problemas de políticas en un período determinado" o a "las necesidades de inteligencia del momento", entonces llegan ser partes activas e integrantes de las ciencias de políticas, p.156".

por lo tanto no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en

sociedad", a "los conflictos básicos de nuestra civilización" y en positivo, "la plena realización de la dignidad humana y en su relación ineludible con sus gobernantes (Castillo, 1999).

Esta propuesta de Lasswell sería recogida y reelaborada por otros estudiosos de los problemas de gobierno en las década de los sesenta y setenta, los principales serían Edward S. Quade (1975) y (1989), de la Corporación Rand, y Yehezkel Dror (1971), de la Universidad Hebrea de Jerusalén, Austin Ranney (1968), Majone (1992), Nagel (1984), Dye, (1976), Dunn (1981), Williams, 1971). Estos autores le darían al estudio de las políticas públicas sus características principales y la volverían sumamente específica, es decir sólo estudiaría los problemas de la relación entre los gobernados y gobernantes y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por su parte, Quade (1975) retomaría y encuadraría el estudio de las políticas públicas dentro de su inclinación por la modelación matemática y el análisis de sistemas y por consiguiente prestará mayor atención al análisis normativo de la toma de decisiones, a la construcción de la opción correcta y no le interesará mucho el estudio más politológico y positivo de cómo toman de hecho sus decisiones de política los gobiernos o los sistemas.

Según Dror (1971) a las políticas públicas le interesa el análisis de políticas más que el formulación de políticas, es decir, el conocimiento de la disciplina tiene lugar en el momento analítico-normativo y así esta nueva ciencia sería vista como una "mezcla de

ciencias de la conducta y ciencias de la decisión" en cuya composición se pueda entrever que el peso mayor corresponde a las segundas.

Volviendo a la opiniones de Quade (1989), pero de años más cercanos, donde el menciona que "las ciencias de decisión y gestión" -investigación de operaciones, análisis de sistemas, presupuestación por programa, teoría de juegos, programación lineal- revolucionaron la manera de pensar la naturaleza de las políticas (cómo son y cómo deben ser), pero recalca que dicha revolución podía interrumpirse, a menos que se integren las ciencias sociales al análisis.

En la década de los sesenta del siglo XX Austin Ranney (1968; 3), describía el clima intelectual que reinaba la concepción de políticas públicas, diciendo que se:

— "Prestaba menos atención al "proceso" a través del cual se tomaban las decisiones y de concentrarse en el "contenido" de las decisiones, una invitación que los analistas, no politólogos seguramente aplaudían," Por el lado de la Administración Pública, a través de agitados debates se propuso por muchas voces que la disciplina debía dejar de lado el enfoque de la "administración científica" (residuo de la revolución conductista con su asepsia científico-técnica, despolitizada) al que se imputaba la separación infausta entre política y administración y asumir el enfoque integrador de "política pública", el de proceso de gobierno, que conjuntaba a políticos y administradores, los volvía interdependientes y los comprometía públicamente. Había entonces que llenar el *policy vacuum*.²⁰ Había sobre todo que reestructurar el "tiempo" o "foco" disciplinario de la "nueva administración pública" alrededor del proceso de la política pública en toda su

extensión y complejidad, rompiendo ataduras y complicidades con el modelo canónico del POSDCORBI que había colonizado y desvalorizado la disciplina. Thomas R. Dye² habló en nombre de la ciencia política.

Ya en estos años setenta el auge académico de las políticas públicas. No sólo era la búsqueda de relevancia de la ciencia política ante problemas sociales candentes, era, a los ojos de los administradores públicos la manera de superar la improductiva entre política y administración. Así, por el lado de la ciencia política se buscaba de vocación práctica, por que se afirmaba que había sido excesiva la atención dada los resultados de la política, a los estudios sobre las formas, mecanismos y grupos de representación y agregación de intereses, de configuración del interés público, pero poca atención se había prestado al proceso interno de la política, es decir, a la manera como se elaboraban las decisiones a las políticas que pretendían satisfacer el interés público (Aguilar, 1991).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

Ya en los años ochenta, los programas universitarios norteamericanos de políticas públicas se caracterizaron por ser cuantitativos más que teóricos, dominados por la visión microeconomía más que por la ciencia política, interesados en el ejercicio profesional más que en el desarrollo de una disciplina (posible o imposible, disciplinaria o interdisciplinaria) y en los últimos años de esa década, estaban interesados en la administración más que en el análisis de la misma (Aguilar, 1992).

En línea con esta nueva orientación Aguilar (1992) menciona que los trabajos de Charles Lindblom y de Aarón Wildavsky, insistieron en que eran mucho más los problemas públicos que los ciudadanos resolvían a través de sus "ajustes mutuos" e "interacciones sociales" sin necesidad de la coordinación gubernamental, que los que eran capaces de resolver los gobiernos a través del "análisis racional" o la "especulación intelectual" de analistas especializados.

A continuación siguiendo con Aguilar (1992) se mencionan algunas de las definiciones de las políticas públicas y de su objeto de estudios, es decir, el análisis del proceso de las políticas:

"El análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública" (Nagel, 1984 a: XIII, 1984 6:3).

Otro menciona que:

"El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la 'determinación de la política'. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, éstas son las

variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se suponen serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del 'impacto de la política (Dye, 1976, 1983, p. 5-6).

Otro más argumenta que (Dunn, 1981, p. 10) las políticas públicas son: "Una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política."

También Williams (1971, p. 11) dice que: "El análisis de políticas es una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación con el fin de producir un formato para las decisiones de política (el diseño de elecciones alternativas) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas".

En sentido amplio, el análisis de políticas puede ser definido según Quade (1975) como: "Un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas. Comprende no solo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas" (p. 4).

2.6.2.- LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En la década de los ochenta del siglo XX, el estado mexicano como muchos otros estados latinoamericanos, fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del Estado tanto en sus ámbitos políticos, económicos y sociales. Democratización y redimensionamiento del Estado son empresas interdependientes y complementarias, hechas a la medida de la impugnación del régimen priísta, el que combinaba autoritarismo e inmovilidad, donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental-burocrático se desbordaban en paralelo con la crecida del autoritarismo, es decir, las tendencias políticas que vivió México desde 1934 se reflejaban en su administración pública (Aguilar, 1992).

Por esta razón al comienzo de los años ochenta, la insolvencia fiscal del Estado mexicano, se convirtió en el detonador del colapso económico, el cual fue socialmente interpretada como desenlace y síntoma de una profunda patología: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos, lo que desembocó en crisis económica-políticas del sistema que casi culminaron en la caída del mismo en 1988.

Debido a esto y a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para

aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) que los ciudadanos demandaban (Krauze, 1997).

En contrapunto a toda una historia de exuberancia estatal (1952-1976), el gobierno aprendió a lo largo de la década de los ochenta que los recursos políticos y económicos del Estado son limitados y hasta escasos en ciertos ámbitos y requieren el cuidado público para no mal aplicarse.

En este sentido cada una de las decisiones de gobierno sean buenas, malas o regulares necesitan y consumen recursos políticos y fiscales. Cada decisión cuesta, tiene costos de operación y si es equivocada, onerosos costos de oportunidad (costos nulos) tanto en el renglón de la política como en el de la hacienda pública. Por esta razón durante la euforia intervencionista en México 1952-1976 no se planteó con relieve y claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política, lo cual ocasiono que cuando el gobierno cambio el modelo económico se arrastraran muchos vicios a la nueva visión del Estado.

Según Aguilar (1992) la cancelación de programas, la privatización y desincorporación de empresas públicas, la des(re)regulación, la suspensión o recorte del gasto público, la innovación en las formas de asignar los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública rompió con estilos consagrados de

decisión y gestión y de golpe, con los nudos gordianos de la tradicional interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes estatales.

Por lo tanto el redimensionamiento del Estado fue en el fondo, tirar el lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia muchos males, necesidades y problemas públicos. Pero el simple hecho institucional de un estado reducido no significa la solución de males y problemas públicos. Más allá del redimensionamiento, estaban las políticas a imaginar, a construir cerebralmente, a seleccionar rigurosamente, estimando costos, consecuencias, efectividad, para hacer frente en circunstancias de escasez a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de mucha de la población. El estado grande, entre otras cosas, fue la estrategia fallida de solución de problemas públicos y sociales (Aguilar, 1991, Castillo, 1999).

A consecuencia de esta intervención fallida, para mediados de los años noventa problemas siguen ahí, agravados, más difíciles y complejos. En consecuencia, aún con un gobierno pequeño, los problemas públicos siguen siendo grandes. Por ello, lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formulación y gestión de las políticas.

Por lo tanto según Castillo (1999):

"El esfuerzo intelectual y práctico se centro en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación,

impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica; las teorías causales que sustentan la construcción y evaluación de las opciones de acción gubernamental, la confiabilidad de los cálculos de costos, beneficios y consecuencias; los mecanismos gubernamentales de comunicación y persuasión para obtener el apoyo de los ciudadanos en torno de una política; los defectos y emergencias a lo largo del proceso de implementación, la evaluación de las políticas, los criterios para terminarlas o continuarlas, la opinión pública que juzga su efectividad y propone opciones diferentes de abordaje (p. 120)".

En lo que respecta a la democratización del sistema político, este ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para tratar de liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio hasta 1997 y para disuadirle de aventuras, fantasías e improvisaciones ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. La democratización ha sido también tirar lastre y crear las condiciones para atender con eficiencia los males, necesidades y problemas públicos. La democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras, decisiones alegres (Krauze, 1997, Vélez, 1998).

En este contexto, la expansión de las libertades políticas y económicas a principios de la década de los noventa del siglo pasado en la sociedad mexicana, junto con la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación mundial

de corte histórico, plantearon al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas.

Desde esta visión y tomando en cuenta a Aguilar (1992) se desprenden varias preguntas inherentes a la visión del Estado mexicano en los años noventa, todo desde la perspectiva de las políticas públicas:

“¿Cómo deberían de realizar las funciones del estado, en particular sus funciones económicas y sociales, en el nuevo contexto de una sociedad más “democrática”, plural, abierta, informada y participativa, en la que el gobierno queda sujeto al control del voto, de la opinión crítica y de la exigencia de rendir públicamente cuenta de sus actos y donde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas, por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover

autónomamente sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen de sus problemas particulares y de los asuntos públicos ¿Cómo puede (y debe) jugar el gobierno su papel directivo global de cara a una sociedad cada vez más autónoma, compleja y controversial estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza, atraso? ¿Es posible todavía armar un proyecto nacional unitario, concretarlo en un plan nacional y orientar toda la acción del conjunto social de acuerdo a un mismo ordenamiento de preferencias colectivas y el empleo de un mismo instrumental de acción? ¿No es hora de explorar, de pasar a otro estilo y patrón de

gobierno que, sin abandonar la búsqueda de coherencia y eficiencia que la planeación para el desarrollo (nacional o regional) perseguía real o simbólicamente, incorpore las nuevas libertades, condiciones, turbulencias y tendencias de la sociedad? ¿Qué ofrece el análisis de políticas pública al nuevo y quizá obligado estilo de conducción gubernamental? (p. 146).

Con el paso de los años la historia ha demostrado la capacidad de mutación o adecuación que tenían los gobiernos revolucionarios a las nuevas tendencias político o económicas mundiales y como a pesar de los trastornos económicos de 1995 se ha dado un gran avance en la implantación de las teorías y tendencias de las políticas públicas en México.

Aunado a lo anterior en la medida en que a principios de la década de los noventa se levantaron voces independientes y conocedoras de los asuntos públicos (Castillo, 1991, Ruiz, 1996), fue cuando los políticos y funcionarios comenzaron a revisar y reemplazar sus viejos patrones uniformes de acción, se fueron recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos y sociales difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos, es decir, se trato de implantar definitivamente los planteamientos de las políticas públicas en las decisiones gubernamentales.

Según Aguilar (1992), la actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto, que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción

ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis y el gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.

Asumir la pluralidad, la autonomía, la iniciativa privada y oficial, conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrásico. Según Ruiz (1996) la tradicional y ritual planificación "sinóptico" sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas.* Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas, algo que en México a pesar de las reformas, aún no logra totalmente.

En suma, el análisis de políticas públicas puede y debe ayudar (Ruiz, 1996) a desestatizar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado. Pero qué entendemos por público, a continuación se explicará tal concepción desde la perspectiva de Aguilar (1992), la cual es explicada en tres partes:

En primer lugar, por público:

"Se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos (organizaciones) de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. Muchas iniciativas que los gobiernos emprendían con rapidez y protagonismo, invocando al pueblo, a la nación, a las grandes mayorías, dejarán de ser consideradas de interés público, de alcance general (directo e indirecto), y serán boicoteadas apenas los costos privados de recaudaciones y regulaciones resulten excesivamente desproporcionados respecto de los beneficios de todos. O apenas sea comprobable que ciertos individuos o grupos capitalizan inequitativamente los recursos públicos que los ciudadanos aportan con su observancia de las leyes, sus contribuciones fiscales, sus votos y opiniones (p.159).

Por lo tanto, el programa de gobierno por políticas públicas es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones "corporativas", "pluralistas", de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de "gorriones" (*free-riders*) y "coaliciones distributivas" (Castillo, 1992) o "buscadores de rentas" (Tollison), al amparo de la "acción colectiva" y de los "movimientos de masa" que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales de viejo cuño celebraron y desplegaron.

En segundo lugar, público hace también referencia:

"Al carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. No se trata de tumultos y asambleísmos ni una invitación a cualquier tipo de participación" (Aguilar, 1992, p. 162).

En tercer lugar, público (Aguilar, 1992) hace referencia a:

"Recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar -resolver problemas era llenarlos de dinero-, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo y de la magnitud de los recursos que estemos dispuestos o constreñidos a retirar de los ingresos privados para convertirlos en recursos públicos y entregarlos a la hacienda del estado. Gobernar por políticas públicas va a significar el (re)descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá calcular de forma exacta el gasto público, estimaciones rigurosas de costo-beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizar beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, además de mostrar el carácter plebeyo de sus operadores, será sometida a sanciones" (p.165).

Por lo tanto, cuando se habla de políticas públicas (Aguilar, 1992) se debe entender que se trata de explicar las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Desde esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se le da poder ciudadanamente al gobierno y se abren de par en par las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas públicas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos.

Finalmente, con respecto a las definiciones de políticas públicas a continuación se darán algunas de las importantes, pero para su mayor discusión el probable lector deberá dirigirse a los textos señalados en la bibliografía.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Dye (1984) menciona simplemente que: "Políticas públicas es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer" (p. 12).

Y el mismo Dye (1984) cita a Eulau y Prewitt definen que: "Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella (p. 12-13)".

Además Mac Rac y Wilde (1986) mencionan que las políticas públicas son: "Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran numero de personas (p.13)".

Para Beauregarro Ortiz (1994) existen varias definiciones de políticas públicas: "Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político", "Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida , segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos (p. 60-62)".

También, Omar Guerrero cita una definición: "La nueva noción de políticas públicas trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida".

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Finalmente se expondrá lo que se considera la definición de políticas públicas más apegada a la realidad de México:

"Una política pública es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2.- Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1.- Reconciliar demandas conflictiva o,

materiales, exclusivos y falta de libertad y dignidad. La pobreza humana es: multidimensional más bien que unidimensional; centrada en la gente, concentrándose en la calidad de la vida humana más bien que en las posesiones materiales”.

Como se habrá notado las dos definiciones reúnen las siguientes características, amplitud, multidimensional y generalidad, por lo que se pueden adaptar a cualquier dimensión de la realidad de un país, sin importar si este es avanzado o en desarrollo, es decir, pueden ser de carácter universal, pero al mismo tiempo mantener un carácter incluyente.

En cuanto a la definición de políticas públicas que se usara, en primer lugar se debe visualizar su significado analítico, es decir que es el análisis de estas políticas:

"El análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Es parte muy importante del campo más amplio de los estudios de política, que tratan de la naturaleza, causas y efectos de las diversas opciones de política pública" (Nagel, 1984 a: XIII, 1984 6:3).

"Un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas. Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas." (Quade, 1975, p. 4).

2.2.- Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros. (Frohock, 1979).

2.7.- LOS CONCEPTOS OPERATIVOS DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA POBREZA

Después de este análisis teórico a los postulados de la seguridad nacional, pobreza y políticas públicas, desde una perspectiva global, regional y nacional. Terminada la revisión se eligió las definiciones que se usaran en esta investigación. En primer lugar se utilizara la definición de seguridad nacional de del General Clemente Vega, la que menciona:

“Condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación”. Lo cual se lograría en

el ámbito interno mediante “acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses diversos de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia”.

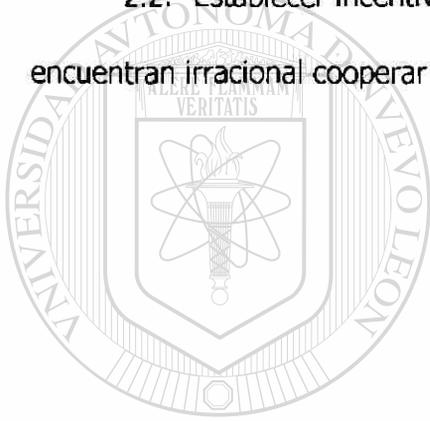
En cuanto a la definición de pobreza se utilizara la usada por las Naciones Unidas en su reporte de 1997, el cual dice:

“La pobreza es la “denegación de opciones y oportunidades básicas de desarrollo humano, reflejada en una vida breve, falta de educación básica, falta de medios

Después de comprender mediante estas dos perspectivas lo que es el análisis de políticas públicas. Finalmente se expondrá lo que se considera la definición de políticas públicas más apegada a la realidad de México:

“Una política pública es:

- 1.- Una práctica social y no un evento singular o aislado,
- 2.- Ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1.- Reconciliar demandas conflictiva o,
 - 2.2.- Establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros. (Frohock, 1979).



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3.- METODOLOGÍA

3.1.- TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación sobre las políticas de seguridad nacional y pobreza de los gobiernos de Carlos Salinas (1989-1994) y los primeros tres años de Ernesto Zedillo (1994-1997), es **exploratorio**: porque los estudios exploratorios tienen como objetivo examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio. En este contexto se revisó lo siguiente:

- a) Se analizó dentro del ámbito de la seguridad nacional la diferencia entre la concepción clásico y amplia de la misma, donde el primero se refiere al campo de la seguridad pública interna y externa, atendida por el ejército y las fuerzas de seguridad pública. El segundo, además de incluir lo anterior, se amplia a temas de desarrollo nacional (económicos, sociales, ecológicos y de pobreza). Este tema es poco estudiado por expertos mexicanos, aun así, existe un debate entre ellos sobre la conveniencia de incluir los problemas del desarrollo en la agenda de seguridad nacional; al respecto no han llegado a alguna conclusión. A nivel internacional el debate es más intenso y se ha llegado a concluir que existe la conveniencia de la inclusión de estos temas en la agenda de la seguridad, con ciertas reservas.

b) Dentro de tema de la pobreza y de los programas anti-pobreza, se analizó el posible uso para varios investigadores y el uso comprobado para otros académicos de estos programas con fines político-electoral, donde se busca el beneficio del partido oficial. En este sentido existen varios investigaciones que dan argumentos a favor y en contra, a pesar de estos estudios, no existen pruebas contundentes a favor de alguno de los argumentos.

c) Se analizaron los distintos instrumentos que usan las instituciones u organismos nacionales e internacionales para calcular la pobreza en México o en otros países de la región y del mundo, desde la visión de que ninguno de ellos es 100% confiable y logra abarcar completamente el universo de la población en pobreza y en pobreza extrema. Porque pareciese que la mayoría de las instituciones u organismos solo publican sus cálculos de pobreza, pero muy pocos de estos explican el método que utilizaron y menos aún mencionan el grado de confiabilidad del mismo, a este respecto existen investigaciones que demuestran que las políticas anti-pobreza mexicanas son excluyentes (Progresista).

También esta investigación es de tipo **descriptiva** (Hernández, 1991), por los siguiente puntos:

a) Se analizaron y describieron todos los aspectos de las políticas públicas de seguridad nacional y de combate a la pobreza que implementaron los gobiernos del período, desde su marco teórico hasta su instrumentación en base a documentos de dominio público, editados por los propios gobiernos.

b) Se analizaron y describieron los resultados que obtuvieron las políticas de seguridad nacional y anti-pobreza (Pronasol y Progresá) en base a documentos publicados por los gobiernos del periodo, así como de instituciones académicas públicas y privadas, además de ONGs., nacionales e internacionales y de organismos supranacionales mundiales y regionales (Banco Mundial, FMI, ONU, OIT, CEPAL y BID).

c) Se analizarán las teorías que sirvieron de base para la proyección de las políticas de seguridad nacional y anti-pobreza en base a información del gobierno de México y de investigadores nacionales y extranjeros.

También la investigación será de tipo **correlacional**: porque las investigaciones correlativas evalúan el grado de relación entre dos variables (Hernández, 1991). Las

variables que se manejarán serán pobreza y seguridad nacional y se analizará la posible relación entre las mismas. Las características que enmarcan la investigación dentro de esta tipología son las siguientes razones:

- a) En México existe la tendencia de hecho de que los programas o políticas que están en la agenda de seguridad nacional cuenten con un mayor presupuesto para la búsqueda de sus objetivos, la mayoría de las veces se aplican de manera nacional y tienen todo el interés del gobierno en turno.

Las políticas que estuvieron durante el periodo de estudio dentro de la agenda de seguridad nacional reúnen las características arriba mencionadas, lo cual no significa que estas lograran la consecución de los objetivos buscados.

- b) En este contexto, se puede afirmar que si las políticas anti-pobreza hubieran estado dentro de la agenda de seguridad nacional, estas se habrían aplicado de manera general y no focalizada, al mismo tiempo que contarían con un mayor presupuesto público, lo cual habría ayudado a combatir de mejor manera la problemática.

- c) En suma, si una política pública está dentro de la agenda de seguridad nacional, su proyección y ejecución es prioritaria en el ámbito económico, político y social de México.

Finalmente la investigación será de tipo **explicativa**: este tipo de investigaciones tratan de explicar las causas de tal o cual fenómeno. En este sentido la investigaciones descubrirá las posible causas el por que la problemática de la pobreza no fue incluida en la agenda de la seguridad nacional de los gobierno de Salinas (1989-1994) y Zedillo (1994-1997). Se pueden mencionar varias características: .

a) Política: existía una tradición en los gobiernos revolucionarios (1934-1997) de utilizar el tema de la seguridad sólo en sentido militar y de seguridad interna y fuera del dominio público. En el mismo sentido, por tradición se ha utilizado a la población en situación de pobreza como reserva electoral con fines de legitimación: desde la instrumentación del Coplamar hasta el Pogresa los programas anti-pobreza tienen su uso político, el cual beneficia al régimen priísta.

b) Económico: los presupuestos que han usado los programas anti-pobreza hasta 1997 no representan más del 2% de PIB, lo cual ha provocado que los mismos sean de origen focalizados y no generales, el argumento de los distintos gobiernos antes de 1982 era que el problema no representa obstáculo al desarrollo nacional. Después de ese años se ha argumentado las recurrentes crisis como excusa del poco presupuesto publico. Pero en esos mismos años los presupuestos destinados a las políticas de seguridad nacional han aumentado sin limite, ejemplo de esto es el gasto militar destinado al combate al narcotráfico.

c) Ideológico: en los últimos 20 años, por mencionar una etapa en el ámbito de la seguridad nacional no se ha clarificado cual es la base teórica que se usa en la determinación de esta política, tanto en el ámbito de gobierno como en el debate intelectual privado. En el mismo sentido, el problema de la pobreza sufre esta carencia, no existe en el ámbito gubernamental una teoría base para combatir la problemática, se puede argumentar que esto es debido al cambio de gobierno federal cada 6 años, por que al comenzar un nuevo gobierno se instrumenta infaliblemente una nueva forma de analizar, evaluar e implementar programas anti-pobreza, ejemplos los últimos tres sexenios se ha pasados del Coplamar, al Pronasol y finalmente al Progresas.

3.2.- TIPO DE INSTRUMENTO A UTILIZAR

El instrumento que se utilizara (cuestionario) tiene como objetivo primordial proporcionar información con la cual se podrá comparar los resultados expuestos en los antecedentes del problema y del marco teórico con los resultados del instrumento.

Para la recolección de información adicional que ayude a comparar las conclusiones expuestas en los antecedentes del problema, se utilizó el método delphi, el cual consiste en consultar a expertos en los temas tratados, mediante la aplicación de un cuestionario de forma directa (aplicación personal) e indirecta (vía carta o E-mail). Se selecciono el indirecto, para lo cual se realizo un cuestionario con preguntas abiertas, debido a que se requiere una respuesta más precisa en cuanto a ciertos puntos específicos de los temas

de la investigación. Por cada tema tratado se elaboró un cuestionario (Pobreza y seguridad nacional). El cuestionario de pobreza contiene 12 preguntas y el de seguridad nacional 13.

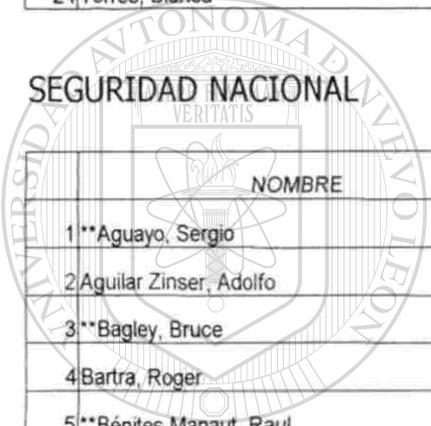
Después de haber terminado la elaboración del cuestionario se procedió a escoger el universo en que se aplicaría el mismo. Se realizó un listado de los expertos en ambos temas que existen en México, para lo cual se buscó que llenaran los siguientes requisitos: 1) Laboren en instituciones educativas del país, 2) sean investigadores del Sistema Nacional, 3) Tengan publicaciones conocidos sobre los temas en cuestión.

Después de consultar los organigramas de varias instituciones de educación superior se logró elaborar un listado de los expertos por tema que cumplieran con los requisitos buscados. Siendo que el universo encontrado es pequeño se le aplicaría a todos el cuestionario. A continuación se expone el listado completo de ambos temas:

POBREZA

	NOMBRE	CORREO ELECTRONICO	UNIVERSIDAD
1*	Appendini, Kirsten	kirsten@colmex.mx	COLMEX
2*	Bueno Castellano, Carmen	carmen.bueno@uia.mx	IBERO
3*	Dresser, Denise	ddresser@smith.rhon.itam.mx	ITAM
4	González Cazanova, Pablo	gonzalez@servidor.inam.mx	UNAM
5	Gordon Rapoport, Sara	gordon@servidor.unam.mx	UNAM
6*	Jacobs Alvarez, Gerardo	gerardo.jacobs@uia.mx	IBERO
7*	Lerner Sigal, Berta	sigal@servidor.unam.mx	UNAM
9	Lustig, Nora	noral@iadb.org	BID
10*	Millan Valenzuela, René	millan@servidor.unam-mx	UNAM

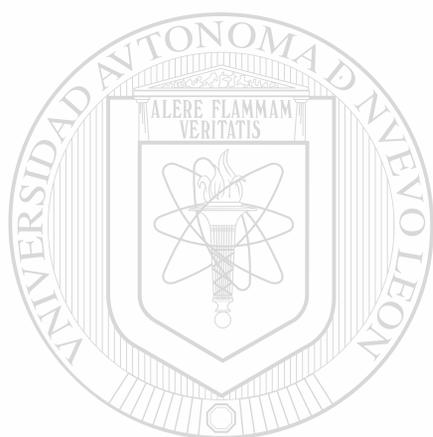
11	*Moreno Armella, Florita	fma@hp9000a1.uam.mx	UAM
12	*Muñoz Izquierdo, Carlos	carlos.munoz@uia.mx	IBERO
13	Ortiz Mena, Antonio	aortiz@dis1.cide.mx	CIDE
14	*Riguer, Florinda	florida.riguer@uia.mx	IBERO
15	*Riondal, Luis Miguel	riondal@guijote.ugto.mx	UAG
16	*Scott, John	scott@dis1.cide.mx	CIDE
17	*Székely, Miguel	esteban@servidor.unam.mx	UNAM
18	Tepichin, Ana Maria	ana.tepichin@uia.mx	IBERO
19	*Weldon, Jeffrey	iweldon@smith.rhon.itam.mx	ITAM
20	*Zapata, Francisco	zapata@colmex.mx	COLMEX
21	*Zicardi Contigiani, Alicia	zicardi@servidor.unam.mx	UNAM
22	Montes Veronica	montes@servidor.unam.mx	UNAM
23	Pliego, Fernando	pliego@colmex.mx	COLMES
24	Torres, Blanca	Tobla@uia.mx	IBERO



SEGURIDAD NACIONAL

	NOMBRE	CORREO ELECTRONICO	UNIVERSIDAD
1	**Aguayo, Sergio	saguayo@colmex.mx	COLMEX
2	Aguilar Zinser, Adolfo	aaz.independiente@senado.gob.mx	
3	**Bagley, Bruce	bbagley@mwn.com	
4	Bartra, Roger	muria@servidor.unam.mx	UNAM
5	**Bénites Manaut, Raul	manaut@servidor.unam.mx	UNAM
6	**Bolívar Espinoza, Augusto	abe@hp9000a1.uam.mx	UAM
7	**Córdoba, Arnaldo	cordova@servidor.unam.mx	UNAM
8	**Curzio, Leonardo	curzio@servidor.unam.mx	UNAM
9	Garrido, Luis Javier	iiso@sociales.unam.mx	UNAM
10	**González G. Guadalupe	ggonzalez@dis1.cide.mx	CIDE
11	**Loeza, Soledad	maloa@colmex.mx	COLMEX
12	**Meyer, Lorenzo	lmeyer@colmex.mx	COLMEX
13	**Palacios, Marco	mpalacios@colmex.mx	COLMEX
14	**Piñeyro, José Luis	jpp@hp9000a1.uam.mx	UAM
15	**Pozas Horcasitas, Ricardo	pozas@servidor.unam.mx	UNAM
16	**Saxe-Fernandez, John	saxe@servidor.unam.mx	UNAM
17	**Zermeño, Sergio	sergioz@servidor.unam.mx	UNAM
18	*Toro, Celia	mctoro@colmex.mx	COLMES
19	Barajas, Gabriela	gbarajas@uam.mx	AUTONOMA MET.
20	Lerner, Susana	slerner@uia.mx	IBERO

Después de completar el listado se analizó en la forma de aplicar el cuestionario, resultando la manera más práctica el enviarles el mismo vía correo electrónico (E-mail). Con el fin mencionado se envió a los expertos un mail donde exponía los objetivos de la investigación y se les pedía su colaboración para contestar el cuestionario. De 39 mail enviados (22 de pobreza y 17 de seguridad nacional). Solo contestaron afirmativamente 30 (*16 de pob., **14 s.n.), a los cuales se les envió el cuestionario a finales del mes de mayo.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.- RESULTADOS

4.1.- RESULTADOS PRELIMINARES

Después de un exhaustivo análisis del problema y del marco teórico de la investigación sobre las políticas de seguridad nacional y pobreza en México 1987-1997 y siguiendo los objetivos planteados al inicio de la misma, sé esta en condiciones de enumerar los siguientes resultados preliminares:

En primer lugar los relacionados con la seguridad nacional.

1.- En México desde 1950 a 1997 no ha existido una definición clara y exacta de la seguridad nacional por parte de los gobiernos del período. En primer lugar, de 1950 a 1988, no se exponía en los planes globales o nacionales los asuntos que ellos consideraban como de seguridad nacional, se entendía tácitamente que este

tema abarcaba la defensa del territorio nacional de posible invasiones externas y se supeditaba su manejo al ejército nacional. En segundo lugar, se supeditaba el tema a las relaciones que se tenían con los Estados Unidos, es decir, la política de seguridad nacional dependía de los objetivos que buscaran los estadounidenses.

En tercer lugar y desde una visión intelectual, varios expertos en el tema (S. Aguayo, L. Curzio, L. Meyer, J. Elguea, G. González y B. Bagley entre otros) han expuesto en sus libros diferentes concepciones de la seguridad nacional, pero no logran un consenso sobre cual definición es la que se ha instrumentado en el país. Al único acuerdo que llegan es a concebir las teorías de seguridad nacional de dos formas: el primero, la definición restringida o clásica, donde solo los

problemas relacionados con la seguridad externa e interna son puestos en la agenda de esta política, vistos los mismos de la óptica militarista. El segundo, una definición amplia, donde todos los problemas que impliquen obstáculos para el desarrollo de un país quedan incluidos en la agenda.

2.- Los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo instrumentaron en México en el período de 1989-1997, una teoría de la seguridad nacional basada en la visión clásica (militarista), la cual aparece por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente. En esta se especifica que esta política buscaba en el combate y erradicación del narcotráfico, del lavado de dinero, del tráfico de armas, del terrorismo y la inseguridad pública.

3.- Para la aplicación práctica de esta política se incluyó a la Secretaría de la Defensa Nacional SEDENA (ejército), Secretaría de Marina (armada) en la operatividad de la misma, junto con la Procuraduría General de la República (PGR) y varios organismos de la Secretaría de Gobernación. También se incluyó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) dentro de la Agenda de seguridad nacional.

4.- El presupuesto público que ejercieron las instituciones y organismos se suscribió en el denominado reglón de gobierno y seguridad nacional que abarca el período analizado 1989-1997, el mismo fué de 36 mil 854 millones de dólares (a precios de 1992). Al analizarlo desde la visión del PNB, este pasó de

representar en 1990 el 0.9% a 2.9% para 1997, lo cual significa un aumento de más del 200%. En su mayoría el gasto se destinó al ejército (40%).

5.- Al analizar los resultados obtenidos en la lucha contra el narcotráfico en este período, desde la revisión de los documentos de dominio público, se llega a la siguiente conclusión: en cuanto a la producción y distribución esta aumentó más de 400% (Depto. De Estado, USA 1999), la drogadicción casi al mismo rango (CENDRO 1999). La cocaína desplazó a la marihuana como droga de uso corriente y como moneda de intercambio. Los delitos relacionados con las drogas aumentaron al 200% (INEGI, 1999). La inseguridad pública, reflejado en los delitos comunes aumentó al 200% (INEGI, 1999). Sobre la base de estos resultados, se puede afirmar que los objetivos buscados al incluir al narcotráfico en la agenda de la seguridad nacional no se lograron ni en el 40%, si se midieran los logros de manera cuantitativa.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

6.- Las políticas de seguridad nacional que instrumentaron las instituciones u organismos dentro de la agenda gubernamental, obtuvieron en el período analizado un aumento de más del 100% en sus presupuestos. Dicho aumento se dió paulatinamente cada año sin excepción. Lo negativo de este aumento estriba en que los gobiernos respectivos no evaluaban si se habían conseguido las metas trazadas por la política, es decir, solo se seguía asignando presupuesto sin realizar una correcta evaluación de la efectividad de los programas.

7.- Las teorías de seguridad nacional "amplia" incluyen dentro de sus postulados los problemas de desarrollo y ecológicos. En esta categorización los problemas como la pobreza tienen podrían tener cabida en la agenda de seguridad nacional de cualquier país. Pero la inclusión de estos problemas deben reunir los siguientes requisitos: Que los mismos se conviertan en un obstáculo para el progreso equitativo de una nación y por lo tanto resultan de difícil solución en el mediano plazo.

8.- En los procedimientos de instrumentación de las políticas de seguridad nacional en México 1989-1997 no se siguieron las directrices de las políticas públicas, las cuales ayudan a la eficiente aplicación de cualquier programa de gobierno, no importando el índole de estos.

— En cuanto a las políticas antipobreza instrumentadas por los gobiernos de este período se puede llegar a las siguientes conclusiones preliminares:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.- El Pronasol (1989-1994) fue un programa anti-pobreza que trató de ser general en sus inicios y terminó siendo focalizado. Se aplicó a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, mediante la aplicación de varios programas tipo FIS (fondos de inversión social), los cuales se aplican al fomento del empleo de forma micro (microempresas), inversiones directas al campo, a la industria piscícola, a la artesanal y a otras primarias. En el campo educativo se fomentó la otorgación de becas a los alumnos de primaria y secundaria, basadas

su asignación en el aprovechamiento escolar, así como la otorgación de dispensas a los becarios. En este contexto se implementó un programa para la restauración de los planteles escolares más deteriorados y la construcción de más aulas en zonas rurales y urbano marginales.

2.- Los distintos programas del Pronasol lograron conseguir varios de los objetivos que se plantearon, logrando considerables mejoras en ciertos aspectos de los que atacaron. Uno de ellos, desde una visión cuantitativa se puede y debe atribuir al Programa: como uno de los factores más importantes que lograron la disminución en tres puntos porcentuales de la pobreza general y de dos en la extrema durante los años 1989-1994 (CEPAL, 1999), con lo cual las condiciones de marginación disminuyeron principalmente en las zonas urbanas. El punto negativo del logro anterior fue que no sentó bases firmes para el sostenimiento del mismo, ya con la crisis económica de finales de 1994 y principios 1995 éstas desaparecieron; lo cual provocó que para 1997 los índices de pobreza se encontraran a más de 4 puntos porcentuales que en 1990.

3.- Varios investigadores (D. Dresser, J. Campos, J. Molinar y J. Weldon) demostraron en sus investigaciones que el Pronasol se uso de manera político-electoral, para favorecer al partido de Estado (PRI), concretamente en las elecciones de 1991, donde se usaron los recursos del programa selectivamente, primero en los Estados donde el PRI tenía dominio, con la finalidad de fortalecer el control del mismo. Segundo en los Estados donde se llevarían a cabo

elecciones federales y locales, con el objetivo de destinar mayor obra pública y social, para intentar alienar a la población de bajos recursos. En estos lugares la promoción de las obras o asignación de recursos se magnificaba en una amplia campaña propagandística en todos los medios de comunicación. Finalmente el fin de esta estrategia era recuperar la hegemonía perdida en 1988, lo cual al revisarse los resultados de las elecciones de 1991, se puede constatar que dicha estrategia funciono: El PRI recupero la mayoría absoluta del congreso de la unión y casi todos los municipios que había perdido en 1988.

4.- Para 1995 ya con el gobierno de Ernesto Zedillo y en plena crisis económica no se continuó con las políticas anti-pobreza del Pronasol en sentido tácito, es decir varios de ellos continuaron con otro nombre, se les dotó de casi el mismo presupuesto, pero disminuyó la publicidad nacional referente a ellos. Fue hasta mediados de 1997 cuando el gobierno instrumentó una política anti-pobreza en forma llamado Progresá, la cual atendería sólo a la población en pobreza extrema, es decir, es una política focalizada que sigue las directrices de los organismos internacionales. Debido a que la investigación abarca hasta 1997 y que como mencionamos, el Progresá empezó ese año, no se cuenta con información sobre si el programa logró revertir los parámetros de pobreza durante el sexenio de Zedillo, solo se puede afirmar y sobre la base de estudios de investigadores nacionales que esta política excluye a una parte de la población en situación de pobreza extrema, por que debido al tipo de instrumentos usados

para medir la incidencia de la pobreza en el país, el cual no eran los más adecuados y provocó que excluyera una parte importante de esta población.

5.- Los parámetros sociales que afectan a la población inmersa en el problema de la pobreza son:

- 1) no cuentan con los servicios públicos primordiales, agua, luz y drenaje
- 2) Más del 50% no poseen una vivienda de su propiedad y en el caso de poseerla no esta bien construida;
- 3) No cuentan con la atención medica básica; esta población es afectada por enfermedades ya controladas o eliminadas para otros estratos de la gente, entre las más casuales están las parasitarias de diversa índole, esto provocado principalmente por que no tienen acceso a las medicinas comerciales o similares;
- 4) La dificultad de acceder a la educación primaria y secundaria; aunque esta se maneje bajo el supuesto de gratuita, la mayoría de la deserción educativa en México se da en estos niveles, donde es alrededor del 50%, más del 70% se produce por motivos económicos;
- 5) La mayoría de esta población sobrevive con un ingreso diario de entre 1 y 4 dólares (entre el 55% y 75% dependiendo el organismo que se consulte), lo que provoca que la desigualdad del ingreso económico sea abismal, sí el más pobre gana 1 dólar diario, el más rico gana 40 mil.

En suma, la influencia directa de estos factores, provocan que la pobreza en México sea el causante de un desigual desarrollo de la población del país, lo cual ha

alentado el descontento de la población marginada rural y urbana. Un descontento que los diferentes organismos del gobierno de México no han calculado hasta que niveles llega y que efectos políticos pueden tener en la composición o recomposición del sistema político mexicano de cara a las elecciones de julio del 2000, es decir: los resultados de la elección del 2 de julio. Y si en el corto plazo no se plantean programas que vayan encaminados a combatir las causas estructurales de la pobreza se podría producir la peligrosa "formula de pobreza" planteada por Borja (1997), de ser así la rebelión de Chiapas sería sólo un ensayo de rebelión.

6.- El presupuesto público que usaron el Pronasol y los programas anti-pobreza en el período 1989-1997 fue de 20 mil millones de dólares (precios de 1992). Éste varía del 0.4 al 0.8 del PNB en los años del Pronasol, en los tres años del gobierno de Zedillo aumentó hasta el 1.2 del PNB. Se puede deducir que si estas políticas anti-pobreza hubieran contado con un mayor presupuesto, los resultados serían mayores a los conseguidos, en referencia a los obtenidos con el Pronasol.

7.- Si se comparan los presupuestos de seguridad nacional con los de los programas anti-pobreza, se deduce lo siguiente: el presupuesto del Pronasol 1989-1994 y los programas instrumentados antes del Progreso 1995-1997, representan el 66% del de seguridad nacional, pero aquí se debe recalcar que en referencia a los objetivos conseguidos por cualquiera de estas políticas, en el caso particular del Pronasol éste sí logró disminuir los índices de pobreza en México, desdeñando el uso político electoral que tuvo. Por que como se había mencionado, la mayoría de los objetivos

o metas de la política de seguridad nacional no se han logrado concretizar en la realidad.

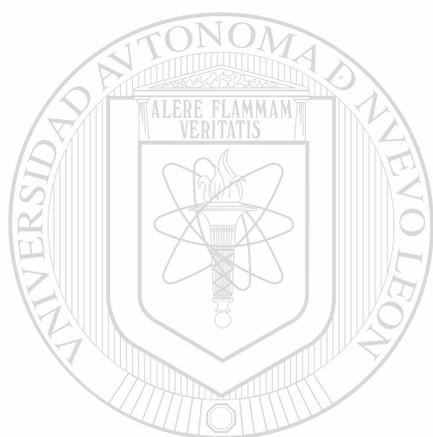
8.- en México no existe una metodología para medir los parámetros de la pobreza o pobreza extrema ajustada a la realidad nacional, las que usan varios investigadores u organismos del gobierno esta influida por las directrices de los organismos mundiales que luchan contra la pobreza (CEPAL, Banco Mundial, BID y PNUD). A nivel nacional se puede mencionar que la metodología usada propuesta por Boltvinik y Hernández Laoz son las únicas que se ajustan al contexto nacional.

9.- en México no existe un consenso para definir la pobreza o la pobreza extrema, ni entre los organismos del gobierno dedicados a este fin y mucho menos entre la elite intelectual que investiga el tema a nivel nacional en los distintos centros universitarios.

Por expuesto en los resultados preliminares de la investigación, se puede concluir que los problemas de pobreza en México en el período 1989-1997 provocaron graves trastornos al desarrollo del país, por lo que desde una visión amplia de la seguridad nacional, los mismos deben estar incluidos en la agenda de la política que instrumentaron los gobiernos de Salinas y Zedillo, con lo cual las políticas anti-pobreza lograrían una mejor planeación, organización e instrumentación económica y social para combatir de manera estructural y no paliativa dicha problemática.

Finalmente, debido a que el ámbito temporal de la investigación nos limita al análisis del periodo 1989-1997, pero tomando en cuenta que para cuando se tendrán los resultados finales de la investigación, a mediados año 2000, ya se tiene las cifras preliminares de la

pobreza en sexenio de Zedillo 1994-2000, las cuales señalan que se dio un incremento de más del 20% en los índices de pobreza general, por lo tanto se puede asegurar que el problema la pobreza en México es más grave que hace 6 años, es decir, se han perdido 6 años, que será difícil recuperarlos en un futuro cercano. Tal parece que por prominencia de la transición política se les olvido a nuestros gobernantes actuales o futuros la transición social, lo que en el mediano plazo les cobrara factura.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.2.- EJEMPLOS DE LOS CUESTIONARIOS

A continuación se presentaran los cuestionarios de pobreza y seguridad nacional que se aplicaron.

4.2.1.-CUESTIONARIO DE POBREZA

1.-Según varios investigadores la crisis económica de 1976, marcó el inicio del surgimiento de la pobreza extrema en México. Desde su perspectiva ¿fue en realidad este factor el único que provocó este problema. ¿De no ser así, qué otros mencionaría usted?.

2. Enrique Hernández Laos, menciona que durante la etapa del llamado "Desarrollo Estabilizador" en México (1952-1970), el 50% de la población estaba en condiciones de pobreza. ¿cuáles son las diferencias existentes entre este "tipo" de pobreza y el que surge a consecuencia de las crisis de los años setenta y ochenta del siglo XX?.

3.- Durante los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid, se instrumentó la política anti-pobreza conocida como COPLAMAR, la cual tenía como objetivo principal el mejorar el nivel de vida de la población marginada, que viviera en zonas rurales y desérticas. desde su conocimiento, ¿cuáles fueron los resultados que dejó esta política?.

4.- Según ciertos escritos el COPLAMAR también fue usado por el régimen para fines político-electorales que beneficiaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Apelando a su experiencia en el estudio histórico de la pobreza, ¿nos podría aportar elementos que fundamenten y corroboren esta afirmación?.

5.- Siendo usted un experto en el tema de la pobreza, nos podría mencionar las características que tienen los instrumentos utilizados por el Banco Mundial (BM), por las Naciones Unidas (PNUD), por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por la CEPAL, con los cuales se calcula el tamaño de la pobreza, ¿cual de ellos, desde su perspectiva, es el más adecuado para conocer la realidad de la pobreza en México.

6.- Se menciona por investigadores, partidos políticos y ONGs, que el Pronasol, programa anti-pobreza del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994), fue usado con fines electorales para beneficiar al PRI, particularmente en las elecciones de 1991, si esto es cierto, ¿nos podría mencionar las pruebas más contundentes que reafirmen la aseveración?.

7.-En el informe de la CEPAL 1999, llamado "La pobreza a fines de los años noventa", se menciona que en México, de 1989 a 1994, la pobreza disminuyó tres puntos porcentuales (39% a 36%), en tanto que la pobreza extrema sólo dos puntos (14% a 12%), pero no se dice que ésto fuera por la instrumentación del Pronasol, si esto no fue

así, entonces le preguntaríamos a usted, ¿cuales fueron los factores que influyeron en el descenso de la pobreza?.

8.- Con la crisis económica de 1995 se acentuaron los problemas de la pobreza en México, ésto queda plasmado en el informe de la CEPAL 1999, en el cual se menciona que la pobreza extrema en México aumentó de 1994 a 1997, el doble de puntos porcentuales que había disminuido. Desde su perspectiva, ¿esta situación de crisis fue la única causante del aumento de la pobreza o se pueden mencionar otros factores que lo provocaron?.

9.- Varios investigadores establecen, que el Pronasol logró hacer participes a toda la población en situación de pobreza en el combate a la misma y ésto trajo, de una u otra forma, beneficios para ella. Desde su visión, ¿cuáles fueron las razones que evitaron la continuidad de esta política en el gobierno de Ernesto Zedillo y que retrazaron la instrumentación del Progresas?.

10.- Desde la perspectiva de sus conocimientos, ¿mencione, en orden jerárquico de mayor o menor importancia las 5 fallas más notables que tuvieron los programas anti-pobreza instrumentados en el periodo 1989-1997, durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo?.

11.- Por la información que se tiene de la pobreza en México durante el periodo 1989-1997, la cual causó estragos en la vida socioeconómica de la población, se puede afirmar que esta problemática evitó el desarrollo equitativo del país, ¿cual sería su opinión sobre esta aseveración?.

12.- Por los problemas negativos que causa la pobreza en México se podría considerar que ésta debe estar catalogada en la agenda de la seguridad nacional para que así se pueda instrumentar eficientemente los programas para combatirla. ¿Desde su perspectiva teórica que tan factible resultaría esto?.

13.- Según información oficial el presupuesto que usaron los programas anti-pobreza, Pronasol y Progresas en el periodo 1989-1997, ascendió a 18 mil millones de dólares (a precios de 1992). ¿Considera usted, que con estas partidas presupuestales se logró lograr combatir de fondo los factores que provocan la pobreza. Si o no y porqué?..

14.- Se menciona en varias investigaciones que para lograr erradicar la pobreza en México se debería destinar el 5% del PIB a los programas anti-pobreza; tomando en cuenta una visión a largo plazo (30 años), según su perspectiva, ¿cual debería ser el porcentaje del PIB adecuado para eliminar la pobreza en México en el corto plazo (10 años)?.

4.2.2.- CUESTIONARIO DE SEGURIDAD NACIONAL

1.- Varios investigadores afirman que en México durante la décadas de los setentas y ochentas, en el país no había una política de seguridad nacional, según su visión ¿qué factores , en un orden de mayor o menor jerarquía, provocaron la no existencia de una definición en este tema?.

2.- Para principios de 1989, antes del derrumbe del muro de Berlín, se menciona que la política de seguridad nacional en América Latina tenía una connotación únicamente militar, ¿cuáles eran las características visibles de este tipo de política?.

3.- Se menciona que una definición restringida de seguridad nacional, sólo abarcaría los ámbitos relacionados a la defensa externa e interna de un país y que incluiría el uso de la fuerza militar, desde su amplia experiencia en este tema, ¿cuáles otros temas pueden incluirse en esta definición?.

4.- Varios intelectuales mencionan que una definición amplia de seguridad nacional debería incluir temas como el desarrollo, la deuda pública, la pobreza y el medio ambiente, pero al mismo tiempo, temen que las élites políticas podrían manipular el discurso público en su propio beneficio y a costa de los intereses generales, ¿cuáles son sus consideraciones al respecto.

5.- Javier Elguea argumenta que para entender las prioridades de la seguridad nacional mexicana es necesario distinguir entre la agenda de "seguridad positiva" (expectativas de progreso económico y social) y la agenda de "seguridad negativa" (defender el territorio nacional de amenazas externas). Para usted, desde esta perspectiva, ¿cuáles son los problemas del desarrollo que podrían, en esta visión poner en riesgo la paz y la estabilidad de México?,

6.- La política de seguridad nacional del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994), tuvo como prioridad el combate y control del narcotráfico e involucró en esta estrategia al ejército mexicano junto con la Procuraduría General de la República, desde su perspectiva ¿cuales factores obligaron al régimen a instrumentar esta política con organismos tan disímolos y antagónicos.

7.- La estrategia del gobierno de Salinas de involucrar al ejército en la lucha contra el narcotráfico. Fue cuestionada desde un principio por la sociedad civil, académicos e intelectuales, por que se dudaba de su viabilidad y efectividad en la realidad mexicana, ¿desde su perspectiva, comparte, si o no y porqué, lo acertado de estas opiniones?.

8.- A pesar del antagonismo de los gobiernos de Salinas y Ernesto Zedillo, el gobierno de este último continuó la misma política de seguridad nacional, ¿cuáles fueron los factores que obligaron a este régimen a continuar esta estrategia?.

9.- En una escala de mayor a menor importancia, según sus conocimientos de la materia, ¿cuáles son los saldos positivos de la política de seguridad nacional de los gobiernos de Salinas y Zedillo?.

10. en una ordenación de mayor a menor importancia, ¿cuales son los saldos negativos de la política de seguridad nacional de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo?.

11.- Si durante el periodo 1989-1997, los índices de pobreza en México aumentaron a tal grado que hacen constar un desarrollo inequitativo del país. Por esta razón, el problema de la pobreza tiene características para poder ser considerada, desde una definición amplia, en la agenda de seguridad nacional.. ¿Qué opina de esta aseveración?.

12.- Si el presupuesto para la seguridad nacional, fue en el periodo 1989-1997, de alrededor de 31 mil millones de dólares (a precios de 1992). ¿Se puede considerar que este presupuesto fue suficiente para cumplir las metas trazadas por la política de los gobiernos de Salinas y Zedillo, si o no y porqué?.

4.3.- RESULTADOS CUESTIONARIOS

4.3.1.- SEGURIDAD NACIONAL

Se debe hacer notar que sólo 15 expertos contestaron el cuestionario: en seguridad nacional Sergio Aguayo (incompleto), Leonardo Curzio, Raúl Benítez, Guadalupe González, Gabriela Barajas (incompleto) y Susana Lerner, Celia Toro, lo de pobreza fueron Luis Miguel Riondal, Fernando Pliego (incompleto), Denise Dresser (incompleto), Miguel Mateo, Verónica Montes, Blanca Torres y Gerardo Jacobs. Los motivos a que obligaron a que fueran tan pocos expertos se comentara al final de esta investigación.

Después de recibir la respuesta de los cuestionarios y de realizar una comparación entre los mismos se tiene la siguiente perspectiva de la investigación, la cual se enumerara pregunta por pregunta.

1.- Varios investigadores afirman que en México durante la década de los setenta y ochenta, en el país no había una política de seguridad nacional, según su visión ¿qué factores, en un orden de mayor o menor jerarquía, provocaron la no existencia de una definición en este tema.

Las respuestas se pueden dividir de tres formas: la definición, sus factores nacionales e internacionales y el régimen político prevaleciente.

la definición

a) el 100% opina que no existió una política de seguridad nacional de manera explícita: desde 1940 los distintos gobiernos revolucionarios no promulgaron en los distintos períodos o planes de gobierno una definición clara y concisa sobre lo que se entendía por seguridad nacional. Es decir, desde una perspectiva teórica no existía una teoría que utilizaran los entes públicos encargados de la seguridad nacional (secretaría de gobernación y algunos organismos del ejército), estas instituciones la practicaban instrumentando acciones de seguridad enmarcadas en la visión clásica; su objetivo principal era el mantener el orden interno en el país, mediante el control político de los diferentes partidos o pseudo grupos de presión que existían, por parte de organismos creados ex profeso, sólo a partir de 1956 se formó un organismo más visible en el organigrama del gobierno, la Dirección Federal de Seguridad, la cual coordinó el sistema de inteligencia nacional, esta dependía de gobernación. La misma funcionó hasta 1982. Concluyendo: la visión

de que se tuvo se seguridad nacional era localista, congruente con el régimen totalitario que se tuvo en ese periodo de la historia del país.

LOS FACTORES NACIONALES E INTERNACIONALES

b) Un 50% dicen que esta indefinición se debe a tres factores: primero, los Estados Unidos: se tenía un acuerdo tácito con el gobierno norteamericano de un no alineamiento con la Unión Soviética y no fomentar reformas internas que perjudicaran las inversiones y los intereses económicos del país del norte, a cambio se le otorgaba al país autonomía en el manejo de la política exterior y de las cuestiones de la política interna.

Segundo, Cuba: un acuerdo con Cuba, el cual consistió en mantener relaciones diplomáticas con el gobierno de Fidel Castro, a cambio del no apoyo cubano a grupos de izquierda en el país, lo cual el gobierno de cubano cumplió hasta el limite y rompiendo su ideología revolucionaria, la que proclamaba sembrar la revolución universal socialista. Desde la visión de Cuba nuestro país representa el punto de apoyo más importante para no aislarse del resto de los países latinos, lo cual implicaría para la isla consecuencias mayores a las que sufren actualmente. Aunque este acuerdo contara con el beneplácito de los norteamericanos, es loable mencionar como en ciertos periodos (López Mateos y Echeverría) el apoyo al pueblo cubano tenso las relaciones de México con los Estados Unidos ciertos grados que rompían tal acuerdo.

Tercero, la conformación del sistema político mexicano (PRI e ideología revolucionaria). La forma corporativa y clientelar en que se sustentaba el régimen, aseguraba, en contraste con otros países de latinoamericanos, índices de estabilidad interna altos, debido al amplio control político que se ejercía sobre sindicatos, organizaciones campesinas, grupos de poder local o cualquier otro actor del sistema político.

El otro 50% menciona que el Estado mexicano no tenía conciencia de los riesgos de no definir este tema a nivel internacional. De 1945 a 1985 no era necesario para los países en desarrollo formular una clara política de seguridad nacional, sólo bastaba con formar parte de alguno de los dos bloques ideológicos que se enfrentaban en la "guerra fría", para así de manera tácita seguir las directrices teóricas de seguridad nacional.

EL REGIMEN POLÍTICO PREVALECIENTE

- c) El 50% también menciona que esta indefinición interna se debía a que la política de seguridad nacional era usado con fines represivos: como se menciona líneas arriba la política de seguridad del gobierno tenía como objetivo principal el control de los grupos que pudieran representar algún peligro a la continuidad o sobrevivencia del régimen revolucionario.

El otro 50% dice que acorde con carácter dictatorial del régimen los asuntos de seguridad sólo eran tratados por un comité del gobierno de alto nivel: lo anterior

se debió a la inexistencia de poderes que balancearan el poder ejecutivo, lo cual impidió en todo momento que las decisiones relativas a la defensa y las seguridades nacionales fueran sujetas a discusión pública, debate o crítica alguna.

2.- Para principios de 1989, antes del derrumbe del muro de Berlín, se menciona que la política de seguridad nacional en América Latina tenía una connotación únicamente militar, ¿cuáles eran las características visibles de este tipo de política?

a) el 100% menciona que dicha característica militarista se debía a la naturaleza autoritaria de la mayoría de los regímenes latinoamericanos: desde la década de los 60s hasta mediados de la los años ochenta los principales países de la región tuvieron dictaduras de corte militar en distintos periodos de tiempo (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile) y dictaduras civiles como en el caso de México, Nicaragua, Salvador y Panamá, los cuales tenían dos principales características: 1) autoritarismos excluyentes militares y civiles en el poder, b) competencias de poder y disputas territoriales entre países vecinos. En el caso de México no existía una disputa territorial, por que con el único que pudo haberla tenido era con los Estados Unidos, lo cual aunque históricamente era posible en la realidad resultaba inviable.

b) El 75% menciona 4 características de las políticas de seguridad nacional a fines de los años ochenta: 1) las políticas de seguridad nacional se formulan e

instrumentaban casi exclusivamente por las fuerzas armadas. 2) solamente se percibían tres amenazas: la amenaza comunista (reflejada en apoyo de grupos políticos internos de parte de los países del bloque socialista), subversión interna (descontento de parte de la población por las políticas económicas y sociales que instrumentaba el gobierno). 3) se centro las estrategias de seguridad en la lucha contrainsurgente y la construcción de un aparato militar con industria propia. 4) la participación de la mayoría de los países en la Junta Interamericana de Defensa, la cual impulsaba la visión de seguridad nacional de Estados Unidos.

El otro 25% no menciona cuales serian las características latinoamericanas de la seguridad nacional.

3.- Se menciona que una definición restringida de seguridad nacional, sólo abarcaría los ámbitos relacionados a la defensa externa e interna de un país y que incluiría el uso de la fuerza militar, desde su amplia experiencia en este tema, ¿cuáles otros temas pueden incluirse en esta definición?

- a) el 75% menciona que aunque se llame definición restringida en la practica abarca temas como comunicación, educación, salud e información: desde el punto de vista de estos expertos la práctica de la seguridad nacional se extiende tácitamente a varios aspectos fundamentales del desarrollo de un país, el problema radica en que tales aspectos se quieran visualizar desde una óptica militar y de seguridad publica, es decir, sólo cuanto los problemas arriba mencionados u otros se transforman en amenazas al orden politico, social o

económico establecido es cuando pasan de hecho a formar parte de la agenda de seguridad nacional, aun cuando de derecho nunca se dice oficialmente.

El 25% menciona que nuestro país ya instrumenta una definición amplia de seguridad nacional, comparable a la que usa Brasil, las cuales ponen en el centro de las preocupaciones a los problemas de desarrollo.

4.- Varios intelectuales mencionan que una definición amplia de seguridad nacional debería incluir temas como el desarrollo, la deuda pública, la pobreza y el medio ambiente, pero al mismo tiempo, temen que las élites políticas podrían manipular el discurso público en su propio beneficio y a costa de los intereses generales, ¿cuáles son sus consideraciones al respecto.

a) el 25% menciona que los temas arriba descritos deberían formar parte de la estrategia en seguridad nacional de México, por que dichas temáticas forman parte imprescindible del desarrollo equitativo de una nación: el país que no tiene concordancia entre su crecimiento y su desarrollo económico tiende a ensanchar las desigualdades de la población, por lo que genera un aumento de la pobreza y la pobreza extrema. El problema de la deuda externa afecta de manera general la aplicación de fondos económicos a programas prioritarios que fomentan el desarrollo de un país, es decir, si todos los intereses que se pagan de la deuda externa se destinaran a programa anti-pobreza, de salud o de educación estos problemas se podrían resolver en un mediano plazo. En cuanto a los problemas

ecológicos, si no se toma conciencia del grave daño que provoca la contaminación del suelo, aire y agua en las áreas urbanas y rurales a las poblaciones que habitan esos lugares, los daños podrían ser irreversibles tanto en humanos como en ecosistemas.

El otro 75% dice que la definición amplia de seguridad nacional se debe adecuar a las nuevas realidades nacionales e internacionales, lo cual permitiría una ampliación selectiva de la agenda y una flexibilización de los medios para enfrentarla: no todos los problemas de desarrollo pueden ser incluidos en la agenda de seguridad nacional, esto debe ser sólo cuando un problema llega a asumir proporciones alarmantes que requieran ser atendidos con medidas extraordinarias, aun con el uso de la fuerza, lo que requerirá un análisis exhaustivo de la problemática y la detección de manera clara y precisa de las causas y los efectos de la misma, así como la descripción de las políticas instrumentadas en el pasado para combatirla y si es posible los factores que provocaron el fracaso de dichas políticas. Después de este análisis se podrá aceptar que tal problema debe estar incluido en la agenda, por la razón de que es la última instancia para resolverlo

5.- Javier Elguea argumenta que para entender las prioridades de la seguridad nacional mexicana es necesario distinguir entre la agenda de "seguridad positiva" (expectativas de progreso económico y social) y la agenda de "seguridad negativa" (defender el territorio nacional de amenazas externas). Para usted, desde esta perspectiva, ¿cuáles

son los problemas del desarrollo que podrían, en esta visión poner en riesgo la paz y la estabilidad de México?,

- a) EL 75% de los expertos mencionan que los problemas de pobreza y marginación social deben de estar dentro de la agenda de seguridad nacional, por que esta problemática provoca el surgimiento de conflictos sociales y políticos entre la población pobre de un país, por la inequitativa distribución de la riqueza que tiene el mismo y que es visto como una enfermedad endémica, surge la llamada formula de la pobreza:-----, la cual es la demostración teórica de que el descuido de los problemas de pobreza pueden resultar letales para el futuro de un país. También se deberían incluir en la agenda de la seguridad nacional sería la sobre explotación de los recursos naturales clave (agua, petróleo, energía y alimentos): esta problemática generar crisis ecológicas en diferentes partes del país y provocar una sobre dependencia con el exterior

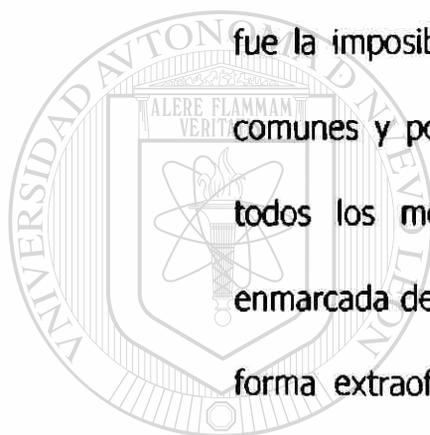
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- b) El otro 25% no incluye los problemas de desarrollos o ecológicos en la agenda de seguridad nacional, aunque están concientes que estos problemas pueden vincular la distribución de la riqueza con el sistema de gobernabilidad, en el sentido de afectar positiva o negativamente este factor.

6.- La política de seguridad nacional del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994), tuvo como prioridad el combate y control del narcotráfico e involucró en esta estrategia al ejército mexicano junto con la Procuraduría General de la República, desde su perspectiva ¿cuales factores obligaron al régimen a instrumentar esta política con organismos tan di símbolos y antagónicos.

- a) el 100% opina que el principal factor que obligo al gobierno de salinas a intensificar la participación del ejercito en la lucha contra el narcotráfico fue la imposibilidad de contener dicho fenómeno con medidas policíacas comunes y por presión de los EU para que intensificara el combate por todos los medios posible. Debido a esto dicha participación quedo enmarcada dentro de la agenda de seguridad nacional de derecho y no de forma extraoficial, como había sucedido en la década de los setenta y ochenta.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

7.- La estrategia del gobierno de Salinas de involucrar al ejercito en la lucha contra el narcotráfico. Fue cuestionada desde un principio por la sociedad civil, académicos e intelectuales, por que se dudaba de su viabilidad y efectividad en la realidad mexicana, ¿desde su perspectiva, comparte, si o no y porqué, lo acertado de estas opiniones?.

- a) el 100% menciona que para la situación que tenía el problema del narcotráfico a finales de los ochenta, no había otras opciones para intentar combatir dicha problemática, es decir, el ejercito a actuado como dique de ultima instancia para solucionar alguna problema nacional.

8.- A pesar del antagonismo de los gobiernos de Salinas y Ernesto Zedillo, el gobierno de este último continuó la misma política de seguridad nacional, ¿cuáles fueron los factores que obligaron a este régimen a continuar esta estrategia?.

- a) el 100% coincide en que fueron los mismos factores que obligaron a Salinas a tomar la decisión de incluir al ejército en la lucha contra el narcotráfico (mencionadas en la pregunta 7), aunado que el gobierno de Zedillo no planteó la transformación de las instituciones de seguridad nacional

9.- En una escala de mayor a menor importancia, según sus conocimientos de la materia, ¿cuáles son los saldos positivos de la política de seguridad nacional de los gobiernos de Salinas y Zedillo?.

- a) el 50% menciona que los saldos positivos de los gobiernos de Salinas y Zedillo son los siguientes: 1) contuvo la insurgencia como símbolo de lucha social, 2) se diseñó una nueva policía nacional (PFP), 3) se aisló el órgano de inteligencia de las tareas operativas del Estado, 4) se ha fomentado el reconocimiento nacional al combate al narcotráfico.

El otro 50% dice lo siguiente, 1) con Salinas se logró firmar el TLC, con Zedillo 2) se evitó que la guerra de Chiapas regresara a su dimensión militar, 3) el cambio de régimen sin violencia.

10. en una ordenación de mayor a menor importancia, ¿cuales son los saldos negativos de la política de seguridad nacional de los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo?.

- a) el 75% coincide en que los saldos negativos del gobierno de Zedillo en el marco de la seguridad nacional son: 1) se carece de una ley que reglamente la actividad de inteligencia del Estado, 2) no se ha promulgado un debate nacional sobre la concepción de seguridad interna y manejo de crisis.

El 25% menciona que en el caso de Salinas sería la narcopolítica y la corrupción de las instituciones de seguridad nacional y con el gobierno de Zedillo el incremento impresionante de la inseguridad pública.

11.- Si durante el periodo 1989-1997, los índices de pobreza en México aumentaron a tal grado que hacen constar un desarrollo inequitativo del país. Por esta razón, el problema de la pobreza tiene características para poder ser considerada, desde una definición amplia, en la agenda de seguridad nacional. ¿Qué opina de esta aseveración?.

- a) el 75% opina que al no incluir esta temática en la agenda de seguridad nacional es una debilidad de la misma, lo que refleja la no actualidad de los postulados que maneja el gobierno mexicano y en el mediano plazo se podría transformar en un franco vulnerable del país.

El 25% opina que no es tan fácil intentar incluir la problemática de la pobreza en la agenda de seguridad nacional de México, debido a las circunstancias históricas políticas de dicho problema.

12.- Si el presupuesto para la seguridad nacional, fue en el periodo 1989-1997, de alrededor de 31 mil millones de dólares (a precios de 1992). ¿Se puede considerar que este presupuesto fue suficiente para cumplir las metas trazadas por la política de los gobierno de Salinas y Zedillo, si o no y porqué?.

a) el 75% de los expertos comentan que no tienen datos suficiente al respecto para opinar de lo preguntado.

El 25% coincido, que no importa el monto del presupuesto, lo importante es la forma en la cual se administran y reparten los fondos.

4.3.2.- POBREZA

Después de recibir la respuesta de los cuestionarios de pobreza y de realizar una comparación entre los mismos se tiene la siguiente perspectiva de la investigación, la cual se enumerara pregunta por pregunta:

1.-Según varios investigadores la crisis económica de 1976, marcó el inicio del surgimiento de la pobreza extrema en México. Desde su perspectiva ¿fue en realidad este factor el único que provocó este problema. ¿De no ser así, qué otros mencionaría usted?.

a) el 100% coincide en que ese año marco el fin del modelo de desarrollo que engendro el desarrollo estabilizador, el que había priorizado la atención a las necesidades sociales y las estrategias de redistribución de la riqueza.

2. Enrique Hernández Laos, menciona que durante la etapa del llamado "Desarrollo Estabilizador" en México (1952-1970), el 50% de la población estaba en condiciones de pobreza. ¿cuáles son las diferencias existentes entre este "tipo" de pobreza y el que surge a consecuencia de las crisis de los años setenta y ochenta del siglo XX?

- a) El 100% opina que la pobreza de la época del "Desarrollo Estabilizador" es diferente a la actual, principalmente en que el Estado de esa época tenía recursos para incidir en paliar los efectos de esta problemática desde su estructura, es decir, el Estado controlaba todos los factores políticos, económicos y sociales así que los efectos de la pobreza no se sentían tanto. Por el contrario en la época actual sólo el Estado puede instrumentar programas asistenciales para combatirla, los cuales en su mayoría no atacan las causas estructurales del problema.

3.- Durante los gobiernos de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid, se instrumentó la política anti-pobreza conocida como COPLAMAR, la cual tenía como objetivo principal el mejorar el nivel de vida de la población marginada, que viviera en zonas rurales y desérticas. desde su conocimiento, ¿cuáles fueron los resultados que dejó esta política?

- a) EL 100% menciona que este programa ni Pronasol o Progresá no fomentan ni instrumenta soluciones que a largo plazo remedien de manera estructural dicha problemática.

4.- Según ciertos escritos el COPLAMAR también fue usado por el régimen para fines político-electorales que beneficiaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Apelando a su experiencia en el estudio histórico de la pobreza, ¿nos podría aportar elementos que fundamenten y corroboren esta afirmación?.

- a) El 100% dice que si es verdad que el Coplamar fue usado con fines electoras, pero, aclaran que no sólo los gobiernos priístas han utilizado estos programas con estas desviaciones, sino también otros gobiernos de distinto partido.

5.- Siendo usted un experto en el tema de la pobreza, nos podría mencionar las características que tienen los instrumentos utilizados por el Banco Mundial (BM), por las Naciones Unidas (PNUD), por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por la CEPAL, con los cuales se calcula el tamaño de la pobreza, ¿cual de ellos, desde su perspectiva, es el más adecuado para conocer la realidad de la pobreza en México.

- a) Opinan el 100% de los encuestados que el método usado por Julio Boltvinik y Fernando Cortes es adecuado a la realidad mexicana.

6.- Se menciona por investigadores, partidos políticos y ONGs, que el Pronasol, programa anti-pobreza del gobierno de Carlos Salinas (1989-1994), fue usado con fines electorales para beneficiar al PRI, particularmente en las elecciones de 1991, si esto es cierto, ¿nos podría mencionar las pruebas más contundentes que reafirmen la aseveración?.

- a) Mencionan el 50% de los Expertos que el Pronasol si fue usado con fines políticos y dicen que las pruebas documentales son de dominio público y existen varias investigaciones que han probado el uso político del programa.
- b) El otro 50% menciona que el Pronasol fomento el surgimiento de una nueva forma de relación entre el gobierno y distintas organizaciones civiles, una relación cooperativista no de control.

7.-En el informe de la CEPAL 1999, llamado "La pobreza a fines de los años noventa", se menciona que en México, de 1989 a 1994, la pobreza disminuyó tres puntos porcentuales (39% a 36%), en tanto que la pobreza extrema sólo dos puntos (14% a 12%), pero no se dice que esto fuera por la instrumentación del Pronasol, si esto no fue así, entonces le preguntaríamos a usted, ¿cuales fueron los factores que influyeron en el descenso de la pobreza?

- a) El 100% dice que no fue el Pronasol en que incidió en la disminución de los índices de pobreza, sino las políticas económicas implementadas por el gobierno de Carlos Salinas, las cuales no lograron cimentar bases firmes para eliminar de las causas estructurales que la provocan, principalmente por qué no llegaron a beneficiar a la población en pobreza marginada.

8.- Con la crisis económica de 1995 se acentuaron los problemas de la pobreza en México, esto queda plasmado en el informe de la CEPAL 1999, en el cual se menciona que la pobreza extrema en México aumentó de 1994 a 1997, el doble de puntos

porcentuales que había disminuido. Desde su perspectiva, ¿esta situación de crisis fue la única causante del aumento de la pobreza o se pueden mencionar otros factores que lo provocaron?

- a) El 100% menciona que posiblemente no sea la única causa del aumento de la pobreza, pero es la más importante, es decir, la que desencadenó la crisis económica de finales de ese año.

9.- Varios investigadores establecen, que el Pronasol logró hacer partícipes a toda la población en situación de pobreza en el combate a la misma y esto trajo, de una u otra forma, beneficios para ella. Desde su visión, ¿cuáles fueron las razones que evitaron la continuidad de esta política en el gobierno de Ernesto Zedillo y que retrazaron la instrumentación del Progresá?

- a) EL 100% opina que el gobierno de Zedillo no pudo definir con rapidez la forma en que instrumentaría el Progresá, es decir, si este tendría un enfoque subsidiario como el Pronasol o sería un programa gubernamental total.

10.- Desde la perspectiva de sus conocimientos, ¿mencione, en orden jerárquico de mayor o menor importancia las 5 fallas más notables que tuvieron los programas anti-pobreza instrumentados en el periodo 1989-1997, durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo?

- a) Coinciden el 100% de los expertos consultados en mencionar las siguientes 5 fallas: 1) se concibió a la pobreza como un problema individual, 2) las políticas gubernamentales no incidieron sobre los factores macroestructurales que

favorecen la pobreza, 3) la focalización de la pobreza en áreas marginadas y olvidando las menos marginadas, 4) eliminar las organizaciones comunitarias al fomentar el surgimiento de comités temporales (comités de solidaridad), 5) darle excesivo poder a los maestros al convertirlos en líderes comunitarios.

11.-Por la información que se tiene de la pobreza en México durante el periodo 1989-1997, la cual causó estragos en la vida socioeconómica de la población, se puede afirmar que esta problemática evitó el desarrollo equitativo del país, ¿cual sería su opinión sobre esta aseveración?

a) el 100% esta de acuerdo en esta aseveración y mencionan que aparte de evitar el desarrollo equitativo del país, acentuó los desequilibrios regionales al extremo.

12.-Por los problemas negativos que causa la pobreza en México se podría considerar que ésta debe estar catalogada en la agenda de la seguridad nacional para que así se pueda instrumentar eficientemente los programas para combatirla. ¿Desde su perspectiva teórica que tan factible resultaría esto?

a) el 100% opina que no es necesario considerar la pobreza como un problema de seguridad nacional, sólo bastarlo con considerarlo como una cuestión de solidaridad nacional y justicia social.

13.- Según información oficial el presupuesto que usaron los programas anti-pobreza, Pronasol y Progresá en el periodo 1989-1997, ascendió a 18 mil millones de dólares (a

precios de 1992). ¿Considera usted, que con estas partidas presupuestales se logró lograr combatir de fondo los factores que provocan la pobreza. Si o no y porqué?..

- a) Consideran el 100% de los expertos consultados que ese presupuesto es ridículo, más aun si se compara con lo que se gasto en el Fobaproa y además que con ese presupuesto no se atacaron los factores que provocan la pobreza, sino los efectos.

14.- Se menciona en varias investigaciones que para lograr erradicar la pobreza en México se debería destinar el 5% del PIB a los programas anti-pobreza; tomando en cuenta una visión a largo plazo (30 años), según su perspectiva, ¿cuál debería ser el porcentaje del PIB adecuado para eliminar la pobreza en México en el corto plazo (10 años)?.

- a) mencionan el 100% en el asignar el 5% del PIB al combate a la pobreza seria adecuado, pero para eliminar esta problemática haría falta que aparte del apoyo económico se realizaran programas de acompañamiento como serían, el arbitraje estatal sobre los medios de producción, la inversión de capital social en actividades de alta pertinencia social y demandantes mano de obra. Si esto no fuera así, el aspecto económico no bastaría.

4.3.3.- RESULTADOS FINALES CUESTIONARIOS

Después de recibir las respuestas de los cuestionarios de seguridad nacional y pobreza, se tabularon de manera separada y pregunta por pregunta. Terminado este proceso se procederá a especificar los resultados de ambos cuestionarios, para tener una idea más clara de los mismos. Finalmente el resultado del proceso anterior será confrontado con la hipótesis de la investigación y con sus objetivos generales y particulares.

En primer lugar mencionaremos los parámetros concluyentes de las políticas de seguridad nacional:

1. Los expertos coincidieron en un 100% que en México no se había instrumentado una definición concreta de seguridad nacional (pregunta 1), la cual sólo existía de hecho no de derecho y tenía una visión militar completamente, la cual dependía en aspectos estratégicos de la de los EU.
2. También los expertos (50% pregunta 1) mencionan varios factores que afectaron dichas políticas como lo son: la relación que se tenía con los EU, con Cuba y la típica conformación del sistema político mexicano. Estos factores no son mencionados por las fuentes teóricas del tema.
3. El 50% (preg. 1) menciona que de 1945 a 1985 el Estado mexicano no tenía conciencia de los riesgos de no definir su propia teoría de seguridad nacional.
4. Además, el 50% (preg. 1) y 100% (preg. 3) hacen hincapié en el régimen dictatorial que tenía México en esos años, por lo que cualquier política de este tipo era instrumentada con fines represivos.

5. Aunado a lo anterior, si existía este tipo de política, la misma sólo se manejaba desde la elite gobernante (pregunta 1, 50%).
6. En la pregunta 2 el 75% menciona varias características de esta política a fines de los años ochenta: formuladas por las fuerzas armadas, se temían las amenazas comunistas a las revueltas internas, la estrategia de esta política se centró en la lucha contrainsurgente y la mayoría de los países participan en un organismo controlado por los E.U.
7. En la pregunta 3, el 75% coincide que aunque sea una definición clásica o restringida la que se usa en México, esta abarca en la práctica otras áreas del panorama nacional (comunicación, salud, educación e información), es decir, cuando estos problemas representan amenazas al orden establecido.
8. Y en la misma pregunta 3 un 25% menciona que México ya usa una definición amplia de seguridad nacional, porque ésta pone en el centro de las preocupaciones los problemas de desarrollo. En esta respuesta no queda claro porqué afirman esto parte de los expertos consultados, al no ahondar en la explicación.
9. En la pregunta 4 el 25% coincide en que los temas de desarrollo, deuda pública, pobreza y medio ambiente deberían formar parte de la agenda de seguridad nacional, al ser temas fundamentales en el desarrollo equitativo del país.
10. En la misma pregunta 4 el 75%, menciona que la definición amplia de seguridad nacional se debe adecuar a las nuevas realidades mundiales y nacionales, lo cual permitirá seleccionar con certeza los temas que se puedan incluir en dicha

agenda, pero para que esto pase el tema dado debe asumir proporciones alarmantes, que deban ser atendidas con medidas extraordinarias.

11. En cuanto a la pregunta 5 el 75% coincide en que los problemas de pobreza y ecológicos deben estar en agenda de seguridad nacional, porque estos problemas pueden engendrar conflictos sociales y políticos.

12. En la misma pregunta 5 el 25% expresa que no están de acuerdo en incluir dentro de la agenda de seguridad nacional los problemas de pobreza y ecológicos, pero están conscientes de posible vinculación con la estabilidad de la gobernabilidad de un país.

13. Por lo que respecta a la pregunta 6 el 100% de los consultados coinciden en que el principal factor que obligó al gobierno de Salinas a involucrar al ejército en la lucha contra el narcotráfico fue la incapacidad que tenía el gobierno para controlar la problemática y la presión del gobierno de EU para que ejercieran una lucha más frontal al problema.

14. En la pregunta 7 el 100% coincide en que el gobierno no tenía en su lucha contra el narcotráfico otra opción que involucrar al ejército, es decir, era la última opción que se tenía o el último dique para evitar que los capos de la droga se apoderaran del país.

15. En lo que respecta a la pregunta 8 el 100% opina que los factores que obligaron a Salinas a involucrar al ejército en la lucha contra el narcotráfico, fueron los mismos en el caso del gobierno de Ernesto Zedillo, aunado a que este último gobierno no planteó la transformación de las instituciones de seguridad nacional, es decir, se quedó con lo que le heredó el de Salinas.

16. En la pregunta 9 en primer lugar el 50% de los expertos menciona 4 saldos positivos de los gobiernos de Salinas y Zedillo: 1) contuvo la insurgencia como símbolo de lucha social, 2) se diseñó una nueva policía nacional (PFP), 3) se aisló el órgano de inteligencia de las tareas operativas del Estado, 4) se ha fomentado el reconocimiento nacional al combate al narcotráfico.
17. En la misma pregunta 9 el otro 50% coincide en los saldos positivos de los gobiernos de Salinas y Zedillo que son: 1) con Salinas se logró firmar el TLC, 2) con Zedillo se evitó que la guerra de Chiapas regresara a su dimensión militar, 3) el cambio de régimen sin violencia.
18. En cuanto a la pregunta 10, en ella el 75% dice que los saldos negativos de los gobiernos de Salinas y Zedillo son: no se realizó una ley que reglamente la actividad de inteligencia del Estado, 2) no se promulgó un debate nacional sobre la concepción de seguridad interna y manejo de crisis.
19. En referencia a la misma pregunta 10, el otro 25% dice que los saldos negativos de Salinas y Zedillo son: de Salinas la narcopolítica y la corrupción de las instituciones de seguridad nacional, de Zedillo el incremento descomunal de la inseguridad pública.
20. En la pregunta 11 el 75% de los expertos consultados coincidieron en que debería incluirse el tema de la pobreza dentro de la agenda de seguridad nacional, porque si no, refleja una debilidad de la misma y en el mediano plazo sería un franco vulnerable del país.

21. Respecto a la misma pregunta 11 el 25% coincide en que no es tan fácil incluir la problemática de la pobreza en la agenda de seguridad nacional, debido a las circunstancias históricas de la problemática.
22. En la pregunta 12, el 75% de los encuestados opinó que no cuentan con suficientes datos para verter alguna opinión.
23. En la misma pregunta 12 el 25% menciona que no importa el monto del presupuesto, lo importante es la manera en que se administra y controlan dichos fondos.

En segundo lugar mencionaremos de forma específica las respuestas al cuestionario de pobreza.

1. En lo que respecta a la pregunta 1 el 100% de los expertos coinciden en señalar que la crisis económica de 1976 marcó el fin definitivo del modelo de "Desarrollo Estabilizador", con lo cual la pobreza que surgió de este evento es diferente.
2. En la pregunta 2 el 100% de los expertos menciona que la principal diferencia entre la pobreza durante la época del "Desarrollo Estabilizador" y después fue principalmente la forma en que el gobierno atendía a la población en esta situación, de 1952 a 1970 el gobierno controlaba todos los factores políticos, económicos y sociales del país, por lo que podía manipular las variables que incidía en la pobreza, después de 1973 ya no tuvo el control total, solo parcial.

3. Por lo que respecta a la pregunta 3 mencionan el 100% que el Coplamar tampoco logró grandes avances en el combate a la pobreza, porque dicho programa no atacó las estructuras que provocan el problema.
4. Siguiendo con el Coplamar, en la pregunta 4 los expertos coinciden en que también el mencionado programa fue usado con fines político-electorales (100%).
5. De manera tácita el 100% de los expertos menciona que los métodos que usan los organismos internacionales no son adecuados al entorno mexicano y por eso proponen el método elaborado y usado por Julio Boltvinik y Fernando Cortés, ambos investigadores del Colegio de México (pregunta 5).
6. Los expertos consultados coinciden al 50% (pregunta 6) en que el Pronasol fue usado por el gobierno de Salinas con fines electorales para beneficiar al PRI, pero no mencionan las pruebas más contundentes, porque dicen que estas son del dominio público.
7. Además en la misma pregunta 6 el otro 50% de opina que el Pronasol fomentó el surgimiento de una nueva forma de relación entre el gobierno y distintas organizaciones civiles, una relación cooperativista no de control.
8. Por lo que respecta a la pregunta 7 el 100% de los encuestados coincidieron en que no fue el Pronasol en el que provocó la disminución de los índices de pobreza en México 1989-1994, sino las políticas económicas implementadas por el gobierno de Salinas, las cuales fallaron porque no lograron cimentar bases firmes que eliminaran las causas estructurales de la pobreza. Aunado a esto el Pronasol no benefició a la población en pobreza extrema.

9. En la pregunta 8 los expertos (100%) expresan que la crisis del 94 no fue la única causa de que los índices de pobreza 1994-1997 aumentaran al doble, recalcan que fue la más importante, pero hubo otros factores que contribuyeron a este fin.
10. En la pregunta 9 menciona el 100% de los expertos que el gobierno de Zedillo no pudo definir con rapidez la forma que tendría el programa anti-pobreza de su gobierno, es decir, si sería cooperativo y subsidiario como el Pronasol o sólo de control estatal, como lo es el Progres a en la actualidad.
11. En la pregunta 10 el 100% de los encuestados coincidieron en que las 5 fallas más notables de los programas anti-pobreza de Salinas y Zedillo son: 1) se concibió a la pobreza como un problema individual, 2) las políticas gubernamentales no incidieron sobre los factores macroestructurales que favorecen la pobreza, 3) la focalización de la pobreza en áreas marginadas y olvidando las menos marginadas, 4) eliminar las organizaciones comunitarias al fomentar el surgimiento de comités temporales (comités de solidaridad), 5) darle excesivo poder a los maestros al convertirlos en líderes comunitarios.
12. Los expertos están de acuerdo (100%) en que el problema de la pobreza en México 1989-1997 evita el desarrollo equitativo del país, aunado a esto acentuó el desequilibrio entre las regiones que lo forman (pregunta 11).
13. En la pregunta 12 el 100% coincide en que no es necesario considerar al problema de la pobreza como tema de seguridad nacional, solo bastó el considerarlo como solidaridad nacional y justicia social.

14. El 100% de los expertos consultados consideran que fue ridículo que el combate a la pobreza usara tan poco presupuesto público en esos años, más aún si se compara con el gasto erogado en el Fobaproa (pregunta 13).
15. Coinciden al 100% los consultados en que la inversión del 5% del PIB a programas sería adecuado, pero si este no va acompañado de otros programas gubernamentales compensatorios, esa inversión sería inútil.

Después de especificar las respuestas de seguridad nacional y pobreza fundamentaremos con la contratación de estas respuestas con la hipótesis y objetivos.

HIPÓTESIS

Porque los problemas de pobreza en México 1989-1997 representaron graves trastornos al desarrollo y la estabilidad económica, política y social del país, el combate a dicha problemática debió de estar dentro de la agenda de seguridad nacional de los gobiernos de ese periodo.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Conforme los resultados enumerados de forma específica, la comprobación de la hipótesis estaría en los siguientes números: seguridad nacional, 9 (25%) y 10 (75%), 11 (75%), 20 (75%), pobreza, 12 (100%). Resultaría un 70% verdadera y un 30% falsa.

Conforme a la misma numeración la refutación de la hipótesis estaría en: 5 (25%), 21 (25%), 13 (100%). Resultaría un 50% falsa y 50% verdadera.

OBJETIVOS

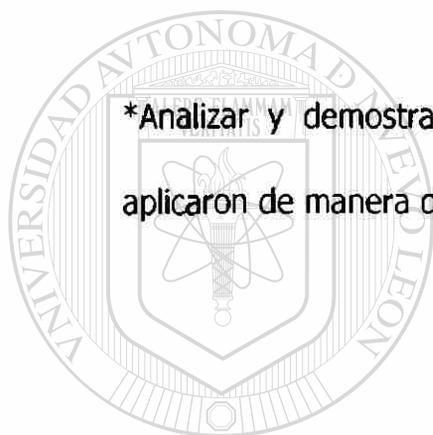
GENERAL

*Analizar y demostrar que el problema de la pobreza en México de 1988 a 1997, debió ser catalogado como asunto de seguridad nacional.

PARITICULARES

*Analizar y demostrar que en México no se tiene una clara concepción de la seguridad nacional.

*Analizar y demostrar que las políticas de pobreza en México 1989-1997 se aplicaron de manera discrecional.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.4.- CONCLUSIONES FINALES

Después de analizar los resultados finales y de contrastarlos con la hipótesis de las investigaciones se puede mencionar las siguientes conclusiones de la misma. Las cuales se mencionarán en dos partes, primero la hipótesis y después los objetivo de tema.

En una primera parte y en referencia a la hipótesis de la investigación, la cual dice: "Porque los problemas de pobreza en México 1989-1997 representaron graves trastornos al desarrollo y la estabilidad económica, política y social del país, el combate a dicha problemática debió estar dentro de la agenda de seguridad nacional de los gobiernos de ese periodo". En primera instancia en la exposición del problema se expuso ampliamente el manejo teórico y práctico que dieron los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo a la política de la seguridad nacional, para lo cual usaron la definición clásica de la misma, esta tiene una visión "militarista" e incluyeron al narcotráfico como prioridad de la agenda, lo que obligó a inmiscuir al ejército en la lucha contra esta problemática.

Como comprobamos, mediante el análisis de documentos de dominio público; de investigaciones públicas y privadas y de fuentes documentales de la misma índole, la inclusión del ejército en el combate y erradicación del narcotráfico no consiguió los objetivos trazados, tal problema es aún peor a fines de 1999 que a principios de 1989. Consecuente a esto, se comprobó que la primacía que tuvieron los gobiernos en incluir sólo los temas como el narcotráfico, el lavado de dinero, de la seguridad pública y de las

relaciones internacionales dentro de la agenda de seguridad nacional, provocó que otros temas llamados de desarrollo, como la pobreza y los ambientales fueran ignorados y no estuvieran ni siquiera mencionados entre los temas más próximos a estar dentro de la agenda de seguridad, a pesar de que los mismos lograron inhibir el desarrollo equitativo del país.

Dentro de este mismo aspecto, cuando se revisó en el marco teórico, las principales teorías sobre seguridad nacional, se encontró que dentro de las mismas existe una división de la definición de esta política, la clásica o restringida y la ampliada. En cuanto a la definición ampliada de seguridad nacional, si esta fuera usada por algún país podría en determinados casos incluir temas de desarrollo, como la pobreza o los ecológicos, cuando dichos temas representen serios obstáculos al desarrollo del país en cuestión. En suma, desde la visión de la seguridad nacional el tema de la pobreza podría incluirse en la agenda respectiva.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

En segunda instancia, cuando en el problema de investigación se analizó la situación de la pobreza en México entre 1989 y 1997, se descubrió que el mismo tuvo diferencias notables en cuanto al gobierno que se trate. Durante el gobierno de Carlos Salinas y aunado a la instrumentación del Pronasol los índices de pobreza disminuyeron en tres puntos porcentuales, lo cual en apariencia eliminó parte de la pobreza existente en el país, ya después de un profundo análisis se descubre que el problema de la pobreza sólo se palió los efectos visibles y propagandísticos de la misma, pero las causas estructurales que la provocan continuaron latentes, esto se comprobaría con los efectos

que provocaron los acontecimientos políticos de 1994 y que culminaron con la crisis económica de fines de año 1994, ya en el gobierno de Ernesto Zedillo.

El gobierno de Zedillo inició con la crisis económica de diciembre de 1994 y para todo el resto de 1995 se intentó controlar los efectos de la misma, en cuanto a la pobreza los parámetros que habían mejorado en el gobierno anterior, rápidamente volvieron y rebasaron los niveles que se tenían a principios de la década de los noventa, en complemento, el gobierno no definió claramente que tipo de política anti-pobreza instrumentaría, durante más de dos años ciertos programas que eran herencia del Pronasol siguieron funcionando, pero ya sin la prominencia política o económica del sexenio pasado. Fue hasta agosto de 1997 cuando el gobierno de Zedillo dio a conocer el Progresá, el cual sería dirigido a la atención de la población en pobreza extrema. A pesar de la instrumentación de este programa comenzaría hasta un año después. En referencia a este programa Julio Boltvinik del Colmex comprobó que el método que se utilizó para medir la población en extrema pobreza excluye a varios millones de habitantes de los beneficios del mismo.

En la misma parte del problema y mediante el análisis de varias investigaciones nacionales e internacionales, realizada por investigadores locales y extranjeros se demostró cómo el problema de la pobreza en México afectó seriamente la estabilidad de varias variables socio-económicas del país, las cuales de una u otra forma, influyeron en el desarrollo del mismo, estas mediciones abarcan hasta fines de 1997. Aunado lo anterior, se comprobó en el análisis que se realizó sobre la pobreza en el marco teórico,

el cual demostró la complejidad del tema, desde la perspectiva mundial, regional y nacional, no sólo en el ámbito teórico, sino también práctico. Bastan sólo dos ejemplos de lo anterior, la inexistencia de una definición de pobreza a nivel mundial, cada organismo internacional tiene la propia y cada uno dice tener la más adecuada a cualquier país, lo mismo pasa en el ámbito nacional. El otro ejemplo sería, la existencia de distintas metodologías utilizadas para medir la pobreza, desde el ámbito mundial al nacional existe una pugna por demostrar cuál de estas es la mejor y cuál logra una mayor precisión. En suma, desde la visión teórica de la pobreza y junto con la anterior de la seguridad nacional, la hipótesis de la investigación resultaba 100% plausible.

En el mismo tema y ya con la aplicación del cuestionario mediante el método Delphi a destacados expertos en pobreza y seguridad vía mail y después de tabular las respuestas a los cuestionarios, se comprobó con las respuestas de las preguntas ligadas directamente a la hipótesis que son favorables, que el 70% de la misma es verdadera y sólo el 30% falsa. En este mismo cuando analizamos las respuestas que no son favorable la hipótesis está en 50% verdadera y 50% falsa. Se puede concluir que la hipótesis de la investigación es positiva con varias atenuantes relativas a la visión teórica de los expertos de los temas.

En una segunda parte y en referencia a los objetivos que se plantaron para la investigación se puede mencionar en primer lugar que, en cuanto al objetivo general el cual dice que se: "Analizará y demostrará que el problema de la pobreza en México de 1988 a 1997, debió ser catalogado como asunto de seguridad nacional". Este objetivo

quedó demostrado al comprobarse la factibilidad de la hipótesis de la investigación, tanto en el análisis teórico como en la contrastación con la realidad, en los mismos porcentajes de la hipótesis, por estar ligada directamente a esta.

En segundo lugar, por lo que respecta al primer objetivo particular, el cual menciona que se "Analizará y demostrará que en México no se tiene una clara concepción de la seguridad nacional". En la exposición del problema de investigación se constató que el mismo gobierno, ya sea el de Salinas y Zedillo no tenía una clara definición de la seguridad nacional, lo que se demostró plenamente en el análisis de las teorías en el marco teórico. Donde se expuso de manera deductiva, es decir, de lo general a lo particular, la mayoría de la teorías de seguridad nacional que existen a nivel mundial, regional y nacional. De este análisis se desprende que en ningún ámbito se han puesto de acuerdo en cuál de las distintas perspectivas de la seguridad nacional se debe usar plenamente, porque en la práctica se da un eclecticismo de las distintas teorías.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

En cuanto a México la polémica entre cuál de las concepciones de seguridad nacional se debe usar ha pasado del ámbito del gobierno al académico, principalmente en la década de los noventa, hasta ahora no se han puesto de acuerdo. Mientras unos propugnan el utilizar la visión restringida y sólo adecuarla a las nuevas realidades, otros proponen el uso de la definición amplia, sin restricción a ningún tema. En este sentido, y de acuerdo a las preguntas del cuestionario que estaban directamente relacionados con este objetivo, se puede afirmar que en nuestro país, ni a nivel gubernamental o académico existe acuerdo sobre cuál es la definición que se adapta a las necesidades del país.

En tercer lugar y en lo que se refiere al segundo objetivo particular el cual menciona que se "Analizará y demostrará que las políticas de pobreza en México 1989-1997 se aplicaron de manera político-electoral". En la exposición del problema se demostró mediante el análisis de las investigaciones que realizaron Denise Dresser (ITAM) y Juan Molinar y Jeffrey Weldon sobre la aplicación del Pronasol en el periodo de Carlos Salinas. Donde comprobaron la aplicación selectiva y el uso político-electoral que tuvo el programa, principalmente para beneficiar al partido del gobierno (PRI), lo que se reflejó en el resultado de las elecciones federales de 1991. dentro del mismo tema se realizaron otras investigaciones que dieron los mismos resultados que las mencionadas. En suma, de forma teórica se puede afirmar que la política anti-pobreza de Salinas se usó para otros fines no especificados.

Para reafirmar lo arriba expuesto, se contrastó las respuestas del cuestionario que están ligadas directamente a este objetivo, donde los expertos en el tema confirmaron lo que se había detectado en la exposición del problema, pero señalaron sin aportar pruebas que los siguientes programas anti-pobreza siguen siendo usados de igual forma y además, mencionan que con la llegada de los gobiernos de oposición a los Estados, desde principios de la década de los noventa, el uso político que se les da no es exclusivo del PRI. Por lo expuesto, se puede afirmar que se demostró de manera teórica y práctica el objetivo buscado.

Finalmente, se puede afirmar que tanto la hipótesis como los objetivos quedaron demostrados teórica y en su contrastación con la realidad, en el caso de la primera no

completamente y se descubrieron atenuantes que podrían en determinado caso cambiar la visión de la misma, de ser verdadera a falsa. En cuanto a los objetivos, su demostración no tiene ese riesgo, porque en el análisis de los mismos teóricos o contrastables no se descubrieron variables no valoradas que pudieran afectar su validez final.

A pesar de lo demostrado y contrastado en esta investigación sobre las políticas de seguridad nacional y pobreza en México 1989-1997, ambos temas son demasiado amplios y complejos para poder descubrir en una sola investigación todas las variables que los conforman y afectan, en consecuencia quedan varios puntos pendientes, los cuales podrían ser abordados en posteriores investigaciones y en cierto caso representar trabajos de investigación más complejos que el presente. Los siguientes puntos son las hipotéticas líneas de investigación pendientes:

Pobreza:

- Metodologías para medir la pobreza.
- Determinación de la pobreza por categoría social
 - Determinación de la pobreza mediante el acceso a los satisfactores básicos
 - Análisis de los FIS en el caso México
 - El Progreso: su influencia político-electoral
 - La realidad de pobreza en la prostitución en Monterrey
 - La realidad de la pobreza en los comerciantes informales en Monterrey
 - La realidad de la pobreza entre los indígenas que viven en Monterrey
 - Los efectos de la pobreza en la educación primaria

Seguridad nacional:

- La narco-política y la seguridad nacional 1994-2000
- La democracia y la seguridad nacional 1988-2000
- La insurgencia de Chiapas y la seguridad nacional
- La seguridad nacional durante la dictadura institucional en México 1934-1988
- Los problemas ambientales y la seguridad nacional
- Los desastres naturales y la seguridad nacional

“Aclaración no pedida”: cuando se inicia una investigación sobre cualquier tema y más aun cuando la misma debe reunir los requisitos metodológicos y científicos indispensables, se piensa en qué instrumento se usará para contrastar los resultados de la investigación con la realidad, pensando en que de esa manera la calidad de la misma aumentará y será menos refutable. Por este motivo para esta investigación y debido a la complejidad de los temas, se escogió el “Método Delphi” como instrumento para la contrastación y se seleccionó una muestra de 44 expertos de ambos temas, todos prominentes miembros de la elite académica de México, de distintas universidades públicas y privadas. En segundo paso se les envió vía mail su autorización y cooperación para contestar un cuestionario sobre su tema de dominio (finales de abril 2000), en este punto fue cuando empezó el asombro, frustración y enojo, porque de todos los pedimentos que se enviaron menos del 30% contestaron afirmativamente, el resto

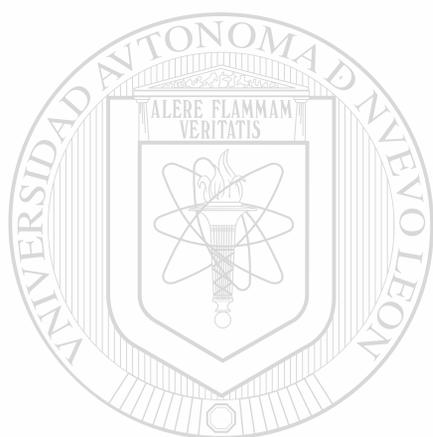
adujo toda clase de excusas para no participar en la consulta, muchas de ellas realmente tontas.

A ese 30% de expertos se les envió (finales de abril 2000) el cuestionario según sus conocimientos y desde este momento empezaron más problemas y frustraciones, la mitad de los expertos contestaron, después de haber leído el cuestionario en el mismo tono que los anteriores que habían rechazado cooperar y las excusas fueron mas pueriles. Se pensó que allí terminarían los problemas, pero no fue así. La mayoría de los expertos mencionó que se tardarían un mes en contestar el cuestionario, pero se pasaron varios meses y nadie enviaba las respuestas, a pesar los continuos mail que se les envió, parecía que estaban muertos los expertos.

Finalmente después de muchos mail y una mayor frustración logré convencer a un buen número de ellos (15), de lo valioso de su contribución a la investigación, lo cual casi fue rogando y apelando a sus egolátricos sentimientos. La muestra resultó más pequeña de lo planeada, pero, el esfuerzo valió la pena, y se logró convencer a varios de los más importantes de México.

Todo lo anterior descubrió uno de los mayores defectos y vicios que existen en el sistema académico mexicano: que los académicos o intelectuales que ya llegaron a la cúspide se olvidan de los que están abajo intentando escalar posiciones y ven con recelo y desconfianza que se les solicita parte de sus conocimientos. A ellos, la mayoría, no a todos, ya no les importa contribuir al avance del país, sólo su progreso les importa, de

aquí concluimos, que por eso nuestro País está como está y si para mejorar no se logra desterrar el “egoísmo intelectual” difícilmente progresaremos.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGEE, Philip (1975). Inside the company: CIA Diary. Penguin. Citado en Aguayo, S. (1985). "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" en Mario Ojeda comp. (1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- AGUAYO, Sergio (1985). "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central". En Mario Ojeda comp. (1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- AGUAYO, Sergio (1990). Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- AGUAYO, Sergio & Bailes, J., coordinadores (1997). Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México. Siglo XXI editores.
- AGUILAR, Luis (1992). La hechura de las políticas. En AGUILAR, Luis, Comp., (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- AGUILAR, Luis, Comp., (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- AGUILAR ZINSER, Adolfo. (1990). Las relaciones cívico militares en México. En goodman, I. Et al., los militares y la democracia. Uruguay. PEITHO.
- AGUSTIN, José, (1992). Tragicomedia mexicana I: la vida en México 1970-1982. México. Planeta.
- ALIANZA CÍVICA (2000, enero 6). Las drogas lucha inútil. El Norte, p. 5. A.
- ALONZO, Jorge (1998). Fundamentos políticos de una alternancia a la pobreza. [En línea]. Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los pueblos. <http://www.mail.ufg.edu/red/jalonzo.html>. [1999, noviembre 25].
- ALTIMIR, Oscar (1981). La pobreza en América Latina. Un examen de concepto y datos, Revista de la CEPAL, # 13. Citado en Sánchez, Fidel (1998). La pobreza: análisis de conceptos y propuestas. [En línea]. http://www.uees.ude.ec/investigacion/cuaderno2/TEMA_3.html. [2000, enero 27].
- ALVEAR, Carlos (1992). Curso de historia general, (25ª). México. Ed. Jus.
- ANDERSON, J. & Atta, D. (1987, mayo). "The Mexican time bomb. USA. Penthouse. Citado en PIÑEYRO, José Luis (1998). El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México. Revista de Administración Pública. México. INAP.

- APPLEGATE, Rex (1985). "The evil empire eyes the big enchilada. En Camp, Roderic Ai (1992). Generals in the Palacio: The Military in Modern México. New York-Oxford. Oxford University Press.
- ART, Robert J. Y Robert Jervis (1985). "The meaning of anarchy". En Robert J. Art y Robert Jervis, eds. International politics: Anarchy, force, political economy and decision making, Boston, Little Brown & Co. Citado en Elguea, J. (1990). Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- BANCO MUNDIAL (1990). Informe sobre el desarrollo mundial 1990. [En línea]. Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/html/lat/espanol/>. [1999, octubre 8].
- BANCO MUNDIAL (1994). Violencia y pobreza: una relación estrecha. [1999, octubre 8]. Informe sobre desarrollo humano 1994. http://www.cip.fuhem.es/EDUCA/pap.50_0.htm. [2000, enero 10].
- BANCO MUNDIAL (1995, junio27). En la miseria, 20 millones de mexicanos. [En línea]. El Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/html/lat/espanol/>. [1999, julio].
- BARAJAS, Gabriela (1992, junio-agosto). Crónica: el Pronasol y sus programas. El Cotidiano 49. México. UAM.
- BARNETT, R. (1972). The roots of war. USA. Penguin. Citado en Rockwell & Moss (1990). La reconceptualización de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- BARTRA, R. (1990). Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México. En AGUAYO, S. & BAGLEY, B., Compiladores (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- BELTRAN DEL RIO, Pascal (1991, agosto 26). Mil días bastaron a salinas para machacar a sus opositores de 1988. En Proceso 773. México.
- BENDOR, J. (1970). Review Article: Forum Models of Bureaucracy. British Journal of political science. Vol. 18. Citado en Pellicer, O. (1990). Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- BENÍTEZ, Raúl (1994, mayo-agosto). Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- BENÍTEZ, Raúl (1998). Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México. En Revista de Administración Pública 98. México. INAP.

BERKOWITZ, Morton y P.G. Bock (1968). "National security", vol. II. En David L. Sills, ed. International Encyclopedia of the Social Sciences. MacMillan. Nueva York.

BID, PNUD (1993). Reforma Social y Pobreza: hacia una agenda integrada. Trabajo del Foro sobre Reforma Social y Pobreza. BID-PNUD. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].

BID, PNUD (1997), informe anual. [En línea]. Unidad de Pobreza y Desigualdad. http://www.iadb.org/exr/espanol/index_espanol.html. [1999, agosto 7].

BOLTVINIT, Julio8 (1995). La pobreza en México: metodológicas y evolución. México. [En línea]. Secretaría de Salud. <http://www.insp.mx/salud/37/4-2s.html>. [1999, agosto 8].

BOLTVINIK, Julio (1996). Poverty in Latin America : a Critical Analysis of Three Studies, International Social Science Journal, N° 148, junio, Oxford, 1996. Citado en BOLTVINIK, Julio (1999, septiembre). Los excluidos del Progreso. [En línea]. Revista electrónica Ojarasca. <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990913/oja-excluidos.html>. [2000, junio 6].

BOLTVINIK, Julio (1998). 66 millones de pobres en México el "Progreso" un sistema de exclusión. [En línea]. Revista Macroeconómica. <http://www.planet.com.mx/macroeconomica/macro76/julio.htm> . [2000, junio 6]

BOLTVINIK, Julio (1999, septiembre). Los excluidos del Progreso. [En línea]. Revista electrónica Ojarasca. <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990913/oja-excluidos.html> . [2000, junio 6].

BOOT, Charles (1892). El Pauperismo. En Bobbio, Norberto (1987). Diccionario de Política, tomo 2. México. Siglo XXI.

BORJA, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica. ®

BOWLEY, A. (1928). El Pauperismo. En Bobbio, Norberto (1987). Diccionario de Política, tomo 2. México. Siglo XXI.

BÚFALO, Enzo del (1997). El Estado y la Pobreza en América Latina. En Sobre la democracia y su gobernabilidad. [1999, diciembre 4]. Revista del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). <http://www.clad.org.ve/0030125.htm>. [2000-01-19].

CALDERON, Gilberto (1994, julio-diciembre). Seis años de política neoliberal. [En línea]. Revista Gestión y Estrategia, UAM. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num6/art4.html>. [1999, agosto 20].

CAMPOS, Julieta (1992). Las trampas del desarrollo. [En línea]. Nexos No. 172, abril. <http://www.mty.itesm.mx/dch/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx.html>. [2000, enero 26].

CAMPOS, Julieta (1995). Qué hacemos con los pobres: la reiterada querrela por la nación. México. Editorial Aguilar.

- CAMP, R. Comp. (1986). *Mexico's political stability: the five next years*. Colorado. Westview Prees. En Camp, Roderic Ai (1992). Generals in the Palacio: The Military un Modern México. New York-Oxford. Oxford University Press.
- CARMINAL, J. (1948, enero 2). "Ready oil reserve for navy is cited. *New York Times*. Citado en Saxe-Fernández, J. (1984). De la seguridad nacional. México. Grijalbo.
- CASTAÑEDA, Jorge (1993, julio 26). Las castañas chinas. En *Proceso*, num. 873. México.
- CASTILLO, Rafael (1999). Enfoques de políticas. En Juan de Dios Pineda, coord., (1999). Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad. México. Colegio Nacional de Ciencias y Políticas y Administración Pública, ITAM y Universidad Anáhuac.
- CEPAL-ONU (1995) Informe de la pobreza mundial. [En línea]. CEPAL. <http://www.eclac.org>. [1999, julio].
- CEPAL (1998). Panorama social de América Latina. [En línea]. Síntesis del informe anual. <http://www.eclac.cl/espanol/publicaciones/ps98/sintesis.htm>. [2000, febrero 1].
- CEPAL (1999). La pobreza a fines de los años noventa. [En línea]. CEPAL. <http://www.eclac.org> [1999, noviembre]
- CHAUVET, Michelle (1994). Los flancos expuestos de la seguridad nacional: la soberanía alimentaria y la bioseguridad. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- CIA, (1951). "The CIA sizes up the Mexican domino. Harper's. Citado en Aguayo, S. (1985)." La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y America Central" en Mario Ojeda comp.(1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- CIA, (1951). "The forces for change in México foreign policy". Citado en Aguayo, S. (1985)." La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" en Mario Ojeda comp.(1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- CIA, (1977). The forces fir change in Mexican foreign policy, junio 1997. Citado en Aguayo, S(1985)." La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" en Mario Ojeda comp.(1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- CIA, (1997). Word Fact Book 1997. [En Línea]. <http://www.umsl.edu/services/govdoes/wofact97/163.htm>. [2000, abril 2].
- CONSEJO Consultivo del Pronasol (1990). Combate a la pobreza: lineamientos programáticos Pronasol. México. SPP.
- CONSEJO Consultivo Pronasol (1991). Combate a la Pobreza, México. Secretaría de Programación y Presupuesto..

- COPLAMAR (1982). Necesidades esenciales de México: geografía de la marginación. México. Siglo XXI.
- CORDERA, R & MORENO, M (1993, marzo 11). Solidaridad: ¿reencuentro social refundación neoliberal?. Revista Etcétera 6. México.
- CÓRDOBA, Arnoldo (1980). La ideología de la revolución mexicana. México. Siglo XXI.
- CORREA, Guillermo. (1989, enero 30). La ilegalidad, apoyo básico de Guzmán Cabrera. México. Proceso, 639.
- COULOUMBIS, T.A., & WOLFE, J.H. (1990). Introduction to International Relations: Power and Justice. (4fr. Ed). U.S.A: Prentice Hall.
- CRUICKSHANK, Susana (1997). México: más pobre que hace 15 años. [1999. Diciembre 7]. El llano en llamas: los reportes ciudadanos. <http://WWW.fp.chasque.apc.org:8081/socwatch/1998/castellano/reporte/mexico.htm>. [2000, enero 13].
- CUÉLLAR, Oscar (1994, mayo agosto). La idea de la soberanía en los orígenes de la teoría política moderna. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América latina. México. UAM.
- CUNNINGHAM, a. (1984). "Mexico's national security in the 1980s-1990s". Citado en Aguayo, S. "México en la literatura militar estadounidense, 1949-1988". en Guadalupe González, comp. (1990). El espejo roto; percepciones mutuas México- Estados Unidos, 1968-1988. México. Siglo XXI.
- CURZIO, Leonardo (1998). La seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas. Revista de Administración Pública 98. México. INAP.
- DALESSANDRO, J. (1977, diciembre). "Where are the next revolutions. Military Electronics/counter-measures. Citado en Castillo Costa, Miguel. (1990). "Los intereses nacionales de México frente a los de Estados Unidos: Teoría y práctica de las relaciones internacionales". México. tesis doctoral, UNAM. FCPYS.
- DÁVILA, Francisco (1999). "Globalización, integración, militarismo y conflictos fronterizos. [En línea]. Red de investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Autonomía de los pueblos. <<http://www.mail.ufg.edu/red/globalizacion.htm>> [1999, octubre]
- DEAGLE Jr., Edwin A. (1981). "México y la política de seguridad nacional de los Estados Unidos". Citado en Carlos Tello y Clark Reynolds (1981). Las relaciones México-Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica.
- DELGADO, Gloria (1997). Historia de México: estado moderno y crisis en el México del siglo XX. México. Alambra mexicana.

- DEPARTAMENTO DE ESTADO, USA (Marzo 2000). Reporte 1999, "[En Línea]. International Narcotics Control Strategy. http://www.state.gov/www/global/narcoticsaw/1999_narc_report/comes99_part3.html. [2000, abril 6].
- DEUTSCH, Karl (1978). The analysis of international relations, (2ª). USA. Prentice Hall.
- DIOUF, Jacques, Director de la FAO (1994). En Violencia y pobreza: una relación estrecha. [1999, octubre 8]. Informe sobre desarrollo humano 1994. http://www.cip.fuhem.es/EDUCA/pap.50_0.htm. [2000, enero 10].
- DOMÍNGUEZ, Jorge (1982). "U.S. interests and policies in the Carubbean and Central America. Washington. American interprise Institute. Citado en AGUAYO, S., & BAGLEY, B., Compiladores (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- DOMÍNGUEZ, Moisés (1998, abril). Progresía: para controlar a los pobres. [En línea]. Revista Memoria, 110. <http://www.memoria.com.mx/110/110mem02.html>. [2000, enero 25].
- DOMÍNGUEZ, Moisés (1999). Progresía: para controlar a los pobres. [2000, enero 7]. Revista de política y cultura. <http://www.memoria.com.mx/110/110mem02.html>. [2000, enero 17].
- DOS SANTOS, T., (1968). EL Nuevo Carácter de la Dependencia. En Javier Elguea (1989). Las Teorías del Desarrollo Social en América Latina: una reconstrucción racional. México. Colegio de México.
- DOUGLAS, Eugene (1985). The United States and México: Conflict and Comity, Strategy Review. Citado en Aguayo, S. (1985). "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" en Mario Ojeda comp.(1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
-
- DRESSER, Denise (1990). Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México. En Cook, María; Middlebrook & Molinar, Juan (1990). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. México. Cal y Arena.
- DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
- DRESSER, Denise (1991). Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidary Program. San Diego. La Jolla: Center for U.S. -Mexican Studies, University of California.
- DRESSER, Denise (1997). La política social en México. En Gabriel Martines comp. (1997). Pobreza y Política Social en México. México. ITAM/FCE.
- DROR, Yehezkel (1971). Public Policymaking Reexamined, Chandler Publishing, Scranton. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- DZIEDZIEC, M. (1988). The Mexican Challenge. En Cabrera, Jesús (1987, julio-septiembre). "La seguridad nacional de México y la Pacificación de Centroamérica". Revista Mexicana de Política Exterior 16. México. UNAM.

- ECHEVERRIA, Rodolfo (1994, noviembre-diciembre). Balance y perspectivas políticas del Programa Nacional de Solidaridad. Momento Económico 76. México.. UNAM.
- EINAUDI, Luigi (1997). La política de la seguridad en el hemisferio occidental. [En línea]. <http://www-cgsc.army.mil/milrev/spanish/sepoc97/Einaudi.htm>. [2000, febrero 21].
- ELGUEA, Javier (1990). Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- EL NORTE (2000, junio 1). Inundación en Chalco. [En línea]. Editora el Sol. <http://www.elnorte.com.mx>. [2000, junio 1].
- ENCICLOPEDIA DE LAS CIENCIAS SOCIALES (1984). Definición de Pobreza (6ª). Tomo VII. México. Ed. Aguilar.
- ENCICLOPEDIA Hispánica (1994). Pobreza. Tomo V (30ª9). Londres. Enciclopedia Británica.
- EXCÉLSIOR (1993, septiembre 15). Entrevista con Sterie T. Baeza. México. Excélsior.
- FAGEN, R. (1979, verano). "Mexican petroleum and U.S. national security, vol 4. International security. Citado en Saxe-Fernández, J. (1984). De la seguridad nacional. México. Grijalbo.
- FAURIOL, G. (1986). "México: In a super power's shadow". Citado por González, G. (1986, julio 17). "Estados Unidos y la seguridad nacional de México". Transcripción del seminario del CLEE.
- FINLAY, David J., Ole R. Holsti & Richard R. Fagen (1967). Enemies in politics. Chicago. Rand McNally. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- FROHOCK, F.M. (1979). Public Policy. Scope and Logic. Prentice Hall. N.J. Citado en Ruíz, Carlos (1996). Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México. Plaza & Valdés Editores.
- FUENTES-BERAIN, Rossana (1997). Crece la desigualdad en México.[En línea]. Periódico el Norte. <http://www.mty.itesm.mx/dch/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx104.html>. [2000, enero 26].
- FUENTES, Gloria(1986, diciembre 31). El concepto de seguridad nacional. El sol de México. Citado en PINEYRO, José Luis (1998). El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México. Revista de Administración Pública 98. México. INAP.
- GARAVITO, Rosa & Valle, Alfredo (1995, septiembre). México: soberanía económica y seguridad nacional. México. El Cotidiano No. 71.
- GARCÍA, Adán (2000, marzo 18). La inoperancia de la lucha contra el narcotráfico. El Norte, p.17. A.

- GARCÍA, Humberto & Jorge Rodríguez (1994, mayo-agosto). El debate estratégico en Estados Unidos y la revisión de la política militar hacia América Latina y el Caribe. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América latina. México. UAM.
- GARRIDO, Celso & Leriche, Cristián (1995, septiembre). Soberanía monetaria y cooperación financiera internacional. México. El Cotidiano No. 71.
- GARZA, Enrique de la (1990). La reestructuración del corporativismo en México. En Cook, María; Middlebrook & Molinar, Juan (1990). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. México. Cal y Arena.
- GOMEZ DE LEON, José (1996). Dimensiones correlativas de la pobreza en México: elementos para la focalización de programas sociales, ponencia presentada a la primera reunión la Red LACEA/BID/Banco Mundial sobre desigualdad y pobreza, Buenos Aires, 21-24 de octubre 1998. citado en BOLTVINIK, Julio (1999, septiembre). Los excluidos del Progreso. [En línea]. Revista electrónica Ojarasca. <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990913/oja-excluidos.html>. [2000, junio 6].
- GONZÁLEZ, Guadalupe (1997). Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad democrática y seguridad nacional en México. En AGUAYO, S., & Bailes, J., coordinadores (1997). Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. México. Siglo XXI editores.
- GRANADOS Chapa, M. (2000, Febrero 23). Los resultados del narcotráfico. El Norte, p.1.A.
- GRIFFIN, Keith (1984). Desigualdad internacional y pobreza nacional. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- HELLER, Claude (1986, febrero 26). La concepción de seguridad de Estados Unidos, traba® en la determinación de América Latina. México. La Jornada.
- HERNÁNDEZ-LAOS, Enrique (1992). Crecimiento económico y pobreza en México. Citado CAMPOS, Julieta (1995). Qué hacemos con los pobres: la reiterada querrela por la nación. México. Ed. Aguilar.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, et al. (1998). Metodología de la investigación (2ª). México. Ed. McGraw Hill.
- HERRERA, Luis & González, Guadalupe (1990). Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- HRISTOULAS, Atanasios (1998). Paz, estabilidad y prosperidad: en nuevo orden mundial en los últimos diez años. Revista de Administración Pública 98. México. INAP.
- IANNI, Octavio (1995). Estado-nación y globalización. México. El Cotidiano No. 71. UAM.

- IBARRA, María (1990, octubre 29). El Pronasol, medio de liquidación del Federalismo. En Proceso 730. México.
- IGLESIAS, Enrique, Presidente del BID (1994). En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- IGLESIAS, Enrique, Presidente de Banco Interamericano de Desarrollo (1997). Factores de La pobreza. En BORJA, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- JAGUARIBE, Helio (BID-PNUD). En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- JARAMILLO, Isabel (1994, mayo-agosto). La seguridad de cuba y los noventa. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- JORDAN, A. & Taylor, W. (1984). American national Security: policy and process. USA. The John Hopkins University Press. En Herrera-Lasso, Luis (1988). "Democracia y seguridad nacional". México. Siglo XXI.
- KATZMAN, Rubén (1988). La heterogeneidad de la pobreza. El caso Montevideo. Revista CEPAL, No. 37. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- KENNAN, G.F., (1967). American foreign policy: the quest for concept. Harvard Today. USA.
- KIDRON, M. & Smith, D. (1984). The War Atlas. Pluto Prees. Citado en AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- KRAUZE, Enrique (1997). La Presidencia Imperial: ascenso y caída del Sistema político Mexicano 1940-1996. México. Tusquets editores.
- KROCK, A. (1948, diciembre 30). The vital question of Mexican oil. New York Times. Citado en Saxe-Fernández, J. (1984). De la seguridad nacional. México. Grijalbo.
- KURTH, J. (1973, verano). Why we buy the weapons we do. Foreign policy, núm. 11. Citado en Rockwell & Moss (1990). La reconceptualización de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- KUSCHICK, Murillo (1995, julio-diciembre). Gobierno, pobreza y opinión pública. [En línea]. Revista Gestión y Estrategia, UAM. <http://www-azc.uam.mx/gestion/num8/doc6.htm>. [1999, agosto 29].

- LASSWELL, Harold D. (1941). "The Garrison- state Hypothesis today", en Samuel P. Huntington, ed., *Changing patterns in military politics*, Nueva York, Free Press, 1962, pp 51-70. Versión actualizada de su artículo de 1941. Citado en Pellicer, O. (1990). *Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina*. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- LASSWELL, Harold (1951). *La orientación hacia las políticas*. Stanford University. Traducción al español de María del Carmen Roqueñi. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- LATELL, Brian (1986). *México at the crossroads: the many crisis of the political system*. California. Hoover Institutions. En Camp, Roderic Ai (1992). Generals in the Palacio: The Military in Modern México. New York-Oxford. Oxford University Press.
- LEIGHTON, M. (1988, July 5). *Moscows courtship of México*. U.S.A. the Heritage Foundation. En Cabrera Muñoz Ledo, Jesús (1987, julio-septiembre). La seguridad nacional de México y la Pacificación de Centroamérica". *Revista Mexicana Exterior*, núm. 16. México. UNAM.
- LEVY, D. (1986). "The implications of Central American conflicts for Mexican politics. Citado en Benítez, R. (1989, noviembre 23). "Seguridad nacional y seguridad interna en América Latina". Transcripción de seminario interno del CLEE. *El Cotidiano* 49, julio-agosto 1992. México. UAM.
- LEVY, Santiago (1994). *Programas gubernamentales contra la pobreza*. [En línea]. En Vélez, Félix, *La pobreza en México, Causas y Políticas para Combatirla*, FCE. <http://www.mty.itesm.mx/dch/deptos/ri/ri-802/lecturas/lecvmx028.html>. [2000, enero 26]
- LEVY, Santiago (1994). *La pobreza en México*. En Félix Vélez (compilador, *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. México. Fondo de Cultura Económica. Citado en BOLTVINIK, Julio (1999, septiembre). *Los excluidos del Progreso*. [En línea]. *Revista electrónica Ojarasca*. <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990913/oja-excluidos.html> [2000, junio 6].
- LEWIS, Oscar (1978). *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana*, (16ª). México. Joaquín Mortis. En Sánchez, Delia (1999). *La pobreza en América Latina*. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- LIPPMANN, Walter (1943). *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little Boston. En MORGENTHAU, Hans J. (1986). Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz (6ª). Nueva York. Alfred A. Knopf.
- LOVERA, Sara (1994, octubre 31). Para impulsar la producción, sólo 15% de los recursos del Pronasol. México. *La Jornada*, p. 6.

- LUSTIG, Nora (1998). Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura. [En línea]. Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID. <http://www.eclac.org/espanol/revistaCepal/rvcin cuenta/LUSTIG.HTM>. [2000, marzo 27].
- MAJONE, G (1992). Los usos de los análisis de las políticas. En AGUILAR, Luis, comp., (1992). El estudio de las políticas públicas: la hechura de las políticas. México. Porrúa.
- MAJONE, G. (1992). Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- MALTHUS, R. (1994). Sobre la población. En BORJA, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- MARQUÉS, Ricardo (1998). Esferas de la seguridad y linderos del corazón de las tinieblas. En Revista de Administración Pública 98. México. INAP.
- MARTÍNEZ, Arturo (1992). Solidaridad: cambio y permanencia. La programación regional un caso. El Cotidiano 49. México. UAM.
- MARTÍNEZ, Antonio (1999). Seguridad, desarrollo y gasto militar. [En línea]. Dialogo Centroamericano. <http://www.ciponline.org/dialogue/9904es06.htm>. [2000, enero 27].
- MARX, Carlos (1867). El Capital (4ª). Argentina. Siglo XXI. En Sánchez, Delia (1999). La Pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- MARX, Carlos (1994). Sobre la población. En BORJA, Rodrigo (1997). Enciclopedia de la Política. México. Fondo de Cultura Económica.
- MASSIEU, Yolanda (1994, mayo-agosto). Biotecnología, patentes y recursos filogenéticos: ¿Un problema de soberanía?. Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- MEYER, Lorenzo (1989). Seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad del gobierno: perspectiva política. Transcripción del seminario interno del CLEE. México. Centro Latinoamericano de estudios estratégicos.
- MIRELLA Larissa (1987). Definición de Pauperismo. En Bobbio, Norberto (1987). Diccionario de Política. México. Siglo XXI.
- MOGUEL, Julio (1994, noviembre 11). Pobreza, la erradicación de la miseria: un amplio camino por recorrer. México. Excélsior, p. 3.
- MOLINAR, Juan & Weldon, Jeffrey (1995). Electoral determinants and consequences of national solidarity. Universidad de California. San Diego.
- MORLEY, Samuel (1998). La pobreza en tiempo de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995. [En línea]. PNUD/BID/CEPAL. <http://WWW.eclac.org>. [1999, diciembre 7].

- MORGENTHAU, Hans J. (1986). Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz (6ª). Nueva York. Alfred A. Knopf.
- MOSS, R. (1987) The limits of policy. Tesis doctoral. Princeton University. Citado en Rockwell & Moss (1990). La reconceptualización de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- NEEDLER, Martín (1993, septiembre). Política Económica y supervivencia política. México. Momento Económico PRI 52.
- NEIRA, Enrique (1986). El saber del poder. [En línea]. Ed. Norma, Colombia. <http://www.mty.itesm.mx/dch/deptos/ri/ri95-801/lecturas/lec063.html>. [2000, enero 25].
- NUECHTERLEIN, D. (1979) Nuechterlein, Donald E. (1979). "the concept of "national interest": A time for new approaches", *Orbis*, Primavera de 1979. en MORGENTHAU, Hans J. (1986). Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz (6ª). Nueva York. Alfred A. Knopf.
- NUECHTERLEIN, Donald E. (1979). "The concept of national interest": A time for new approaches". *Orbis*. En Carlos Tello & Clark Reynolds (editores). Las relaciones México Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica.
- O'DONNELL, Guillermo (1986). "The U.S. Latin America, democracy: Variations on a very old theme", en Kevin Middlebrook y Carlos Rico (eds.). The U.S. The and Latin America in the 1980: Contending perspective on a decade of criss. USA. University of Pittsburgh Press.
- OIT: Oficina Internacional del Trabajo (, 1981). El reto de la pobreza rural. Ginebra. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- O'NEILL, P. (1988). A historical perspective on international security analysis. Citado en ELGUEA, Javier (1990). Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- ONU (1997). Informe sobre desarrollo humano 1997: Glosario de pobreza y desarrollo humano. [1999, octubre 22]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://www.undp.org/nwes//pr/-spa.htm>. [2000, enero 7].
- PATTERSON, H. (1981). A historical view of American security. MANAUT, Raúl (1989). Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: Su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad. En *Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina*. México. UAM.

- PELLICER, Olga (1981). "La seguridad nacional de México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales". En Carlos Tello & Clark Reynolds (editores). Las relaciones México Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica.
- PENICHE, Antonio (1992, julio-agosto). El Pronasol: algunas notas y reflexiones generales. El Cotidiano 49. México. UAM.
- PÉREZ, Raúl (1993, octubre). Política exterior: del pragmatismo con principio a la indignad sin recato. En Foro Internacional, No. 122. México. Colegio de México.
- PGR-CENDRO (1994 y 1997 anuarios) Sistema Estadístico Uniforme para el control de las Drogas. México. Procuraduría General de la República.
- PHILIPPE Saint-Marc (1990). En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- PIÑEYRO, José Luis (1992, julio-agosto). El Pronasol: nueva hegemonía política. El Cotidiano 49. México. UAM.
- PIÑEYRO, José Luis (1994, mayo-agosto). México y Chiapas: seguridad nacional, gubernamental y del Estado. Una entrevista con Lorenzo Meyer. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América latina. México. UAM.
- PIÑEYRO, José Luis (1994, octubre-diciembre). La seguridad nacional con Salinas de Gortari. Foro Internacional, No. 138, Colegio de México. P. 759.
- PIÑEYRO, José Luis (1994). Chiapas en la seguridad nacional de México. México. El Cotidiano 61. UAM.
- PIÑEYRO, José Luis (1994). Los porqué de la corta guerra en Chiapas. México. El Cotidiano 62. México. UAM.
- PIÑEYRO, José Luis (1995, septiembre). Seguridad nacional y pobreza en México: notas sobre el Pronasol. México. El Cotidiano 71. UAM.
- PIÑEYRO, José Luis (1998). El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México. Revista de Administración Pública 58. México. INAP.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1982-1988 (1985). Gobierno de Miguel de la Madrid. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Presidencia de la República.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 (1989). Gobierno de Carlos Salinas. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Presidencia de la República.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-2000 (1989). Gobierno de Ernesto Zedillo. México. Gobierno de la República..

- PNUD, (1994). Informe sobre el desarrollo humano 1998. [1999. Noviembre 11]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.pnud.org.mx./pnud/publica/idn/p/130.html>. [2000, enero 19].
- PNUD, (1997). Informe sobre el desarrollo humano 1997. [En línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.pnud.org.mx./pnud/publica/idn/p/130.html>. [2000, enero 19].
- PNUD, (1998). Informe sobre el desarrollo humano 1998. [En línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.pnud.org.mx./pnud/publica/idn/p/130.html>. [2000, enero 19].
- POPPER, Karl (1945). La sociedad abierta y sus enemigos. Paídos. Buenos Aires. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1992). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- PREBISCH, Raúl (1981). La periferia latinoamericana en el sistema global capitalista. Revista de la CEPAL, abril 1981. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- PRESUPUESTO de Egresos de la Federación 1989. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Programa Nacional de Solidaridad.
- PROCESO (1995). Estudio del propio Consejo Consultivo del Pronasol: Solidaridad hundi6 más en la desesperanza a los ocho municipios del estallido zapatita. México. Proceso 949.
- PROGRAMA Nacional de Solidaridad (1990, marzo 30). Gaceta de Solidaridad 1.Comunicación quincenal. México. SPP.
- PRONASOL (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- PROGRESA (1996). Segundo informe de gobierno: Ernesto Zedillo. [1999, noviembre 11]. Secretaría de Desarrollo Social. <http://www.net.mx/PND/soc.html> . [2000, enero 13].
- QUADE, Edward (1989). Análisis de formación de decisiones políticas. Instituto de Estudios Fiscales, España. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- RANNEY, Austin (1968). Political Science and Public Policy, Markham, Chicago. Citado en AGUILAR, Luis, Comp., (1994). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Ed. Porrúa.
- REYNA, José Luis (1994, octubre 20). Efecto relativo del Pronasol en el combate a la pobreza extrema. México. La Jornada, p.25.
- ROCKWELL. R & Moss R. (1990). La reconceptualización de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1999). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.

- ROJAS, Gerardo (1995, julio 7). Atendió Pronasol regiones que no eran las que más apoyo requerían. México. Excélsior, p. 23.
- RONFELDT, D., Nehring, R. (1980). México Petroleum and US policy: Implications for the 1980s. Santa Mónica. Rand Corporación. Citado en "México en la literatura militar estadounidense, 1949- 1988", en Guadalupe González (comp) (1990). El espejo roto; percepciones mutuas México- Estados Unidos, 1968-1988. México. Siglo XXI.
- ROSENAU, J. (1968). "The national interest". Sills,. Citado en Navarro, J. (1998, octubre). Drogas y seguridad nacional. [En línea]. Revista de macroeconomía. <http://www.planet.com.mx/macroeconomia/macro45/seguridad.htm> [1999, octubre 26]
- RUSSO, D. (1985). Conflict on Mexico's other border: A challenge for United State political and military relations. Miami. University of Miami. Citado en PIÑEYRO, José Luis (1994). Chiapas en la seguridad nacional de México. México. El Cotidiano 61.
- SALINAS, Carlos (1982). Producción y participación Política en el Campo: caso práctico, comunidades rurales del Estado de Puebla y Tlaxcala. México. Fondo de Cultura Económica.
- SALINAS, Carlos (1990). Segundo informe de gobierno. México. Presidencia de la República.
- SALINAS, Dario (1994, mayo-agosto). La Soberanía Restringida como Problema de la Democracia en América Latina. Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- SALOMÓN, Leticia (1998). Fuerzas armadas y democracia, los retos del futuro. [En línea]. Diálogo Centroamericano. <http://www.ciponline.org/dialogue/9808es02.htm>. [2000, enero 27].
-
- SÁNCHEZ, Armando & Mestries, Francis (1992). El impacto del Pronasol ante la helada en la Sierra Norte de Puebla. México. El Cotidiano 49. UAM.
- SÁNCHEZ GUTIERREZ, A, (1992), el estado y los militares en los años ochenta. En Alonso, J. Et al., El Nuevo Estado Mexicano, Vol. II. México. Nueva Imagen,
- SANDERS, S. (1987). México: Chaos on our doorstep. USA. Madison Books. Citado en Aguayo, S. (1985). " La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central" en Mario Ojeda comp. (1985). Las relaciones de México con los países de América Central. México. El Colegio de México.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John (1994, mayo-agosto). Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría. Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América latina. México. UAM.
- SCHEETZ, Thomas(1999). Gastos militares en Guatemala: su impacto fiscal y macroeconómico: 1969-1995. [En Línea]. Diálogo Centroamericano. [http //www Ciponline.org/dialogue/9806es01.htm](http://www.Ciponline.org/dialogue/9806es01.htm). [1999, noviembre]

- SCHUBERT, Renate (1995). Pobreza-países en desarrollo, América Latina. [1999, diciembre 7]. Unidad de extensión y publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.congreso.cl/biblioteca/estudios/pobreza.htm>. [2000, enero 13].
- SEDESOL (1993, noviembre). Información de la Dirección General de Organización. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998. México. INEGI.
- SEDESOL (1994 diciembre). Información de la Dirección General de Organización. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998. México. INEGI.
- SEDESOL (1997, noviembre). Información de la Dirección General de Organización. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998. México. INEGI.
- SEDESOL (1997 y 1999). Objetivos del Progreso. [1999, noviembre 22]. Secretaría de Desarrollo Social. <http://www.sedesol.mx.gob.htm> . [2000, enero 3].
- SEDESOL (1998). Gasto ejercido en el ramo de superación de Pobreza 1995-1996. Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998. México. INEGI.
- SEN, Amartya (1962). Sobre Concepto y Medida de Pobreza. *Revista Comercio Exterior*, Vol. 42, #4, México. Citado en Sánchez, Fidel (1998). La pobreza: análisis de conceptos y propuestas. [En línea]. http://www.uees.ude.ec/investigacion/cuaderno2/TEMA_3.html. [2000, enero 27].
- SEN, Amartya (1994). Citado por Altimir, Oscar (1979). La dimensión de la pobreza en América Latina. Chile. Cuadernos de la CEPAL, No. 27. En Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- SEN, Amartya (1995). The Political Economic of Targeting, en dominique van de Walle y Kimberly Nead (eds.). Public Spending and Poor. Theory and Evidence. Banco Mundial/Jhon Hopkins. Citado en BOLTVINIK, Julio (1999, septiembre). Los excluidos del Progreso. [En línea]. Revista electrónica Ojarasca. <http://www.jornada.unam.mx/1999/sep99/990913/oja-excluidos.html> . [2000, junio 6].
- SEEBOHM, , B. (1899). El Pauperismo. En Bobbio, Norberto (1987). Diccionario de Política. México. Siglo XXI.
- SERÉ, Carlos (1996). Los nexos entre la pobreza y la degradación de los recursos naturales en América Latina. [1999, diciembre 4]. Encuentro internacional RIMISP VII. <http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/rimisp3.html> . [2000, enero 6].
- SEXO informe (1994). Informe Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. México. Presidencia de la república.
- SHARP, Gene (1973). The politics of non violent action. Boston. Porter Sargent Publishers.
- SHARP, Gene (1986). En torno a la definición de seguridad nacional. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.

- SIMON, Julian (1998). El mito de la superpoblación. [En línea]. Aci digital. <http://www.aciprensa.com/poblac.htm>. [2000, febrero 17].
- SMITH, P. (1986). "Leadership and change, intellectuals and technocrats in México". Citado en Camp, Roderic Ai (1992). Generals in the Palacio: The Military in Modern México. New York-Oxford. Oxford University Press.
- SOLANA, Fernando (1992, agosto 28). El Pronasol alivia la pobreza extrema y compensa los efectos negativos del Ajuste. México. Excélsior. p. 18.
- SONNTAG, Heinz, (1998). Gobernabilidad democrática, globalización y pobreza en América Latina hacia el siglo XXI. Sobre la democracia y su gobernabilidad.[1999, diciembre 4]. Revista del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). <http://www.clad.org.ve/0030125.htm>. [2000-01-19].
- STEPHENSON, A (1981). Alternative international security systems. Citado por MANAUT, Raúl (1989). Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad. En Sociológica 45: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- SZEKELY, Miguel (1993). El Programa Nacional de Solidaridad en México. [En Línea].Chile. Organización Internacional del Trabajo. <http://www.iadb.org/exr/espanol/index espanol.htm>. [1999, noviembre 6].
- SZEKELY, M., & Lustig, N. (1997, diciembre) México: Evolución económica, pobreza y desigualdad. [en Línea]. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www.iadb.org/exr/espanol/index espanol/>. [1999, noviembre 13].
- TAPIA, Jorge (1980). El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono sur. México. Nueva Imagen.
- THORUP, C., & Ayres, R. (1982). "Central América: The challenge to United States and Mexican foreign policy. Citado en Aguayo, S. (1987). Chiapas y la seguridad nacional mexicana. México. Centro Latinoamericano de Estados Estratégicos.
- THORUP, C. (1990). La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- TORO, María Celia (1990). México y Estados Unidos: el Narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B. Comp. (1990) . En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana.. México. Siglo XXI Editores.
- TORRES, Blanca, Coord., (1990). Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?. Introducción, en Blanca Torres (comp). México. El Colegio de México.

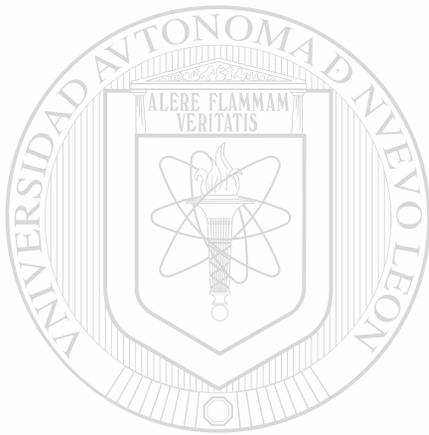
- VALENTINE, C. (1970). Citado por Sánchez, Delia (1999). La pobreza en América Latina. [1999, diciembre 4]. IDRC/CRDI: - CID. Montevideo: Publicaciones. http://www.idrc.ca/lacro/publicaciones/948756_s7.html. [2000, enero 14].
- VÁZQUEZ, E. (1998, septiembre 21). Amenaza y anticuerpos nacionales: entrevista a Sergio Aguayo. [En línea]. La Jornada semanal. <http://www.serpiente.dgsca.unam.mx/jornada/1997/sep97/0921/sem-eduardo.html> [1999, octubre 19]
- VÁZQUEZ, N. (1994, noviembre 29). El milagro del Pronasol. México. Excélsior, p.5.
- VEGA, G. General Gerardo (1988). Seguridad nacional. Concepto, organización y método. En Sociológica 45: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- VÉLEZ, Félix (1999). El cambio de estilo de Políticas públicas en México. En Juan de Dios Pineda, coord., (1999). Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad. México. Colegio Nacional de Ciencias y Políticas y Administración Pública, ITAM y Universidad Anáhuac.
- VERDUZCO, Gustavo (1999). Gobierno y pobreza en México: una visión retrospectiva del Programa Nacional de Solidaridad. [En línea]. En Cambios Económicos y Repercusiones Sociales 1970-1995. http://www.colmex.mx/paginas_personalizadas/CES/gverduzco/libro-idrc2.htm. [2000, mayo 15].
- VIDAL, Godofredo (1994, mayo-agosto). Reflexiones sobre la seguridad nacional en México. En Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- VILAS, Carlos (1994, mayo-agosto). Entre el Estado y la globalización: la soberanía y la sociedad civil. En Sociológica: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina. México. UAM.
- VILLAMIL, Genaro (1998). Los desafíos de la transición: escenarios del cambio político en México. México. Ed. Raya en el Agua.
- VUSCOVIC, Pedro (1993). Pobreza y desigualdad en América Latina. México. UNAM.
- WALTZ, Kenneth (1959). Man, the State and war: A theoretical analysis. Columbia University Press. Nueva York. Citado por Sergio Aguayo, Bruce Bagley y Jeffrey Stark: México y Estados Unidos en busca de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- WALTZ, Kenneth (1979). Theory of international politics, Random House. Nueva York. Citado por Sergio Aguayo, Bruce Bagley y Jeffrey Stark: México y Estados Unidos en busca de la seguridad. En AGUAYO, S., & BAGLEY, B., comp. (1990). En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México. Siglo XXI Editores.
- WESBSTE'S (1997). New international dictionary. (7a). USA. Encyclopedia Britannica.

WHITE, embajador Francis (1955). Letter to the President. México. Citado en Saxe-Fernández, J. (1984). De la seguridad nacional. México. Grijalbo.

WILSON, E. (1984, agosto 16). "Mexico's growing problems challenge U.S. policy". Washington. D.C. The Heritage Foundation. ". Citado en Aguayo, S. "México en la literatura militar estadounidense, 1949-1988". en Guadalupe González , comp. (1990). El espejo roto: percepciones mutuas México- Estados Unidos, 1968-1988. México. Siglo XXI.

WILLIAMS, E. (1984). " The Mexican military and foreign policy: the evolution of influence". Citado en CURZIO, Leonardo (1998). La seguridad Nacional en México: Balance y Perspectivas. Revista de Administración Pública 98. México. INAP.

ZEDILLO, Ernesto (1995). Primer informe de gobierno. México. Presidencia de la República.

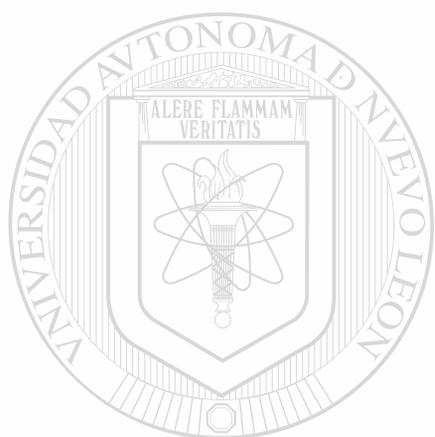


UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



