

EL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO BAJO RESTRICCIONES ECONÓMICAS INTERNAS Y EXTERNAS

*Marco Antonio Merchand Rojas**

RESUMEN

Las siguientes reflexiones apuntan a analizar la importancia que ha adquirido la política social en México. A pesar de la trascendencia que adquiere en lo referente a la parte instrumental de la política económica de los países pobres, paradójicamente la política social se encuentra supeditada a la disposición del gasto público que tenga el gobierno en turno. Esta camisa de fuerza impuesta en función de las condiciones económicas, hace que la atención de lo social deje de ser universal y pase a ser focalizada: “no atiende a todos los pobres, sino sólo a los más pobres”. En el texto se discute también cómo el diseño de las políticas sociales obedece a las estrategias que imponen los organismos internacionales, de acuerdo con sus propios intereses, y no a un carácter soberano que le corresponde al Estado nacional definir.

Palabras clave: Política, economía social, pobreza, Estado.

* Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Colima.

INTRODUCCIÓN

El presente documento retoma algunas reflexiones sobre la importancia que ha adquirido la política social, como una instancia compensadora o de contención para aliviar de alguna forma la explosiva pobreza que experimentan los países emergentes. La creciente pobreza estructural se reafirma, cada vez más, después de la aplicación de las políticas de ajuste estructural que han instrumentado los Estados nacionales, con el aval del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM).

Los conceptos de política social han sido estudiados por un sinnúmero de autores, e incluso han sido debatidos y problematizados por los propios organismos internacionales, quienes difieren en las metodologías empleadas para medir la pobreza y en las variantes conceptuales utilizadas para abordar el concepto de política social (CEPAL, 1997, 2000, 2004; Banco Mundial, 1993, 1995, 1997, 2000; BID y PNUD, 1993).

En este contexto, los argumentos esgrimidos y aquí expuestos provienen de cuestionamientos e interrogantes hechos en el pasado y que aún se hacen los teóricos sobre el tema. Estos cuestionamientos explican la importancia de la política social, como un paradigma que puede hacer frente al angustiante fenómeno de la pobreza, el cual crece exponencialmente en el ámbito social, sectorial y regional.

El presente trabajo está organizado de la siguiente forma:

1. Alcance epistémico de este trabajo.
2. Conceptualización y problematización de la política social.
3. Los alcances de una política social restringida y dependiente de la política económica.
4. Las políticas sociales en México.

ALCANCE EPISTÉMICO DE ESTE TRABAJO

Nuestro objeto de estudio tiene sus antecedentes en otros trabajos que tratan de explicar la particularidad de la política social, y que han ayudado a tender un puente para enriquecer las reflexiones que se presentan a continuación. Nuestro objetivo consiste en saber cuáles han sido los cambios que ha experimentado la

política social, a partir de las transformaciones económicas que el país adopta a mediados de los años ochenta, y cómo este modelo económico repercute fuertemente en la concepción y diseño de la actual política social.

Parte de la discusión es diferenciar la política social implementada en México durante los ochenta, de otra muy distinta impulsada a finales de la misma década, cuando el modelo económico “neoliberal” traza una política social que responde más a los intereses internacionales¹ que nacionales.

Nuestra hipótesis es que así como se importa un modelo económico al servicio de las transnacionales (filiales o maquilas), también se importa una política social que atiende los parámetros impuestos por los organismos internacionales, quienes recomiendan una política social orientada a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, pero sólo en el segmento de la población que se encuentra en extrema pobreza².

La idea central de este trabajo es que la política social se encuentra sometida a una serie de condiciones externas que inducen su pérdida de autonomía y de especificidad, pues alcanza una buena proyección siempre y cuando las condiciones presupuestarias y de gasto público lo permitan. Nuestra propuesta consiste en precisar que la política social debe contar con un espacio propio y no supeditarse a un presupuesto gubernamental de coyuntura; y principalmente que no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su acción en el ámbito de las políticas-políticas.

Como bien lo explica Gabriel Torres (1996), la política social debe realizarse en un marco de mayor discreción y menor protagonismo gubernamental, lo que implica dejar de considerarla como la caja chica o propiedad del Presidente de la República en turno.

La limitante de este trabajo es que no estudiará la política social amplia “dirigida a la población en general”, la cual se enfoca a la seguridad y asistencia social (salud,

¹ Los organismos internacionales condicionan sus asesorías y créditos a las recomendaciones técnicas que deben seguir los países prestatarios para instrumentar tal o cual política social.

² El ideal de toda política social es tender hacia un modelo universalista, de ciudadanía social, de responsabilidad social del Estado, para acercarnos hacia un modelo escandinavo o modelo socialdemócrata de bienestar, donde toda la población tiene garantizado un nivel básico de existencia por el solo hecho de ser ciudadano (Boltvinik, 2000).

educación, capacitación laboral, vivienda). Este documento se dedica a reflexionar solamente sobre la política social dirigida a la población en pobreza extrema.

CONCEPTUALIZACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL

Antes de encontrar los adjetivos que caractericen la complejidad y el significado de la política social, se hace necesario integrar al análisis los siguientes planteamientos: ¿Quién, cómo y por qué se diseña o instrumenta una política social? ¿Quiénes son los beneficiarios de la misma? ¿Cuándo se puede hablar de una política social exitosa?

Estas interrogantes llevan a otros cuestionamientos igual o más importantes. Se plantea, por ejemplo, cómo la política social no sólo sirve para justificar los programas del gobierno “tanto federal como estatal”, sino que debe tener prioridad en la agenda pública, para hacer frente al continuo aumento de la pobreza, en un contexto de sucesivas crisis económicas y contrarreformas sociales en detrimento de los derechos del factor trabajo.

A lo largo del texto se contestarán las interrogantes enunciadas, pero en principio se explicarán los alcances y limitaciones que han circunscrito la política social a una simple estrategia de Estado, que legitima su modalidad asistencial y “compensadora” de los efectos que provocan las políticas de ajuste económico.

En lugar de aminorar la espiral de la pobreza, las políticas de ajuste estructural se han encargado de agudizar el círculo vicioso de la pobreza, en que están sumidas la mayoría de las familias mexicanas.

La problematización del objeto de estudio es amplia y compleja, su abordaje empezará por mencionar los atributos que debe integrar toda política social. Se sostiene que una definición ideal de política social es: aquella que se propone construir sociedades más cohesionadas³ y equitativas, en una perspectiva de mayor equidad e integración social. La política social tiene como fin principal facilitar la

³ Existen seis factores que amenazan la cohesión social: diferencias económicas regionales entre el norte, centro y el sur del país; transición demográfica distinta entre las regiones y las clases sociales; la urbanización y la marginación de los estados; pobreza y desigualdad; la migración interna y externa; y la presencia de minorías étnicas y grupos vulnerables.

convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad (Cordera, 2004; Ceja, 2004).

Esta definición de lo que debería ser la política social tendrá que enriquecerse con atributos críticos que la complementen, los cuales pueden ser: eficacia/eficiencia, inclusión participativa, continuidad a largo plazo, sustentabilidad política-institucional y financiera. Sin embargo, estos atributos propios de la política social no se han cumplido. La pregunta es ¿por qué? Una de las razones es que la política social se considera una estrategia residual o funcional a la política económica que fija el gobierno en turno, por lo tanto, es encarada como un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población.

Si consideramos el concepto de tipo ideal manejado por Marianne Weber (1995)⁴, la política social no debe estar sujeta únicamente a aminorar los costos económicos que producen las políticas de ajuste (Romero, 1991), sino que debe buscar un lugar en la toma de decisiones macroeconómicas, sobre todo con respecto a la orientación del estilo de desarrollo vigente. Y eso pasa necesariamente por una toma de posición crítica frente a la racionalidad del capital⁵.

Otros estudiosos postulan que la política económica y la política social deben articularse en forma armoniosa, si se quiere mejorar el bienestar humano, y que no es suficiente una sola de las dos políticas; incluso se dice que la mejor política social es una buena política económica. Por lo tanto, se requiere una articulación virtuosa entre lo económico y lo social (Boltvinik, 2000).

Esta idea de correspondencia entre política social y política económica de Boltvinik, la completa muy bien Alberto Arroyo (1997), quien explica: debe haber una base y condición para que la política social tenga éxito, esto es, se necesita un modelo de desarrollo y de política económica que produzca efectos sociales

⁴ La función del tipo ideal es puramente lógica: es un artificio conceptual que permite analizar fenómenos mediante la exposición de sus atributos en su máxima realización.

⁵ “Dicha racionalidad remite inexorablemente a una (ciencia económica oficial), que será entendida en este contexto como: ... el conjunto de elaboraciones intelectuales encaminadas a servir ideológicamente, como apología o bajo ropaje científico, a la defensa del *statu quo*, o a proponer una modalidad de funcionamiento interno del sistema para aumentar su eficacia. Los límites de esta categoría son bastante imprecisos, ya que incluso abarcan proposiciones y demostraciones relativas a la necesidad de perfeccionar el sistema, sin excluir posiciones reformistas aparentemente radicales” (Lessa, 1979).

positivos. Pero también es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una buena política social.

Para completar la idea, Enrique Valencia (2000) señala que si no hay coherencia entre estas dos políticas, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha existido desincronización entre ambas. La política social ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y de evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento, a través de los sistemas de salud, educación y vivienda; mientras que la política económica —al menos en el último cuarto de siglo— se ha preocupado por el control salarial, para reprimir la demanda y frenar la inflación. Es decir, por un lado se combate la pobreza y por el otro se fabrican pobres. Esta aparente contradicción tiene que ver con la propia lógica del modelo económico, y de alguna forma es resultado de su propia inconsistencia interna pues, por un lado, se abarata la fuerza de trabajo para hacer redituable la tasa de rendimiento de los capitales nacionales y extranjeros y, por otro lado, a través del gasto social se deben otorgar algunos paliativos que alivien los ingresos magros de la clase trabajadora.

Existen otras acepciones que enriquecen el concepto de política social, como la expresada por Luis Román (2003): si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión de política económica —sea fiscal, financiera, productiva, comercial— es también una decisión de política social. Sin embargo, de modo paradójico, con las estrategias que implementan los gobiernos, las políticas sociales tienden a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos de población, en especial la que se encuentra en extrema pobreza. Es decir, que las políticas de combate a la pobreza son definidas como políticas de compensación parcial, a partir del fracaso de las políticas sociales con un sentido universalista.

En otros términos, se requiere abordar las causas sociales de la pobreza y no sólo contar con una política social de carácter coyuntural y de emergencia asistencial. De ahí que las distintas reformas que se han aplicado a las políticas sociales, se han caracterizado por tres grandes asuntos: focalización, descentralización y privatización (Draibe, 1994; citado por Chiara, 2002); esta sectorización de la política social implica un replanteo entre las funciones que debe cumplir el Estado y la sociedad en general.

La mutación más sustantiva de la política social es la focalización de las intervenciones del Estado: el paso de políticas universales a políticas orientadas a

resolver situaciones de pobreza extrema, a través de canastas básicas de bienes y servicios.

Se sostiene que la focalización y/o fragmentación de las políticas sociales se debe estrictamente a las restricciones presupuestales, que generan la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente necesitan protección. Esto hace que hablemos con más precisión de políticas sociales, en cuanto existen distintos tipos o formas de pobreza. También se habla de “pobrezas” y no sólo de “la pobreza” (Boltvinik, 2000), porque en cada uno de los campos de la vida humana en que hay carencias y necesidades se presenta una pobreza específica: educativa, de vivienda y servicios, de salud y seguridad social, de ingresos y de tiempo libre, pobreza integrada (se calcula con el método de medición integrada de la pobreza, MMIP).

Por tanto, las políticas sociales y de lucha contra este mal son “multi-dimensionales” en más de un sentido, ya que se tienen propósitos múltiples; se atienden grupos de beneficiarios variados con sectores/tipo de programas mixtos; y la responsabilidad de seguimiento y evaluación de estas políticas, así como de su operacionalización, recae en instituciones múltiples y ámbitos de actuación que también son múltiples.

Entonces, cabría preguntarse: ¿Por qué las políticas sociales no han cumplido su cometido de acuerdo con el ideal explicado? ¿A qué se debe que se les vea en forma residual o como una función dependiente de lo que pasa en la esfera económica?

LOS ALCANCES DE UNA POLÍTICA SOCIAL RESTRINGIDA Y DEPENDIENTE DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Las temáticas de la pobreza, la desigualdad social y la inequidad han sido interpretadas atrozmente por una visión economicista y al interior de un campo teórico —el de la economía neoclásica—, para ocultar con modelos sofisticados una realidad que es mucho más compleja que una representación distorsionada de la realidad.

Como lo señala Luis Román (2001), se “supone” que la pretensión explícita de la gran mayoría de las teorías es la de contribuir a un mayor bienestar social. El quid del asunto radica en la **posibilidad económica y social de que sus pro-**

puestas puedan resultar adecuadas o inadecuadas, según los juegos de fuerza, intereses y contextos político, social, histórico, espacial y cultural en que se pretenden implantar.

En este mismo sentido, Cynthia Hewitt (1994) opina que: “Las reformas a las políticas, diseñadas en abstracto, con poca comprensión de las realidades locales, frecuentemente son inadecuadas para resolver problemas concretos bajo idiosincrasias nacionales arraigadas”.

Esta cita ilustra lo que señalan las instituciones financieras internacionales (FMI, BM, BID), las cuales atribuyen el fracaso de sus objetivos de crecimiento y distribución del ingreso a la deficiente aplicación de las políticas que —adecuadamente— ellos diseñaron.

En otros términos, el discurso neoliberal sostiene que si la teoría no corresponde con la realidad, lo que está mal es la realidad, y lo que hay que mantener es la teoría. Por tanto, el discurso neoliberal no ha dejado de insistir en aplicar el viejo dogma de las ventajas del mercado, como el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de los recursos, el cual permite llevar a la sociedad —entendida como la “suma de individuos indiferenciados”— a una posición óptima de bienestar.

Aquí cabe otra pregunta: ¿Cuál es el componente social en el modelo de economía de mercado o de “laissez faire”? Lo social surge cuando se presentan **distorsiones**, en virtud de las cuales “los precios de mercado no son iguales, ni a la valoración social marginal de un bien ni a su costo social marginal”. Esto quiere decir que las distorsiones aparecen debido a la presencia de competencia imperfecta (monopolios y oligopolios), a condiciones externas o “distorsiones debidas a efectos difusión” de la producción o consumo, o por información imperfecta, entre otras “fallas” del mercado. Estas fallas justificarían la intervención del Estado mediante un conjunto de regulaciones sobre la industria (Román, 2001).

También hay que preguntarse qué pasa cuando el Estado se halla en presencia de un déficit fiscal crónico y creciente. Entonces, las políticas de estabilización aplicadas son severamente contractivas con respecto a los componentes sociales del gasto público, en procura de la reducción de la demanda agregada. Sin embargo, esto no ocurre con otros rubros como el pago de la deuda pública externa.

Para el modelo neoliberal el gasto público social desempeña una función subsidiaria, según sea la coyuntura política, en términos de conseguir el apoyo a determinadas reformas nacionalistas en el aparato productivo, o en aras de asegurar

mecanismos clientelares de apoyo a regímenes “populistas”. La teoría neoclásica —que se vale del liberalismo económico— acepta la intervención pública en la provisión de bienes, sólo cuando el mercado no está en condiciones de hacerlo eficazmente. Ello ocurre cuando, por imperfecciones diversas o por la presencia de “externalidades”, hay divergencia entre el interés individual y el colectivo (Lanzarotti, 2003).

Con esta lógica es razonable asignar objetivos macroeconómicos a las políticas del gasto social, en particular con respecto al ingreso y nivel de empleo. Así puede y debe suceder con los programas y proyectos de infraestructura, seguridad social e incluso de educación y capacitación.

La provisión de necesidades básicas, desde el punto de vista macroeconómico, concede un sólido argumento a aquellas posturas que defienden la intervención del Estado en la economía. Después de todo, y desde una perspectiva histórica, el Estado ha sido (sigue siendo) “el instrumental del progreso” en el crecimiento capitalista, tanto de las economías más desarrolladas como de las que se encuentran en vías de desarrollo. La satisfacción de necesidades básicas, que implica esa intervención, pone en relación directa al Estado con la sociedad.

Sin embargo, cualquiera que sea la reforma institucional requerida para ello, la acción gubernamental no puede escapar a las necesidades de acumulación del sistema. En consecuencia, el ENB (Enfoque de las Necesidades Básicas) refuerza la autonomía relativa del Estado, en cuanto al papel que debe jugar en el crecimiento económico y en las políticas de estabilización.

Parece ser que las preguntas de Luis Román (2001), con respecto al gasto del Estado destinado a las necesidades sociales, siguen siendo relevantes: ¿Es perfectamente legítimo considerar el gasto social como una inversión del Estado? ¿Bajo qué condiciones? ¿De qué mecanismos se dispone para financiarlo: mediante una reforma tributaria o recurriendo a la “ayuda del exterior”?

Dentro de una concepción estrecha, las políticas sociales son consideradas en dos formas: 1) Aquella en que por política social suele aludirse al gasto público social, y que viene a ser una definición restringida de la primera, 2) La idea de que la política social consiste en una serie de servicios —ofrecidos por el Estado— para paliar las necesidades más apremiantes de la población de escasos recursos, correspondiendo a una definición compensatoria.

Estas dos concepciones parten de un mismo estilo que tiene que ver con la identificación, diseño, manejo y gestión de programas y proyectos sociales. Por lo que las políticas sociales tienen un papel secundario o marginal en contextos de

crisis económica, y por la propia orientación que la política gubernamental les imprime, al considerar prioritario o poco relevante el sostenimiento de los gastos sociales en el ejercicio presupuestal.

El carácter restringido y compensatorio de las políticas sociales descansa en una visión estrecha de lo “social”, que separa la política, la economía y el Estado de la sociedad, la cual queda reducida a un conjunto de demandas o necesidades esenciales de perentoria atención. Todo esto hace que el Estado coyunturalmente responda a las necesidades sociales con una serie de paquetes, programas y proyectos —con diferentes metodologías de elaboración y duración, de seguimiento y evaluación—, que están supeditados al ámbito sectorial y que no toman en cuenta una programación global e integral del desarrollo.

Como lo explica muy bien Roberto Guimaraes (1988: 42):

Se revela equivocada la postura de asignar exclusivamente a la política social la responsabilidad de corregir o mitigar distorsiones que son propias del proceso de desarrollo, tal como éste se produce a partir de determinadas opciones de política económica. Se muestra también insuficiente una política social fundamentada exclusivamente en el ataque a la pobreza, sin tomar en cuenta la sociedad como un todo y las interrelaciones entre sectores productivos y sociales.

En el mismo tenor, pero con más concreción, Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (1996) sostienen que las políticas sociales deben dejar de ser una dimensión marginal y posterior a la política económica y olvidarse de su papel esquivo.

Con el ajuste estructural, la política social se caracteriza por la focalización, en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social. En este tema, incluso se habla de una disociación entre la política de combate a la pobreza y la política social (Román, 2003). Las políticas de lucha frente a la pobreza muestran un carácter de compensación parcial, porque no abordan de forma frontal las causas de la pobreza. La diferencia entre políticas sociales y política de combate a la pobreza refleja el debate que se encuentra en la mesa de discusión: ¿cuantificar la magnitud de la pobreza o determinar sus causas?

Conceptos más amplios de pobreza, que abarcan crecimiento y desarrollo —como el de las capacidades propuesto por Amartya Sen (1998)—, permiten considerar que las políticas sociales son una parte integral de estos procesos.

Los objetivos de estas políticas son precisamente los factores que determinan el crecimiento de largo plazo. Después de todo, la política social es la respuesta de la sociedad ante necesidades sociales. Si esto es así, entonces esa política debe ser constante, consistente y permanente, si el objetivo es lograr el crecimiento económico. La política social debe ser considerada no como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico, y debe también considerar como objetivos la eficiencia y la igualdad. Incluso se ha propuesto que debe formar parte de la discusión en torno al papel del Estado, en el sentido de lo que éste “debe” hacer en materia de bienestar humano.

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN MÉXICO

Las políticas sociales instrumentadas a finales de los ochenta en México entrañan la racionalización, la descentralización y traslado de competencias y funciones del gobierno federal a los gobiernos estatales o de los propios municipios. En muchos casos, también se presentan traslados paulatinos a manos de capitales privados.

El cuadro 1 indica cómo las políticas sociales han sido transformadas —en cuanto a su diseño e instrumentación—, para dar forma al nuevo papel del Estado en lo referente a las funciones sociales que le competen en el modelo económico neoliberal.

Las estrategias económicas empleadas por el Estado hasta los años setenta, las cuales estaban basadas en los análisis de “promoción de la demanda”, encontraron su antítesis en la definición de políticas desde el lado de la oferta (Román, 2001). A partir de aquí, la cuestión ya no fue cómo aumentar la demanda de bienes de la sociedad, sino cómo estimular la oferta. Las respuestas fueron: 1) estimulando la inversión por la vía de la desregulación económica por parte del Estado; 2) eliminando las “rigideces” del sistema económico, tales como las barreras a las inversiones externas, tanto productivas como especulativas; 3) flexibilizando el mercado de trabajo y, en suma, reduciendo la interferencia del Estado en el “libre juego de las fuerzas del mercado”.

Las crisis de los países endeudados fueron tratadas por las instituciones financieras internacionales —principalmente el FMI y el Banco Mundial—, quienes diseñaron los esquemas de recuperación de los países afectados, con base en las

CUADRO 1
Aspectos comparativos de políticas sociales

En el modelo de sustitución de importaciones(taylorista-fordista-keynesiano)	En el modelo neoliberal (patrón de acumulación flexible)
Modelo de Estado interventor corporativo. El Estado no sólo establece las reglas para la actividad económica, sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico.	A partir de la instrumentación del Consenso de Washington, se apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados; a una liberalización y desregulación de las economías nacionales; y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales.
La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto.	Las políticas sociales del Estado desarrollista y del aparato corporativo-clientelar fueron trastocadas por la crisis fiscal, derivada ésta de la crisis de la deuda.
Carácter universal	Focalizadas con atención exclusiva a los pobres.
Protagonizadas exclusivamente por el Estado	Diversificación de actores que intervienen en su diseño.
Centralización del gobierno federal	Descentralización en el ámbito de los gobiernos locales y municipales.
Protección de los derechos sociales	Protección de los derechos individuales.
Procuración de bienestar social general	Función asistencial y compensatoria.
Ausente la evaluación	

escuelas de pensamiento que privilegiaron el “lado de la oferta”. El eje de las acciones de estos organismos se encuentra en los **programas de ajuste estructural**.

Las instituciones financieras internacionales cumplieron el papel de reestructuradoras de las economías emergentes, con lo que el FMI se convertiría en el garante de los equilibrios de las relaciones económicas internacionales, en tanto que el Banco Mundial se convertiría en la institución financiadora de proyectos de desarrollo, especialmente para los países “en vías de desarrollo”.

A lo largo de la década pasada, se constituyó paulatinamente lo que Williamson llamó el Consenso de Washington, entre el congreso norteamericano, su poder ejecutivo, las instituciones financieras internacionales y prestigiados académicos estadounidenses. En relación con los países endeudados, el acuerdo ha sido la promoción de las políticas de ajuste estructural en términos de mercado (Guillén, 1997).

El deterioro social que acompañó a la aplicación de estas políticas, así como su puesta en marcha en sociedades con altos índices de concentración del ingreso, orilló cada vez más a riesgos sociales expresados en paros y movilizaciones incontenibles por parte de la sociedad civil. Ante tales circunstancias, empleando la terminología lanzada por UNICEF en los ochenta (el “ajuste con rostro humano”), se empezó a hablar y aplicar los principios lógicos de la **teoría del capital humano**⁶. Las instituciones financieras internacionales extendieron su ámbito de acción a las políticas sociales (políticas de ajuste de segunda generación), las cuales se dirigieron especialmente a familias y grupos sociales en extrema pobreza, y a grupos afectados directamente por los efectos nocivos que, en términos sociales, generaron a corto plazo las políticas de ajuste desde su primera generación.

La aplicación de las políticas sociales parte de una concepción de causas individuales⁷ y no sociales de la pobreza. De este modo, el ataque a ésta se

⁶ La teoría del capital humano ha sido el paradigma desde el cual se ha venido pensando de manera sistemática la relación entre educación, productividad e ingresos. La teoría del capital humano considera a la educación como una inversión, en términos de la interacción económica bajo la modalidad de mercado. La educación adquirida por los individuos es asumida como una fórmula susceptible de mejorar el precio relativo del trabajo de los individuos en el mercado. En el fondo, se trata de una fórmula de costos y beneficios, en la que el individuo maximiza su retribución por efecto de la inversión que realiza para educarse.

⁷ Estos programas también parten de una lógica circunscrita a criterios individuales y de mercado. Los beneficios de programas sociales insertos en la lógica del ajuste estructural dependen de las tasas de rentabilidad registradas por los participantes en dichos programas.

efectúa “invirtiendo en el hombre” para que sea más productivo y obtenga un mayor ingreso. En caso de que la inversión en salud, educación o alimentación no se traduzcan en una mayor productividad, la inversión será considerada como un fracaso (Forrester, 1997)⁸.

De igual modo, en caso de que un aumento en la productividad no se traduzca en un mayor ingreso —dados los juegos de poder entre agentes económicos—, ello ya no sería asunto de la política social en los términos del ajuste estructural. Las políticas sociales de ajuste se encuentran así desvinculadas de las relaciones entre los condicionantes económicos, políticos y aun sociales de esas mismas políticas.

En su discurso, las instituciones financieras internacionales expresan que su objetivo central es el logro de mayores niveles de bienestar, por la vía del crecimiento y una mejor distribución del ingreso. De hecho, en el caso del Banco Mundial esto se expresa en su lema: “Por un mundo sin pobreza”.

Conforme a los análisis del Banco Mundial, el “efecto crecimiento” es mayor al “efecto distribución” en su incidencia sobre la pobreza. Esto significa que una sociedad que decrezca, aunque sea más igualitaria, tendrá mayor pobreza que una que crezca sostenidamente, aunque sea más desigual. Por consiguiente, para abatir la pobreza, se deben priorizar las políticas que impulsen el crecimiento sobre aquellas que sin hacerlo promuevan una mejor distribución de la riqueza.

Desde mediados de los años ochenta, la política social se convirtió en la temática central y conquistó un lugar de privilegio del que nunca había gozado. Entonces, la cuestión social llevó a la edificación de una agenda de reforma social liderada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La cuestión social se abordó con los parámetros e indicadores que fueron establecidos por instituciones financieras internacionales, inversionistas financieros, operadores de gobierno de alto nivel y asesores internacionales (Merchand, 2005). El FMI se ha ocupado de la estabilización económica, el BM y el BID se han enfocado al ajuste estructural de mediano y largo plazo, sugiriendo ambos organismos una nueva agenda social que se cristaliza en un nuevo paradigma de bienestar social.

⁸ Citado por Román (2001), Forrester (1997) cuestiona: “¿Es ‘útil’ una vida que no le da ganancias a las ganancias?, que a su vez es eco de: ¿Es necesario ‘merecer’ la vida para tener derecho a vivir?”.

Vale la pena ilustrar la entrevista realizada a Joseph Stiglitz (Palast, 2002), donde el Nobel reconoce que con la misma receta del FMI y el Banco Mundial, algún mendigante y quebrado ministro de economía de algún país le entregó un “acuerdo de reestructuración”, para que se instrumentara una estrategia de asistencia consistente en cuatro pasos: El paso uno se puede llamar “la sobornización” (privatización); el paso dos es la “liberalización del mercado de capitales” (desregulación de mercados de capitales); el paso tres, consistente en “precios regulados por el mercado” (subida de precios de la comida, agua y gas de cocina); y el paso cuatro es lo que el FMI y el Banco Mundial llaman su “estrategia de reducción de pobreza”: el libre comercio.

Este nuevo paradigma de “bienestar social” se distingue por su carácter transnacional, en la medida en que el Estado-nación ha dejado de ser la única escala que demarca las opciones para el bienestar. Por supuesto que este diseño de política social, con un carácter transfronterizo, debe cumplir la condición indispensable de contar con una absoluta libertad de mercado y atribuir a esta entelequia el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar.

Este nuevo paradigma ubica la problemática de la política social en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social? (Duhau, 2001).

Las recomendaciones puntuales para los gobiernos han sido las siguientes:

- Focalizar la acción pública en los más pobres (reducir lo social a los problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad social).
- Descentralizar los servicios de salud y educación.
- Invertir en capital humano y en infraestructura social.
- Subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos.

También se puede sostener que este nuevo paradigma emergente —explicado por E. Duhau (2001)— se expresa en las políticas sociales aplicadas por el gobierno mexicano, las cuales se diseñan con estándares y requerimientos

mundiales, y no son más que las imposiciones de los organismos internacionales aludidos para proponer y apoyar una reforma social en los países latinoamericanos⁹. El gobierno ha emprendido acciones de reforma institucional y de política social¹⁰, mediante programas de descentralización financiados por el Banco Mundial¹¹, que han sido enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación, aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano¹².

En otras palabras, este nuevo paradigma de política social estatal experimenta una revalorización y reorientación. La orientación a grupos-meta y la

⁹ “Desde un punto de vista teórico, una piedra de toque han sido los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial, particularmente a partir del Informe de 1990, donde por primera vez y de una manera directa se pusieron a la pobreza y a las estrategias para superarla en el centro de la acción de esta institución financiera” (Barba, 2004 b).

¹⁰ Por supuesto que la política social en México encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la Constitución Política mexicana de 1917. En particular, la política social se ha nutrido de los artículos 3°, 4°, 27° y 123°. El artículo 3° apela a un derecho social —la educación— para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4° trata de un derecho universal —acceso a la salud y a una vivienda digna— para toda la población. En contrapartida, los artículos 27° y 123° tratan de derechos ocupacionales. Es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial; se trata, pues, de un derecho excluyente.

¹¹ Pamela Cox, vicepresidenta del BM para América Latina y el Caribe, señala que algunos de los programas que se han aplicado en México con el apoyo del BM, como el de Oportunidades, son una experiencia exportable a otros países. Cox subraya que el objetivo fundamental de la asistencia técnica y financiera del organismo hacia México es coadyuvar en la reducción de la pobreza y la iniquidad.

¹² “En los años 80 y principios de los 90 se implementaron una serie de programas de *asistencia social* y *fondos sociales de inversión* en diversos países de América Latina, como los Fondos de Inversión Social financiados por el BM. Que en nuestro país parecen estar de moda nuevamente, mediante convocatorias en donde participen las ONG’S, mediante concursos previa elaboración de proyectos sociales productivos. Los Fondos de Inversión Social (FIS) constituyen la parte esencial de la estrategia político-social a los pobres, recomendada por el BM como compensación de los “costos” sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica. Los fondos sociales fueron implantados y probados por primera vez en Bolivia, en 1985, por recomendación del BM. También han sido aplicados en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Para el caso de México recuérdense las famosas Cocinas Populares” (Ceja, 2004).

lucha contra la pobreza, por un lado; y la privatización, la desregulación y la descentralización, por otro, son las nuevas directrices de la acción en política social.

Ahora bien —como lo explica Concepción Ceja (2004)—, la instrumentación de las políticas sociales se realiza a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano.

El horizonte histórico al que se hará referencia —brevemente— en este trabajo, parte de una recapitulación de los principales programas de política social que se instrumentaron a partir de 1988, y que ejemplifican muy bien la concepción de políticas sociales con un carácter residual¹³.

El cuadro 2 sintetiza las principales características de los programas de política social para atender a la población que se encuentra en extrema pobreza.

Algunos análisis de los programas aludidos en el cuadro¹⁴ hablan de sus distorsiones y el poco efecto que tuvieron en las comunidades donde se aplicaron. El Pronasol formó parte del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema e integrar a los pobres al proceso de estabilidad económica y recuperación. El Pronasol¹⁵ puso más énfasis en programas específicos que en subsidios generalizados y costosos.

¹³ Los programas de asistencia social dirigidos a los pobres (construcción de viviendas de interés social, programas alimentarios, etc.) tampoco son ninguna novedad en la región; en diversos países existen desde los años sesenta o setenta (México, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, etc.). En México —como en otros países—, las áreas tradicionales de la política social, como son los sistemas de salud y educación públicas, de inspiración universalista, gratuitos para los menos privilegiados y, al menos de acuerdo con la ley, accesibles para todos los ciudadanos, perdieron su aspiración universalista en los últimos años debido a su “decadencia” progresiva.

¹⁴ La Sedesol tiene los siguientes programas para la superación de la pobreza: Programa de Microrregiones; Programa de Opciones Productivas; Programa de Empleo Temporal; Jornaleros Agrícolas; Programas de Incentivos Fiscales; Programa de Iniciativa Ciudadana 3 x 1; Atención a Adultos Mayores; Hábitat; Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda y Programa de Coinversión Social.

¹⁵ “La estrecha asociación de este programa con la controvertida figura presidencial que lo impulsó, provocó que sus limitaciones se hicieran más evidentes que sus virtudes —en particular acusaciones de fines políticos más que compensatorios—. Esto fue consecuencia también de la aparente discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de los

CUADRO 2

Programa	Enfoque y concepción de estrategias
Pronasol (1988-1994)	Implementar medidas de focalización y evitar la política de subsidios generalizados. Compensar política y materialmente el alto costo de ajuste.
Progresá (1994-2000) (Programa de Educación, Salud y Alimentación)	Políticas asistenciales que incentiven la formación de capital humano y familiar. Focalización territorial que atiende en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. Subsidio individualizado con ciertas condiciones y con una focalización muy precisa en ciertas categorías de localidades (las más marginadas) y de personas (mujeres madres de familia y niños escolarizados desde tercero de primaria).
Superación de la pobreza: Una Tarea Contigo (2000-2006).	Pactos de corresponsabilidad para hacer a las personas participes de su propio desarrollo, a través de una posición subsidiaria que deje de lado el asistencialismo. Conceptos relevantes como oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad están contenidos en los objetivos y estrategias como mecanismos de inclusión. Política social focalizada a la población con pobreza extrema y atención a microrregiones de alta marginación.
Características comunes de los tres programas	
El eje principal de las políticas sociales se ha reorientado en la vía de la focalización. Primero mediante la hibridación de estrategias —en el caso del Pronasol (1989-1994)— y enseguida con la focalización en la extrema pobreza, mediante el Progresá/Oportunidades (1997-2002). Desde la década de los ochenta y sobre todo en los noventa, la reorientación de las políticas se ha dirigido a la llamada inversión en capital humano, que procura generar capacidades individuales de rentabilización de la fuerza de trabajo. Las políticas sociales son de carácter asistencialista, focalizado y coyuntural.	

De acuerdo con Barba y Pozos (2003), el Progresá puede considerarse un programa de segunda generación dentro de las redes de protección social recomendadas por el BM y el BID, ya que se diseñó después del Informe Mundial de 1990. En el caso Progresá/Oportunidades, el BM estableció como estrategia prioritaria reducir la pobreza y no el suministro de infraestructura social, como la que ofrecían los Fondos de Inversión Social (FIS), sino la inversión en capital humano. Este cambio se produjo porque se empezó a considerar que la acumulación de capital humano permite mejorar directamente el bienestar, y aumenta la habilidad de los más pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso generadas por el mercado (BID y PNUD, 1998)¹⁶.

Como bien lo explica Coraggio (1996):

El BM ha volcado su acción en las políticas sociales. Si antes lo hacía en caminos, energía o vivienda, ahora declara que su primera prioridad es la educación, seguida de la salud, en lo que denomina “inversión de capital humano”. (...) El BM ha de convertirse en el Caballo de Troya del ajuste estructural y de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales. En las prácticas de esos organismos es evidente un claro interés asociado al paradigma neoliberal que comparten: restituir al mercado el lugar que tenía antes de estas décadas de estatismo... el BM es un Caballo de Troya porque introyecta en el mundo público valores y criterios propios del mercado, del mundo de las empresas y de la competencia. Hay muchos ejemplos de ello en el campo de la Educación, como la valoración

recursos del programa, en ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto. De hecho, la falta de información clara y detallada sobre estas asignaciones ha imposibilitado, hasta la fecha, una evaluación rigurosa de su impacto. Sin embargo, tanto su diseño, como la evidencia disponible, sugieren dos limitaciones importantes. Primero, dada la ausencia de mecanismos claros de focalización, y la asignación en función de las demandas organizadas de las comunidades, no es probable que el programa haya llegado en forma *prioritaria* a la población en pobreza extrema, que no es en general en México la que mayores oportunidades organizativas tiene para hacer oír sus demandas. Segundo, su impacto en las comunidades beneficiarias se vio limitado por la ausencia de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas. En particular, la gran mayoría de los recursos de Pronasol se invirtieron en infraestructura social básica, con un impacto indirecto y más bien incierto sobre el consumo y oportunidades de vida de las comunidades beneficiarias. Es importante reconocer, sin embargo, algunos legados positivos de este programa para Progresá” (Scott, 1999).

¹⁶ Fuente citada por Barba y Pozos (2003).

de la calidad centrada en resultados cuantificables y comparables (sistemas de incentivos, mecanismos de competencia en la asignación de recursos, etc.) (Coraggio, 1996: 24).

La opinión de Coraggio es explicada por Scott (1999: 35):

(Coraggio) sostiene que a finales de la última década se dio una convergencia en los principales organismos y foros internacionales sobre una estrategia contra la pobreza extrema, centrada en inversión en capital humano básico, focalizada sobre los grupos más pobres y tomando en cuenta las complementariedades a este nivel de carencias entre educación, salud y alimentación (...) En el caso de México, esta estrategia fue formulada explícitamente a principios de la presente década en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propone 'la provisión simultánea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades' (...) Al integrarse en la administración de Zedillo (1994-2000) como Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Levy juega sin duda un papel central en la inspiración y diseño de Progresá.

Como se muestra en el cuadro 2, estos programas están inspirados y fundamentados en una política social focalizada y asistencialista de atención a la población que se encuentra en extrema pobreza.

Los programas mencionados¹⁷ han tenido el objetivo general de hacer frente a los efectos sociales ocasionados por las políticas de austeridad implementadas, de acuerdo con las recomendaciones del Banco Mundial¹⁸. Sin embargo, se debe señalar que esta "lucha" contra la pobreza no implica ningún abandono del

¹⁷ Por supuesto que aquí no se hará una evaluación de cada uno de los programas, pues no alcanzaría el tiempo para hacerlo, e incluso no es el objetivo de este trabajo, simplemente se mencionan las principales características que evidencian la homogeneidad y el común denominador de conceptos y enfoques que sustentan sus propuestas de programas.

¹⁸ Al igual que el BM, el BID considera que el proceso de ajuste debe complementarse con medidas encaminadas a reducir la pobreza extrema y flexibilizar los mercados laborales. Entre las medidas que se recomiendan, se encuentra la creación de redes mínimas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los más pobres; el establecimiento de fondos de inversión social; el apoyo a programas sociales focalizados y la promoción de la descentralización de los servicios sociales, etc., agenda que recupera en lo general el discurso del BM (BID-PNUD, 1993; 1998). Incluso la nueva edición de *Spectrum* (la revista semestral del

neoliberalismo, más bien forma parte de las tareas que Hayek¹⁹ considera que un gobierno debe cumplir.

Asegurar un mínimo de recursos para cada individuo o nivel base por debajo del cual nadie debe caer incluso si es incapaz de asegurar su subsistencia constituye no solamente una protección legítima contra un riesgo común a todos, sino un elemento necesario de la sociedad ampliada en la cual el individuo ya no tiene deuda moral con los miembros del pequeño grupo particular en el que nació... (Hayek, 1978: 136).

La atención de quienes integran la población con extrema pobreza es indispensable, pero no es suficiente; se deben enfrentar otros retos igual de importantes: los problemas del desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género e inseguridad ciudadana.

Por más que los programas se diseñen e instrumenten con líneas sofisticadas de argumentación y construcción, éstos no dejan de ser meramente asistenciales y reduccionistas para enfrentar el problema complejo de la pobreza.

CONCLUSIONES

Hemos analizado cómo la política social implementada en México deriva de los parámetros impuestos por los organismos internacionales, que conciben una política social orientada a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, pero sólo en el segmento de la población que se encuentra en extrema pobreza

También explicamos cómo, a través del Consenso de Washington, se transfiere a los **gobiernos nacionales la prioridad de cubrir el déficit fiscal**, ante la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público.

sector de protección social del Banco Mundial) destacó: “La ampliación de los beneficios de los programas sociales para los más pobres y a la población empleada en el sector informal será clave para que los países de América Latina y el Caribe logren consolidar los logros alcanzados en años recientes, a través de programas de protección social innovadores y eficaces”.

¹⁹ Citado por Guillén (1997).

El Consenso de Washington, a través de las instituciones que lo integran, determina que la composición del gasto público abarca tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud, inversión pública. Los subsidios deberán reducirse e incluso eliminarse. Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. Esta categorización del gasto público ha implicado una redefinición en el diseño e instrumentación de las políticas sociales.

Para el modelo neoliberal, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población. La ideología económica que fundamenta el modelo neoliberal sostiene que la política social debe ser algo transitorio, ya que teniendo reactivación y saneamiento de la economía, el mismo mercado se encargará de generar los equilibrios básicos que den paso a no necesitar de políticas sociales y, a lo sumo, sólo un segmento reducido de población necesitará de atención pública.

Entonces, la política social ya no se considera una inversión, sino un gasto que representa una pesada carga fiscal para el Estado; también “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”. Al contraerse y debilitarse la política social, las funciones básicas que se adoptan favorecen al sector financiero, a partir de la privatización de los fondos de pensión; o al autoempleo, a partir de actividades microempresariales y del otorgamiento de recursos a pequeñas y medianas empresas para mejorar su competitividad y rentabilidad.

La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen pobreza extrema. Se argumenta que la eficiencia y cobertura de las políticas sociales es un problema de recursos económicos.

Las políticas sociales ya no tienen carácter universalista, expansivo y de vinculación con la política del desarrollo, ya que se limitan a acciones focalizadas y apaciguadoras de las posibles explosiones sociales surgidas entre los excluidos sociales. En realidad, la focalización aparece debido a restricciones presupuestales. El objetivo de mitigar los efectos de las crisis, aunado a la restricción presupuestaria, generan la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente requieren el apoyo gubernamental, con el objetivo de evitar problemas de gobernabilidad y movilización social, en tanto las medidas económicas reactivan el crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Alberto. *El reto de construir un nuevo proyecto nacional*. Ponencia presentada en el XI Encuentro Internacional de Ciencias Sociales: El debate nacional. Feria Internacional del Libro Guadalajara, México, 1997.
- Banco Mundial. *Informe mundial. Lucha contra la pobreza*. Washington, 2000, 2001.
- *Informe sobre desarrollo mundial. El mundo de trabajo en una economía integrada*. Washington, 1995, 1997.
- *Poverty reduction in Latin America*. Washington, 1993.
- Barba, Carlos. “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”. *Revista Espiral*, vol. XI, núm. 31 (septiembre/diciembre), Universidad de Guadalajara, México, 2004a.
- *Régimen de bienestar y reforma social en México*. CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie 92, Santiago de Chile, 2004b.
- Barba, Carlos y Fernando Pozos. “Los alcances del Progresá-Oportunidades en las regiones de Jalisco: una evaluación preliminar”. Dossier de la revista electrónica de la Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- BID y PNUD. *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 1998.
- *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 1993.

- Boltvinik, Julio. "Evolución de las diversas formas de pobreza en México". Revista semestral de la escuela de economía, *UMSNH*, año 5, núm. 7 (enero-junio), 2000.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin. *La política social esquivada*. Trabajo presentado en el Primer Congreso del Centro Interamericano para el Desarrollo (CIAD), Río de Janeiro, Brasil, 1996. Documento electrónico localizado en la página de la revista de *Ciencias Sociales*, núm. 6. Universidades Nacionales de Quilmes, Argentina. Fecha de consulta: 10-abril-2003.
- Ceja, Concepción. "La política social mexicana de cara a la pobreza". *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VIII, núm. 176. Universidad de Barcelona, España, 2004.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo*. Santiago de Chile, 2000.
- *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. CEPAL, Santiago de Chile, 1997.
- *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. (www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl), 2002.
- *Panorama social en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, 2004.
- *Una década de desarrollo social en América Latina*. Santiago de Chile, 1999.
- Chiara, Magdalena. "Políticas sociales urbanas". *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 9. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2002.
- Coraggio, José. *Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina*. Conferencia en el II Seminario Internacional "Educação Escolar no Marco das Novas Políticas Educacionais". PUC de Sao Paulo, Brasil, 2-4 de septiembre, 1996.

- Cordera, Rolando. *La política social moderna: del desarrollo a la compensación*. (<http://www.rolandocordera.org.mx>). Fecha de consulta: 15 de abril de 2004.
- Draibe, S. "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". En *Desarrollo Económico*, vol. 34, núm. 134 (julio-septiembre), 1994.
- Duclos, Jean-Yves. *Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales*. Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Washington, 2001.
- Duhau, E. "Política social, pobreza y focalización". Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. Títulos del Programa Grupos de Trabajo de CLACSO. En Alicia Ziccardi (compiladora). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- El Financiero*, Sección Finanzas. "Entrevista a Pamela Cox, vicepresidenta del BM". México, 2 de mayo de 2005, p. 4.
- Forrester, V. *El horror económico*. FCE, México, 1997.
- Guillén, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal*. Editorial Era, México, 1997.
- Guimaraes, Roberto. "Desarrollo social de América Latina: Políticas y restricciones institucionales". *Socialismo y Participación*, núm. 44. CEDEP, Lima, 1988.
- Hayek, F. *The Constitution of Liberty*. Routledge, Londres, 1960.
- *New studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*. Routledge and Paul Kegan, Londres, 1978.
- Hewitt, Cynthia. *Structural adjustment in a changing world*. United Nations Research Institute for Social Development, Briefing Paper No. 4, World Summit for Social Development, Ginebra, 1994.

- Lanzarotti, Mario. "Liberalismo y políticas sociales: de las externalidades al óptimo de Rawls". Revista electrónica de la Universidad de Guadalajara, primavera, México, 2003.
- Lessa, Carlos. "Política económica: ¿ciencia o ideología?". *Revista de la CEPAL*, núm. 7, 1979.
- Merchand, Marco A. "Globalización y problemas de desarrollo en América Latina". *Revista Aportes*, época II, vol. 3, núm. 6. Universidad de Colima, México, 2005.
- OECD. *Combating poverty and exclusion through work*. (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/35/34598300.pdf>), 2005.
- Palast, Greg. *El globalizador que desertó*. Redvoltaire.net. (<http://www.redvoltaire.net/article90.html>), 2002.
- Palma, E. y D. Rufian. "Las nociones de centralización y descentralización". En *La descentralización, problema contemporáneo en América Latina*. DPPS, ILPES, Santiago de Chile, 1991.
- PNUD. *Informe sobre desarrollo humano 2002*. ([www.undp.org current HDR_S/](http://www.undp.org/current/HDR_S/)), 2003.
- Román, Luis. *Concepciones y diseños de políticas de ajuste estructural*. Informe final. Casa México, 1997-2001. ITESO, Guadalajara, 2001.
- "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?". Dossier: *Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios*, número 27/primavera. Universidad de Guadalajara, México, 2003.
- Romero, Antonio. "Política económica versus políticas sociales: viejos odres para nuevo vino". *Revista Socialismo y Participación*, núm. 54. CEDEP, Lima, 1991, pp. 15-29.

- Scott, John. *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México I. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas*. Estudio RIMISP-FAO, Informe final. CIDE, México, 1999.
- Sen, Amartya. "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas". En Desai Meghnad, A. Sen y J. Boltvinik (coordinadores). *Índice de progreso social: una propuesta*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1998.
- Torres, Gabriel. "La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad". En Enrique Valencia (coordinador). *¿Evaluación de la política social?* Editorial Red Observatorio Social, Guadalajara, México, 1996.
- Valencia, Enrique. "Alternancia y sustentabilidad social". Dossier: *Región y nación: agendas para su democratización*, número 21/invierno. Universidad de Guadalajara, México, 2000.
- Weber, Marianne. *Biografía de Max Weber*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

