



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

## LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO BAJO EL MODELO NEOLIBERAL (1989-2012)

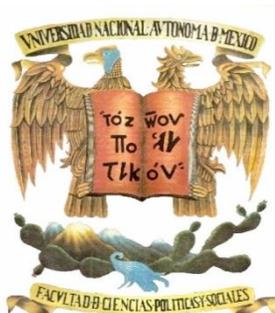
### TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

**CARLOS VALDÉS STANKIEWICZ**

DIRECTOR: MTRO. SALVADOR MORA VELÁZQUEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., OCTUBRE DE 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Carlos, Lourdes y Marcelina

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco al Mtro. Salvador Mora por haberme guiado en este trabajo y por su disposición y apoyo en todo momento.

A mis revisores, Raymundo Domínguez, Tanit Borja, Mauricio Gutiérrez y Juan Carlos León.

A Montserrat Sicardo, César Rojas, Ivonne Villalón y Emilia Pool, por su apoyo incondicional.

A Marcelina, por todo.

## ÍNDICE

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	6
<b>2. LA POLÍTICA SOCIAL</b>	
2.1 POLÍTICA SOCIAL Y ESTADO DE BIENESTAR	18
2.2 CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y ASCENSO DEL NEOLIBERALISMO	29
2.3 TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL	38
<b>3. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1917-1988)</b>	
3.1 EL ESTADO SOCIAL MEXICANO, DERECHOS Y POLÍTICAS SOCIALES (1917-1982)	45
3.2 LA POLÍTICA SOCIAL EN LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO (1982-1988)	58
3.3 LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO	66
<b>4. TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1989-2012)</b>	
4.1 LA REFORMA SOCIAL (DESCENTRALIZACIÓN, PRIVATIZACIÓN Y PROGRAMAS FOCALIZADOS DE COMBATE A LA POBREZA)	72
4.2 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y EL GASTO SOCIAL	97
<b>5. CONCLUSIONES</b>	106
<b>6. ANEXOS</b>	118
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b>	127

## LISTA DE ACRÓNIMOS (POR ORDEN ALFABÉTICO)

AFORE: Administradoras de Fondos para el Retiro

BM: Banco Mundial

CCE: Consejo Coordinador Empresarial

CNVB: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CONSAR: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana

COPLAMAR: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados

CROM: Confederación Regional Obrera Mexicana

CTM: Confederación de Trabajadores de México

CTMP: Comité Técnico para la Medición de la Pobreza

DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONHAPO: Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FOVISSSTE: Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado

FSTSE: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado

GATT: Acuerdo General de Aranceles y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade)

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INFONAVIT: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

PAE: Programas de Ajuste Estructural

PAN: Partido Acción Nacional

PIDER: Programa Integral para el Desarrollo Rural

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PROGRESA: Programa de Educación, Salud y Alimentación

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad

PTEC: Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas

SAM: Sistema Alimentario Mexicano

SAP: Secretaría de Asistencia Pública

SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

SESA: Sistemas Estatales de Salud

SIEFORES: Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro

SILOS: Sistemas Locales de Salud

SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

SNTSS: Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social

SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## INTRODUCCIÓN

La política social de cualquier país refleja la distribución de responsabilidades entre el Estado, la sociedad y el mercado para la atención de las necesidades básicas de la población. Esta distribución no es estática ya que responde a ajustes en el modelo económico y a demandas del contexto político. En las últimas décadas del siglo XX, a nivel internacional se generó una serie de profundos cambios en ambas dimensiones. Este periodo se caracterizó por crisis fiscales, la adopción del neoliberalismo, el desequilibrio demográfico y la redefinición de las funciones del Estado. En conjunto, estos elementos modificaron de manera sustantiva el enfoque de intervención social en gran parte del mundo. México no fue la excepción.

Analizar la evolución de la política social es particularmente relevante en un país como México, en el que 45.5% de la población<sup>1</sup> no cuenta con los recursos para satisfacer sus necesidades básicas (educación, alimentación, salud, vivienda y seguridad social) y, por lo tanto, tampoco con las oportunidades para desarrollar al máximo sus capacidades personales. Si bien este escenario no se ha

---

<sup>1</sup> Porcentaje de la población en situación de pobreza en el 2012. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Medición de la pobreza 2012" (20 de septiembre, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>).

modificado sustancialmente en las últimas décadas, la estrategia gubernamental para cambiarlo sí.

El objetivo de este estudio es analizar la transformación de la política social en México entre 1989 y 2012, etapa que se distinguió por fuertes cambios tanto en el modelo económico como en el sistema político. Como guía para alcanzar este objetivo, busco responder las siguientes preguntas de investigación: ¿Por qué se modificó la intervención social del Estado a partir de la década de los ochenta? ¿Cómo se llevó a cabo esta transformación? y ¿Qué cambió y qué no en términos conceptuales y programáticos?

Al contestar estas preguntas tomo como premisa que la política social responde a objetivos políticos (legitimidad), económicos (acumulación de acuerdo al modelo de desarrollo) y sociales (bienestar). Mi principal argumento sobre *por qué* se transformó la política social es que fue resultado de dos procesos que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta: la adopción del modelo económico neoliberal y la redefinición de las funciones del Estado.

Para estudiar *cómo* se dio este proceso realizo un análisis comparativo a través del tiempo (Peters, 1998; Morlino, 1994; Landman, 2011). Bajo este método es posible considerar una política sectorial de gobierno en un solo país como unidad de análisis y compararlo en distintos periodos. Este enfoque es adecuado para el objetivo de esta investigación ya que permite, por un lado, hacer una descripción contextual profunda para comprender los procesos de transformación

y, por otra, hacer una comparación temporal con el fin de identificar elementos de continuidad y cambio en la unidad de análisis.

Como he señalado, el estudio se centra en el periodo 1989-2012, sin embargo, también reviso una etapa más amplia (1917-1988) para poder comprender los cambios ocurridos. De esta forma, contrasto la política social en México en dos periodos: antes y después de la adopción del modelo económico neoliberal.

Para responder *qué* cambió, el análisis comparativo en el tiempo se basa en el estudio de dos aspectos fundamentales de la política social: el conceptual (principios, valores y objetivos) y el programático (mecanismos y prácticas). En particular, me enfoco en cuatro “dimensiones” o “características” de política definidas por diversos expertos en política social (Raczynski, 1999; Franco, 2001; Gilbert, 2002; Sottoli, 2002; Barba, 2006). Estas dimensiones son: enfoque, ideario social, institucionalidad y cobertura.

Por otra parte, considero que la estrategia que adopta un gobierno para atender las necesidades sociales de su población está influenciada, de manera directa o indirecta, por lo que ocurre en otros países. En este sentido, describo la tendencia de reforma social que se desarrolla a nivel internacional, en particular sobre los países más avanzados de Europa occidental, para identificar los vínculos con el caso mexicano.

A diferencia de estudios previos sobre política social en México que han centrado su atención únicamente en alguno de los tres objetivos señalados

(político, económico o social), en este trabajo realizo una revisión integral de la intervención social del Estado. Adicionalmente, enfatizo que la política social debe entenderse como un proceso de continuidades y cambios en múltiples dimensiones, y no como uno lineal y de modificaciones absolutas. Este planteamiento contrasta con modelos o “tipos ideales” de política social, desarrollados en las últimas décadas, en particular a partir de la tipología de los regímenes de bienestar de Esping-Andersen (1990).<sup>2</sup>

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero estudio la conformación del Estado, el gobierno y la administración pública con el fin de identificar el origen y evolución de la intervención social de los poderes públicos. En el segundo presento el proceso de transformación de la política social a nivel internacional, en particular a partir de la crisis del Estado de bienestar y el ascenso del modelo neoliberal.

Con base en las principales instituciones sociales, en el tercer capítulo estudio la conformación y evolución de la política social en México entre 1917 y 1988. Asimismo, señalo la transición hacia el modelo económico neoliberal y la reestructuración de las funciones del Estado.

En el cuarto capítulo analizo la transformación conceptual y programática de la política social en México entre 1989 y 2012, lo anterior a partir de la revisión de

---

<sup>2</sup> La formulación de modelos ha sido de utilidad para identificar los principales cambios en la política social y para hacer estudios comparativos entre países. Sin embargo, el uso de modelos o tipologías deriva, en muchos casos, en concepciones reduccionistas que perciben la política social como un todo coherente.

las principales reformas en materia social, comprendidas en los procesos de descentralización, privatización y la creación de programas focalizados de combate a la pobreza. Por último, presento las conclusiones centradas en responder las preguntas que guiaron esta investigación y, en particular, el resultado de la comparación en las cuatro dimensiones señaladas.

## 1. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El hombre es un ser esencialmente social, a lo largo de su ciclo de vida necesita de la comunidad para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, la vida en sociedad conlleva conflictos y desacuerdos constantes por la distribución de posiciones y recursos, la cual coloca a individuos y grupos en situaciones asimétricas.

Las diferencias de situación se presentan en múltiples dimensiones, como la habilidad, el talento, el estatus, la posición en la división del trabajo, la posición en la toma de decisiones, el acceso a recursos y la ubicación en el territorio, entre otras. El conflicto social se origina cuando las diferencias se convierten en desigualdades, es decir, cuando “no todos los miembros de una comunidad gozan de las mismas oportunidades para acceder a los recursos básicos que facilitan el desarrollo máximo de sus capacidades personales”<sup>3</sup>.

Ante la amenaza de desintegración, producida por los desequilibrios entre individuos y grupos, la comunidad requiere de un mecanismo que le permita normalizar las tensiones y conflictos de manera favorable para la mayoría de los miembros del colectivo, es decir, la política.

Siguiendo a Vallés, entiendo la política como la práctica o actividad colectiva que llevan a cabo los miembros de una comunidad para regular los conflictos entre grupos. El resultado de dicha práctica es la adopción de

---

<sup>3</sup> Josep M. Vallés, *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, 2002, p. 22.

decisiones que obligan, por la fuerza si es necesario, a todos los miembros de la comunidad<sup>4</sup>.

Entre las diversas formas de organización de la política que se han desarrollado a lo largo de la historia ninguna ha sido tan compleja como la actual: el Estado. Cotarelo define al Estado como “un territorio comprendido entre unas fronteras ciertas, en el que habita un pueblo concebido como un conjunto de sujetos de derechos y deberes sometido a un ordenamiento jurídico-político específico”<sup>5</sup>.

Si bien no es posible identificar una fecha precisa, el surgimiento del Estado se ubica a finales del siglo XV y principios del XVI. La difusión del concepto Estado se atribuye a Maquiavelo cuando establece que “todos los estados, todas las soberanías que tienen o han tenido autoridad sobre los hombres, han sido o son, o repúblicas o principados.”<sup>6</sup> Esto no quiere decir que Maquiavelo introdujo la palabra *Estado*, sino que debido al prestigio y difusión de su obra se reconoce en *El príncipe* el origen del término en sentido moderno, específicamente para describir las formaciones políticas producto de las crisis medievales.

De acuerdo con Bobbio, a partir de la obra de Maquiavelo, el término Estado “sustituyó paulatinamente, si bien a través de un largo camino, los términos tradicionales con los que había sido designada hasta entonces la máxima

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>5</sup> Ramón Cotarelo, “Teoría del Estado”, en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, p. 15.

<sup>6</sup> Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, Madrid, Editorial Edaf, 2004, p. 15.

organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando”<sup>7</sup>.

El Estado es una institución con límites espaciales y temporales producto de un desarrollo histórico, económico, político y cultural. Desde un punto de vista formal se consideran como condiciones necesarias y suficientes para la existencia de un Estado que “en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan ese territorio, y obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos en los que se requiere la obediencia”<sup>8</sup>.

De manera similar pueden considerarse como elementos básicos para la conformación de un Estado, el territorio, la población y el monopolio de la producción de las leyes y de la administración de la violencia física. El Estado se ha transformado de manera importante respecto a la organización de sus funciones, sus bases de legitimación y su relación con la economía y la sociedad. Entre los siglos XVI y XIX se pueden identificar el estado absoluto y el estado liberal, mientras que a partir del siglo XX aparece el estado liberal-democrático o estado social.

El Estado absolutista se caracteriza por la concentración del poder en una sola persona, el rey. La relación política básica está definida por el dominio

---

<sup>7</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 86.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 129-130.

supremo del soberano y la sumisión total de los súbditos. El establecimiento de normas de aplicación general, el derecho, es producto de la voluntad del rey.

Entre los siglos XVI y XVIII se desarrollaron de manera universal las funciones clásicas del Estado, las relaciones exteriores, administración de justicia, defensa, hacienda y administración interna. El bienestar material de la población no constituía una responsabilidad del Estado, por lo que la atención de los desfavorecidos correspondía a la iglesia y a las organizaciones de beneficencia.

A finales del siglo XVIII, con las revoluciones norteamericana y francesa se comenzó a perfilar un nuevo modelo de organización, el Estado liberal. Frente a las decisiones arbitrarias del rey, diversos sectores sociales lucharon por tener mayor participación en las decisiones políticas. Ante el poder del Estado apareció la figura del ciudadano, protegido por un conjunto de derechos fundamentales: derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de conciencia y a la propiedad<sup>9</sup>.

La producción de las leyes sigue siendo monopolio del estado, pero pasan de reflejar la voluntad del soberano a ser expresión de la voluntad general, es decir, de los ciudadanos reconocidos como actores políticos. Con la caída del Estado absolutista se impone el principio de legalidad. El Estado queda sometido a su propio derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones por medio de leyes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> J. M. Vallés, *op. cit.*, pp. 91-92.

<sup>10</sup> Elías Díaz, "Estado de Derecho", en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, p. 63.

La constitución, y las leyes en general, limitan el poder de las autoridades y de los ciudadanos. La garantía de la limitación del poder de la autoridad se encuentra en la separación de funciones estatales o división de poderes. De acuerdo con Montesquieu, el principal ideólogo de la división de poderes, “para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas”<sup>11</sup>.

En este sentido, las principales funciones del Estado dejan de estar concentradas en las manos de una sola persona y se atribuyen a diferentes órganos para que sus decisiones se equilibren en un mecanismo de pesos y contrapesos. El principio de separación y recíproca independencia de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) tiene como finalidad el mantenimiento del imperio de la ley, evitar la acumulación de funciones y el abuso del poder.

El orden político del Estado liberal se basaba en el respeto a la propiedad privada como fundamento de la libertad e independencia de los individuos. El papel del Estado se reducía a mantener el orden de las cosas sin intervenir en los ámbitos económico y social. Sin embargo, con el desarrollo del capitalismo y la concentración de la propiedad, las desigualdades entre los individuos y grupos se acrecentaron.

Ante la incapacidad del Estado para regular los conflictos sociales, amplios sectores de la población comenzaron a demandar mayor participación en la política. A finales del siglo XIX, el modelo liberal comenzó a democratizarse. A los

---

<sup>11</sup> Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 114.

derechos civiles, propios del Estado liberal, se sumaron los derechos políticos, en particular el derecho al voto a todos los ciudadanos (varones adultos primero y después a las mujeres) y a la asociación política y sindical.

Con una mayor distribución del poder surgieron nuevos equilibrios entre los intereses de diversos colectivos políticos y sindicales. Como resultado de lo anterior, el Estado comenzó a asumir nuevas responsabilidades en materia económica y social. Frente al abstencionismo del modelo liberal, el Estado liberal-democrático regula las crisis del capitalismo con medidas de fomento a la actividad económica, redistribuye recursos mediante el sistema impositivo y controla sectores estratégicos (energía, banca, transporte)<sup>12</sup>.

En materia social, como se verá a profundidad en el siguiente capítulo, el Estado asume la responsabilidad de garantizar mínimos de bienestar a la población, mediante la prestación de bienes y servicios sociales (educación, salud y vivienda), la protección contra riesgos en el trabajo y la asistencia a grupos marginados.

A lo largo de los últimos quinientos años el papel del Estado se ha transformado junto con la evolución económica, social y cultural. En este proceso ha ido adoptando cada vez funciones más complejas, hasta llegar a intervenir o regular de manera directa o indirecta casi todos los ámbitos de la vida.

En suma, el Estado es tanto concepto abstracto como realidad política, de acuerdo con Cotarelo, en el Estado se cristaliza la evolución del espíritu humano y

---

<sup>12</sup> J. M. Vallés, *op. cit.*, p. 117.

la manifestación de la eticidad absoluta. “El ser humano aparece relacionado con el Estado en su condición más abstracta posible: como ciudadano y, a su vez, el Estado, administrado por una clase sin intereses específicos, esto es, con intereses universales, la burocracia, se convierte en el garante de la emancipación humana”<sup>13</sup>.

En el Estado encontramos la organización más poderosa y compleja que conoce el mundo, la concepción abstracta que éste engloba se materializa en el gobierno. En este sentido, Deutsch define al Estado como “una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno”<sup>14</sup>.

El término de gobierno proviene de *kybernetes* con el cual los griegos se referían al conductor o timonel de un barco. Deutsch señala que el gobierno “se relaciona tanto con el antiguo arte de la dirección y autodirección como con las nuevas ciencias de la información y el control”<sup>15</sup>.

La semejanza entre las tareas de dirigir y gobernar, como la analogía de la “nave del Estado”, están fuertemente arraigadas en el pensamiento político. La dirección de un barco, como la de una gran organización, requiere de información acerca de su propia condición, del medio que lo rodea, del lugar en que se encuentra y hacia dónde se dirige.

---

<sup>13</sup> R. Cotarelo, *op. cit.*, p.17.

<sup>14</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 120.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 20.

Siguiendo la analogía, Deutsch establece que la esencia del arte del gobierno se encuentra en combinar cuatro clases de conocimientos, el que dirija los asuntos de un país debe saber “cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando; cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles son los resultados que desea obtener”<sup>16</sup>.

Por otra parte, Rose entiende el gobierno como un conjunto de organizaciones formales que dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales son “estructuras administrativas formales establecidas por la Constitución o las leyes públicas, dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos, y financiadas principalmente por los impuestos, pertenecientes al Estado”<sup>17</sup>.

Es a través de la función ejecutiva que se llevan a cabo las políticas adoptadas por medio de la ley y los programas que formaron parte del compromiso electoral. Para llevar a cabo dicha tarea el gobierno cuenta con la administración pública que, “bajo la dirección gubernamental, se convierte así en el auxiliar técnico imprescindible en un Estado, como el actual, que interviene con amplitud en casi todas las materias”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>17</sup> Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 63.

<sup>18</sup> Manuel Aragón, “Gobierno y Administración”, en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso, eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, p. 91.

La función ejecutiva es la parte más extensa del gobierno ya que comprende todos los cometidos que de acuerdo a la Constitución debe realizar la administración pública. De acuerdo con Wilson, la administración es “la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo; el operativo; el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antiguo como el gobierno mismo”<sup>19</sup>.

La administración pública articula un conjunto de recursos y organizaciones para concretar los fines del gobierno. Aragón destaca que las relaciones entre el gobierno y la administración son, por un lado, de distinción, ya que el primero es un órgano político y el segundo una organización técnica (lo cual implica objetividad y profesionalidad); por otro lado, de subordinación, ya que el gobierno dirige a la administración. Por lo que “la eficacia de la ejecución y por ello de la gestión de lo público depende, en gran medida, de la preservación del equilibrio entre uno y otro tipo de relación”<sup>20</sup>.

En suma, la administración pública es la entidad constituida por el conjunto de organizaciones formales que llevan a cabo la función ejecutiva del gobierno, lo cual implica materializar las responsabilidades sociales que señala la Constitución para satisfacer las necesidades generales de la población.

La intervención pública se ha expandido para asegurar la cohesión de sociedades cada vez más complejas, dando como resultado la ampliación de

---

<sup>19</sup> Woodrow Wilson, “El estudio de la administración”, en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., comp., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Campeche- Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 74.

<sup>20</sup> M. Aragón, *op. cit.*, p. 91.

funciones y la elaboración de políticas en nuevos ámbitos. La administración pública se ha estructurado bajo dos grandes criterios, el territorio y los sectores de intervención.

Respecto al criterio territorial, en el sistema federal mexicano existen tres órdenes de gobierno y, por lo tanto, de administración pública: federal, estatal y municipal. La administración pública federal es una organización que interviene en todo el territorio de la nación. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y “se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos”<sup>21</sup>.

La administración pública estatal tiene como ámbito de actuación únicamente el territorio de una entidad federativa y está constituida por todos los órganos que directa o indirectamente dependen del Gobernador del Estado, quien es titular del Poder Ejecutivo. El Gobernador es auxiliado para el despacho de los asuntos administrativos, por una serie de órganos subordinados, cuya denominación y estructura tienen semejanzas de un estado a otro.

Por su parte, en el municipio encontramos la primera instancia de gobierno del sistema federal, ya que el municipio es la célula básica de la división política del país como lo establece el artículo 115 constitucional. El municipio es “una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división

---

<sup>21</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, 1985, pp. 74-75.

territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior”<sup>22</sup>.

Bajo el segundo criterio, la administración pública se estructura por la especialidad de intervención que se requiere para atender las diversas demandas y necesidades de la población. La administración se organiza en un conjunto de dependencias (Secretarías) y entidades (Paraestatales) especializadas en distintos rubros de políticas como Defensa, Educación, Salud, Desarrollo Social, Energía, Seguridad, entre otras. Estos sectores de especialidad responden a las principales funciones de la administración pública: orden, seguridad, promoción económica y bienestar.

En este sentido, las administraciones se orientan a “preparar, aplicar y controlar el resultado de las políticas que gestionan los conflictos de la comunidad”<sup>23</sup>. Las políticas constituyen decisiones y acciones orientadas a tener un impacto en hechos definidos como problemas públicos. Por lo que, de acuerdo con Uvalle, “las políticas públicas son las que explican las tareas sustantivas de la administración pública, y ratifican su naturaleza pública y social”<sup>24</sup>.

Como se verá en los siguientes capítulos, la política social es una de las políticas sectoriales de gobierno más amplias y complejas. Lo anterior debido a que es la acción de gobierno dirigida a tener un impacto directo en el bienestar de

---

<sup>22</sup> Secretaría de Gobernación, *Introducción a la administración pública y el Gobierno Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 2008, p. 11.

<sup>23</sup> J.M. Vallés, *op. cit.*, p. 196.

<sup>24</sup> Ricardo Uvalle Berrones, “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en *Convergencia*, septiembre-diciembre 2003, núm. 33, p. 263.

la población. La política social interviene en la organización y distribución de recursos de bienestar para moderar las desigualdades entre individuos y grupos, con lo cual se constituye en una herramienta imprescindible de gestión del conflicto social.

## **2. LA POLÍTICA SOCIAL**

### **2.1 POLÍTICA SOCIAL Y ESTADO DE BIENESTAR**

Política social y Estado de bienestar son términos que con bastante frecuencia se utilizan de manera indistinta para hacer referencia a las acciones de gobierno dirigidas a mejorar el bienestar de la población. A pesar de ser conceptos estrechamente relacionados, éstos no son equivalentes. No hay Estado de bienestar sin su correspondiente política social, pero no cualquier acción social del Estado puede identificarse con la organización política, económica y social de un «Estado de bienestar».

En este apartado abordaré la evolución de la política social entendida como la intervención social de los poderes públicos en el Estado moderno. Para ello la diferenciaré del desarrollo del Estado de bienestar que es una construcción concreta e histórica de intervención estatal con límites temporales (fines de la segunda guerra mundial) y geográficos (países desarrollados de Europa occidental).

En el sentido más amplio, la política social se puede definir como la política sectorial de gobierno encaminada a tener un impacto directo en el bienestar de la población. Para Montagut es “aquella política relativa a la administración pública de la asistencia, es decir, al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales, en aspectos tales como salud, educación,

trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales”<sup>25</sup>. Esta política tiene como fin paliar determinados problemas sociales o perseguir objetivos que generalmente son percibidos como respuesta a tales problemas.

La concepción más generalizada identifica a la política social como un dispositivo corrector o compensador de las desigualdades que produce el mercado en la distribución de los recursos, sin embargo, también debe entenderse como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad que, “más allá del mercado, naturaliza o institucionaliza las desigualdades de clase, género, edad, etnia, o cualquier otra”<sup>26</sup>.

La política social es inherente a las sociedades capitalistas modernas ya que constituye un instrumento básico del Estado para el funcionamiento de un sistema de este tipo. De acuerdo con Valencia, la política social cumple con las funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente) al propiciar las condiciones de intercambio capital/trabajo, legitimidad (soporte del régimen político y de la cohesión social) y de bienestar social (mejora de las condiciones de vida de la población)<sup>27</sup>.

Siguiendo a Adelantado y Valencia, en este trabajo la política social se entiende como “un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas,

---

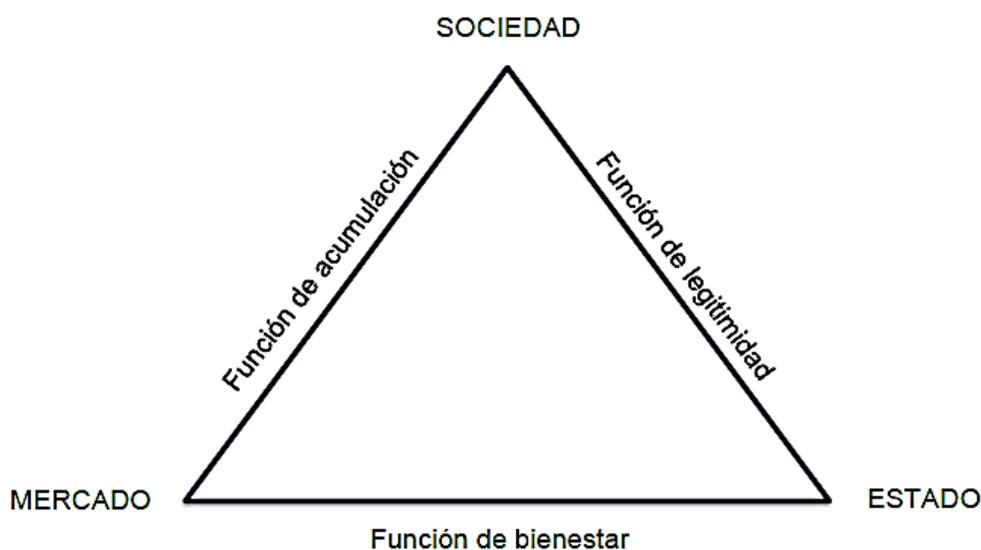
<sup>25</sup> Teresa Montagut, *Política Social. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, p. 20.

<sup>26</sup> José Adelantado, José A. Noguera, Xavier Rambla y Lluís Sáez, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, Núm. 3 (julio- septiembre, 1998), p. 141.

<sup>27</sup> Enrique Valencia Lomelí, “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión”, en *Estudios Sociológicos*, XXI, Núm. 61, 2003, p. 106.

generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias”<sup>28</sup>. Estas decisiones cumplen con funciones de acumulación, legitimación y bienestar social en el marco de la relación entre Estado, mercado y sociedad, como se muestra en la siguiente figura.

Figura1. **Funciones y dimensiones de la política social**



Fuente: Elaboración propia, basado en E. Valencia, *op. cit.*, p. 106.

El campo de acción de la política social es tan amplio y diverso como las necesidades sociales. Sin embargo, es posible identificar como sus principales

<sup>28</sup> J. Adelantado, *op. cit.*, p. 142.

componentes la prestación de servicios sociales (educación, salud, alimentación y vivienda), la seguridad social (pensiones y seguros contra riesgos en el trabajo) y la asistencia a grupos marginados.

La política social, subordinada al ámbito de la política económica, está inmersa en el actual conflicto de los Estados capitalistas modernos: hacer compatibles los objetivos de acumulación de capital con los de protección social. Si bien los objetivos de la política social dentro del sistema son políticos, económicos y sociales, no se debe perder de vista que el objeto último de la política social es la atención de las necesidades humanas.

Las necesidades humanas varían ya que éstas responden en cada comunidad, en diferentes momentos históricos y latitudes geográficas, a determinados valores, niveles de desarrollo, formas de organizar la producción y esquemas de relación entre el individuo y la sociedad. Por lo tanto, las necesidades evolucionan y se transforman como parte del proceso histórico, formando necesidades sociales.

Las necesidades sociales y su atención por parte de los poderes públicos se han ido transformando durante las diferentes etapas de la evolución del Estado y del modo de producción capitalista, girando siempre en torno a la cuestión de dónde termina la responsabilidad individual y dónde comienza la responsabilidad del Estado. La intervención social de los poderes públicos surge con el Estado moderno ya que antes de éste las acciones sociales respondían a preceptos morales y religiosos.

La filosofía liberal de los siglos XVII y XVIII permitió la dignificación política y social del hombre mediante el reconocimiento de sus derechos naturales e inalienables, asentados en la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*. Entre los principios liberales destacan la libertad individual y la igualdad entre los hombres. Sin embargo, la concepción liberal de la igualdad fue meramente formal ya que “dio por sentada la igualdad entre los hombres y dejó en el ámbito de lo individual las desigualdades existentes, así fueran, biológicas, materiales, culturales o psicológicas”<sup>29</sup>.

La acción social del Estado liberal consistía, por un lado, en algunas medidas asistenciales o caritativas para los desvalidos (enfermos y niños) y, por otro, en una política represiva o de reclusión para los mendigos aptos para trabajar, los cuales eran enviados a casas de trabajo<sup>30</sup>. De esta manera se gestionaba la pobreza convirtiéndola en mano de obra barata y se evitaban posibles revueltas.

Para mediados del siglo XIX, las tensiones sociales creadas por el modo de producción capitalista, intensificadas por la Revolución industrial, pusieron en peligro la continuidad del sistema. El aumento progresivo de las desigualdades sociales y las precarias condiciones de trabajo provocaron el surgimiento de diversos movimientos sociales, principalmente obreros, que exigían mejores condiciones de vida y trabajo.

---

<sup>29</sup> Norma Ruiz Velázquez, *La política social en México hacia el fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 16.

<sup>30</sup> Conocidas como Workhouses en Inglaterra, Talleres Nacionales en Francia y Hospicios en España. Montagut, *op. cit.*, pp. 52-53.

De acuerdo con Ruiz, "las instituciones y estrategias de la política social se desarrollan, por un lado, a causa de los efectos del proceso de acumulación [de capital] e industrialización, y por otro, de las exigencias planteadas por los trabajadores organizados, ambos mediados por las estructuras internas del sistema político"<sup>31</sup>.

Las tensiones entre capital y trabajo evidenciaron que la pobreza y la desigualdad dejaban de ser un problema moral y pasaban a ser un problema político. En contra del abstencionismo, propio del Estado liberal, comenzó a extenderse la necesidad de una intervención más activa del Estado en el ámbito social para paliar los efectos nocivos del capitalismo que afectan a una población que el propio sistema necesita dispuesta a trabajar.

Las primeras medidas de protección social surgen en Alemania bajo el mandato del canciller Bismarck. Entre 1883 y 1889 se adoptaron las primeras leyes tendentes a institucionalizar un sistema de protección mediante la creación de seguros obligatorios contributivos que beneficiarían a algunas categorías de trabajadores<sup>32</sup>. El reconocimiento público de algunas responsabilidades sociales y la creación de instituciones que implicaba el proyecto de Bismarck eran los primeros pasos hacia el Estado intervencionista y la sociedad aseguradora que se desarrollarían durante el siglo XX.

---

<sup>31</sup> N. Ruiz, *op. cit.*, p. 34.

<sup>32</sup> Destacan la Ley de seguro de enfermedad y maternidad de 1883, la Ley de accidentes de trabajo de 1884 y la Ley de seguro de enfermedades, jubilación y defunción de 1889. Carlos Ochando Claramunt, *El Estado de bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999, p. 28.

Las constituciones de México (1917) y la de Weimar (1919) sentaron las bases jurídicas y morales de la intervención estatal en el desarrollo de sus sociedades, perfilando un nuevo modelo de organización: el Estado social de Derecho. La principal característica del nuevo modelo era la introducción de un orden social que reconocía la intervención estatal como componente fundamental para el progreso social.

En particular la República de Weimar (1918-1933) logró conciliar tres elementos que parecían contradictorios en esa época: intervencionismo estatal, mercado y democracia. En términos generales, y respetando los derechos y libertades propios de las democracias capitalistas, su proyecto se orientaba a regular e intervenir prácticas contrarias a los principios de *justicia* o *bien general*. En materia de política social destacó la extensión en la cobertura de servicios de seguridad social, vivienda y educación<sup>33</sup>.

Si bien el proyecto reformista de Weimar fue interrumpido por la llegada del nazismo, éste perfiló la ruta que seguiría la mayoría de los países de Europa occidental al final de la Segunda Guerra Mundial. En el ámbito económico, la crisis de 1929 y la Gran Depresión confirmaban la inherente inestabilidad del modo de producción capitalista. Éste había dejado de ser un sistema de libre competencia y pasaba a ser un capitalismo avanzado de grandes empresas y corporaciones con un modo de producción en masa.

---

<sup>33</sup> Gerardo Manuel Ordoñez Barba, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 24.

Las consecuencias de dicha crisis, en particular el desempleo masivo, exigió el reconocimiento por parte del gobierno de la mayoría de los países desarrollados de la necesidad de la intervención estatal en la economía. La *Teoría general del interés, la ocupación y el dinero* (1936) de John Maynard Keynes aportó la justificación teórica de la intervención del gobierno en la economía. Keynes propuso la participación activa del Estado, a través del gasto público, para lograr pleno empleo (de capital y trabajo) y reequilibrar la demanda efectiva para la producción en masa.

En el periodo de entreguerras (1919-1938) se extendieron nuevas formas de intervencionismo estatal en lo económico y en lo social. El *New Deal* y la *Social Security Act* (1935) en Estados Unidos son un ejemplo de ello. La expansión de la democracia y el establecimiento del sufragio universal en la mayoría de los países europeos alentó el avance de la legislación social (derecho de huelga, salario mínimo, contrato colectivo de trabajo) y el desarrollo de diversos sistemas nacionales de asistencia y seguridad bajo esquemas contributivos<sup>34</sup>.

Durante la guerra y ante el evidente deterioro social, el gobierno de Inglaterra buscó ampliar la capacidad del sistema de protección. En 1942 se publicó un estudio conocido como *Informe Beveridge*<sup>35</sup> cuyos resultados aportaban las justificaciones sociales y técnicas para extender la seguridad social a toda la población. La propuesta tenía como argumento social la idea de *ciudadanía*,

---

<sup>34</sup> Para 1939, varios estados habían ratificado ante la Oficina (actualmente Organización) Internacional del Trabajo establecer el seguro de enfermedad (19), el de invalidez (16), el de desempleo (4) y el de vejez (3). G.M. Ordoñez, *op.cit.*, p. 25.

<sup>35</sup> *Reporte Beveridge sobre seguridad social y servicios relacionados.*

entendida como el estatus que se otorga a los miembros de pleno derecho de una comunidad, los que poseen dicho estatus son iguales en derechos y deberes<sup>36</sup>.

El estudio indicaba la responsabilidad del Estado de “proveer a todos sus ciudadanos, sin importar su capacidad contributiva, un ‘mínimo nacional’ de ingresos y servicios que les permitiera enfrentar los riesgos de la vida y los alentara a mejorar sus propias condiciones de subsistencia”<sup>37</sup>. Extender la seguridad social a toda la población, y no sólo a la clase trabajadora, y entenderla como un derecho de ciudadanía, transformó la concepción que se había desarrollado hasta ese momento sobre la previsión social.

Cabe destacar el papel que jugaron los sistemas de protección social en la consolidación del Estado social y en la materialización de los derechos sociales. Mediante ellos, el Estado asegura a los individuos contra los principales riesgos de la existencia (enfermedad, desempleo, jubilación, invalidez, etc.) que los podrían desconectar de los intercambios sociales. De acuerdo con Castel, las protecciones sociales, entendidas como propiedad social, otorgan los soportes necesarios para “acceder a la independencia social adquiriendo la categoría de individuos con derecho propio”<sup>38</sup>.

El gobierno asume un papel preponderante en la gestión de los riesgos sociales que antes recaían en la familia o el mercado. La protección social permitió

---

<sup>36</sup> Thomas Humphrey Marshall, “Ciudadanía y clase social,” en *Revista Española de Investigaciones Sociales (REIS)*, 1997, número 79, p. 312.

<sup>37</sup> G.M. Ordóñez, *op. cit.*, p. 26.

<sup>38</sup> Robert Castel, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, México, Fondo de cultura económica, 2010, p. 197.

que la provisión de servicios sociales quedara al margen de la relación con el mercado, lo cual implicó, en palabras de Esping-Andersen<sup>39</sup>, la desmercantilización de los riesgos sociales. Para Rosanvallon, el seguro social funciona “como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. Por construcción, el seguro atañe a las poblaciones: al hacer de cada uno la parte del todo, hace así interdependientes a los individuos”<sup>40</sup>.

La colectivización de los riesgos reduce la incertidumbre y es aceptable ya que se parte de la idea de que los riesgos están igualmente repartidos y son aleatorios. Los sistemas de protección social llevan implícitos los principios de solidaridad y justicia. La solidaridad, entendida como una forma de compensación de las diferencias y mediante una acción positiva de reparto (sistemas de protección social), permite aproximarse a materializar el ideal de justicia distributiva.

De acuerdo con Castel, la protección social, “en el sentido fuerte de la palabra permite fundar una sociedad de semejantes. Una sociedad de semejantes es una sociedad en la que todos los miembros, sin ser iguales en todos los aspectos, dispondrían por lo menos de una base de recursos y derechos suficientes para ‘hacer sociedad’ con sus semejantes”<sup>41</sup>. Bajo esta concepción, al

---

<sup>39</sup> Gosta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

<sup>40</sup> Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2007, p. 26.

<sup>41</sup> R. Castel, *op. cit.*, p. 198.

finalizar la guerra la mayoría de los países de Europa occidental adoptaron el compromiso de universalizar los servicios de bienestar entendidos como derechos sociales inherentes al estatus de ciudadanía, dando paso a la consolidación del llamado Estado de bienestar.

El Estado de bienestar hace referencia a una forma de organización institucional caracterizada por la intervención del Estado en la economía para garantizar pleno empleo, crecimiento económico y sistemas más o menos amplios de provisión universal de bienes y servicios. Esta forma de organización se consolida a finales de la segunda guerra mundial y es propia de las democracias capitalistas de Europa occidental.

Debido a la fuerte intervención del Estado en la economía y al nuevo mercado que implicaba la reconstrucción después de la guerra, se produjo un periodo de altas tasas de crecimiento económico y un aumento sostenido de la producción industrial entre 1950 y 1960.<sup>42</sup> El Estado de bienestar logró una síntesis entre desarrollo económico y bienestar social materializado por un pacto o consenso sociopolítico entre Estado, mercado y trabajo.

---

<sup>42</sup> El “boom económico” de la posguerra se debió en gran medida a los nuevos mercados y nuevos clientes originados por la destrucción de gran parte de Europa y Japón. La destrucción de las fuerzas industriales productivas durante la guerra implicaba que la sobreproducción sería contrarrestada por un tiempo mientras la producción capitalista maduraba de nuevo.

Alan J. Spector, “Globalization and Capitalist Crises”, en Berberoglu, Berch, ed., *Globalization in the 21st Century. Labor, Capital, and the State on World Scale*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 38.

Si bien el término *Estado de bienestar* ha predominado<sup>43</sup> debe tenerse en cuenta que no existe un modelo único, ya que su configuración está conformada históricamente por realidades económicas, políticas y sociales particulares de cada Estado, las cuales derivan en trayectorias institucionales diversas. A pesar de su origen europeo occidental, esta forma de organización también influyó en el resto de las democracias capitalistas, dentro y fuera de Europa, lo cual resultó en una progresiva expansión e institucionalización de los derechos sociales.

Con esta revisión de las distintas etapas y formas de intervención social de los poderes públicos podemos identificar por un lado, la política social como acción estatal dirigida a paliar los efectos del sistema económico en el Estado moderno, y por otro, el Estado de bienestar como una forma de organización económica, política y social propia de las democracias capitalistas de Europa occidental, la cual se caracteriza por impulsar una fuerte política social con pretensiones universalistas.

## **2.2 CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR Y ASCENSO DEL NEOLIBERALISMO**

Durante la década de 1970 el modelo de Estado de bienestar comenzó a desmoronarse a nivel internacional. De acuerdo con O' Connor, la clase trabajadora soportaba la mayor parte de la carga impositiva, la cual necesitaba de

---

<sup>43</sup> Algunos autores lo definen como Estado de bienestar keynesiano, Estado providencia, Estado protector, Estado intervencionista, Estado asistencial o Estado social.

una cantidad creciente de gastos sociales. Esta situación derivó en un "desajuste estructural entre los gastos y los ingresos estatales, que condujo, por un lado, a la bancarrota fiscal del Estado, y por otro, a la quiebra (estructural, entiéndase bien) de todo el gran aparato legitimador de la seguridad social y de los demás gastos sociales"<sup>44</sup>.

Es posible identificar tres principales eventos económicos que marcaron el deterioro del modelo. En 1971 la Tesorería de los Estados Unidos abandonó la convertibilidad del dólar en oro provocando una fuerte inestabilidad monetaria a nivel internacional<sup>45</sup>. Posteriormente, en 1973, las cotizaciones internacionales del petróleo aumentaron repentinamente provocando un fuerte efecto inflacionario en los países importadores.

Finalmente, en 1979 el gobierno de Estados Unidos optó por reducir la inflación mediante la restricción del flujo de dinero y el aumento en las tasas de interés. Estos eventos combinados con el aumento del déficit fiscal en la mayoría de los países, derivó en un estancamiento económico general con altas tasas de inflación y desempleo.

La llamada "crisis fiscal del Estado" evidenció las fallas del modelo y para hacer frente a la crisis se plantearon principalmente dos respuestas políticas. Por

---

<sup>44</sup> Francisco Murillo Ferrol, Prólogo, en *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981, p. 13.

<sup>45</sup> "Esta paridad estadounidense con el dólar había sido aceptada desde 1946 (prevista en los acuerdos de Bretton Woods) como el 'patrón internacional' con respecto al cual se fijaban todas las paridades, esto es, los tipos de cambio oficialmente convenidos con el FMI."

Víctor L. Urquidi, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Colmex-FCE, 2005, p. 296.

un lado, estaban los que pugnaban por profundizar el control del Estado y la regulación de la economía. Esta postura era representada por partidos comunistas y socialistas de algunos países europeos, en algunos casos como el de Suecia, luchaban por la expansión del Estado de bienestar socialdemócrata.

Por el otro lado se encontraban los que impulsaban la reducción del Estado y el restablecimiento del libre mercado, postura representada principalmente por las clases dominantes y las élites económicas de la mayoría de los países. Las élites económicas veían en el aumento de la intervención estatal una amenaza para sus intereses.

De acuerdo con Harvey, una condición que prevaleció en casi todos los países durante la posguerra fue que las clases dominantes vieron restringido su poder económico, mientras que la clase trabajadora obtenía una mayor porción de la distribución económica<sup>46</sup>. Mientras hubo un fuerte crecimiento económico esta situación era sostenible, pero después del colapso en la década del setenta, las élites económicas se sintieron realmente amenazadas. En la siguiente gráfica se puede observar que la participación del 1 por ciento más rico en la riqueza total de EU se redujo de 35% a 20% en los primeros años de la década del setenta.

---

<sup>46</sup> David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 15.

**Gráfica 1. Participación del total de la riqueza del 1 por ciento de los hogares más ricos de Estados Unidos**



Nota: la medición de la riqueza incluye vivienda, valores, efectivo y bienes de consumo duraderos.

Fuente: Gérard Duménil y Dominique Lévy, "The Neoliberal (Counter-) Revolution" en Saad-Filho, Alfredo y Johnston, Deborah eds., *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 11. (Traducción propia)

Los defensores del libre mercado se cohesionaron en torno a una nueva corriente de pensamiento conocida como neoliberalismo. Si bien esta corriente tomó fuerza a partir de los años setenta, su origen se remonta a finales de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Sociedad del Monte Pelerin en 1947.

Los miembros de este grupo, académicos liderados por Friedrich von Hayek, "se consideraban 'liberales' (en el sentido tradicional europeo) por su compromiso fundamental con la libertad individual. La etiqueta neoliberal indicaba

su adherencia a los principios de libre mercado de la economía neoclásica que surgió en la segunda mitad del siglo diecinueve”<sup>47</sup>.

Los neoliberales sostenían que los valores fundamentales de la civilización occidental (dignidad humana y libertad individual) estaban en peligro por el avance del totalitarismo y de teorías que desestimaban el mercado competitivo y la propiedad privada, porque en su opinión, “sin el poder difuso e iniciativa asociados con estas instituciones, es difícil imaginar una sociedad en la que la libertad sea efectivamente preservada”<sup>48</sup>.

El neoliberalismo es un concepto elusivo e impreciso que, sin embargo, se ha extendido de manera dominante durante las últimas décadas en el debate académico y político. Algunos autores afirman que vivimos en la era del neoliberalismo y que el neoliberalismo es la “ideología dominante que da forma al mundo actual”, sin embargo, consideran que es imposible definirlo en términos teóricos (Saad Filho y Johnston, 2005).

La indefinición del concepto se debe en gran parte a que no es un movimiento ideológico homogéneo, se desarrolla en un amplio espectro que involucra fundamentos éticos (libertad individual, dignidad humana y la necesidad de volver a los orígenes morales y económicos esenciales) y también conclusiones normativas (propiedad privada y libre mercado).

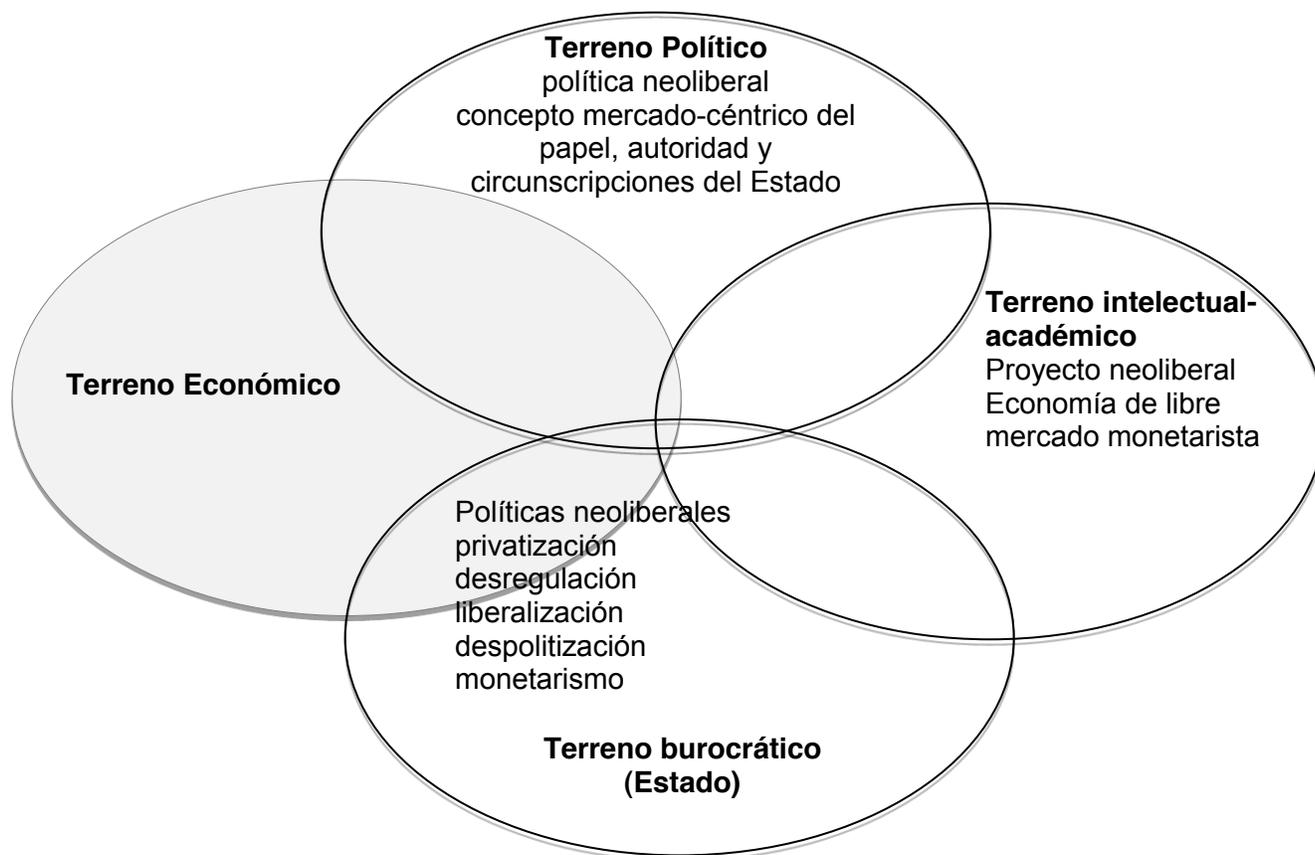
---

<sup>47</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p. 19-20. (Traducción propia)

<sup>48</sup> Sociedad del Monte Pelerin, “Declaración de objetivos de la Sociedad del Monte Pelerin”, (8 de noviembre, 2012: <https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpsGoals.html>)

Ante la dificultad de contar con una definición precisa, resulta de gran utilidad identificar los distintos elementos que componen este concepto. En este sentido, Mudge considera que el neoliberalismo es un “sistema ideológico *sui generis* nacido del proceso histórico de lucha y colaboración entre tres mundos: intelectual, burocrático y político”<sup>49</sup>. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico se trata de tres caras o facetas interconectadas:

Figura 2. **Las tres caras del neoliberalismo**



Fuente: S. Lee Mudge, *op. cit.*, p. 707. (Traducción propia)

<sup>49</sup> Stephanie Lee Mudge, “What is neo-liberalism”, en *Socio-Economic Review*, num. 6, 2008, p. 704. (Traducción propia)

Siguiendo a Mudge, bajo la faceta intelectual podemos identificar: 1) la importancia del mercado como fuente y arbitro de las libertades humanas; 2) su origen transnacional Anglo-Americano; y 3) su gestación histórica dentro de las instituciones del Estado de bienestar durante la Guerra Fría.

La faceta burocrática implica la liberalización, desregulación, privatización, despolitización y monetarismo. Este conjunto de reformas tiene como objetivo promover la libre competencia y alejar al Estado y a los políticos del negocio de la gestión de la economía. Las políticas neoliberales también buscan reducir la protección de sectores como salud y educación frente a la competencia en el mercado.

Por último, bajo la faceta política encontramos una postura mercado-céntrica. La política neoliberal esta limitada por ciertas nociones sobre la responsabilidad del Estado para desencadenar las fuerzas del mercado donde sea posible y la posición de la autoridad estatal para limitar el alcance de la política en la toma de decisiones.

Bajo cualquier perspectiva podemos identificar que el neoliberalismo se basa en un principio fundamental: la superioridad de la competencia individual en el mercado sobre otras formas de organización. Harvey plantea una definición que logra sintetizar los elementos fundamentales del concepto:

El Neoliberalismo es principalmente una teoría sobre prácticas político-económicas que propone que la mejor manera de conseguir el bienestar humano es dando acceso a libertades individuales empresariales y habilidades dentro de

un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad privada, libre mercado y libre comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para dichas prácticas<sup>50</sup>.

En la década de 1970, el pequeño grupo que sostenía esta teoría, que hasta entonces había tenido un papel marginal en los círculos académicos y políticos, comenzó a posicionarse en Estados Unidos y Gran Bretaña a través de *think-thanks*<sup>51</sup> y su influencia en la academia, particularmente en la Universidad de Chicago.

El neoliberalismo pasó de ser un conjunto de convicciones intelectuales a convertirse en una doctrina hegemónica debido principalmente a que la crisis debilitó a los gobiernos y permitió introducir entre las élites políticas un nuevo modelo de pensamiento. Las elecciones de Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y de Reagan en Estados Unidos en 1980 marcaron el ascenso de la “Nueva Derecha” como respuesta a la crisis.

Además del contexto de crisis, es posible identificar tres factores a nivel internacional que impulsaron la expansión y consolidación del neoliberalismo. Primero, el trabajo de una élite de formadores de opinión que promovieron, desde la política y la academia, las políticas económicas neoliberales. Segundo, el declive de la izquierda y la crisis de países no capitalistas apoyados por el bloque soviético. Para 1980, según Colás, “la izquierda en el núcleo capitalista o

---

<sup>50</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p. 2. (Traducción propia)

<sup>51</sup> Como el “Institute of Economic Affairs en Londres y el Heritage Foundation en Washington, extensiones de la Sociedad del Monte Pelerin”. *Ibid.*, p. 22.

abandonó cualquier pretensión de transformación socialista o se enfrentó a un declive electoral”<sup>52</sup>.

Tercero, las instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), influyeron en las economías más débiles, condicionándolas a aplicar Programas de Ajuste Estructural (PAE) para poder recibir préstamos. Los PAE tenían como objetivo la estabilización y ajuste de los fundamentos macroeconómicos de los países deudores para asegurar su pago.

Las prácticas de política económica identificadas como neoliberales “sólo convergen realmente como nueva ortodoxia con la articulación de lo que se conoce como Consenso de Washington en 1990”<sup>53</sup>. El Consenso consistía en una serie de reformas de política económica que los países deudores deberían aplicar. Las reformas eran impulsadas por el gobierno de Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales, como el FMI y el BM, con sede en Washington.

Las reformas más importantes propuestas por el Consenso fueron: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público (reducción del tamaño del Estado), privatización, desregulación y liberalización de la economía. Aplicar las reformas del Consenso implicaba adoptar el conjunto de prácticas

---

<sup>52</sup>Alejandro Colás, “Neoliberalism, Globalisation and International Relations”, en Saad-Filho, Alfredo y Johnston, Deborah, eds., *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres, Pluto Press, 2005, p. 77. (Traducción propia)

<sup>53</sup>D. Harvey, *op. cit.*, p. 11. (Traducción propia)

neoliberales debido a que el objetivo fundamental era eliminar el intervencionismo estatal y el proteccionismo para pasar al libre mercado y la competencia.

### **2.3 TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Si la política social del Estado de bienestar protegía a la población contra los principales efectos de la economía capitalista, un cambio fundamental en ésta, como lo es la etapa neoliberal del capitalismo, conlleva forzosamente una modificación sustantiva de la protección social y de la intervención social del Estado en general. Desde mediados de los años ochenta se genera una progresiva transformación conceptual y programática de la política social.

Frente a las fuertes políticas sociales del Estado de bienestar caracterizadas por la provisión universal de servicios públicos y dirigidas a la protección del trabajo ante las vicisitudes del mercado, aparecen políticas selectivas de provisión privada de servicios diseñadas para promover el trabajo y la responsabilidad individual.

Entre las causas que modelan estos cambios pueden identificarse factores económicos (estructurales) y sociales. Los factores económicos son, además de la crisis fiscal, el desequilibrio demográfico y la movilidad del capital. Los factores sociales responden al cambio de principios y valores sobre la relación entre bienestar y trabajo y a los límites de la intervención del gobierno. En conjunto,

estos elementos transformaron el contexto normativo sobre el que se planean las políticas de bienestar<sup>54</sup>.

La integración global de los mercados y la movilidad del capital demandan la flexibilización del empleo. La disciplina competitiva de los mercados globales presiona la reducción de los gastos sociales bajo la premisa de que los derechos laborales y sociales obstaculizan la capacidad de competir en el mercado mundial y atraer inversión. La nueva estructuración del empleo y el crecimiento demográfico han provocado la precarización del empleo y altas tasas de desempleo. Lo cual, a su vez, ha desestabilizado los antiguos sistemas de protección social.

Los sistemas de protección social universalistas eran financiados por una gran mayoría de población activa, cuando la población activa se vuelve minoritaria el sistema sufre un desequilibrio. Para Castel, se genera un cambio progresivo “de un modelo generalista de protecciones fundadas en la seguridad y vinculadas con el trabajo, hacia un modelo minimalista del que podría decirse que procede por sustracción: concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de la seguridad, en general porque permanecen fuera del trabajo”<sup>55</sup>.

Por otro lado, los principios normativos sobre la relación Estado-mercado se han modificado. Bajo la lógica de mercado se cuestiona la efectividad de las políticas de bienestar tradicionales para incentivar la competencia y la ética del

---

<sup>54</sup>Neil Gilbert, *Transformation of the Welfare State. The silent surrender of public responsibility*, Nueva York, Oxford University Press, 2002, p. 24.

<sup>55</sup>R. Castel, *op. cit.*, p. 191.

trabajo. Se sostiene que las generosas políticas de bienestar han tenido como consecuencias imprevistas la desincentivación del trabajo y el reforzamiento de la dependencia en el gobierno.

En resumen, con el ascenso del modelo neoliberal y la renovada confianza en las virtudes del sector privado, las políticas sociales han adoptado los valores y mecanismos de la economía de mercado dando lugar a un nuevo marco institucional. De acuerdo con Gilbert, se puede hablar del surgimiento de un nuevo paradigma. Frente al tipo ideal del Estado de bienestar representado por el modelo escandinavo o socialdemócrata, aparece un modelo orientado al mercado, el Estado habilitador, identificado con el enfoque Anglo-americano.

Gilbert presenta un modelo de tipo ideal de Estado habilitador, el cual “se basa en políticas que promueven el trabajo, subsidian la actividad privada, focalizan beneficios y enfatizan la responsabilidad individual en formas que alteran los fundamentos de la cohesión social”<sup>56</sup>. El apoyo público para incentivar la responsabilidad privada constituye el principio rector del Estado habilitador.

En este nuevo marco institucional, las políticas sociales se diseñan para habilitar a las personas a trabajar. “Como paradigma alternativo, el Estado habilitador enfatiza un enfoque orientado al mercado que dirige los beneficios para promover la participación en la fuerza de trabajo y la responsabilidad individual”<sup>57</sup>. En la siguiente tabla se resumen los principales cambios de la política social en el paso del Estado de bienestar al Estado habilitador.

---

<sup>56</sup> N. Gilbert, *op. cit.*, p. 47.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 44.

Tabla 1. **Cambios en las tendencias centrales del Estado de bienestar al Estado habilitador**

Estado de bienestar	Estado habilitador
<p><b>Servicios públicos</b></p> <p>Distribuidos mediante organismos públicos</p> <p>Transferencias en forma de servicios</p> <p>Énfasis en gastos directos</p>	<p><b>Privatización</b></p> <p>Servicios distribuidos por agencias privadas</p> <p>Transferencias en efectivo o cupones</p> <p>Crecientes gastos indirectos</p>
<p><b>Protección del trabajo</b></p> <p>Apoyo social</p> <p>Des-mercantilización del trabajo</p> <p>Beneficios incondicionales</p>	<p><b>Promoción del trabajo</b></p> <p>Inclusión social</p> <p>Re-mercantilización del trabajo</p> <p>Uso de incentivos y sanciones</p>
<p><b>Derechos universales</b></p> <p>Evita la estigmatización</p> <p>Solidaridad de la ciudadanía</p> <p>Cohesión de derechos compartidos</p>	<p><b>Focalización</b></p> <p>Restaura la equidad social</p> <p>Solidaridad de la membresía</p> <p>Cohesión de valores compartidos y deberes cívicos</p>

Basado en: Gilbert, *op. cit.*, p. 44. (Traducción propia)

Las políticas sociales del Estado habilitador se orientan al mercado mediante diversos mecanismos. El más evidente lo constituye la provisión privada de bienes y servicios, partiendo de la idea de que el sector privado es más

eficiente y ofrece mayores opciones de consumo que el sector público. En el mismo sentido, las transferencias sociales en efectivo, o cupones, estimulan al beneficiario a ejercer el papel de consumidor y favorecerse de la competencia en el mercado de bienes y servicios.

El enfoque pro-mercado de la protección social responde a la demanda de invertir la expansión del Estado de bienestar y restringir el gasto público directo. En este sentido, la restricción del acceso a los beneficios constituye uno de los principales instrumentos de control del gasto. Frente a la provisión universal de apoyos, propia del Estado de bienestar, en el Estado habilitador, los beneficios se otorgan únicamente a los más necesitados, quienes están condicionados a cumplir con ciertos requisitos de elegibilidad.

Los apoyos sociales del Estado habilitador giran en torno a la relación del individuo con el mercado de trabajo. Los beneficios se reducen a apoyar a los desempleados para facilitar su reinserción al trabajo. Del universalismo del Estado de bienestar (*welfare*) se pasa a las prestaciones sociales condicionadas (*workfare*) y de los derechos sociales para el bienestar, a las responsabilidades sociales para el trabajo.

Mientras que los antiguos sistemas de protección social se fundaban en la colectivización de los riesgos sociales operando al margen del mercado, las nuevas políticas tienden a la re-mercantilización del trabajo y a la individualización de los riesgos sociales. La cohesión social basada en la solidaridad que producían los sistemas universales de protección social se diluye.

Para Rosanvallon, la crisis del Estado de bienestar entró en una nueva etapa a partir de la década de 1990 en la que “más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico”<sup>58</sup>.

Los efectos sociales de esta nueva etapa del capitalismo y el desmantelamiento de las políticas de bienestar tradicionales ha llevado a algunos autores a considerar esta transformación como la “nueva cuestión social”<sup>59</sup> (Rosanvallon, 2007: Castel, 2004). En palabras de Castel, “la ‘cuestión social’ es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura”<sup>60</sup>.

Partiendo del derrumbe de la sociedad salarial, Castel considera que la precarización y desestabilización del empleo, como producto del capitalismo moderno, tiene la misma amplitud y centralidad que el pauperismo en el siglo XIX. Para Rosanvallon, la desocupación y las nuevas formas de pobreza (exclusión) no remiten a las antiguas categorías de la explotación y no se adaptan a los viejos métodos de gestión de lo social.

---

<sup>58</sup> P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 8.

<sup>59</sup> La “cuestión social” es una expresión que surgió a finales del siglo XIX para hacer referencia a las precarias condiciones de vida de los trabajadores (pauperismo).

<sup>60</sup> Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 2004, p. 20.

En suma, junto con el Estado, la política social se ha modificado de manera importante, tanto en términos conceptuales (principios, valores y objetivos), como programáticos (mecanismos y prácticas). El tipo ideal de Estado habilitador de Gilbert permite conceptualizar un patrón de funcionamiento institucional para identificar las principales diferencias frente al modelo anterior, el Estado de bienestar.

Sin embargo, estos cambios no deben considerarse como absolutos, pues en la práctica, algunos principios y mecanismos de ambos modelos se traslapan. Por ejemplo, ambos modelos materializan derechos sociales mediante la transferencia de efectivo o servicios, de manera directa e indirecta a través de agentes públicos o privados. La diferencia radica en que los fundamentos centrales de cada modelo apuntan en sentidos diferentes. Las reformas a la política social de las últimas décadas indican una marcada tendencia hacia el Estado habilitador.

### **3. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO (1917-1988)**

#### **3.1 EL ESTADO SOCIAL MEXICANO, DERECHOS Y POLÍTICAS SOCIALES (1917-1982)**

En México, la intervención social del Estado se formalizó con la Constitución de 1917, la cual, al reconocer al Estado como eje rector del desarrollo económico y protector de los intereses de la sociedad, sentó las bases del Estado social de Derecho. La política social mexicana ha estado determinada por la poca disponibilidad de recursos y ha evolucionado en concordancia con el modelo de desarrollo y los requerimientos del sistema político.

Es posible analizar el proceso de conformación y evolución de la política social mexicana en cuatro grandes periodos:

- 1) De 1917 a 1940 se establecieron las bases jurídicas e ideológicas de la política social posrevolucionaria.
- 2) Entre 1940 y 1982, la política social se articuló con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En este periodo se generó la mayor expansión de la política social y se consolidaron las principales instituciones sociales.
- 3) De 1982 a 1988, la política social entró en una fase de contracción debido a la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo neoliberal.

- 4) Por último, el periodo más reciente inicia en 1989 y representa una transformación sustantiva de la política social.

En este capítulo analizaré los primeros tres periodos en la evolución de la política social y su articulación con el modelo de desarrollo. Para ello consideraré las principales instituciones creadas para cumplir los derechos sociales reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, el último apartado de este capítulo está enfocado en el proceso de transición hacia un nuevo modelo económico y el redimensionamiento del aparato estatal. Esta sección busca dar contexto al siguiente capítulo sobre la reforma social emprendida a partir de 1989.

### **1917-1940**

En la Constitución de 1917 se encuentran los principios jurídicos, ideológicos y políticos que sustentan a las instituciones que conforman la política social mexicana. La Constitución de 1917 erigió al Estado como principal responsable del bienestar de la población e incluyó un conjunto de derechos sociales que respondían a algunas de las principales demandas de la Revolución.

Entre los principales derechos sociales estipulados en la Constitución de 1917<sup>61</sup> destacan el derecho a la educación, en el que se establece la educación primaria gratuita (art. 3°), el derecho a la protección de la salud (art. 4°) y los relacionados a las condiciones laborales<sup>62</sup> (art.123°). En este último también se

---

<sup>61</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

<sup>62</sup> Entre las que destacan: la jornada máxima de 8 horas, derecho a huelga, día de descanso semanal, salario mínimo y la responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

considera de utilidad social la creación de cajas de seguros populares<sup>63</sup>, sobre las que posteriormente se desarrolló el sistema de seguridad social.

Debido a la debilidad financiera y a la inestabilidad política que imperaba en el país, los primeros gobiernos posrevolucionarios le dieron poca importancia a la política social y se limitaron a atender las principales responsabilidades impuestas por la Constitución. En los primeros años sólo se crearon las dependencias encargadas de la salud preventiva<sup>64</sup> (1917) y la Secretaría de Educación Pública (1921).

Bajo una situación económica y política un poco más estable, el gobierno de Lázaro Cárdenas introdujo dos cambios importantes en materia social. El primero sucedió en 1934, cuando se adicionó el principio de obligatoriedad en la impartición de la educación primaria gratuita. El segundo se dio en 1937 con la fundación de la Secretaría de Asistencia Pública (SAP) para brindar atención médica y alimentación a niños y sectores marginados.

### **1940-1982**

A partir de 1940, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, la política económica mexicana se caracterizó por dar prioridad al desarrollo industrial, al crecimiento económico y al empleo. Como veremos más adelante, esto provocó una marcada reorientación de la política social para atender los requerimientos del crecimiento industrial.

---

<sup>63</sup> Las cajas de seguros populares incluían los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes.

<sup>64</sup> El Consejo de Salubridad General (CSG) y el Departamento de Salubridad Pública (DSP).

Debido a la vecindad con Estados Unidos, México fungió como proveedor de materias primas, bienes de capital y mano de obra durante el conflicto. Sin embargo, al fin de la guerra la economía estadounidense ya no necesitó de bienes importados. El déficit en la balanza comercial llevó al gobierno mexicano a implementar una política proteccionista conocida como industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

El gobierno y muchos líderes empresariales compartían la idea de que para evitar los impactos de crisis externas era necesario reducir la dependencia con el exterior y enfocarse en el mercado interno. El modelo ISI otorgó protección a la industria y comercio nacionales, con base en una fuerte política de fomento económico dirigida principalmente a la inversión en infraestructura básica y al mantenimiento de aranceles proteccionistas.

El modelo ISI “se convirtió en el pivote del desarrollo y de la creación de empleo, llegando a ser la actividad más dinámica del conjunto de la economía”<sup>65</sup>. La efectividad de este modelo se explica por el pacto que existía entre el gobierno y los empresarios. El gobierno protegía a los empresarios de la competencia externa y controlaba los sindicatos, por su parte, los empresarios debían utilizar la demanda cautiva para elevar la producción al máximo.

En este sentido, se puede identificar el surgimiento de un orden sociopolítico corporativo que se articula con el proceso de industrialización. El régimen político posrevolucionario se consolidó al centralizar las demandas

---

<sup>65</sup> Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 458.

políticas y sociales en corporaciones sectoriales (obreras, campesinas y populares) ligadas al partido oficial –Partido Revolucionario Institucional, PRI- y, por lo tanto, al gobierno<sup>66</sup>.

El nuevo orden político y económico, resumido en la relación corporativismo-industrialización, determinó el desarrollo de la política social durante las siguientes cuatro décadas. Una clara muestra de esto es el modelo de seguridad social que se adoptó en México. En 1943 se implementaron dos medidas en materia de salud y seguridad social. Por un lado, se creó la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y, por el otro, se aprobó la Ley del Seguro Social, sobre la cual se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

La estrategia del gobierno era que estas instituciones jugaran un papel complementario en la atención de poblaciones distintas. El IMSS protegería a las clases trabajadoras formales y sus familias mediante seguros contributivos, mientras que la SSA atendería a los indigentes y pobres<sup>67</sup>. Formalmente, con estas instituciones se proveía de servicios de salud al conjunto de la población, sin embargo, la atención que brindaban era claramente diferenciada.

El IMSS se fundó sobre el modelo contractual-contributivo de Bismarck, el cual se basa en contratos individuales de trabajo, por lo que cubre sólo a los empleados formales y sus familiares, mientras que el resto de la sociedad tiene la posibilidad de contratar seguros voluntarios o quedar desprotegida. El sistema de

---

<sup>66</sup> Sara Gordon, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Schteingart, Martha, coord., *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 55.

<sup>67</sup> G.M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 41.

seguridad social del IMSS estaba dirigido a la protección de los trabajadores industriales y empleados de gobierno<sup>68</sup>.

De acuerdo con Gordon, esta relación con los trabajadores provoca que tales sistemas tiendan a ser corporativos y estratificados, por lo que suelen presentar grandes variaciones en la cantidad y calidad de los beneficios que ofrecen. Además de que reproducen “desigualdades en la distribución primaria del ingreso y cristalizan diferencias relacionadas con el poder de negociación de las diferentes categorías ocupacionales”<sup>69</sup>.

El modelo ISI funcionó durante gran parte del llamado desarrollo estabilizador (1955-1971), sin embargo, el periodo de mayor éxito de la economía mexicana se dio durante los años sesenta. El PIB creció 7.1% anualmente entre 1963 y 1971 y la tasa de crecimiento poblacional fue de 3.4% durante la década. La estructura productiva se volcó hacia los sectores industrial y de servicios, mientras que la agricultura y la industria extractiva perdieron fuerza<sup>70</sup>. El crecimiento acelerado permitió la expansión de la política social en diversos rubros.

En materia de vivienda, se creó en 1954 el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) para atender la demanda de vivienda de bajo costo.

---

<sup>68</sup> En 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

<sup>69</sup> S. Gordon, *op. cit.*, p. 54.

<sup>70</sup> “El sector industrial contribuyó con el 40% del crecimiento, mientras que la agricultura y la minería perdieron respectivamente 25% y 40% de su importancia relativa en el PIB”. Enrique Cárdenas, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, en Kuntz Ficker, Sandra, coord., *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010*, México, El Colegio de México, 2012, p. 256.

Mientras que para los asalariados se crearon, en 1972, el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE).

En materia alimentaria se creó, en 1961, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) con el objetivo de regular la producción y distribución de alimentos básicos en todo el país. Por otra parte, se recobraron instituciones asistenciales para atender la salud primaria de la población general y se desarrollaron organismos para el cuidado infantil<sup>71</sup>.

El rápido crecimiento poblacional fue acompañado por un intenso proceso de urbanización y de un incremento de 8.5% de los servicios públicos, principalmente en educación y servicios médicos. El sistema educativo nacional incrementó su matrícula de 6.9 millones en 1962 a 11.9 millones en 1971. La población derechohabiente del sistema de salud (IMSS e ISSSTE) pasó de 4.8 a 13.2 millones en el mismo periodo<sup>72</sup>.

Como muestran estas cifras, el crecimiento sostenido de la economía se tradujo en un importante avance social, hubo una mejor distribución del ingreso, la pobreza disminuyó y la clase media urbana se expandió. La política social contaba con una estructura institucional con capacidad para atender las principales necesidades reconocidas por los países desarrollados (ver anexo 1). De acuerdo con Ordóñez, sólo se distanciaba de los Estados de bienestar más avanzados

---

<sup>71</sup> Carlos Barba Solano, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie políticas sociales 92, Comisión Económica para América Latina, 2004, p. 28.

<sup>72</sup> E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 257.

debido a que no incluía el concepto de ingresos mínimos garantizados, no asumía el objetivo de pleno empleo y limitaba el derecho a la educación gratuita a nivel primaria<sup>73</sup>.

Sin embargo, a principios de 1970 el modelo proteccionista estaba desgastado y comenzaron a presentarse debilidades estructurales que lo hacían insostenible a largo plazo. En primer lugar, el aparato proteccionista se fue ampliando en detrimento de las mismas empresas. Muchas empresas no eran rentables ni competitivas ya que el control de los sindicatos aumentaba los costos de producción y su crecimiento estaba restringido a satisfacer un mercado interno que era cada vez menos dinámico.

En segundo lugar, el mercado se hacía más estrecho debido a la baja inversión en el campo. Esto deterioró el sector agropecuario y provocó la contracción de las exportaciones. Finalmente, no se impulsó la evolución del modelo, es decir, las prácticas necesarias para pasar de la sustitución de bienes de consumo a la sustitución de bienes intermedios y de capital.

Durante este periodo, la política económica se orientó principalmente a reducir los riesgos y asegurar las tasas de ganancia del modelo. Sin embargo, este modelo sustentado en buena medida en la “forzosa estabilidad tributaria y de los precios relativos clave, resultaba insostenible a largo plazo, al minar la posibilidad financiera del Estado, y por tanto su capacidad de subsidiar en general,

---

<sup>73</sup> G.M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 43.

al mismo tiempo que se sofocaba la expansión de los sectores de actividad básicos, en los que descansa la economía en su conjunto”<sup>74</sup>.

A partir de 1971 se rompió el largo periodo de crecimiento de los últimos años dando fin al llamado “desarrollo estabilizador”. Ante los signos de desequilibrio económico y en un contexto político delicado, debido a la represión estudiantil de 1968, el gobierno optó por una mayor intervención del Estado en la economía al utilizar el gasto público como instrumento de impulso de la economía nacional.

El gobierno imprimió dinero para financiar el aumento del gasto público, provocando un aumento del déficit en la balanza de pagos que sólo pudo financiarse con endeudamiento externo. El endeudamiento público con el exterior creció más del doble entre 1971 y 1975, pasando de 9 220 millones a 22 710 millones de dólares. La inflación acumulada entre 1970 y 1975 era de 76% y la sobrevaluación del peso de 50%. La situación llegó a su límite en 1976 con la devaluación del peso en un 59%<sup>75</sup>.

La devaluación del peso causó mayor inflación e incertidumbre en los mercados financieros. El presidente Luis Echeverría (1970-1976) acordó con el FMI un plan para estabilizar la economía. Sin embargo, en 1978 el descubrimiento de yacimientos de petróleo en el sureste del país y el aumento sostenido del precio del petróleo transformaron radicalmente el escenario económico eliminando del debate público las causas de la crisis.

---

<sup>74</sup> C. Tello, *op. cit.*, p. 461.

<sup>75</sup> E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 264-265.

El auge petrolero propició una rápida expansión de la economía y un aumento del gasto público entre 1978 y 1981. El gasto gubernamental aumentó de 30.9% del PIB a 40.6%, mientras que los ingresos permanecieron constantes, provocando que el déficit aumentara de 6.7% a 14.6% en dicho periodo<sup>76</sup>. En poco tiempo la economía mexicana se volvió dependiente de las exportaciones de petróleo, las cuales llegaron a representar el 73% del total de lo que se exportaba<sup>77</sup>.

Por otra parte, la política social, supeditada a la fórmula corporativismo-industrialización, se había concentrado en los trabajadores formales de los centros urbanos, mientras que amplias capas de la población, trabajadores informales urbanos y principalmente la población rural, quedaron al margen de la prestación de los servicios básicos.

Frente a esta situación el gobierno federal implementó un conjunto de acciones para ampliar el alcance de la política social a los grupos marginados, particularmente a la población rural. Entre los principales programas se encuentran el de Solidaridad Social del IMSS (PSS-IMSS), el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El PSS-IMSS se creó en 1973 para brindar servicios asistenciales de salud a la población general en el campo. En el mismo año se instituyó el primer

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 268.

<sup>77</sup> C. Tello, *op. cit.*, p. 569.

programa de combate a la pobreza rural, el PIDER, el cual tenía como objetivos la creación de infraestructura en zonas rurales aisladas y el fomento de empleos estables que retuvieran a los campesinos en sus lugares de origen.

En 1977 se instaura la COPLAMAR como una unidad administrativa que reunía a once organismos relacionados con la atención a grupos marginados. Esta unidad debía diseñar y coordinar, mediante el establecimiento de convenios sectoriales con diversos organismos públicos<sup>78</sup>, una política integral para resolver los problemas de la marginación rural.

La COPLAMAR tenía como objetivo influir sobre las causas y efectos de la marginación en las comunidades rurales por medio del fomento de actividades productivas, equipamiento comunitario, infraestructura, educación, salud y alimentación. Sin embargo, la coordinación entre las dependencias no funcionó como se esperaba debido a que la asignación de recursos y la delimitación de responsabilidades no estuvieron claramente definidos.

A pesar de que la COPLAMAR no cumplió la metas trazadas, cabe destacar que para su instauración se llevó a cabo un importante trabajo de investigación sobre la problemática de la pobreza con la finalidad de canalizar los recursos a los sectores más pobres. Como parte de estos trabajos se establecieron por primera

---

<sup>78</sup> Destacan por su importancia presupuestal y social los siguientes convenios: IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR y CFE-COPLAMAR. G.M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 94.

vez los *mínimos de bienestar* como parámetros para elaborar y evaluar los alcances de los programas dirigidos a los más vulnerables<sup>79</sup>.

El deterioro de la producción agrícola registrado desde mediados de los sesenta, además de impactar negativamente en la alimentación y niveles de ingreso de la población rural derivó en altos niveles de dependencia alimentaria con el exterior. Para modificar esta situación se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) en 1980 con los objetivos específicos de reducir la dependencia alimentaria, recuperar la autosuficiencia de alimentos básicos (maíz y frijol) y mejorar el consumo alimenticio<sup>80</sup>.

Estos programas conformaban el mayor impulso que se había dado hasta ese momento para atender a la población rural. Sin embargo, estos demostraron ser esfuerzos provisionales ya que fueron rápidamente desmantelados, a excepción del PSS-IMSS, por el siguiente gobierno como consecuencia de la crisis económica.

Este largo periodo constituyó el de mayor expansión de la política social, entre 1940-1982 los programas sociales se ampliaron y las principales instituciones sociales se consolidaron. Como ya se ha señalado, la estructuración de la política social respondió a una doble racionalidad, por un lado, la de mantener el control social y legitimar al régimen político y, por otro lado, sustentar el proceso de industrialización.

---

<sup>79</sup> S. Gordon, *op. cit.*, p. 59.

<sup>80</sup> G.M. Ordoñez, *op. cit.*, pp. 111-112.

Sin demérito de los importantes avances debe señalarse que la subordinación de la política social al control político y a la estrategia de crecimiento dio como resultado una atención segmentada de las necesidades sociales. En el terreno discursivo la política social se sustentaba en el principio de justicia social mientras que en la práctica la atención era claramente excluyente.

La segmentación se dio en varios sentidos. Por un lado, se privilegió la atención del medio urbano y se abandonó el medio rural. Por otro, se distinguió entre los trabajadores formales de los informales, los primeros con acceso a seguridad social, los segundos escasamente cubiertos por políticas asistenciales. En varios rubros “se establecieron niveles primarios de atención de carácter universal junto con niveles superiores de carácter selectivo, dividiendo los servicios básicos de los servicios especializados, diferenciando lo corporativo de lo asistencial”<sup>81</sup>.

En suma, el periodo de expansión y consolidación de la política social mexicana respondió al proceso de industrialización bajo un régimen corporativo. Frente a un discurso universalista basado en el cumplimiento de derechos sociales en la práctica la política social se caracterizó por la prestación estratificada y segmentada de los servicios sociales. Como veremos más adelante algunas de estas características persistirán bajo nuevos esquemas de políticas.

---

<sup>81</sup> C. Barba, *op. cit.*, p. 30.

### **3.2 LA POLÍTICA SOCIAL EN LA TRANSICIÓN HACIA UN NUEVO MODELO DE**

#### **DESARROLLO**

##### **1982-1988**

A partir de 1982 se comenzaron a modificar las bases de la estrategia de industrialización para pasar del modelo proteccionista a uno de economía abierta. La reforma estructural de la economía requirió la transformación de la política social. Este proceso se dio en dos fases. La primera se desarrolló en el marco de una fuerte crisis entre 1982 y 1988 y constituyó una fase de transición. La segunda comenzó en 1989 y a partir de entonces se ha impulsado una profunda reforma social. En este apartado abordaré el cambio de modelo económico y la primera fase de transformación de la política social.

La política económica del presidente José López Portillo (1976-1982) se basó en el supuesto de que los precios del petróleo crecerían de manera indefinida. Sin embargo, en 1981 el precio internacional del petróleo sufrió una ligera reducción y las tasas de interés en Estados Unidos aumentaron de manera considerable. La banca internacional que había hecho préstamos por el auge petrolero comenzó a reducir los créditos y el costo de los intereses aumentó.

Ante esta situación el gobierno decidió mantener fijo el tipo de cambio y no ajustar el precio del petróleo provocando la fuga de capitales. El gobierno siguió endeudándose para pagar las importaciones y los gastos por el servicio de la deuda hasta que le fueron canceladas las líneas de crédito. Para 1982 el saldo

total de la deuda externa era de 86 mil millones de pesos y el pago de intereses representaba el 35% de los ingresos totales de exportación<sup>82</sup>.

Finalmente se destapó la crisis de la deuda externa, México no tenía dinero para pagar. El presidente López Portillo decretó la nacionalización de la banca comercial privada y el control generalizado de cambios. La nacionalización de la banca tuvo importantes repercusiones políticas. Los banqueros fungían como representantes e interlocutores del sector privado frente al gobierno, al atentar contra los derechos de propiedad, la nacionalización “rompió las reglas no escritas sobre la relación entre el gobierno y el sector privado que habían sido respetadas por decenios”<sup>83</sup>.

Los empresarios organizados en la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) se manifestaron por la defensa del Estado de Derecho y decidieron participar institucionalmente en política a través del Partido Acción Nacional (PAN). La pérdida de credibilidad en el gobierno debido a la nacionalización de la banca aceleró el proceso de democratización del régimen político que culminaría con la alternancia en el poder casi dos décadas después.

En un contexto de profunda crisis económica y política, el presidente entrante, Miguel De la Madrid (1982-1988), buscaba la reconciliación. Sin embargo, se planteaban dos visiones encontradas de modelo de país al que

---

<sup>82</sup> C. Tello, *op. cit.*, p. 573.

<sup>83</sup> Enrique Cárdenas, “La restructuración económica de 1982 a 1994”, en Elisa Servín, coord., *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1944*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 201.

aspiraban diversos sectores. Por un lado, el sector privado esperaba la reprivatización de la banca, por otro, la izquierda buscaba que la intervención del Estado en la economía se profundizara.

El presidente optó por delimitar el papel del Estado en la economía y modificó el artículo 25 de la Constitución para permitir que hasta el 33% del capital de los bancos fuera privado. En este sentido, la privatización duró apenas tres meses. Esta decisión no cumplió las expectativas ni del sector privado, para el cual esto no era garantía y sólo sostenía la injerencia del Estado en la economía, ni para la izquierda, que veía en este cambio una traición.

Frente a la crisis fiscal y la evidente incapacidad del gobierno para mantener la inversión productiva y los niveles de crecimiento de las décadas anteriores, se optó por el mercado como mejor sistema de asignación de recursos. Bajo el nuevo modelo, “el Estado ya no sería el agente del desarrollo, sino que se encargaría más bien de lograr el equilibrio macroeconómico y la libre competencia. La adopción del modelo neoliberal exigió también un importante redimensionamiento del aparato estatal”<sup>84</sup>.

El gobierno de Miguel de la Madrid sentó las bases de la reforma estructural de la economía mexicana mediante dos frentes: reducir el tamaño del sector público y abrir la economía a la competencia exterior. En el primer frente, el redimensionamiento del aparato estatal consistió en un programa de reformas a la

---

<sup>84</sup> María del Carmen Pardo, “El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?”, en Loeza, Soledad y Prud’homme, Jean François, coords., *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010, p. 82.

administración pública que permitiera superar el déficit público y mejorar la competitividad.

La reforma a la administración pública incluyó control del gasto, procesos de privatización, desregulación de algunos sectores, eliminación o reorganización de dependencias y ajustes de personal. En el segundo frente se impulsó la apertura económica al exterior a través de la eliminación de permisos de importación y la reducción de aranceles. En este sentido, México como país deudor fue uno de los primeros en implementar, a instancias del FMI y el BM, medidas de ajuste estructural para asegurar el pago de su deuda.

El ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT (por sus siglas en inglés) en 1985 implicó la institucionalización del cambio a una economía abierta. Las importaciones sujetas a algún tipo de protección pasaron de 100% en 1982 a 21% en 1988, transformando la estructura económica del país<sup>85</sup>. No obstante, la liberalización coincidió con una nueva caída en el precio del petróleo por lo que el peso se depreció aún más, inhibiendo las importaciones y aumentando el déficit fiscal.

Durante la década de 1980 la tasa de crecimiento fue prácticamente nula<sup>86</sup>. El ajuste de las finanzas públicas repercutió en el gasto en desarrollo social y en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Sobre las medidas de ajuste estructural Harvey señala que:

---

<sup>85</sup> E. Cárdenas, "La restructuración...", *op. cit.*, p. 209.

<sup>86</sup> Entre 1983 y 1987 el producto real disminuyó en promedio 0.03% (-1.9% por habitante).

E. Cárdenas, "La economía...", *op. cit.*, 281.

Lo que demostró el caso mexicano fue una diferencia clave entre la práctica liberal y la neoliberal: en la primera, los acreedores asumen las pérdidas que resultan de malas decisiones de inversión, mientras que en el segundo son los prestatarios los que son forzados por el Estado y los poderes internacionales a asumir el costo del pago de la deuda sin importar las consecuencias que ello pueda tener sobre la condiciones de existencia y bienestar de la población<sup>87</sup>.

En este sentido, el ajuste originó un proceso de contracción y deterioro del sistema de bienestar en distintos frentes. Por un lado, el gasto social como porcentaje del PIB se redujo de 9.16% en 1981 a 5.85% en 1990,<sup>88</sup> lo cual derivó en la eliminación o reducción de programas sociales. Por otro lado, se comenzó a desacreditar a las instituciones y programas públicos, presentándolos como intrínsecamente ineficientes, con lo cual se preparaba el terreno para la reforma social que se desarrollaría en el siguiente sexenio.

Los recortes presupuestales incidieron de manera diferenciada en los diversos sectores de la política social, en general se vieron afectados los ritmos de crecimiento y la calidad de los servicios en educación, salud y seguridad social. El sector más perjudicado fue nuevamente la población rural, desde 1983 desaparecieron la mayoría de los programas que se habían creado en el sexenio anterior para combatir la marginación en el ámbito rural, con excepción del IMSS-COPLAMAR y CONASUPO-COPLAMAR<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> D. Harvey, *op. cit.*, p. 29 (Traducción propia).

<sup>88</sup> Guillermo Farfán Mendoza, "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique, coords., *El debate nacional. La política social*, México, Universidad de Guadalajara-Editorial Diana, p. 41.

<sup>89</sup> G.M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 119.

En este periodo se inició un proceso de descentralización de los servicios de salud y educación con el objetivo de enfrentar las dificultades financieras y utilizar los recursos de manera más eficiente. A partir de 1984 se buscó ampliar la cobertura de salud a la población abierta mediante la creación de Sistemas Estatales de Salud (SESA) y Sistemas Locales de Salud (SILOS) a cargo de los gobiernos estatales. En estos sistemas corresponde a la administración local la planeación, organización y desarrollo de los servicios de salud en su territorio.

Con la descentralización se dio una redistribución de competencias en el sector, la asistencia social está a cargo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), los servicios de salud a la población abierta son normados por la SSA y prestados por los gobiernos locales, mientras que la seguridad social se encuentra repartida entre el IMSS y el ISSSTE. El proceso de descentralización comenzó con la firma de convenios de colaboración con 14 entidades federativas y se concretó hasta 1996<sup>90</sup>.

En materia de educación se llevó a cabo un proceso similar. Con el objetivo de redistribuir las responsabilidades entre el gobierno federal y los estatales se planeó la integración de los servicios educativos, con excepción de la educación media superior y superior, en un órgano de coordinación local. Este órgano administraría los servicios educativos que antes se prestaban de manera independiente por la federación y los estados.

---

<sup>90</sup> Ibid., pp. 120-121.

Sin embargo, este proceso resultó bastante limitado ya que no se modificaron los regímenes jurídicos y administrativos. Los recursos materiales y financieros siguen siendo de la federación pero se administran por los estados y no se delegan facultades para la toma de decisiones independientes a nivel estatal sobre programas de estudio, control, evaluación y supervisión. Como veremos más adelante este proceso de descentralización o desconcentración se consolidó hasta 1993<sup>91</sup>.

La reducción de las acciones del Estado, más allá del ajuste presupuestal coyuntural, implicaba un cambio conceptual e ideológico sobre la intervención social del Estado. El carácter tutelar del Estado se modificó, se abandonó la concepción que lo situaba como responsable principal del desarrollo económico y del bienestar de la población, en cambio, se comenzó a desplazar su responsabilidad social hacia el resto de la sociedad.

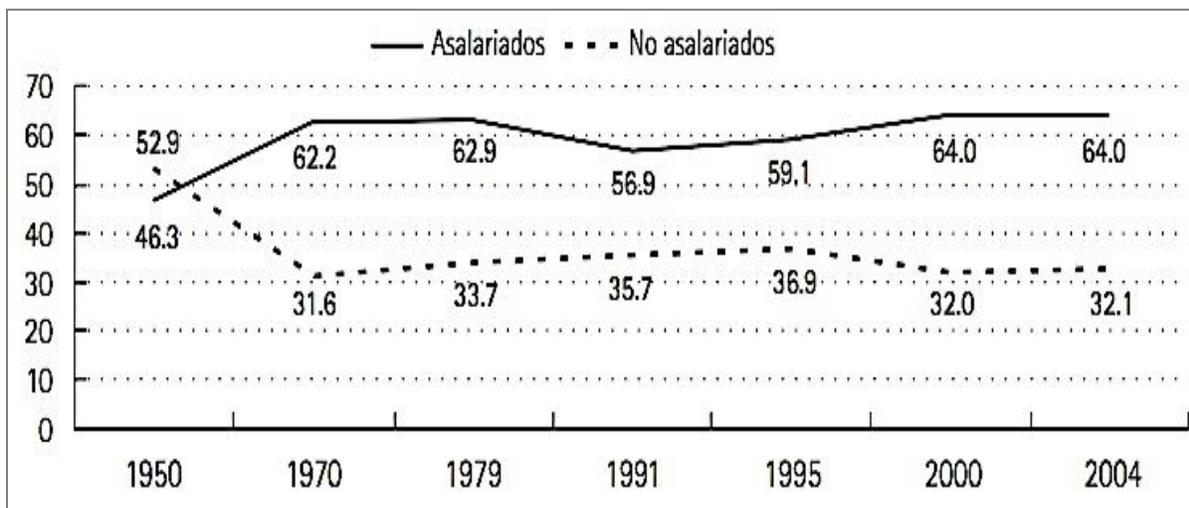
El acoplamiento que existía durante el modelo proteccionista entre los objetivos de la política económica y la social empezó a desarticularse, “pasando la regulación del empleo al mercado, separando el manejo de los salarios de la política social y desvinculando los niveles de consumo social de objetivos como crecimiento del empleo y redistribución del ingreso”<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> C. Barba , *op. cit.*, p. 35.

<sup>92</sup> Carlos Barba Solano, “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”, en Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique, coords., *El debate nacional. La política social*, México, Universidad de Guadalajara-Editorial Diana, p. 67.

Gráfica 2. Proporción de trabajadores asalariados y no asalariados (porcentajes)



Fuente: Minor Mora Salas y Orlandina de Oliveira, "Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias", en Cortés, Fernando y De Oliveira, Orlandina, coords., *Los grandes problemas de México. Desigualdad Social*, México, El Colegio de México, 2010, p. 111.

Como se observa en la gráfica 2, el aumento del desempleo formal provocado por la crisis alteró la estructura social, los grupos corporativos dejaron de centralizar las demandas sociales y éstas se dispersaron entre los crecientes sectores informales. La contracción de la política social de este periodo de transición sentó las bases para una segunda fase de consolidación de la reforma social a partir de 1989.

### 3.3 LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Ante la profundización de la crisis y los altos costos sociales de las medidas de ajuste estructural, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) impulsó el Pacto de Solidaridad Económica como un plan de estabilización dirigido a reducir drásticamente la inflación. Frente a la poca legitimidad con que llegó a la presidencia, el éxito del Pacto (la inflación disminuyó de 153.5% en 1988 a 23.8% en 1989)<sup>93</sup> le permitió comenzar a recuperar la confianza del sector privado.

Durante el sexenio de Salinas se llevaron a cabo una serie de reformas que respondían directamente a los postulados del Consenso de Washington y que implicaron la consolidación del modelo económico neoliberal en México. Las reformas, como dictaba el Consenso, se orientaron a aumentar la competitividad de la economía mediante mecanismos de mercado, la reducción del gobierno, apertura comercial y la liberalización de actividades productivas.

Entre las acciones reformistas destacan la reprivatización de la banca y de varias empresas estatales importantes como Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Altos Hornos, Minera Cananea, así como la concesión de autopistas. Las empresas estatales se redujeron de 1, 155 en 1982 a sólo 195 en 1996, mientras que la inversión pública total pasó de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> E. Cárdenas, "La restructuración...", *op. cit.*, p. 213.

<sup>94</sup> M. C. Pardo, *op. cit.*, p. 83.

Las privatizaciones dieron resultados positivos en algunos casos, como en las aerolíneas y fábricas automotrices, y bastante cuestionables en otros, como Telmex y la banca. Como se verá más adelante, la forma en que se privatizó la banca y se liberalizó el sistema financiero se encuentran entre las principales causas de la crisis de 1994-1995.

Otra reforma importante se llevó a cabo en el sector rural al modificar los derechos de propiedad del ejido para estimular la inversión en el campo. No obstante, el proceso de privatizaciones evidenció la debilidad del Estado mexicano ya que “la insuficiente fortaleza de las instituciones reguladoras dieron lugar a abusos, a la extranjerización de empresas y actos de corrupción que empañaron el proceso y la finalidad del esfuerzo reformador”<sup>95</sup>.

Más importante que las privatizaciones fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México que entró en vigor en 1994. El objetivo de México era asegurar el mercado estadounidense para las exportaciones, elevar la competitividad del sector productivo y aumentar la inversión extranjera. En particular, la integración con la economía estadounidense transformó radicalmente la economía mexicana.

Las grandes expectativas generadas por la firma del TLCAN se vieron eclipsadas por una aguda crisis económica y política. El levantamiento zapatista en Chiapas en enero de 1994 evidenció que las reformas no beneficiaban a todos los grupos sociales por igual. En un año electoral y en un ambiente inestable por el

---

<sup>95</sup> E. Cárdenas, “La economía...”, *op. cit.*, p. 287.

asesinato del candidato del partido oficial a la presidencia se presentaba una nueva crisis económica.

El origen de la crisis se encontraba en la reciente liberalización financiera, la reprivatización bancaria, en la lucha contra la inflación y el deterioro de la balanza de pagos. Como en crisis anteriores los gastos habían sido mayores que los ingresos. En esta ocasión la crisis provino del acelerado crédito bancario que se desató a partir de la liberalización del sistema financiero y la privatización de la banca.

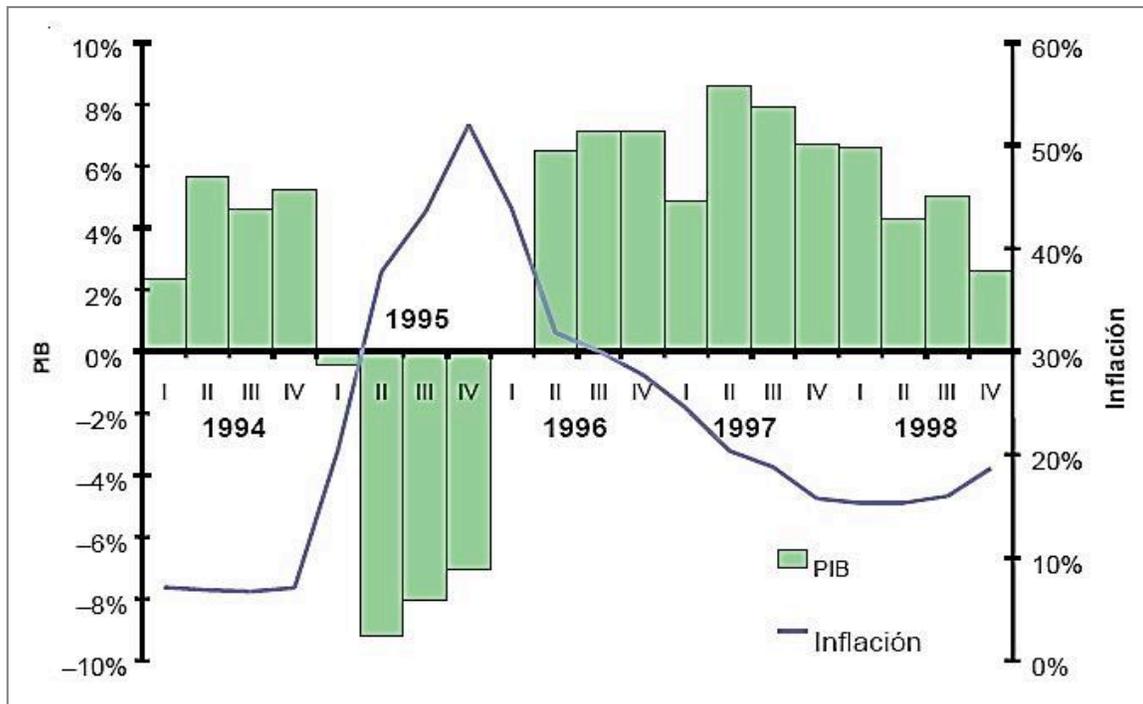
Con la reprivatización de la banca la población pudo tener acceso a crédito para adquirir bienes durables. Por su parte, los bancos expandieron sus créditos de manera excesiva. La falta de experiencia de algunos nuevos dueños y la débil capacidad de supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) permitieron el manejo irresponsable de los créditos.

El gobierno del presidente entrante, Ernesto Zedillo (1994-2000), decidió mantener la política económica sin cambios. Ante la falta de divisas se anunció en diciembre de 1994 la depreciación del peso. La reserva del Banco de México se redujo 98 millones de dólares y la fuga de capitales llegó a los 4 500 millones de dólares<sup>96</sup>. A pesar de que no duraría mucho, la crisis sería más intensa de lo que se preveía y tendría profundos impactos sociales. Como se muestra en la siguiente gráfica, el PIB se contrajo entre 6 y 7% en promedio durante 1995 y la inflación pasó de 8 a 52% de 1994 a 1995.

---

<sup>96</sup> E. Cárdenas, "La economía...", *op. cit.*, p. 293.

Gráfica 3. Variación del índice nacional de precios al consumidor y del producto interno bruto real



Fuente: Moisés J. Schwartz y Alejandro Pérez López, "Crecimiento económico e inflación: el caso de México," en *Economía Mexicana, Nueva Época*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre 2000, p. 172.

La recuperación fue posible por un conjunto de medidas contraccionistas (reducción del gasto, aumento de impuestos, elevación de las tasas de interés) implementadas por el gobierno y por un paquete de apoyo proveniente de Estados Unidos por 50 mil millones de dólares. El rescate de los bancos molestó a amplios sectores debido a su alto costo, se calcula en un 18% del PIB<sup>97</sup>, y la discrecionalidad con que se llevó a cabo el proceso indicaba que se estaba rescatando a los banqueros y no a los bancos.

<sup>97</sup> E. Cárdenas, "La economía...", *op. cit.*, p. 296.

La adopción de prácticas neoliberales y la integración de México a la economía mundial dieron como resultado un crecimiento insuficiente e inestable en los primeros años. Como se verá más adelante, en un primer momento el nuevo modelo económico provocó el aumento de la pobreza y la polarización social, la crisis de 1994-1995 y sus profundas secuelas sociales destaca como su faceta más negativa.

El crecimiento fue bastante desigual entre sectores y regiones, “el norte y el centro del país, en donde la inversión pública y privada llevó a la prosperidad de numerosas empresas vinculadas con el comercio exterior, contrastaron con el sur, en donde la inversión fue insuficiente para contrarrestar la falta de inversión privada, por lo que aumentaron el rezago y la disparidad regionales”<sup>98</sup>.

En suma, la transición hacia el modelo económico neoliberal en México comenzó en 1982 durante el sexenio de Miguel de la Madrid y se profundizó y consolidó con las reformas implementadas por Carlos Salinas entre 1988 y 1994. Las cuales fueron mantenidas y reforzadas por su sucesor Ernesto Zedillo (1994-2000). Bajo la alternancia en el poder, los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), pertenecientes al Partido Acción Nacional (PAN), mantuvieron el manejo de la política económica bajo los postulados del neoliberalismo.

La adopción del modelo económico neoliberal condujo al redimensionamiento del aparato estatal y la transformación sustantiva de las

---

<sup>98</sup> E. Cárdenas, “La economía...”, *op. cit.*, p. 297.

funciones del Estado. La política social no fue la excepción y bajo una nueva concepción de la acción social del Estado se redefinieron sus funciones básicas. La primera fase de la transformación de la política social (1982-1988) consistió en un proceso de contracción de la intervención social. Mediante la reducción del gasto social y la eliminación de programas se preparó el terreno para la profunda reforma social que se desarrollaría a partir de 1989.

## **4. TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL 1989-2012**

### **4.1 LA REFORMA SOCIAL**

El ajuste estructural de la economía y el redimensionamiento del Estado modificaron la estructura social que había prevalecido durante las últimas cuatro décadas. Estos cambios alteraron las funciones de acumulación, legitimación y bienestar de la política social. A partir de la década de los noventa, se llevó a cabo una serie de reformas en materia social como contraparte de las reformas económicas iniciadas en la década de los ochenta.

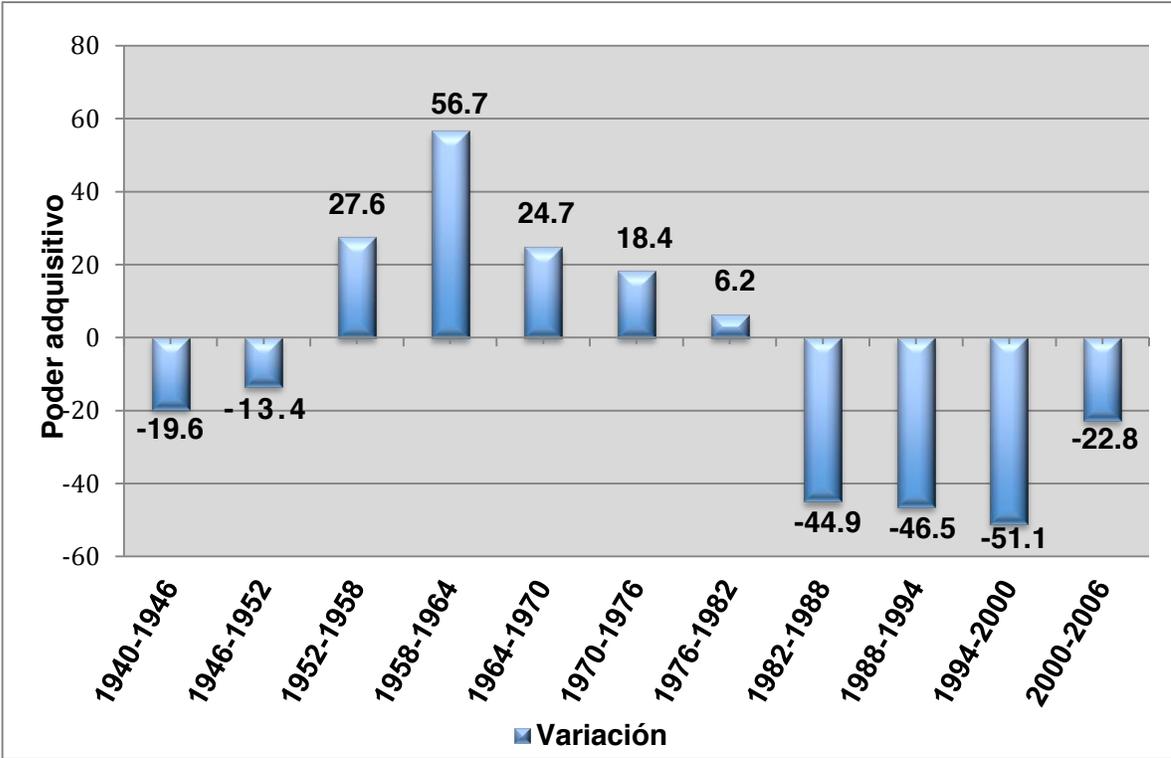
En el primer apartado de este capítulo abordaré la transformación conceptual y programática de la política social. Para ello haré una revisión de las principales reformas en materia social, comprendidas en los procesos de descentralización, privatización y la creación de programas focalizados de combate a la pobreza. Por último, en el segundo apartado analizaré la efectividad de la política social en la redistribución de los recursos de bienestar a partir de los indicadores de pobreza y gasto social en las últimas décadas.

Como ya se ha señalado, la organización y distribución de recursos de bienestar por parte del Estado está determinada por los objetivos de acumulación de capital y legitimación política. En este sentido, la transformación de la política social debe entenderse en el contexto de crisis económica y transición política de las décadas de los ochenta y noventa.

En 1989 la economía todavía no lograba superar los problemas de inflación, déficit público y la carga de la deuda externa. El paso de un modelo proteccionista

a uno de economía abierta, modificó el mercado de trabajo y los sindicatos quedaron debilitados ante medidas de flexibilización laboral en un mercado competitivo. El estancamiento de la economía después de la crisis de la deuda provocó el aumento del desempleo, la disminución del poder adquisitivo del salario (ver gráfica 4) y el deterioro de la calidad de vida de la población, principalmente de los sectores populares urbanos y campesinos.

Gráfica 4. Poder adquisitivo del salario mínimo en México: 1940-2006



Fuente: Elaboración propia con base en Luis Lozano Arredondo, “México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo”, en Calva, José Luis, coord., *Empleo, ingreso y bienestar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 215.

La insatisfacción social que provocó el ajuste estructural se tradujo en una crisis de legitimidad del régimen político y explica, en parte, el declive de la hegemonía del PRI<sup>99</sup>. Las reñidas elecciones de 1988 demostraron la debilidad de los sectores corporativos que tradicionalmente habían constituido el principal apoyo del régimen. En respuesta a esta situación, el PRI buscó fortalecer su organización territorial y en 1991 anunció la reorganización de su estructura interna para crear un partido de ciudadanos<sup>100</sup>.

Con el fin del arreglo corporativismo-industrialización y la debilidad de los sectores corporativos del PRI, la política social pasó de proteger primordialmente a los sectores formales mediante beneficios a la seguridad social, a atender a grupos sociales específicos afectados por el ajuste económico.

En este contexto y bajo una nueva concepción del bienestar y del papel del Estado se llevó a cabo una redistribución de la atención de las necesidades sociales entre Estado, mercado y sociedad. El Estado abandonó su carácter tutelar ya que, por un lado, dejó de ser el responsable del desarrollo económico bajo la idea de que la liberalización de los mercados aseguraría un crecimiento económico estable, y por otro, comenzó a delegar la provisión de los recursos de bienestar a otros actores como el mercado, la familia y la comunidad.

---

<sup>99</sup> En 1989 el PRI perdió por primera vez la gubernatura de un estado (Baja California), en 1997 perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y finalmente perdió la presidencia en el año 2000.

<sup>100</sup> Michelle L. Dion, *The progress of revolution? Mexico's welfare regime in comparative and historical perspective* (Tesis doctoral), Universidad de Carolina del Norte, 2002, p. 154.

Bajo la lógica de los principios neoliberales, la satisfacción de las necesidades sociales es una responsabilidad individual que debe atenderse mediante la familia o el mercado, mientras que el Estado debe limitarse a crear mecanismos que favorezcan el desempeño eficiente del mercado.

De acuerdo con Banegas, las funciones del Estado se reducen ahora a “coadyuvar al eficiente funcionamiento de los mercados vía la privatización y la desregulación, y se limitan a la gestión de los problemas sociales que afectan la estabilidad social y, por ende, el funcionamiento óptimo de los mercados”<sup>101</sup>.

En este sentido, las políticas sociales “universalistas” fueron cuestionadas por ser clientelares, burocráticas, centralizadas y regresivas. Con este argumento se comenzaron a adoptar valores y mecanismos de mercado, como el establecimiento de objetivos de eficiencia y productividad en el ejercicio del gasto público y criterios de focalización de la población objetivo.

El diseño de las políticas sociales pasó de una racionalidad política, guiada por una lógica de redistribución, a una tecnocrática, regida por la eficiencia en el uso de los recursos. Como veremos a continuación, el cambio de racionalidad en la política social a partir de la década de los noventa se identifica claramente en los procesos de descentralización, privatización y focalización.

---

<sup>101</sup> Israel Banegas González, *La ilusión tecnocrática en la política social: Progres-Oportunidades*, México, El Colegio Mexiquense, 2011, p. 24.

### *Descentralización*

Con el objetivo de liberar al Estado de parte de sus responsabilidades, desde mediados de la década de los ochenta comenzó un proceso de descentralización de responsabilidades a las entidades federativas y municipios en materia de educación, salud,<sup>102</sup> infraestructura social y combate a la pobreza. Sin embargo, el traslado de estas responsabilidades funcionaba a través de convenios de adhesión y los recursos se encontraban dispersos en el presupuesto federal en diversos ramos administrativos.

En 1998, con el objetivo de mejorar la coordinación intergubernamental y tener un orden fiscal homogéneo, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Coordinación Fiscal los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33. Originalmente el Ramo 33 se constituía por cinco fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.

Posteriormente se agregaron los siguientes tres fondos:

- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del

---

<sup>102</sup> La descentralización de los servicios de salud se concretó con el Acuerdo Nacional para la Descentralización Operativa y la Ampliación de la Cobertura de los Servicios de Salud (1996), y en materia de educación con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y de la Ley General de Educación (1993).

Distrito Federal;

**VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas<sup>103</sup>.**

El Ramo 33 se compone de ingresos previamente etiquetados dirigidos a sectores particulares y a programas específicos. Se diseñó para cubrir los costos asociados a las tareas que el gobierno federal delegó a las entidades federativas en materia de educación básica, salud, infraestructura social y combate a la pobreza.

Los recursos del Ramo 33 constituyen aportaciones que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y municipios sin ninguna clase de resarcimiento. Los recursos se distribuyen bajo criterios compensatorios ya que se utilizan fórmulas de asignación establecidas para transferir recursos a las entidades y municipios con mayores rezagos y no a los que contribuyen más a la riqueza nacional.

La creación del Ramo 33 es resultado del proceso de democratización. En este sentido, las fórmulas de asignación otorgan certidumbre sobre las transferencias y claridad en la distribución de los recursos, en contraste con la arbitrariedad con la que el presidente y la burocracia federal decidían sobre los recursos de los gobiernos estatales y municipales durante la hegemonía del

---

<sup>103</sup> Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma D.O.F, 12 de diciembre de 2011.

PRI<sup>104</sup>. Asimismo, la descentralización de responsabilidades conllevó la redistribución de poder político y económico entre las autoridades locales.

### *Privatización*

Bajo el argumento de que el mercado es el mejor mecanismo de administración y asignación de recursos y con el objetivo de ampliar el mercado financiero, activar la economía y promover la inversión, el Estado comenzó a ceder el manejo de funciones y operaciones lucrativas al sector privado.

En 1991 se reformó el artículo 27 de la Constitución para dar fin al reparto agrario, iniciado en la Revolución de 1910. Se suprimió la prohibición a las sociedades mercantiles de poseer predios rurales y se abrió la posibilidad de privatizar los ejidos. De acuerdo con Gordon, la reforma al artículo 27 fue, desde el punto de vista simbólico, “la medida más contundente de abandono del Estado tutelar”<sup>105</sup>.

Sin embargo, en términos reales la reforma más significativa de este proceso fue la privatización de las pensiones del IMSS. El gobierno, con la asesoría del Banco Mundial, impulsó la privatización con base en dos argumentos. El primero se refería a una previsible crisis en el sistema de pensiones debido al crecimiento demográfico y al déficit financiero causado por el uso ineficiente de los

---

<sup>104</sup> Horacio Enrique Sebarzo Fimbres, “Factores clave para el fortalecimiento del federalismo”, en *Federalismo y Descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO, 2008, p. 190.

<sup>105</sup> S. Gordon, *op. cit.*, 61.

recursos. El segundo indicaba que el nuevo sistema incrementaría los niveles de ahorro interno.

De acuerdo con Laurell, las verdaderas causas del déficit financiero fueron el declive del valor real de los salarios (ver gráfica 4) y el descenso del empleo en el sector formal (ver gráfica 2). La incapacidad del nuevo modelo económico para crear fuentes de empleo formal en periodos de crecimiento produjo un desbalance entre trabajadores activos y retirados. En 1980 había 38 trabajadores activos por cada trabajador retirado, mientras que en 1997 la proporción se redujo a 16.7 activos por uno retirado<sup>106</sup>.

El primer paso hacia la privatización se dio en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) mediante el cual se estableció que la banca comercial captaría los depósitos de los trabajadores en cuentas individuales y los empleadores deberían aportar 2% adicional al salario de los trabajadores. Para regular la administración de las cuentas individuales se creó en 1994 la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

La creación de estas instituciones preparó el terreno para la reforma que se presentó en 1995<sup>107</sup>. La nueva Ley del Seguro Social transformó el sistema público de pensiones con beneficios definidos por uno privado de contribuciones definidas. Es decir, el esquema de fondos colectivos administrados por el gobierno con una pensión garantizada se sustituye por uno de cuentas individuales de

---

<sup>106</sup> Asa Cristina Laurell, "The Transformation of Social Policy in Mexico", en Middlebrook, Kevin J. y Eduardo Zepeda, ed., *Confronting Development: assessing Mexico's economic and social policy challenges*, California, Stanford University Press, 2003, p. 326.

<sup>107</sup> La reforma se presentó en 1995 pero entró en vigor hasta el 1 de julio de 1997.

retiro, administradas por intermediarios financieros.

Para este fin se crearon dos entidades financieras especializadas: las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (SIEFORES). Las AFORES administran las cuentas individuales<sup>108</sup> e invierten los recursos de los trabajadores mediante las SIEFORES. Las AFORES asumen la administración de todas las funciones relacionadas con las pensiones, con excepción de los fondos por seguro de vida, discapacidad y compensación, que siguen a cargo del IMSS, mientras que la subcuenta de vivienda sigue siendo administrada por el INFONAVIT.

En el esquema anterior las pensiones se pagaban con parte de las contribuciones de los trabajadores activos, mientras que en el nuevo esquema las cuentas de los trabajadores activos se invierten en los mercados financieros para maximizar los beneficios de la cuenta individual. Este cambio de esquema conlleva un alto costo de transición que será subsidiado por el gobierno a largo plazo. Se calcula que el costo será de entre 1 y 1.5% del PIB anual durante las siguientes seis décadas a partir de la reforma<sup>109</sup>.

El costo de transición, al ser pagado por el gobierno mediante impuestos generales, recae tanto en los asegurados como en los no asegurados, es decir, los trabajadores informales y los estratos de menores recursos pagarán parte de este monto sin recibir nada a cambio. Asimismo, las AFORES cobran una

---

<sup>108</sup> La cuenta individual se integra por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

<sup>109</sup> A. C. Laurell, *op. cit.*, p. 329.

comisión por administrar las cuentas individuales, en promedio esta comisión se calcula en 1.71% del salario del trabajador, mientras que en el esquema anterior el IMSS gastaba 0.63% del salario en la administración de los fondos<sup>110</sup>.

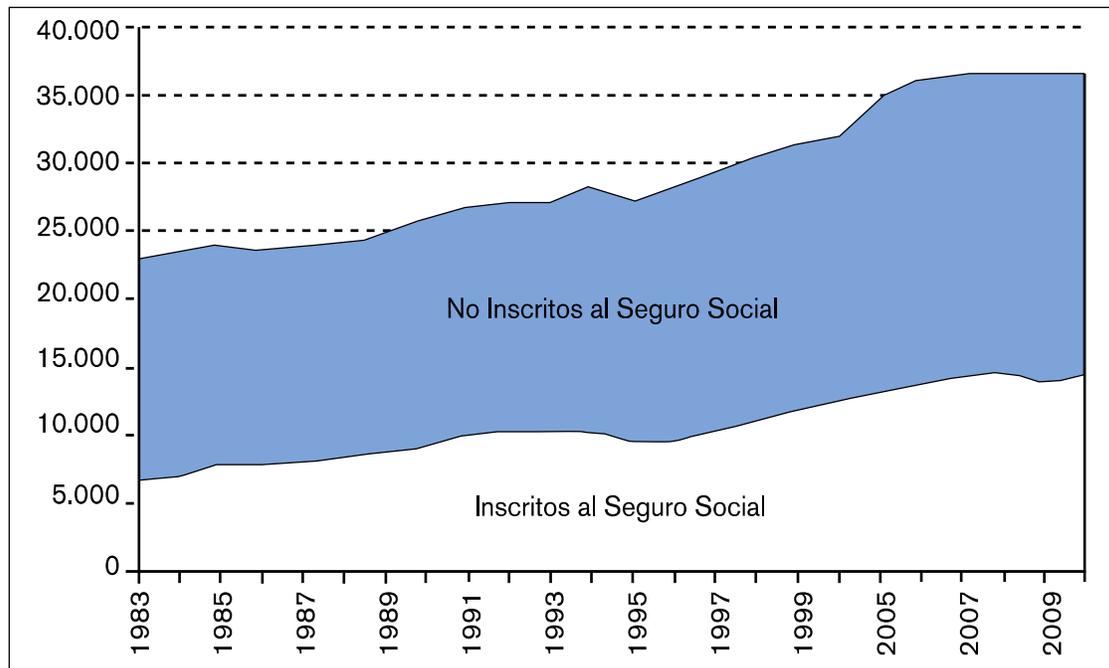
Bajo el nuevo esquema, el monto de la pensión es incierto ya que depende del ahorro individual y de las fluctuaciones en el mercado, a diferencia del anterior esquema redistributivo se determinó una equivalencia estricta entre los ahorros y el monto de la pensión. Otro cambio es el aumento del tiempo de cotización requerido para tener derecho a la pensión mínima, el cual pasó de 500 a 1250 semanas, aproximadamente un aumento de 10 a 25 años.

A pesar de que las principales instituciones (IMSS e ISSSTE) no han logrado cubrir a la totalidad de la población (ver gráfica 5), la seguridad social constituye uno de los pilares más importantes de la política social. La reforma al sistema de pensiones del IMSS implicó un cambio radical en el esquema de seguridad social.

---

<sup>110</sup> *Loc. cit.*

**Gráfica 5. Personal ocupado remunerado total, inscritos y no inscritos al Seguro Social (miles de personas)**



Fuente: Pablo Ruiz Nápoles y Juan Luis Ordaz Díaz, “Evolución reciente del empleo y desempleo en México”, *ECONOMÍAunam*, vol. 8, num.23, p. 100.

Más allá de la privatización, con el nuevo esquema se transitó “de una visión colectivista mediada por el Estado, a una visión individual, y de una concepción solidaria y redistributiva a una basada en el tratamiento atomizado de los afiliados.”<sup>111</sup> La reforma del IMSS eliminó la distribución intergeneracional del riesgo social entre los trabajadores, principio fundamental de un sistema de seguridad social contractual-contributivo.

La reforma del sistema de pensiones, además de ser un claro ejemplo de la transformación conceptual y programática de la política social, señala algunos

<sup>111</sup> S. Gordon, *op. cit.*, pp. 64-65.

cambios en la estructura del régimen político. Por una parte, la influencia de organismos internacionales en la reforma. De acuerdo con Dion, el Banco Mundial promovió la reforma y condicionó su apoyo financiero para superar la crisis de 1994 a la privatización de las pensiones. Sin embargo, “las reformas finales fueron más neoliberales o resultaron en un papel más limitado del Estado mexicano que las propuestas por el Banco Mundial”<sup>112</sup>.

Por otra parte, la reforma fue posible debido a que los principales sindicatos oficiales (CTM y CROM)<sup>113</sup> se encontraban debilitados por la flexibilización del mercado de trabajo y habían dejado de tener una posición privilegiada en el régimen político. Cabe destacar que el ISSSTE no fue incluido en esta reforma debido a que los sindicatos de trabajadores del Estado eran mucho más poderosos (FSTSE, SNTE, SNTSS)<sup>114</sup> y el costo de transición sería mucho más alto debido a la responsabilidad del Estado como empleador<sup>115</sup>.

La transformación del sistema de pensiones del ISSSTE se aplazó durante diez años hasta la reforma a la Ley del ISSSTE en el año 2007. El punto central de esta reforma es, igual que en el caso del IMSS, el paso de un esquema de beneficios definidos financiados colectivamente a uno de financiamiento individual y costo definido (ver anexo 2).

---

<sup>112</sup> M. L. Dion, *op. cit.*, p. 198.

<sup>113</sup> Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)

<sup>114</sup> Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).

<sup>115</sup> *Ibid.*, pp. 189-191.

La reforma del ISSSTE presenta dos diferencias importantes respecto a la del IMSS. Primero, los afiliados al ISSSTE tienen la opción de permanecer bajo el antiguo esquema o incorporarse al nuevo. Segundo, para el manejo de las cuentas se creó un organismo público desconcentrado (PENSIONISSSTE) que fungirá como una AFORE pública durante los tres primeros años y a partir del cuarto año los trabajadores podrán optar por mantener su cuenta en PENSIONISSSTE o elegir otra AFORE.

#### *Programas focalizados de combate a la pobreza*

Debido a la alteración del mercado de trabajo, el objetivo central de la política social se desplazó de la extensión de la seguridad social al combate a la pobreza. En un contexto de insatisfacción social y de transición democrática, la modernización de la política social y el combate a la pobreza comenzaron a ganar relevancia política y a ser un tema primordial en el discurso oficial.

La concepción que se tenía sobre la pobreza se modificó, pasó de ser considerado un problema de distribución del ingreso a ser uno de asignación adecuada de los recursos productivos. Lo que de acuerdo con Duhau, “significa afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos”<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Emilio Duhau, “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al Progreso”, en Valencia Lomelí, Enrique y Gendrau, Mónica, coords., *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Universidad Iberoamericana, 2000, p. 163.

El surgimiento de programas de combate a la pobreza constituye un cambio importante en la concepción sobre el bienestar social ya que implica el reconocimiento de la incapacidad de las instituciones sociales tradicionales para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos sociales. En este apartado abordaré el surgimiento de los programas focalizados de combate a la pobreza en México, en particular el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá-Oportunidades).

Estos dos programas son representativos por distintas razones. Por un lado, el Pronasol fue el primer gran programa anti-pobreza y derivó en la institucionalización del combate a la pobreza en México. Por otro lado, el Progresá-Oportunidades constituye el mejor ejemplo de un programa regido por la racionalidad tecnocrática ya que fue el primer programa de transferencias condicionadas e introdujo mecanismos más avanzados de focalización social.

## PRONASOL

El presidente Salinas de Gortari inició su periodo de gobierno en un contexto de crisis económica, política y social. En 1989 la economía todavía no lograba recuperarse y el sistema político se enfrentó a una fuerte crisis de legitimidad debido a que se acumuló la insatisfacción social, producto del ajuste estructural, con la falta de credibilidad en el proceso electoral que llevó a Salinas a la presidencia.

Como se señaló en el capítulo anterior, Salinas concretó las principales reformas económicas para instaurar el modelo económico neoliberal. Sin embargo, ante la crisis de legitimidad planteó que era posible crecer y distribuir al mismo tiempo, en oposición a la premisa de política económica que sostiene que es necesario crecer primero para distribuir después.

En este sentido la profundización de las políticas de ajuste y el aumento del gasto social eran objetivos compatibles. La articulación de estos “dobles propósitos (crecimiento y distribución, ajuste y legitimación) se lograría, según el discurso oficial, ampliando las funciones del Estado como promotor del desarrollo social”<sup>117</sup>. El gasto en desarrollo social como porcentaje del presupuesto federal aumentó de 11.60% a 19.00% en el sexenio respecto al gobierno anterior, lo cual representó el porcentaje más alto desde 1921<sup>118</sup>.

Las difíciles circunstancias que enfrentaba el país exigían la jerarquización de las necesidades por lo que se establecieron cuatro prioridades sociales del sexenio: la erradicación de la pobreza extrema, garantizar la seguridad pública, dotar de servicios suficientes a los estados y restablecer la calidad de vida en la Ciudad de México. Con 50 por ciento de los hogares en condiciones de pobreza y 18 por ciento en pobreza extrema,<sup>119</sup> el gobierno presentó el Programa Nacional

---

<sup>117</sup> G. M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 139.

<sup>118</sup> Pedro Moreno Salazar, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, en *Sociológica*, año 19, número 54, enero-abril 2004, p. 61.

<sup>119</sup> Carlos Rojas Gutiérrez, “El programa nacional de solidaridad”, en *Revista de Administración Pública*, número 74, mayo-agosto 1989, p. 96.

de Solidaridad (Pronasol) como una nueva estrategia de combate frontal a la pobreza.

El Pronasol, o Solidaridad, constituyó el programa más importante de la administración de Salinas y con él se inauguró un nuevo tipo de programas de combate a la pobreza<sup>120</sup>. El argumento para adoptar una nueva estrategia se basaba en la ineficacia de los anteriores programas que se habían caracterizado por ser excesivamente burocráticos, centralizados, paternalistas y corporativos, lo cual no había permitido la cooperación entre ciudadanos y gobierno.

La nueva estrategia pretendía eludir los antiguos arreglos corporativo-clientelares y adoptaba mecanismos descentralizados de gestión en los que se buscaba el fortalecimiento de la participación social, así como esquemas que permitieran dirigir el gasto social para atender las necesidades más apremiantes.

Con la finalidad de evitar las ineficiencias de los mecanismos burocráticos el programa comenzó a operar con una estructura paralela a las instituciones sociales y bajo el control directo del presidente. Sin embargo, en contra de lo que se buscaba, la estructura burocrática aumentó hasta llegar a la institucionalización del programa en 1992 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

El objetivo del Pronasol consistía en elevar el nivel de vida de la población por vías productivas, lo cual se lograría mediante la creación de un piso social básico (educación, salud, alimentación y vivienda) que promoviera la generación

---

<sup>120</sup> Cabe señalar que el PRONASOL no fue el primer programa selectivo de combate a la pobreza ya que tiene sus antecedentes en el PIDER y la COPLAMAR.

de empleos productivos en las comunidades. De acuerdo con el coordinador del programa, “las acciones de bienestar no son para sustituir el trabajo productivo, sino para apoyar ese tránsito a la autosuficiencia en las necesidades más elementales y cumplir con las obligaciones sociales del Estado mexicano”<sup>121</sup>.

El Pronasol se caracterizó por la multiplicidad de programas y acciones (ver anexo 3) para atender un amplio conjunto de necesidades como salud, educación, alimentación, vivienda, servicios urbanos y acceso al empleo, para lo cual el programa se estructuró en tres vertientes: Solidaridad para el Bienestar Social, enfocado en disminución de pobreza, Solidaridad para la Producción, centrado en abasto alimentario y Solidaridad para el Desarrollo Regional, enfocado en infraestructura.

El programa declaró como población objetivo a todos los individuos del medio rural y urbano en condición de pobreza, sin embargo, los esfuerzos del programa se centrarían en los núcleos de población en condiciones de pobreza extrema constituidos por comunidades indígenas, campesinos en zonas de baja producción agrícola y habitantes que se asientan en la periferia de las ciudades<sup>122</sup>.

A pesar de la publicidad que se le dio a los logros del Pronasol y al aumento de los recursos<sup>123</sup>, conforme avanzó el sexenio el programa comenzó a ser criticado por su ineficacia y por ser utilizado con fines electorales. Como ya se ha

---

<sup>121</sup> C. Rojas, *op. cit.*, p. 97.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>123</sup> Los recursos destinados al programa aumentaron de 1, 640 millones de nuevos pesos (0.32% del PIB) en 1989 a 9, 233 millones (0.73% del PIB) en 1994. Gordon, *op. cit.*, p. 70.

señalado, la elección de 1988 demostró la debilidad de los sectores corporativos que hasta entonces habían conformado la principal base de apoyo del PRI.

Diversos autores (Pardo, 1996; Laurell, 2003; Dion, 2002) sostienen que el Pronasol fue diseñado como un mecanismo neocorporativo para construir nuevas bases de apoyo popular entre los sectores urbanos informales desorganizados y los campesinos pobres que quedaran fuera de las organizaciones existentes. Mediante el Pronasol se buscaba generar apoyo electoral de base territorial en sustitución del antiguo apoyo sectorial basado en beneficios a la seguridad social para los trabajadores formales.

El principio descentralizador resultó en la práctica en un fuerte control centralizado en la asignación y distribución de los recursos. Horcasitas y Weldon demostraron empíricamente que en particular para las elecciones de 1991 la distribución de los recursos del programa a los estados respondió más a las variables políticas y electorales que a los indicadores de pobreza<sup>124</sup>.

El primer gran programa de combate a la pobreza se caracterizó por la asignación política de los recursos, por la centralización de las decisiones y por el aumento de los mecanismos burocráticos. De acuerdo con Pardo, el programa “terminó significando el mejor ejemplo de decisión centralizada, burocrática y de control político, aunque sustentada en nuevas alianzas que ni siquiera tuvieron

---

<sup>124</sup> Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon, “Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. XII, núm. 34, p. 1994.

suficiente tiempo para consolidarse”<sup>125</sup>. Finalmente el Pronasol fue desmantelado en la siguiente administración, la crisis de 1994-1995 provocó un fuerte rechazo al presidente y, por lo tanto, al Pronasol ya que éste era identificado por la población como un programa personal de Salinas.

## PROGRESA-OPORTUNIDADES

En un contexto de profunda crisis, la administración de Zedillo (1994-2000) se distanció más claramente de la lógica expansionista de las políticas de bienestar anteriores basadas en el control burocrático y corporativo, en cambio, se apegó a los principios de eficiencia y productividad. Bajo el nuevo esquema, el crecimiento de las políticas sociales está supeditado al control de las finanzas públicas y a la selectividad social y programática.

En 1997 se creó el Progresá con el objetivo de apoyar a las familias en condiciones de pobreza extrema mediante el mejoramiento de oportunidades en educación, salud y alimentación. De acuerdo con las reglas de operación del programa, estos rubros constituyen una “triada estratégica de acciones para el combate a la pobreza extrema. Además de los beneficios sociales y privados que representa la inversión en cada uno de esos componentes, sus efectos se

---

<sup>125</sup> María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del presidente”, en *Foro Internacional*, Vol.36, Núm.1/2, enero-junio 1996, p. 300.

multiplican y potencian recíprocamente por las interrelaciones positivas que los vinculan”<sup>126</sup>.

El Progres-Oportunidades se ha consolidado como uno de los programas más importantes de combate a la pobreza, ha logrado mantenerse durante tres administraciones y ha sido utilizado como modelo para el diseño de otros programas en América Latina. En casi 15 años de operación el programa ha sufrido algunas modificaciones aunque éstas han sido más de forma que de fondo.

En el año 2002 el Progres-Oportunidades cambió de nombre a Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, en esta nueva etapa se realizaron considerables esfuerzos para mejorar el método de selección de beneficiarios, ampliar la cobertura a localidades urbanas y aumentar el presupuesto destinado a los beneficiarios.

La creación de Oportunidades constituyó, más que un programa nuevo, la ampliación de Progres-Oportunidades ya que éste no se modificó en términos conceptuales, es decir, la conceptualización de la pobreza y los medios adecuados para combatirla siguieron siendo los mismos<sup>127</sup>. Asimismo, el objetivo central y los componentes del programa se mantuvieron enfocados en el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y alimentación<sup>128</sup>. (ver anexo 4)

---

<sup>126</sup> Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el año 2000.

<sup>127</sup> I. Banegas, *op. cit.*, p. 79.

<sup>128</sup> Si bien el objetivo no se modificó en términos reales, cabe señalar que a partir del año 2000 en la retórica gubernamental se abandonó el objetivo de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y se comenzó a presentar al Progres-Oportunidades como un programa de reducción de la pobreza presente.

En este trabajo interesa destacar las innovaciones que introdujo el diseño del Progres-Oportunidades en los programas anti-pobreza ya que constituyó uno de los primeros Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas (PTEC) en América Latina. De acuerdo con Valencia y Banegas (Valencia Lomelí, 2008; Banegas, 2011) este tipo de programas presentan las siguientes características y visión sobre la pobreza que los diferencian de los programas tradicionales:

1) la transmisión intergeneracional de la pobreza es producto de la falta de inversión en capital humano, 2) intervenciones del lado de la demanda, 3) las acciones son una combinación de transferencias condicionadas monetarias y en especie, 4) el objeto de intervención es el hogar, 5) las transferencias tienen como fin disminuir posibles externalidades negativas, y 6) la asignación de beneficios es focalizada.

Primero, el diseño del Progres-Oportunidades parte del supuesto de que la falta de inversión en capital humano (educación, salud, alimentación) es una de las principales causas de la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por lo que la inversión en las capacidades básicas de las personas les “permitiría adquirir las habilidades y aptitudes necesarias para que con su esfuerzo personal, alcancen una vida plena y autosuficiente”<sup>129</sup>.

Segundo, las intervenciones están dirigidas a la demanda. Los programas anteriores privilegiaban el desarrollo de las comunidades mediante subsidios a la oferta de bienes y servicios, mientras que los programas de transferencias buscan

---

<sup>129</sup> Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el año 2000.

desarrollar las capacidades de los individuos. En particular, las transferencias monetarias buscan compensar la posición de los individuos en el mercado, restituir su capacidad de decisión y evitar distorsiones en el mercado.

Tercero, se combinan herramientas tradicionales de asistencia social (entrega en especie con una visión de corto plazo) con mecanismos de promoción de desarrollo humano (transferencias en efectivo condicionadas con una visión de mediano y largo plazo). Las transferencias o el acceso a bienes y servicios está condicionado a cambios específicos en el comportamiento alimentario, educativo y sanitario de las familias.

El condicionamiento de los beneficios busca orientar a los hogares a tomar decisiones más eficientes en términos educativos basadas en cálculos racionales de costo-beneficio. Por ejemplo, en materia de educación la familia beneficiaria recibe las transferencias a condición de inscribir a los niños a la escuela y asegurar su asistencia.

Cuarto, la unidad de atención es el hogar ya que se considera como el punto central en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las intervenciones públicas dirigidas al hogar buscan romper el círculo vicioso de la pobreza. El papel de la mujer se considera fundamental para la transformación del comportamiento de las familias, mientras que los beneficios son dirigidos principalmente a los niños y jóvenes.

Quinto, las transferencias buscan disminuir las externalidades negativas. Las becas del programa constituyen únicamente una compensación a las familias

afectadas por la pérdida de ingresos, por ejemplo, las becas cubren los ingresos que percibirían los hogares si los niños trabajaran en lugar de ir a la escuela. En este sentido, el monto de las transferencias se determina por los valores promedio de bienes y servicios en los medios rural y urbano.

Por último, frente a la ineficacia de las políticas tradicionales para garantizar la cobertura universal de servicios se introdujeron mecanismos de focalización con el objetivo de canalizar los recursos a los más pobres. Los apoyos focalizados parten de que se cuenta con recursos limitados y de que no existe un acceso equitativo a los bienes o servicios para toda la población, por lo que “sólo una direccionalidad intencionada ayuda a que quienes menos tienen puedan superar los obstáculos para el aprovechamiento de los apoyos”<sup>130</sup>.

Para dirigir los apoyos a poblaciones específicas se utilizan diversos mecanismos, sin embargo, los más utilizados son la focalización geográfica y la individual<sup>131</sup>. La focalización geográfica tiene como principio fundamental la selección de zonas caracterizadas por perfiles más homogéneos de la población en comparación con la situación que prevalece en el resto del territorio. La delimitación se realiza con base en la medición de marginación y la concentración de hogares en pobreza<sup>132</sup>.

Por otra parte, la focalización individual mediante comprobación de medios

---

<sup>130</sup> Daniel Hernández, *La focalización como estrategia de política pública*, Secretaría de Desarrollo Social. Serie: documentos de investigación, número 25, noviembre 2005, p. 8.

<sup>131</sup> También existen mecanismos de auto-focalización y focalización participativa o comunitaria.

<sup>132</sup> D. Hernández, *op. cit.*, p 16.

consiste en la recolección de información sobre las características del hogar y de las condiciones socioeconómicas y demográficas de sus miembros para determinar si cumplen con los requisitos de elegibilidad del programa. Con la información recolectada se estima el ingreso per cápita de los miembros del hogar y se compara con una línea de pobreza establecida para identificar si el hogar se encuentra o no en situación de pobreza.

La focalización de apoyos se ha convertido en una de las principales herramientas de los programas contra la pobreza<sup>133</sup> y también es uno de los elementos más debatidos de la nueva política social. La focalización, más allá de ser una decisión técnica sobre la asignación óptima de recursos limitados, implica un cambio conceptual sobre la forma en la que los recursos se distribuyen. Las políticas generalistas con fines redistributivos que giraban en torno a una idea de ciudadanía se convierten en apoyos individuales basados en la confianza en el mercado<sup>134</sup>.

El uso de herramientas de focalización es un cambio conceptual y técnico importante, sin embargo, el debate ha quedado reducido a una falsa dicotomía entre universalismo y focalización<sup>135</sup>. En el periodo de mayor auge de las políticas universales (fragmentadas) coexistían políticas focalizadas, mientras que algunos programas focalizados, en particular los programas de transferencias

---

<sup>133</sup>Actualmente todos los programas a cargo de la Sedesol utilizan algún mecanismo de focalización.

<sup>134</sup> Thandika Mkandawire, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper, num. 23, diciembre 2005, pp. 1-2.

<sup>135</sup> I. Banegas, *op. cit.*, p. 72.

condicionadas, dependen de la ampliación de servicios públicos universales como educación y salud.

A partir de los años noventa la política social tiende a concentrarse retóricamente en el combate a la pobreza mientras se abandona la pretensión de garantizar derechos sociales al conjunto de la población<sup>136</sup>. El surgimiento e institucionalización de programas contra la pobreza introduce una concepción diferente sobre la función de bienestar de la política social y de sus mecanismos para redistribuir los recursos.

En suma, en las últimas dos décadas se llevaron a cabo una serie de reformas en materia social que se caracterizan por: 1) un cierto grado de descentralización, principalmente en materia de salud, educación, infraestructura social y combate a la pobreza; 2) la reforma financiera y operativa de la seguridad social, en particular la privatización de las pensiones del IMSS; 3) la reducción de la política social, en términos retóricos, al combate a la pobreza mediante programas focalizados y de transferencias condicionadas y; 4) la reducción de los subsidios a la oferta de bienes y servicios básicos y el aumento de los subsidios a la demanda (transferencias en efectivo).

---

<sup>136</sup> Una excepción importante a esta tendencia lo constituye la creación, en 2004, del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular SP). El SP ha avanzado hacia la afiliación universal en instituciones de salud de personas no derechohabientes y en la constitución de un paquete básico de salud. No obstante, el SP ha sido criticado por la heterogeneidad de la calidad de los servicios de salud y por no constituir un sistema de cobertura universal de servicios médicos.

Ver Enrique Valencia Lomelí, David Foust y Darcy Tetreault, *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, CEPAL-ONU, Colección Documentos de proyecto, abril 2012, p. 51.

En conjunto estas reformas marcan una tendencia hacia un nuevo arreglo en la distribución de las responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la sociedad. El Estado abandonó su papel tutelar y, bajo una racionalidad tecnocrática, la política social se limitó a promover el trabajo y la responsabilidad individual. De acuerdo con Banegas, la política social “en términos neoliberales se reduce a integrar a los individuos al mercado por medio del aprovisionamiento de competencias (capital humano) y a paliar las externalidades negativas que la transformación de la economía pueda traer a grupos sociales específicos”<sup>137</sup>.

#### **4.2 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y EL GASTO SOCIAL**

El objetivo principal de la política social es mejorar las condiciones de vida de la población. Para valorar la efectividad del gobierno en la redistribución de los recursos de bienestar se debe tomar en cuenta dos aspectos, por un lado, la proporción de los recursos totales que son destinados al desarrollo social y, por otro, en qué medida estos recursos han logrado satisfacer las necesidades básicas de la población. En este apartado analizaré los recursos destinados al sector social en relación con la evolución de los indicadores oficiales de pobreza en las últimas décadas.

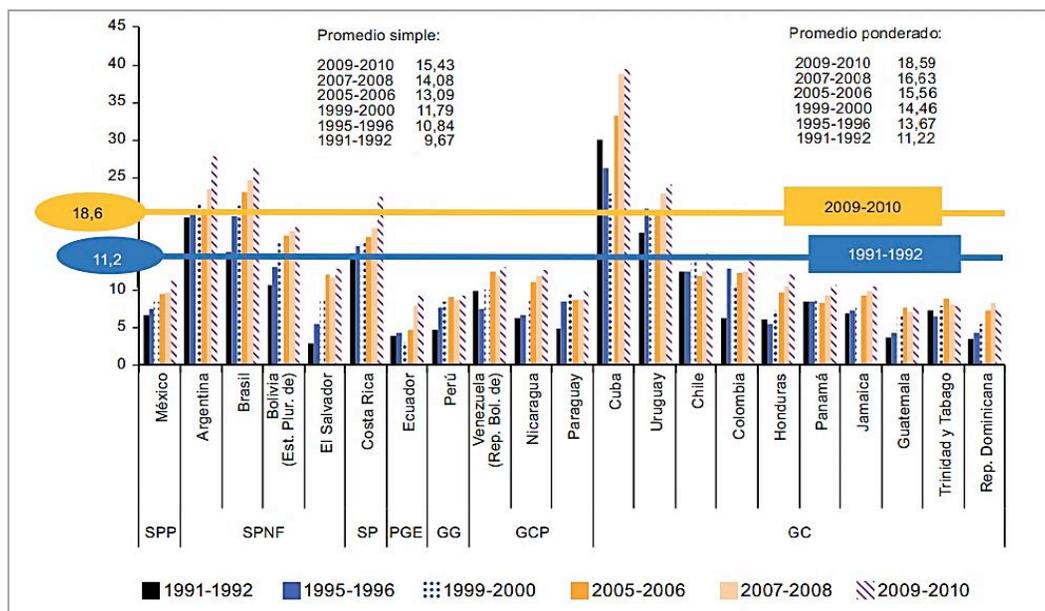
De acuerdo con la CEPAL, entre los países de América Latina existe un “reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia

---

<sup>137</sup> I. Banegas, *op. cit.*, p. 38.

del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico”<sup>138</sup>, lo cual ha llevado a los países de la región a aumentar el gasto social en las últimas dos décadas, como se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 6. Evolución del gasto público social como proporción del PIB en América Latina y el Caribe (1991-1992 a 2009-2010)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina 2012”, (1 de mayo, 2013: [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/.../PanoramaSocial2012DoCl-Rev](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/.../PanoramaSocial2012DoCl-Rev)), p. 41.  
 GC: Gobierno central; GCP: Gobierno central presupuestario; GG: Gobierno general; PGE: Presupuesto general del Estado; SP: Sector público (total); SPNF: Sector público no financiero; SPP: Sector público presupuestario.

El aumento del gasto público, y por lo tanto del social, está condicionado por las oscilaciones del desempeño de la economía. En México, a pesar de que el

<sup>138</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina 2011”, (3 de mayo, 2013: [www.eclac.org/.../xml/.../PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf](http://www.eclac.org/.../xml/.../PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf)), p. 156.

gasto público ha sufrido desaceleraciones relacionadas con las crisis internas (1994-1995) y externas (2008), los recursos destinados al sector social han registrado un aumento relativamente estable si se considera en relación con el gasto público total (ver gráfica 7), es decir, el gasto social ha sido defendido más que el gasto no social<sup>139</sup>.

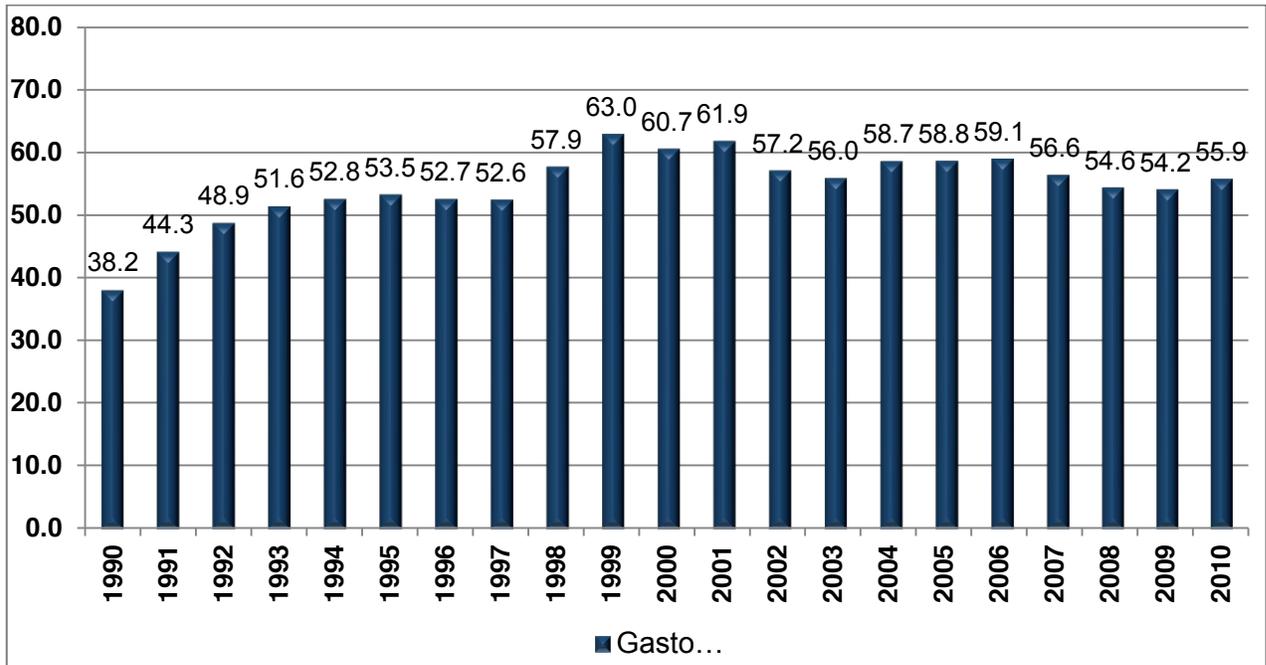
Sin embargo, cuando se considera la proporción de recursos destinados al desarrollo social en relación con el PIB, México se encuentra muy por debajo del promedio de los países de la región (ver gráfica 6) y se ubica en el último lugar entre los países miembro de la OCDE. En el año 2011 México destinó 7.7% del PIB a desarrollo social mientras que el promedio de la OCDE fue de 21.7%<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Cabe señalar que esto se debe a que la Ley General de Desarrollo Social establece que (Art. 20) el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto se deberá incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del producto interno bruto en los Criterios Generales de Política Económica y en congruencia con la disponibilidad de recursos a partir de los ingresos que autorice el Congreso al Gobierno Federal. Ley General de Desarrollo Social. Última reforma D.OF. 8 de abril de 2013.

<sup>140</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "StatExtracts", (25 de abril, 2013: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG))

Gráfica 7. Gasto social como porcentaje del gasto público total



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Gasto social en América Latina y el Caribe. Portal de inversión social en la región”, (30 de enero, 2012: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores>)

Durante las últimas dos décadas el comportamiento del gasto social en México ha sido relativamente estable y, en promedio, absorbe más de la mitad del total de los recursos públicos. La mejor manera de valorar la efectividad del gasto social en la redistribución de los recursos de bienestar es mediante la identificación de la población que no logra satisfacer sus necesidades básicas, es decir, medir la pobreza.

En México, a partir de los noventa diferentes dependencias crearon sus propios indicadores de bienestar y de pobreza con el fin de identificar a la población afectada por las políticas de ajuste y la crisis económica. Ante la diversidad de metodologías y fuentes de información utilizadas, la Sedesol

instauró en el año 2001 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) con el objetivo de crear una metodología oficial de la pobreza en México.

El CTMP desarrolló una metodología preliminar basada en líneas de pobreza por ingresos, la cual “refleja el porcentaje de la población, en un cierto ámbito, que no cuenta con los recursos monetarios suficientes para adquirir los bienes y servicios considerados como necesarios en su entorno social”<sup>141</sup>. A partir de este método se establecieron tres niveles de pobreza: alimentaria, de capacidades y de patrimonio (ver anexo 5).

No obstante, la medición oficial de la pobreza se formalizó con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (2004) en la que se establecieron los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza (art.36) bajo una metodología multidimensional (ver anexo 6). Asimismo, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) como organismo autónomo para llevar a cabo la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales.

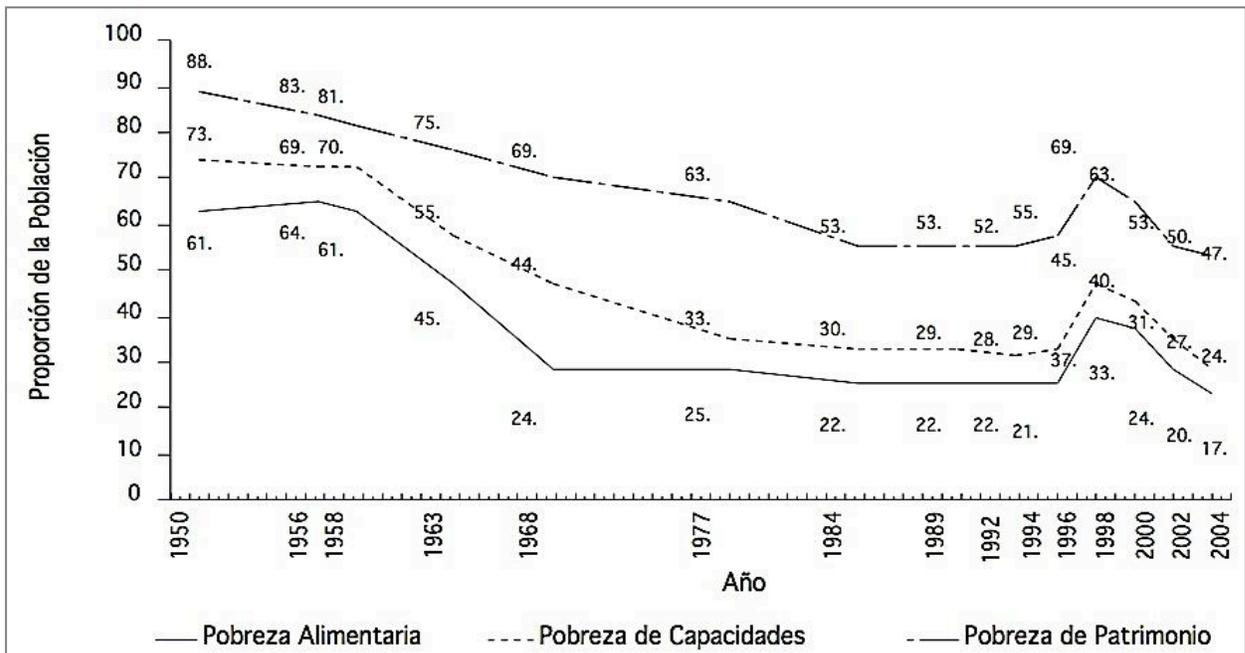
El Coneval sustituyó la metodología de pobreza por ingresos por la medición multidimensional de la pobreza en el año 2011, sin embargo, continúa calculando la pobreza por ingresos ya que ésta permite realizar un análisis comparativo con estimaciones previas. Un ejemplo de esto es la serie histórica

---

<sup>141</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “La pobreza por ingresos en México”, (9 de mayo, 2013: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/POBREZA\\_INGRESOS\\_MEXICO\\_WEB](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB)), p. 11.

sobre pobreza (1950-2004) de Székely, la cual nos permite tener un panorama bastante amplio de la evolución de la pobreza en las últimas cinco décadas.

Gráfica 8. **Pobreza en México 1950-2004**

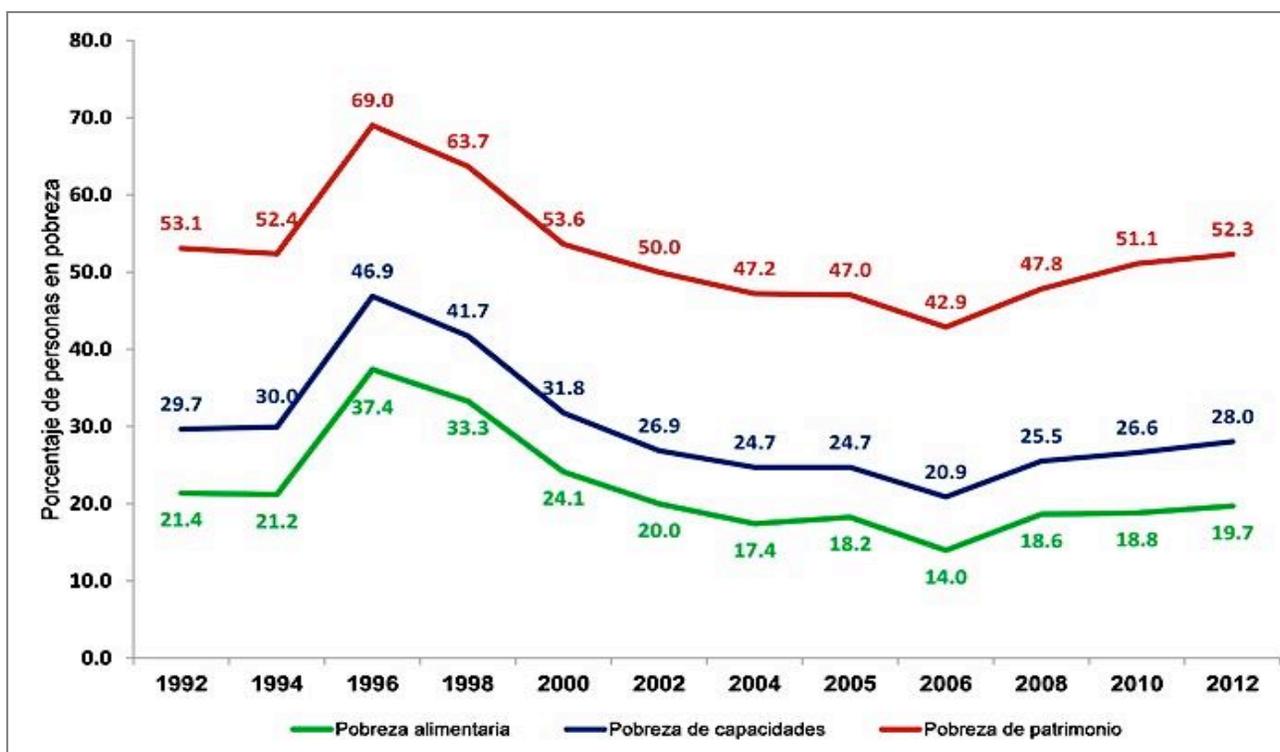


Miguel Székely, *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie: documentos de investigación, número 24, julio 2005, p. 16.

Como se observa en la gráfica 8, la pobreza disminuyó, con algunas interrupciones, de manera importante en el periodo. Entre 1950 y 1984 se observa una disminución continua y considerable, en particular respecto a la pobreza alimentaria. Entre 1984 y 1994 se presenta un periodo de estancamiento producto de la crisis de la deuda. Posteriormente, como resultado de la crisis de 1994, se observa un fuerte incremento de la pobreza entre 1996 y 1998. En 1996 la pobreza alcanzó niveles similares a los de 30 años antes, de hecho en ese año se

registró el mayor nivel de pobreza en términos absolutos de todo el periodo (1950-2004)<sup>142</sup>.

Gráfica 9. **Porcentaje de personas en pobreza por la dimensión de ingreso (1992-2012)**



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), "Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012", (20 de septiembre, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>)

Finalmente, en la gráfica 9 se observa que después de la crisis la pobreza se redujo de manera constante a partir de 1998 y llegó a su nivel más bajo en el año 2006. Sin embargo, debido a los efectos de la crisis financiera mundial la

<sup>142</sup> Miguel Székely, *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie: documentos de investigación, número 24, julio 2005, p. 7.

pobreza muestra una tendencia creciente desde el 2007. Los últimos datos de la serie oficial arrojan que el 52.3% de la población (61, 350, 435 personas) se encuentra en situación de pobreza patrimonial, 28% en pobreza de capacidades (32, 881, 564 personas), y el 19.7% en pobreza alimentaria (23, 088, 910 personas).<sup>143</sup>

Si tomamos en cuenta la serie de Székely y los datos del Coneval, es posible señalar que en los últimos 62 años el porcentaje de la población en situación de pobreza patrimonial no ha sido menor al 42.7%, esto nos demuestra el carácter estructural de la pobreza en México. Por otra parte, los datos presentados muestran que la reducción de la pobreza es pro-cíclica, es decir, está ligada a periodos de crecimiento sostenido, mientras que en periodos de crisis o estancamiento la población de menores recursos es la más afectada.

Fuertes crisis, como la de 1994, pueden destruir los avances que se habían logrado en varias décadas. El crecimiento económico sólido y la creación de empleo son condiciones necesarias, más no suficientes, para atender las necesidades básicas de la población y reducir la pobreza, como se puede ver en la gráfica 8.

En este capítulo se analizó la transformación de la política social en México en las últimas dos décadas. La reforma social emprendida a partir de la década de los noventa constituye una concepción diferente del bienestar y del papel del

---

<sup>143</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012" (28 de mayo, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>).

Estado. Por medio de los proceso de descentralización, privatización y focalización se llevó a cabo una redistribución de la atención de las necesidades sociales entre el Estado, el mercado y la sociedad. Asimismo, se demostró que el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (objetivo de bienestar) está supeditado a las funciones de legitimación y acumulación de la política social.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo he analizado la transformación de la política social desde una perspectiva integral que toma en cuenta la interacción entre sus diversas funciones y dimensiones. Argumento que la organización y distribución de los recursos de bienestar por parte del Estado está determinada por los objetivos del modelo económico (acumulación de capital) y de legitimación política.

En este sentido, la transformación de la política social en las últimas décadas se explica como consecuencia de la adopción de un nuevo modelo económico y de la redefinición de las funciones del Estado. La modificación de la intervención social del Estado produjo, a su vez, un nuevo arreglo en la distribución de las responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Como analizo en el segundo capítulo, la crisis del Estado de bienestar en los países de Europa occidental y el ascenso del modelo neoliberal configuraron una nueva tendencia de prácticas político-económicas. Bajo el nuevo modelo, el mercado se considera el mejor mecanismo de asignación de recursos, mientras que el papel del Estado se reduce a preservar el marco institucional que permita el libre mercado y la competencia.

Diversos factores económicos (estructurales) y sociales alteraron el contexto normativo sobre el que se planeaban las políticas de bienestar. Entre los factores económicos se encuentran la crisis fiscal, el desequilibrio demográfico y la

movilidad del capital. Los factores sociales responden al cambio de principios y valores sobre la relación entre bienestar y trabajo y a los límites de la intervención del gobierno.

La adopción del modelo neoliberal y la renovada confianza en las virtudes del sector privado derivaron en un nuevo marco institucional en el que la política social se rige por los valores y mecanismos de la economía de mercado. Las políticas sociales universalistas y dirigidas a la protección del trabajo, propias del Estado de bienestar, transitaron hacia políticas selectivas de provisión privada de servicios diseñadas para promover el trabajo y la responsabilidad individual.

A partir de la década de los ochenta la mayoría de las democracias capitalistas comenzaron a adoptar, en diferentes grados, los valores y prácticas del nuevo modelo. La transformación de la política social en México se ubica en esta corriente de cambios estructurales a nivel internacional. En este estudio he analizado por qué se ha transformado la política social en el país, cómo sucedió y qué cambió.

En México se pueden identificar las siguientes causas de la transformación de la política social: el cambio del modelo proteccionista por uno de economía abierta, el desequilibrio económico a partir de los años setenta, el debilitamiento del régimen político y el declive de la estructura social corporativa. Este conjunto de cambios requirió de una estrategia diferente de intervención social.

El proceso de transformación de la política social se llevó a cabo en medio de recurrentes crisis económicas y bajo la influencia de instituciones financieras

internacionales, como el FMI y el BM. Estas instituciones impulsaron, por un lado, la reforma de la administración pública para reducir el tamaño del aparato gubernamental y, por otro lado, utilizar la política social para compensar a la población más afectada por el ajuste de la economía.

Este proceso se puede dividir en dos periodos, el primero, entre 1982 y 1988, representó una fase de contracción de la política social debido a que se redujo de manera importante el gasto social y se eliminaron diversos programas sociales. A partir de 1989 se puede identificar un segundo periodo caracterizado por la introducción de una serie de reformas en materia social, entre las que destacan la descentralización de responsabilidades a los gobiernos locales, la privatización de algunas funciones y operaciones lucrativas y la creación de programas focalizados de combate a la pobreza.

Este conjunto de reformas puede entenderse como la contraparte, en materia social, de las reformas económicas iniciadas en los ochenta. A lo largo de este trabajo estudié a profundidad las causas y el proceso de transformación de la política social, por lo que a continuación me centraré en indicar qué cambió en términos conceptuales y programáticos.

Cabe señalar que considero la transformación de la política social como un proceso de continuidades y cambios en múltiples dimensiones, y no como uno lineal y de modificaciones absolutas. Los principales cambios ocurrieron en cuatro dimensiones de la política social que analizo a continuación: enfoque, ideario social, institucionalidad y cobertura.

## *Enfoque*

El objetivo principal de la política social se modificó de manera importante. Hasta la década de los ochenta, ésta se había orientado hacia la integración social y económica de amplios sectores de la población. En el periodo de mayor crecimiento económico del modelo ISI se consideró que el aumento del empleo formal y un fuerte sistema de seguridad social contributivo serían suficientes para atender las necesidades sociales. Debido a lo anterior, la política social se enfocó en proteger a los sectores formales mediante beneficios a la seguridad social.

A partir de la década de los ochenta, frente a la crisis del modelo proteccionista y el aumento del desempleo, la política social se orientó a atender a grupos sociales específicos afectados por el ajuste económico. Estos grupos, principalmente la población rural y sectores urbanos informales, habían quedado fuera de las organizaciones existentes. Como resultado, el gobierno se enfocó en combatir la pobreza mediante programas focalizados.

La política social dejó de enfocarse en beneficiar principalmente a los sectores formales para concentrarse en combatir la pobreza de manera directa. La pobreza pasó de ser considerada un problema de distribución del ingreso a ser uno de asignación adecuada de los recursos productivos. Como consecuencia, la legitimidad se busca ahora en la eficiencia en el uso de los recursos y en la atención de la pobreza extrema.

### *Ideario social*

La estrategia de intervención social que el Estado adopta se sustenta en un conjunto de valores y principios, en cierta concepción sobre el bienestar y la forma en la que debe distribuirse la responsabilidad social entre el Estado, el mercado y la sociedad. En este sentido, es posible identificar un cambio conceptual en la política social a partir del modelo neoliberal.

La política social del modelo proteccionista tenía como objetivo la integración social y se regía por los principios de igualdad, solidaridad y justicia distributiva. La atención de las necesidades sociales era una responsabilidad colectiva, el mejor ejemplo de esta concepción lo constituyen los sistemas universales de protección social que se desarrollaron en algunos países de Europa occidental.

En oposición a esta concepción colectivista, la política social bajo el modelo neoliberal parte de que la mejor manera de lograr el bienestar es mediante la libertad individual en el mercado. La intervención social, regida por los valores de eficiencia y productividad, se reduce a promover la participación en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva se considera que todos cuentan con las mismas oportunidades para favorecerse de la competencia en el mercado, por lo que la satisfacción de las necesidades es un asunto de esfuerzo y responsabilidad individual.

### *Institucionalidad*

Durante el modelo proteccionista, la elaboración de las políticas sociales respondía a una lógica predominantemente política. El gobierno se enfocaba más en los resultados de la intervención social, para mantener la legitimidad y el control políticos, que en los instrumentos. En este sentido, las políticas sociales se caracterizaban por ser clientelares, burocráticas y centralizadas.

La redefinición del papel del Estado condujo a la modernización de la política social, la cual comenzó a adoptar valores y mecanismos de mercado. Bajo el modelo neoliberal, la política social se define por una lógica instrumental y económica y se guía por los criterios de eficiencia y productividad. El diseño de las políticas sociales pasó de una racionalidad política, guiada por una lógica de redistribución, a una tecnocrática, regida por la eficiencia en el uso de los recursos.

En oposición al centralismo y clientelismo del modelo anterior, a partir de los años ochenta se impulsaron procesos parciales de descentralización de responsabilidades a los gobiernos locales y se adoptaron mecanismos de focalización en la distribución de los apoyos. Sin embargo, la descentralización resultó ser limitada ya que sólo se desconcentraron algunos servicios, como educación y salud, mientras que la toma de decisiones sigue siendo centralizada.

Por otra parte, la asignación racional de los recursos mediante mecanismos de focalización no logró erradicar el uso clientelar de los apoyos sociales, el cual se adaptó a la nueva racionalidad. Del clientelismo basado en corporaciones y

organizaciones sociales se pasó a clientelas individuales, focalizadas mediante los programas de combate a la pobreza.

### *Cobertura*

La cobertura es una de las principales características que se utiliza para evidenciar la transformación de la política social de los últimos años. Sin embargo, la falsa dicotomía que suele plantearse entre universalismo y focalización resulta en una concepción imprecisa sobre los cambios en la política social.

El discurso universalista de la política tradicional produce una visión distorsionada de lo que ocurría en la práctica. La política social tradicional pretendía lograr la provisión universal y homogénea de bienes y servicios públicos. Sin embargo, al estar ligada a los sectores formales corporativos, en la práctica, la prestación de servicios era segmentada y excluyente. Por lo tanto, resulta equivocado caracterizar la política social tradicional como universalista.

El uso de mecanismos y herramientas más sofisticados para focalizar los apoyos constituye uno de los aspectos más evidentes de la modificación de la política social bajo el modelo neoliberal. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que tanto en el modelo tradicional como en el neoliberal coexisten, en diferentes medidas, mecanismos de focalización y la pretensión de ampliar la cobertura de servicios públicos universales como la educación y la salud.

En suma, en las últimas dos décadas la política social se ha transformado, tanto en términos conceptuales (objetivos, principios y valores), como programáticos (mecanismos y prácticas). Como resultado de lo anterior se produjo un nuevo arreglo en la distribución de los recursos de bienestar en el que el Estado abandonó su papel tutelar y comenzó a delegar sus responsabilidades a otros actores como el mercado, la familia y la comunidad. No obstante, esta transformación no ha sido absoluta sino que se ha dado en diferentes grados. En términos conceptuales el cambio ha sido sustantivo, mientras que en la práctica el resultado ha sido una combinación de mecanismos del enfoque tradicional y del neoliberal.

Es posible concluir que la política social, tanto en el enfoque proteccionista como en el neoliberal, coincide en materializar derechos sociales mediante la transferencia de efectivo o servicios, de manera directa e indirecta, a través de agentes públicos o privados. La diferencia radica en que los fundamentos centrales de estas estrategias apuntan en sentidos diferentes.

Cabe destacar dos aspectos que han persistido a pesar del cambio de estrategia. El primero es el carácter estratificado y fragmentado de la política social. En diversos rubros la política social acentúa las desigualdades existentes al otorgar servicios sociales con distintos niveles de calidad entre regiones, entre el medio rural y el urbano y entre trabajadores formales e informales, en lugar de garantizar derechos sociales iguales para todos.

El segundo aspecto es el uso clientelar de los programas sociales, en particular de los de combate a la pobreza. El clientelismo es una práctica que continúa con el nuevo modelo y a pesar de la alternancia en el poder ejecutivo. En los últimos años se ha señalado el uso clientelar de programas sociales en los tres órdenes de gobierno a cargo de diversos partidos políticos. En muchas ocasiones, los apoyos no llegan a quienes corresponde sino a quienes más conviene a estos actores políticos, con lo cual se reduce la credibilidad en los programas sociales.<sup>144</sup>

### *Perspectivas a futuro*

La reducción de la pobreza depende del aumento sostenido del poder adquisitivo del ingreso como resultado de mejoras en el crecimiento económico, el empleo, la productividad, la inversión y la estabilidad de precios (en particular de los alimentos). Sin embargo, el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas debido a que éste no beneficia de manera automática a toda la población.

Como resultado de lo anterior, la política social es una herramienta fundamental para organizar y distribuir de manera más equitativa los recursos de bienestar entre la población. Actualmente, el esfuerzo del gobierno parece

---

<sup>144</sup> Ver: Jonathan Fox y Libby Haight, “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”, en Gómez-Álvarez, David, coord., *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2009.

enfocarse en atacar las consecuencias o síntomas de la pobreza y no sus causas. En los últimos años ha aumentado la creación de programas sociales en los tres órdenes de gobierno.<sup>145</sup>

Tener más programas no necesariamente se traduce en una mejor atención de las necesidades, sino que puede reflejar un uso ineficiente de los recursos, dispersión de esfuerzos y falta de coordinación, tanto entre instancias federales como entre los tres órdenes de gobierno. Ante demandas crecientes y recursos escasos, resulta primordial lograr un uso más eficiente del gasto mediante la alineación y mejora de la gestión de los programas.

La pobreza en México es un problema estructural, por lo que la estrategia de intervención social no debe atender únicamente las necesidades presentes sino las carencias heredadas a través de varias generaciones. Los programas de combate a la pobreza deben ser complementarios a los esfuerzos dirigidos a fortalecer las instituciones sociales para extender la cobertura y lograr la homogeneización de la calidad de los servicios.

Es necesario adoptar una visión integral de la política social que esté orientada a garantizar derechos de manera efectiva y no sólo en el discurso. Un

---

<sup>145</sup> Los programas y acciones de desarrollo social del gobierno federal aumentaron de 89 en el año 2004 a 273 en el 2011, mientras que no se cuenta con un registro completo de los programas sociales a nivel estatal y municipal. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Presentación y Análisis del Inventario 2011-2012” (5 de mayo, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>), p. 10.

enfoque de derechos implica equidad en la prestación de servicios, con lo cual, a su vez, se promueve la solidaridad y se fortalece la cohesión social.

A pesar de la concepción individualista sobre el bienestar que ha predominado bajo el modelo neoliberal, en los últimos años se perfila un enfoque más integral e inclusivo de la intervención social. Un ejemplo de esto lo constituye el impulso que han tenido los sistemas de protección social de carácter universal por parte de diversos organismos,<sup>146</sup> lo cual resultaba imprevisible a principios de la década de los noventa.

Ante un escenario de estancamiento económico, aumento del desempleo y pobreza estructural como el actual, se requiere de un enfoque integral para proteger a todos los ciudadanos contra los principales riesgos (enfermedad, vejez, desempleo, incapacidad).

A pesar de las dificultades políticas y restricciones financieras, considero que la instauración de un sistema de protección social de carácter universal en México constituye una política indispensable para reducir de manera efectiva la pobreza y la desigualdad y fortalecer la cohesión social.

Un sistema de protección social inclusivo debería garantizar progresivamente, por lo menos, la atención universal de la salud, un seguro de desempleo, una pensión de vejez y un piso mínimo de seguridad social universal.

---

<sup>146</sup> Ver: International Labour Office, "Can low-income countries afford basic social security?", *Social Security Policy Briefings, paper 3*, Social Security Department, 2008. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) "Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics", 2010. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012", 2012.

Un esquema de este tipo se basa en los principios de solidaridad y justicia distributiva, ya que implica la distribución de los riesgos sociales entre generaciones y grupos sociales. La distribución de los riesgos reduce la incertidumbre y es aceptable ya que se parte de la idea de que los riesgos están igualmente repartidos y son aleatorios.

La implementación de un sistema de protección social universal constituiría una acción positiva de reparto para compensar las diferencias existentes. Asimismo, permitiría reorientar la concepción sobre bienestar para fundar un nuevo arreglo social, más equitativo e incluyente, basado en el cumplimiento efectivo de derechos sociales, entendidos como inherentes al estatus de ciudadanía.

## ANEXOS

### Anexo 1. Derechos e instituciones sociales

Derechos sociales	Principales reformas		Principales instituciones sociales	
Educación (art. 3°)	1917	Derecho a la educación primaria gratuita	1921	Secretaría de Educación Pública (SEP)
	1934	Educación primaria gratuita y obligatoria		
	1993	Educación pre-escolar, primaria y secundaria gratuita obligatoria		
	2012	Educación básica (pre-escolar, primaria y secundaria) y media superior gratuita y obligatoria		
Salud (art. 4°)	1917	Se crean dos dependencias encargadas de aplicar medidas sanitarias preventivas (art.73°)	1917	Consejo de Salubridad General (CSG) y Departamento de Salubridad Pública (DSP)
	1983	Derecho a la protección de la salud	1937	Secretaría de Asistencia Pública (SAP)
			1943	Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)
			1943	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
			1959	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)
			1985	Secretaría de Salud
Vivienda (art.4°)	1983	Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa	1954	Fondo Nacional de Habitaciones populares (FONHAPO)
			1972	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)
			1972	Fondo de Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)
Laborales (art. 123°)	1917	Derechos de los trabajadores: jornada máxima de 8 horas, derecho a huelga, día	1943	Instituto Mexicano del Seguro Social

Derechos sociales	Principales reformas		Principales instituciones sociales	
		de descanso semanal, salario mínimo y la responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Se consideran de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares que incluyan los de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo y de accidentes.		(IMSS)
	1929	Considera de utilidad social la expedición de la Ley del Seguro Social que comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.		
	1974	Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares	1959	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE)
	1978	Derecho al trabajo digno y socialmente útil, al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo.		
Alimentación (art.4)	2000	Las niñas y los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación.	1961	Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)
			1961	Leche industrializada Conasupo (LICONSA)
	2011	Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.	1964	Distribuidora Conasupo (DICONSA)
			1980	Sistema Alimentario Mexicano (SAM)

Elaboración propia

## Anexo 2. Reforma a la Ley del ISSSTE 2007

Concepto	Ley anterior	Reforma 2007
Sistema	Beneficios definidos	Cuentas individuales
Sistema	No es compatible con el del IMSS	Es compatible con el del IMSS
Administración de recursos	SAR	PENSIONISSSTE, órgano público desconcentrado del Instituto
Pensión garantizada	1 salario mínimo	2 salarios mínimos
Beneficios pensionarios	No prevé beneficios pensionarios para trabajadores con menos de 15 años de cotización	Reconoce beneficio pensionario a todos los trabajadores activos.
Manejo de recursos	No portabilidad	Portabilidad y propiedad de recursos
Aportaciones obligatorias del Estado	0.1975	0.25145
Cuotas y aportaciones	Cuotas: 7%, Aportaciones: 3.5 % del trabajador y 3.5% del gobierno	Cuotas: 12.7%, Aportaciones: 6.125% y 6.625% del gobierno
Sistema	Sin ahorro solidario	Ahorro solidario
Edad para jubilarse	48 años para mujeres y 50 para hombres	Aumentará gradualmente hasta alcanzar 58 años para mujeres y 60 para hombres en 2028
Manejo de recursos	Se pueden transferir recursos de un seguro a otro	Prohíbe la transferencia de recursos de un seguro a otro

Basado en: "Aspectos relevantes de la reforma al ISSSTE", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) Nota informativa del 23 de marzo de 2007, (20 de marzo, 2013: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0102007.pdf>)

**Anexo 3. Subprogramas de PRONASOL clasificados por vertientes de acción  
(1989-1993)**

Bienestar social	Desarrollo Regional	Apoyo productivo
1. Abasto de alimentos 2. Cocinas populares 3. Agua potable 4. Drenaje 5. Electrificación 6. Calles 7. Espacios deportivos 8. Espacios cívicos 9. Proyectos ecológicos 10. Seguridad pública	22. Programa Nueva Laguna 23. Istmo de Tehuantepec 24. Costa de Oaxaca 25. Oriente de Michoacán 26. Tierra caliente de Guerrero 27. Sur del Estado de México 28. Regiones Centro y Carbonífera de Coahuila 29. Costa de Michoacán 30. Meseta Purépecha 31. Sierra Norte de Puebla 32. Costa de Chiapas 33. Huasteca Potosina 34. Zona Henequenera de Yucatán 35. Tierra Caliente de Michoacán 36. Los Ríos 37. La Chontalapa 38. Mixteca y Sierra Negra de Puebla	42. Solidaridad para la producción 43. Solidaridad con los pueblos indígenas 44. Jornaleros agrícolas 45. Mujeres en Solidaridad 46. Empresas en Solidaridad
<b>Subprogramas especiales</b>		<b>Subprogramas especiales</b>
11. Escuela digna 12. Infraestructura educativa 13. Niños en Solidaridad 14. IMSS-Solidaridad 15. Hospital digno 16. Regularización de terrenos 17. Solidaridad obrera 18. Servicio social 19. Jornaleros agrícolas 20. Crédito a la palabra 21. Vivienda digna		47. Caficultores 48. Explotación forestal 49. Pescadores ribereños 50. Mineros en pequeño 51. Piscicultores
	<b>Subprogramas especiales</b>	<b>Subprogramas sin clasificación</b>
	39. Solidaridad para la promoción cultural de las comunidades indígenas 40. Fondos Municipales 41. Carreteras y caminos rurales	52. Solidaridad penitenciaria 53. Paisano 54. Teléfonos, correos y telégrafos 55. Sepultura digna

Basado en: G.M. Ordoñez, *op. cit.*, p. 210.

## **Anexo 4. Objetivos, componentes y tipos de apoyo del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**

Objetivo general:

Favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, salud y nutrición de las familias beneficiarias del Programa para contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza.

### **Componentes**

#### *Componente educativo*

El Programa orienta sus acciones a apoyar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la educación primaria, secundaria y media superior de los hijos de las familias beneficiarias. En este componente se otorgan becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares a cada uno de los niños, niñas y jóvenes beneficiarios del Programa. Adicionalmente, en el caso de los becarios de educación media superior se otorga un incentivo monetario para que concluyan este nivel de estudios.

#### *Componente de salud*

El componente de salud opera bajo tres estrategias específicas:

- a. Proporcionar de manera gratuita el Paquete Básico Garantizado de Salud, el cual constituye un beneficio irreductible, con base en las Cartillas Nacionales de Salud, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona;
- b. Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial para prevenir y atender la malnutrición (desnutrición y obesidad) de los niños y niñas

desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas y en lactancia, a través de la vigilancia y el monitoreo de la nutrición de los niños y niñas menores de cinco años, de las embarazadas y en periodo de lactancia, así como control de los casos de desnutrición.

c. Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias beneficiarias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en salud, priorizando la educación alimentaria nutricional, la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

*Componente alimentario*

El Programa otorga apoyos monetarios directos mensuales a las familias beneficiarias, para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación, buscando por esta vía elevar su estado de nutrición. Asimismo, la entrega mensual o bimestral de suplementos alimenticios busca reforzar la alimentación infantil y de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

**Tipos de apoyo por componente**

Componente	Tipos de apoyo
<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Becas educativas</li> <li>• Apoyo para útiles escolares</li> <li>• Apoyo jóvenes con oportunidades</li> </ul>

<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención a la Salud</li> <li>• Prevención y atención de la desnutrición</li> <li>• Capacitación para el autocuidado de la salud</li> <li>• Apoyo para Adultos Mayores</li> </ul>
<b>Alimentación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo Alimentario Vivir Mejor</li> <li>• Apoyo Infantil Vivir Mejor</li> </ul>

Fuente: Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012

## **Anexo 5. Medición de la pobreza por ingresos**

La medición de la pobreza por ingresos se realiza a partir de tres distintos niveles de carencia de ingresos de la población:

1. La pobreza alimentaria: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.
2. La pobreza de capacidades: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.
3. La pobreza de patrimonio: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Cabe destacar que la población en situación de pobreza alimentaria también es pobre de capacidades y de patrimonio, y que los pobres de capacidades también lo son de patrimonio; no obstante, no todas las personas pobres de patrimonio sufren pobreza alimentaria o de capacidades.

Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, "Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007", (1 de marzo, 2013: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/1778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/1778.pdf))

## **Anexo 6. Medición multidimensional de la pobreza**

Frente a la medición por carencia de ingresos, de carácter unidimensional, la nueva medición considera que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado únicamente por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado.

En este sentido, el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social señala que el CONEVAL debe establecer los lineamientos y los criterios para realizar la definición, la identificación y la medición de la pobreza en México, tomando en consideración al menos los siguientes indicadores:

- I.** Ingreso corriente per cápita;
- II.** Rezago educativo promedio en el hogar;
- III.** Acceso a los servicios de salud;
- IV.** Acceso a la seguridad social;
- V.** Calidad y espacios de la vivienda;
- VI.** Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII.** Acceso a la alimentación, y
- VIII.** Grado de cohesión social.

El artículo 37 señala que los estudios del CONEVAL deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José, Noguera, José A., Rambla, Xavier y Sáez, Lluís, “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, Núm. 3 (julio- septiembre, 1998).
- Aragón, Manuel, “Gobierno y Administración”, en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso, eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996.
- Arredondo Lozano, Luis, “México: el salario y la necesidad de un proceso de amplia restauración de su poder adquisitivo”, en Calva, José Luis, coord., *Empleo, ingreso y bienestar*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Banegas González, Israel, *La ilusión tecnocrática en la política social: Progresas-Oportunidades*, México, El Colegio Mexiquense, 2011.
- Barba Solano, Carlos, “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”, en Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique, coords., *El debate nacional. La política social*, México, Universidad de Guadalajara-Editorial Diana.
- Barba Solano, Carlos, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie políticas sociales 92, Comisión Económica para América Latina, 2004.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Cárdenas, Enrique, “La economía mexicana en el dilatado siglo XX, 1929-2009”, en Kuntz Ficker, Sandra, coord., *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010*, México, El Colegio de México, 2012.
- Castel, Robert, *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, México, Fondo de cultura económica, 2010.
- Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 2004.

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), “Aspectos relevantes de la reforma al ISSSTE”, Nota informativa del 23 de marzo de 2007, (20 de marzo, 2013: <http://www.cefp.gob.mx/notas/2007/notacefp0102007.pdf>)
- Colás, Alejandro, “Neoliberalism, Globalisation and International Relations”, en Saad-Filho, Alfredo y Deborah Johnston, eds., *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres, Pluto Press, 2005.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Gasto social en América Latina y el Caribe. Portal de inversión social en la región”, (30 de enero, 2012: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores>).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina 2011” (3 de mayo, 2013: [www.eclac.org/.../xml/.../PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf](http://www.eclac.org/.../xml/.../PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina 2012” (1 de mayo, 2013: [www.eclac.org/publicaciones/xml/5/.../PanoramaSocial2012Docl-Rev](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/.../PanoramaSocial2012Docl-Rev)).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Informe Ejecutivo de Pobreza México 2007”, (1 de marzo, 2013: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/1778.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/1778.pdf)).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “La pobreza por ingresos en México”, (9 de mayo, 2013: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/POBREZA\\_INGRESOS\\_MEXICO\\_WEB](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB)).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Presentación y Análisis del Inventario 2011-2012” (5 de mayo, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012” (3 de junio, 2013: [www.coneval.gob.mx/.../Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012](http://www.coneval.gob.mx/.../Evaluacion/Avances%20y%20Retos%202012)).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Medición de la pobreza 2012” (20 de septiembre, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-2012”, (20 de septiembre, 2013: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2010-.aspx>).

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma D.O.F 26 de febrero de 2013.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Cotarelo, Ramón, “Teoría del Estado”, en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996.

Deutsch, Karl, *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

Díaz, Elías, “Estado de Derecho”, en Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso eds., *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Madrid, Editorial Trotta, 1996.

Dion, Michelle L., *The progress of revolution? Mexico's welfare regime in comparative and historical perspective* (Tesis doctoral), Universidad de Carolina del Norte, 2002.

Duhau, Emilio, “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al Progreso”, en Valencia Lomelí, Enrique y Gendrau, Mónica, coords., *Los dilemas de la política social ¿cómo combatir la pobreza?* México, Universidad de Guadalajara-Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Universidad Iberoamericana, 2000.

Duménil, Gérard, y Lévy, Dominique, “The Neoliberal (Counter-) Revolution” en Saad-Filho, Alfredo y Johnston, Deborah, eds., *Neoliberalism. A Critical Reader*, Londres, Pluto Press, 2005.

- Enrique Cárdenas, Enrique, “La restructuración económica de 1982 a 1994”, en Elisa Servín, coord., *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1944*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Farfán Mendoza, Guillermo, “Políticas de estabilización y reformas a la política social en México”, en Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique, coords., *El debate nacional. La política social*, México, Universidad de Guadalajara-Editorial Diana.
- Fox, Jonathan y Haight, Libby, “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”, en Gómez-Álvarez, David, coord., *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 2009.
- Franco, Rolando. “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *La política social en la transición*, Arteaga Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia, coords., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- Gilbert, Neil, *Transformation of the Welfare State. The silent surrender of public responsibility*, Nueva York, Oxford University Press, 2002.
- Gordon, Sara, “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en Schteingart, Martha, coord., *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Harvey, David, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Hernández, Daniel, *La focalización como estrategia de política pública*, Secretaría de Desarrollo Social. Serie: documentos de investigación, número 25, noviembre 2005.

- Humphrey Marshall, Thomas, "Ciudadanía y clase social," en *Revista Española de Investigaciones Sociales (REIS)*, 1997, número 79.
- International Labour Office, "Can low-income countries afford basic social security?", *Social Security Policy Briefings, paper 3*, Social Security Department, 2008.
- Landman, Todd. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- Laurell, Asa Cristina, "The Transformation of Social Policy in Mexico", en Middlebrook, Kevin J. y Zepeda, Eduardo, eds., *Confronting Development: assessing Mexico's economic and social policy challenges*, California, Stanford University Press, 2003.
- Lee Mudge, Stephanie, en "What is neo-liberalism", *Socio-Economic Review*, num. 6, 2008.
- Ley de Coordinación Fiscal*, última reforma D.O.F 12 de diciembre de 2011.
- Ley General de Desarrollo Social*, última reforma D.O.F 8 de abril de 2013.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Madrid, Editorial Edaf, 2004.
- Mkandawire, Thandika, *Targeting and Universalism in Poverty Reduction*, Social Policy and Development Programme Paper, num. 23, diciembre 2005.
- Molinar Horcasitas, Juan y Weldon, Jeffrey A., "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Estudios Sociológicos*, Vol. XII, núm. 34, p. 1994.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- Mora Salas, Minor y De Oliveira, Orlandina, "Las desigualdades laborales: evolución, patrones y tendencias", en Cortés, Fernando y De Oliveira, Orlandina, coords., *Los grandes problemas de México. Desigualdad Social*, México, El Colegio de México, 2010.
- Moreno Salazar, Pedro, Ortiz, Claudia y Marrufo, Eduardo, "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", en *Sociológica*, año 19, número 54, enero-abril 2004.

- Morlino, Leonardo. "Problemas y opciones en la comparación", en *La comparación en las ciencias sociales*, Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo, comps., Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Murillo Ferrol, Francisco, Prólogo, en *La Crisis Fiscal del Estado*, Barcelona, Península, 1981.
- Ochando Claramunt, Carlos, *El Estado de bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999.
- Ordoñez Barba, Gerardo Manuel, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "StatExtracts", (25 de abril, 2013: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX\\_AGG](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG))
- Pardo, María del Carmen, "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?", en Loaeza, Soledad y Prud'homme, Jean François, coords., *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, México, El Colegio de México, 2010.
- Pardo, María del Carmen, "La política social como dádiva del presidente", en *Foro Internacional*, Vol.36, Núm.1/2, enero-junio 1996.
- Peters, Guy. *Comparative Politics. Theory and Methods*, Londres, Macmillan Press, 1998.
- Raczynski, Dagmar. "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza", en *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Tokman, Víctor E., O'Donnell, Guillermo A. y Altimir, Óscar, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1999.
- Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para el año 2000.
- Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2012.

- Rojas Gutiérrez, Carlos, "El programa nacional de solidaridad", en *Revista de Administración Pública*, número 74, mayo-agosto 1989.
- Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 2007.
- Rose, Richard, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Ruiz Nápoles, Pablo y Ordaz Díaz, Juan Luis, "Evolución reciente del empleo y desempleo en México", *ECONOMÍAunam*, vol. 8, num.23.
- Ruiz Velázquez, Norma, *La política social en México hacia el fin de siglo*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.
- Schwartz, Moisés J. y Pérez López, Alejandro, "Crecimiento económico e inflación: el caso de México," en *Economía Mexicana*, Nueva Época, vol. IX, núm. 2, segundo semestre 2000.
- Sebarzo Fimbres, Horacio Enrique, "Factores clave para el fortalecimiento del federalismo", en *Federalismo y Descentralización*, México, Conferencia Nacional de Gobernadores CONAGO, 2008.
- Secretaría de Gobernación, *Introducción a la administración pública y el Gobierno Municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 2008.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, 1985.
- Sociedad del Monte Pelerin, "Declaración de objetivos de la Sociedad del Monte Pelerin", (8 de noviembre, 2012: <https://www.montpelerin.org/montpelerin/mpGoals.html>)
- Sottoli, Susana, "La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas", en *Papeles de población*, Universidad Autónoma del Estado de México, número 34, octubre-diciembre 2002.
- Spector, Alan J., "Globalization and Capitalist Crises", en Berberoglu, Berch, ed., *Globalization in the 21st Century. Labor, Capital, and the State on World Scale*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.

- Székely, Miguel, *Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y 2004*, Secretaría de Desarrollo Social, Serie: documentos de investigación, número 24, julio 2005.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- Teresa Montagut, *Política Social. Una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) “Combating Poverty and Inequality. Structural Change, Social Policy and Politics”, 2010.
- Urquidí, Víctor L., *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Colmex-FCE, 2005.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en *Convergencia*, septiembre-diciembre 2003, núm. 33.
- Valencia Lomelí, Enrique, “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión”, en *Estudios Sociológicos*, XXI, Núm. 61, 2003.
- Valencia Lomelí, Enrique, Foust, David y Tetreault, Darcy, *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, CEPAL-ONU, Colección Documentos de proyecto, abril 2012.
- Vallés, Josep M., *Ciencia Política: una introducción*, Barcelona, Editorial Ariel, 2002.
- Wilson, Woodrow, “El estudio de la administración”, en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C., comps., *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Campeche- Fondo de Cultura Económica, 1999.