

---

**políticas sociales**

**R**égimen de bienestar y  
reforma social en México

Carlos Barba Solano



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Carlos Barba Solano, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina y el Caribe” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322562-8

LC/L.2168-P

Nº de venta: S.04.II.G.97

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. El problema y la estrategia</b> .....	7
<b>II. El concepto de régimen de bienestar</b> .....	9
A. El uso del concepto en el contexto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).....	10
B. Los regímenes de bienestar en transición .....	12
C. El uso del concepto en el contexto de América Latina.....	13
<b>III. Un uso epistemológico del concepto: los regímenes de bienestar en América Latina</b> .....	17
A. Los regímenes latinoamericanos en transición .....	19
<b>IV. El régimen de bienestar mexicano</b> .....	25
A. Los cimientos autoritarios del régimen de bienestar mexicano .....	27
B. La articulación de la política social y el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI).....	27
C. Las reformas estructurales al régimen mexicano.....	32
<b>V. Los rendimientos sociales de la reforma del régimen de bienestar mexicano</b> .....	41
<b>VI. Conclusiones</b> .....	43
<b>Bibliografía</b> .....	47
<b>Serie Políticas Sociales: números publicados</b> .....	53

### Índice de Cuadros

Cuadro 1 Síntesis comparada de los rendimientos durante los años noventa de los regímenes de bienestar latinoamericanos reformados .....	23
--	----



---

## Resumen

---

En un escenario definido –durante los años ochenta y noventa– por procesos heterogéneos de ajuste y estabilización económica, así como por la aparición de una nueva agenda de desarrollo social, impulsada conjuntamente por instituciones financieras internacionales y numerosos gobiernos nacionales, la política social latinoamericana se ha acercado cada vez más a un paradigma de bienestar de corte residual.

En ese contexto, en este trabajo se propone emplear el concepto de “régimen de bienestar” para analizar los efectos de las reformas económicas y sociales encaminadas a establecer una economía de libre mercado en el caso mexicano.

Para ello, se discute en primer lugar la aplicación del concepto de “régimen de bienestar” a los casos latinoamericanos; se presentan tres tipos de regímenes que agrupan a los sistemas de prestaciones sociales regionales, y se muestra el carácter desigual de los procesos de reforma en cada uno de esos conjuntos.

En segundo lugar, se analiza el carácter específico del régimen de bienestar mexicano y los efectos de las reformas económicas y sociales sobre su arquitectura y sobre sus capacidades sistémicas.



## I. El problema y la estrategia

---

Tras la crisis económica de los años setenta y ochenta y de las políticas de estabilización y ajuste que la siguieron, la política social se ha convertido en un tema controvertido y fundamental en México y América Latina, al igual que en otras regiones del mundo.

La polémica no se ha producido únicamente al interior de los estados nacionales o las instituciones académicas. Los nuevos escenarios de estos debates son las agencias multilaterales,<sup>1</sup> algunas de las cuales se han transformado en actores cruciales en el diseño, financiamiento, aplicación y evaluación de los programas sociales.

Múltiples factores explican la importancia que ha adquirido el tópico de la reforma de la política social al lado de las políticas macroeconómicas, destacan tres:

- El grave deterioro social que se produjo durante los años ochenta, conocidos como la “década perdida”, asociado a la crisis del viejo modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) y a las políticas de estabilización que le siguieron.
- El que durante los años noventa, tras varios lustros de reformas económicas y sociales, a pesar de un crecimiento económico moderado no se hayan reducido significativamente los niveles de pobreza, las agudas desigualdades en la distribución del ingreso y las añejas formas de exclusión social reinantes en la región.

---

<sup>1</sup> Como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Y el que todo ello indique que las acciones emprendidas no han sido suficientes o tal vez no han sido las idóneas, lo que habla de tendencias hacia un cierto nivel de crisis del nuevo paradigma de bienestar dominante.

Dicho paradigma se ha conformado lentamente a través de la alteración de la política social vigente desde los años cuarenta hasta los ochenta en Latinoamérica. El cambio, que ha alcanzado proporciones históricas, no ha sido solamente de las instituciones y sus objetivos, se observan también modificaciones en otros terrenos de dicha política, como:

- Su conceptualización.
- Los actores hegemónicos que determinan sus alcances, diseño, aplicación y evaluación.
- El ámbito dónde se discute y decide.
- Sus vínculos con un determinado modelo de crecimiento económico.
- Su articulación con los sistemas políticos de cada país, etc.

A pesar de que los cambios son particularmente importantes en Latinoamérica y de que la región ha atravesado épocas de auge económico, de recesión y de reestablecimiento del crecimiento, es evidente que los viejos retos sociales, con rostros nuevos y nuevas dimensiones, siguen ahí.

En el caso de México, sin desdeñar el considerable desarrollo institucional ocurrido entre 1940 y 1982 o las reformas sociales de los años noventa o las promesas de bienestar para el nuevo siglo formuladas por los reformadores, sigue existiendo una brecha muy grande entre lo que se ha ofrecido y lo que se ha logrado.

Por ello, es necesario hacer un balance no sólo para ponderar lo que se ha alcanzado y las tareas pendientes, sino para analizar críticamente el camino seguido y establecer con claridad cuáles deben ser los elementos para planear adecuadamente la política social. Sin embargo, para realizar estas tareas no basta con mirar hacia la política social, es indispensable también prestar atención a su articulación con la economía y la esfera doméstica, porque el bienestar depende fundamentalmente del engarce de todas estas esferas.<sup>2</sup>

Este enfoque permite considerar en el caso de México tanto las consecuencias sociales de las políticas de estabilización y ajuste y la reorientación del “modelo de desarrollo”, como de la institucionalización de nuevo paradigma de bienestar<sup>3</sup> promovido por nuevos y poderosos actores sociales.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Otro aspecto muy importante es el referido al “capital social”, pero su estudio articulado con los otros elementos exige un enfoque conceptual y una estrategia metodológica distinta a la que asume este trabajo. Por ello, en trabajos posteriores discutiré cómo podemos acercarnos a esta temática.

<sup>3</sup> Este concepto será discutido y definido posteriormente.

<sup>4</sup> Particularmente por el BM, el BID y el FMI, así como por élites tecnocráticas locales y un nuevo bloque de poder.

## II. El concepto de régimen de bienestar

---

Un enfoque integrado como ese, requiere de una conceptualización compleja. Un aporte teórico que juzgo muy útil procede de los estudios comparativos realizados en el núcleo de los países en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), utilizando como eje analítico el concepto de “régimen de bienestar”. Ese concepto ha demostrado en distintos casos ser muy apropiado para analizar las relaciones cambiantes entre política social, modelos económicos y estrategias domésticas.

En el marco de la OCDE, varios estudios<sup>5</sup> que emplean ese concepto, creado por Esping-Andersen (1987, 1990, 1996, 1999, 2001), indican que en el terreno del bienestar los procesos de articulación entre lo global y lo local han sido heterogéneos como resultado de los paradigmas que han servido de referencia para tomar decisiones y del peso diferencial de distintos actores políticos y que ello se ha traducido en: desiguales niveles de desmercantilización de la política social, alcances discordantes de los derechos sociales, estatutos distintos de ciudadanía social, situaciones diferenciales en los mercados de trabajo para diferentes tipos de asalariados, grados dispares de desigualdad, exclusión y pobreza y, por supuesto, impactos desiguales en las estructuras sociales de diversos racimos o *clusters* de países.

---

<sup>5</sup> Entre ellos destacan los siguientes: Hill y Bramley 1986, Pierson 1994, Skocpol 1995, Goodin, y otros 1999, Deacon 1999, Bonoli y Taylor-Gooby 2000, Rosanvallon 2000, Scharpf y Schmid 2000, Esping-Andersen 1990, 1996, 1999, 2001, Annesley 2001, Huber y Stephens, Schierup 2001, etc.

Sin embargo, una precaución metodológica indispensable es evitar usar ese concepto para analizar los procesos de ajuste y reforma social en América Latina sin antes discutir cuidadosamente las implicaciones de su aplicación en un contexto socioeconómico y político distinto al que le habitualmente se refiere. Esa tarea rebasa los alcances de este trabajo, aunque sí es posible señalar algunos elementos para su discusión.<sup>6</sup>

## A. El uso del concepto en el contexto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La aparición de concepto de “régimen de bienestar” en el contexto de la OCDE partió de la constatación de la gran variabilidad de “lo social”, entendido no como un lugar distinto a “lo económico” y “lo político”, tampoco como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar. (Lautier 2001: 3; Barba 2003).

El surgimiento de distintos paradigmas de bienestar durante el Siglo XX, en sociedades capitalistas industrializadas, indica que las diferencias han sido la tónica en lo que concierne al bienestar social, las teorías y conceptos que se construyen para definirlo, explicarlo o medirlo, los instrumentos públicos que se diseñan y utilizan para alcanzarlo, así como el papel que se les atribuye al mercado, el Estado y el orden doméstico para su producción.<sup>7</sup>

En ese contexto los regímenes de bienestar han sido definidos por Esping-Andersen como: “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen 1999: 34-35). Como: “... los arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar...”.

Donde “Una organización dada de las relaciones entre Estado y economía se asocia con una lógica particular de la política social...” y “Los regímenes son definidos en términos de las relaciones... entre el Estado y la economía...” (Esping-Andersen 1987: 6-7).

Ese autor subraya que el bienestar dentro de la familia es conseguido a través de la reciprocidad, que no equivale a igualdad. Mientras los mercados lo asignan a través del dinero y el Estado lo redistribuye a través de un sistema de transferencias, sin que eso necesariamente implique igualitarismo. (Esping-Andersen 1999: 35-36).

Esping-Andersen en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo (Esping-Andersen 1990), tras estudiar a varios de los países que integran la OCDE, tomando como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales, argumenta que la mayoría de los estados del bienestar se agrupan (*cluster*) alrededor de

---

<sup>6</sup> En otra parte he realizado una discusión cuidadosa de la precauciones que se deben tener para utilizar ese concepto en el contexto de América Latina (Barba 2003, T II: 378-384).

<sup>7</sup> Como lo señalo en otro trabajo, en este terreno las tendencias no han sido unívocas: los ejes de las políticas han sido y son diferentes en momentos y lugares distintos. Los sistemas de prestaciones sociales han tenido y tienen características públicas y privadas. La política social ha realizado y realiza funciones disímolas. Algunas veces ésta es concebida como un complemento del mercado, otras como un factor crucial para la gobernabilidad, el control social y la obtención de legitimidad política, otras más como un ingrediente para atenuar diversas clases de desigualdad o modificar la estructura social. Sus instituciones centrales han variado en diversos contextos entre las casas de pobres, los programas asistenciales, el seguro social, la seguridad social universal, los programas focalizados en el combate de la pobreza, etc. Los criterios de acceso a las prestaciones sociales han incluido aspectos estigmatizantes como las pruebas de medios o democratizadores como la ciudadanía. En algunos casos las prestaciones son derechos universales, corporativos o procedimentales, en otros caridad pública o privada, y algunas veces son empleadas como recursos que se negocian a cambio de apoyo político, etc. (Barba 2003, TI: 190-191).

tres tipos de regímenes de bienestar: el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata.<sup>8</sup>

El liberal o residual, basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda,<sup>9</sup> asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres.<sup>10</sup>

El conservador o corporativo, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental Continental,<sup>11</sup> pone al Estado y las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o estatus político,<sup>12</sup> los beneficios que no constituyen derechos universales, tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado.<sup>13</sup>

El institucional o socialdemócrata suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés<sup>14</sup> y el social demócrata escandinavo,<sup>15</sup> ambos desarrollados básicamente después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>16</sup> Cada uno de ellas, concibe los

<sup>8</sup> Otros autores aseguran que la tipología de Gosta Esping-Andersen no es exhaustiva aún para Europa, donde habría que incorporar otro modelo, particularmente para los países del sur de Europa. Ese modelo es denominado por algunos “sureño”, por otros “familiarista”. En ese esquema el Estado se hace responsable de garantizar un nivel básico de seguridad social porque se asume la existencia de asistencia informal provista por redes familiares. Como ejemplo se suelen poner los casos de España o Italia. (Hillmert 2001: 2).

<sup>9</sup> Y tardíamente el Reino Unido.

<sup>10</sup> En este paradigma “lo social” se restringe al terreno de la pobreza, concebida como un problema atribuible a deficiencias personales y no a problemas sistémicos. Se piensa que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientan sólo a corregir externalidades de la economía, para que los pobres sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades. (Skocpol 1995: 7; Hill y Bramley 1986: 10) Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que los beneficios excesivos reducen la motivación para trabajar. (Esping-Andersen 1990: 26; Esping-Andersen y Corpi 1993: 370, 373) El enfoque residual de la política social tiende a respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, por lo que sus efectos desmercantilizadores son mínimos. (Esping-Andersen y Corpi 1993: 372).

<sup>11</sup> Particularmente de países como Alemania, Francia, Bélgica, Austria, Holanda y en menor medida de países como Italia o España.

<sup>12</sup> Principalmente a asalariados, que cuentan con representación política.

<sup>13</sup> Este paradigma, concibe el bienestar sin separar economía y sociedad. Bajo este esquema la política social se forja como un mecanismo para disciplinar a los grupos sociales organizados y someterlos a la autoridad del Estado, así como para legitimar la acción estatal encaminada a lograr la integración nacional y el desarrollo económico. (Isuani 1991: 12; Malloy 1986:32-34) Su institución fundamental es el seguro social, cuya cobertura es sectorial e intenta ser expansiva, ligándose a un proceso gradual de salarización. Por ello, los criterios de acceso a este sistema son contar con un trabajo formal, contribuir al pago del seguro social y pertenecer a grupos organizados, lo que reduce “lo social” al terreno del empleo. Se puede decir que el paradigma es corporativo. Sus objetivos no sólo son reforzar la estratificación social, sino reforzar un modelo familiarista del bienestar, denominado *breadwinner system*. Este esquema de reciprocidades es complementado por las prestaciones sociales ligadas al empleo de los hombres adultos, que adquieren un carácter familiar. (Esping-Andersen 1990: 26).

<sup>14</sup> Este paradigma emergió como respuesta a la “cuestión social” en el siglo XIX, que consistía por una parte en la constitución de la clase obrera como un actor político y por la otra, en la extensión del sufragio y la competencia política, que obligaba a los partidos a legitimarse y buscar apoyo electoral. (Isuani 1991: 12; Hill 1997: 18) El carácter del sistema de prestaciones sociales que se desarrolló en el contexto de este paradigma es fundamentalmente público, su operación es centralizada y burocratizada y su forma de organización es nacional. La institución por excelencia de este paradigma es el principio de seguridad social, concebido como una alternativa a la prueba de medios características de las políticas asistenciales del siglo XIX. (Hill 1997: 19-20) El carácter universal de esta política se sustenta también en el traslado de las responsabilidades financieras del bienestar social de los individuos (como ocurre en el paradigma residual), a los empleadores, el Estado y el conjunto de la sociedad, ya que el esquema se basa también en impuestos de aplicación general. (Hill 1997: 22-29) El sistema pretende proteger a todos los ciudadanos contra la enfermedad, desempleo y vejez, garantizándoles el derecho a un nivel de subsistencia mínimo. (Torfing 1998: 164). A diferencia del paradigma corporativo, éste integra simultáneamente a la totalidad de las categorías sociales, tanto cuando se atiende un riesgo determinado, como cuando se trata de varios riesgos al mismo tiempo. (Lautier 2002).

<sup>15</sup> En este caso, la política social se relaciona con una combinatoria de política económica keynesiana y de recursos humanos, que ha llegado a conocerse como la “política activa del mercado laboral”, cuya tarea central es impedir el desempleo y ofrecer empleo a todo aquel que esté dispuesto a trabajar. (Esping-Andersen y Corpi 1993: 394-395).

<sup>16</sup> Aunque el paradigma beveridgeano surgió antes de que concluyera la guerra como parte del célebre *Reporte Beveridge* publicado en 1942. El cual recomendaba la creación de un sistema de seguridad por contribuciones para todos los ciudadanos, contra la enfermedad, desempleo y envejecimiento. El nuevo sistema incluiría pensiones familiares, beneficios por maternidad y apoyo a las viudas. Sería financiado a través de contribuciones de los empleados, los empleadores y del Estado, pero su cobertura sería universal y por ello tendría un carácter solidario, en el cual los riesgos serían compartidos.

riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos.<sup>17</sup> Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales,<sup>18</sup> en el caso beveridgeano para fijar el derecho un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado. (Beveridge 1987; Esping-Andersen y Corpi 1993: 371, 374 y 389).

## B. Los regímenes de bienestar en transición

Este enfoque considera que los tres tipos de regímenes pueden transformarse, pero subraya la gran capacidad que éstos tienen para filtrar las nuevas condiciones del capitalismo. Así, numerosos estudios sobre los regímenes de bienestar en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han puesto en entredicho tanto la tesis de que el paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica, como la suposición de que en esos países el Welfare State enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse.<sup>19</sup>

Por una parte, en el contexto de los países desarrollados la influencia de las grandes agencias financieras internacionales sobre los arreglos institucionales de las distintas constelaciones de regímenes de bienestar parece ser limitada.<sup>20</sup>

Por otra, aunque los procesos de integración monetaria de la Unión Europea han establecido límites a los niveles de déficit público y a los niveles de endeudamiento gubernamental,<sup>21</sup> varios autores consideran que los aspectos más importantes de la política social europea continúan bajo el dominio del régimen de bienestar de cada país. (Bonoli y Taylor-Gooby 2000, Esping-Andersen 2001, Annesley 2000).

Ello se ha traducido en distintos niveles de desmercantilización de la política social, distintos alcances de los derechos sociales, distintos estatutos de ciudadanía social, situaciones diferenciales en los mercados de trabajo para distintos tipos de asalariados, diversos grados de desigualdad, exclusión y pobreza y, por supuesto, impactos desiguales en las estructuras sociales de esos países (Barba 2003: 228-292).

Las comisiones de la Unión Europea no han propuesto una desregulación generalizada de los mercados laborales, sino que se privilegien políticas de activación laboral.<sup>22</sup> A pesar de que parece

---

<sup>17</sup> Y no sólo a los más pobres o asalariados organizados, como ocurre en los otros paradigmas.

<sup>18</sup> Este derecho, de acuerdo con Marshall y Titmuss, complementa los derechos civiles y políticos, y establece una nueva dimensión para la ciudadanía: la social, entendida como los derechos a vivir como seres civilizados de acuerdo con los estándares de bienestar prevalentes en una sociedad. (Marshall 1975 y Titmuss 1974).

<sup>19</sup> Entre ellos destacan los siguientes: Hill y Bramley 1986, Pierson 1994, Skocpol 1995, Goodin, et.al. 1999, Deacon 1999, Bonoli y Taylor-Gooby 2000, Scharpf y Schmid 2000, Esping-Andersen 1996, 1999, 2001, Annesley 2001, Huber y Stephens, Schierup 2001.

<sup>20</sup> El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha tendido a especializarse en la estabilización económica de los países en vías de desarrollo, mientras el Banco Mundial (BM) se ha concentrado en el ajuste económico y la reforma social de esas economías (Aglietta y Moatti 2000: 66-75; Barba 2003: 314-331).

<sup>21</sup> Fijados en el Tratado de Maastricht en 1992 y en la Cumbre de Dublín en 1996.

<sup>22</sup> De hecho, frente a los problemas de exclusión social generados por el paso de una sociedad industrial a otra de servicios donde los rendimientos de la educación son mayores y los viejos trabajadores industriales descalificados, las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y las minorías étnicas son los perdedores, es posible ubicar al menos tres tipos distintos de respuestas: la estrategia residual apuesta a lograr el mayor nivel de empleo posible a través de la desregulación laboral y de bajos niveles de ingreso para la mayoría; la estrategia conservadora busca proteger el empleo formal a través de una mayor rigidez laboral combinada con

haber una amplia convergencia en estas propuestas en los tres tipos de regímenes de bienestar,<sup>23</sup> los programas de *workfare* tienen un peso específico desigual y desempeñan papeles distintos en cada uno de estos tipos de regímenes.<sup>24</sup> (Barba, 2003: 238-247; Rosanvallon, 2000; Mead, 1986; Esping-Andersen, 2001).

## C. El uso del concepto en el contexto de América Latina

En el caso de América Latina suele decirse que el “modelo de bienestar” ha sido semejante al conservador o corporativo europeo y que paulatinamente, tras décadas de reformas económicas y sociales, se ha ido acercando al modelo anglosajón, que como vimos es residual.

### 1. Retos para la conceptualización

Sin embargo, ambas afirmaciones son reduccionistas porque parten, al menos, de tres premisas inadecuadas: la primera es que pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana, la segunda es que puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea y la tercera es que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos produce los mismos resultados.

#### Primera premisa

La primera pretensión es totalmente inadecuada porque en términos generales no se puede hablar de la existencia y continuidad de estados del bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han desarrollado significativamente los derechos sociales para toda la población, ni la clase obrera ha sido un factor crucial en la evolución de la política social, por lo contrario, estas ausencias han sido bastante comunes en la región.

De igual forma, los niveles de industrialización e ingreso que han distinguido a los países centrales de la OCDE son muy superiores a los de los países de América Latina, donde el mercado han sido imperfectos, segmentados, oligopólicos o monopólicos y no han favorecido una salarización universal. Y aunque es posible ubicar modelos de contrato social convenidos entre los negocios, los trabajadores y el Estado, que se asemejan a los de los regímenes conservadores, junto

---

indemnizaciones al desempleo; mientras la estrategia socialdemócrata apuesta por una alta flexibilidad laboral combinada con derechos sociales universales y políticas de activación laboral. (Esping-Andersen 1999: 150-152).

<sup>23</sup> El eje de los regímenes de bienestar residuales es el mercado y el respeto a su libre juego, las prestaciones propiamente públicas se orientan a corregir externalidades de la economía, no intenta modificar la estructura social generada por el libre curso de la oferta y la demanda y asume que sólo hay que proteger transitoriamente a aquellos pobres que no son capaces de auto ayudarse pero están dispuestos a reincorporarse al mercado laboral. El eje de los regímenes conservadores es esencialmente político, pues concibe el bienestar de manera corporativa, el problema fundamental es preservar las diferencias de estatus, su institución fundamental es el seguro social ligado al empleo formal, su cobertura es expansiva y gradual, el enfoque de la política social es moderadamente desmercantilizador y se basa en un principio de subsidiaridad que supone la intervención pública sólo cuando las capacidades familiares para proteger a sus miembros se han agotado. Los regímenes universales son desmercantilizadores, buscan alterar significativamente la estructura social generada por el mercado y romper con los privilegios de los grupos organizados, asumen la pobreza y la desigualdad no como asuntos derivados de limitaciones individuales sino como productos del funcionamiento del mercado. Su principio básico es fijar para todos los ciudadanos niveles mínimos de bienestar entendidos como derechos sociales entendidos como cimiento de la ciudadanía social, sus instituciones fundamentales son la seguridad social universal y políticas para activar el mercado laboral, su grado de desmercantilización que suponen es comparativamente alto. (Esping-Andersen 1990, Hill 1997, Marshall 1975, Lautier 2001, Skocpol 1987).

<sup>24</sup> En los regímenes residuales se interpretan como respuestas morales contra los jóvenes pobres que no están dispuestos a integrarse a la *main stream*, convirtiéndose en los trabajadores disciplinados que demanda la economía. En los regímenes socialdemócratas se conciben como mecanismos para asegurar a los jóvenes con empleos precarios un reintegro al mercado de trabajo que evite que se queden estancados en los bajos salarios, los empleos desagradables o la pobreza. En el caso de los regímenes conservadores, el enfoque es reemplazar las indemnizaciones a los desempleados por pago de salarios a trabajadores, que son muy gravosos, por gastos activos, que favorezcan el crecimiento económico.

a éstos han coexistido formas de negociación, identidad y movilización políticas basadas en factores regionales, locales, étnicos, religiosos, raciales, etc., que directamente han influido las mezclas que conforman los regímenes de bienestar concretos, así como los beneficios y servicios ofrecidos por las instituciones de los sistemas de prestaciones sociales.

Otros aspectos muy significativos son que la política social en la región históricamente ha incluido elementos diferentes a los que tradicionalmente se consideran en el marco de los regímenes de bienestar clásicos<sup>25</sup> y que los niveles de bienestar alcanzados para la mayoría de la población son muy inferiores a los que caracterizan a las grandes economías de la OCDE.

### **Segunda premisa**

Por otra parte, la premisa de que pueda abordarse América Latina como un todo, carece también de fundamento, porque evidentemente existen grandes diferencias entre los países que la integran. Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como: la territorial, la demográfica, la etno-cultural, la de las dimensiones del producto interno bruto, la de los procesos de industrialización, la de los indicadores sociales, etc.<sup>26</sup>

Estas discrepancias son particularmente agudas en el terreno del bienestar social en aspectos como: los niveles de gasto social,<sup>27</sup> los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales,<sup>28</sup> los grados de madurez institucional,<sup>29</sup> las tendencias en materia de ampliación de cobertura,<sup>30</sup> los grados de exclusión social,<sup>31</sup> las trayectorias en materia de distribución del ingreso,<sup>32</sup> los niveles de pobreza prevalecientes,<sup>33</sup> los índices relativos de niveles de vida,<sup>34</sup> etc.

### **Tercera premisa**

La tercera premisa que considera que, a pesar de la heterogeneidad reinante en la región, la aplicación de agendas semejantes de reforma económica y social en distintos casos producirá resultados similares tampoco tiene fundamento. Parecería que hay un consenso bien establecido

---

<sup>25</sup> En América Latina un mayor repertorio de medidas se consideran sociales y escapan a los prototipos "occidentales", como el subsidio al consumo, las reformas agrarias, el otorgamiento de micro créditos, la dotación de servicios urbanos, etc. (Barba 2003 T II: 381-382).

<sup>26</sup> Para un recuento detallado de estas diferencias ver Barba 2003: 420-426.

<sup>27</sup> Existen enormes disparidades en materia de gasto social en la región, entre aquellos países que como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981 gastaban como promedio el 16% del PIB, mientras países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB. Los casos extremos son Chile y Paraguay pues existía entre los dos una diferencia de 15,6 puntos porcentuales. (Ver: Barba 2003, T II: 428-429 y Cominetti y Ruiz 1998).

<sup>28</sup> Este tipo de sistemas, ligados al modelo ISI, fueron muy significativos en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay, en otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., fueron precarios o prácticamente inexistentes. (Raczynski 1999: 172; Filgueira 1997:83) Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales. (Malloy 1986: 41).

<sup>29</sup> No todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo, de hecho pueden clasificarse en función del momento cuando fueron creados, como: pioneros (años veinte), intermedios (años treinta y cuarenta) y tardíos (años cincuenta en adelante). (Mesa-Lago 1994) Esto supone diversos grados de maduración institucional. En el caso de los sistemas pioneros (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que en tres de ellos se pueden detectar grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales; mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menos significativos, como ocurre en el caso de México.

<sup>30</sup> Mientras países como Argentina, Brasil, México, Uruguay, Chile, siguieron una vía bismarckiana de expansión gradual, Costa Rica siguió una vía beveridgeana de cobertura universal en un solo momento y Cuba una vía socialista que entre los años sesenta y setenta completó un sistema de seguridad social universal. (Barba 2003: T II: 430).

<sup>31</sup> Todo indica que en América Latina las sociedades con mayor heterogeneidad etno-cultural han tolerado mayores grados de exclusión social. (Barba 2003: T II: 430-432).

<sup>32</sup> Esto puede apreciarse por ejemplo en los años setenta cuando los Coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,59 en el de Brasil. (Ver Altimir 1995: Cuadro 2.1).

<sup>33</sup> Para una comparación de datos de pobreza urbana, rural y total en 10 países de América Latina durante los años setenta y ochenta ver Altimir 1995: Cuadro 2.3.

<sup>34</sup> Ver: Astorga y FitzGerald 1998: Cuadro IX.5.

tanto sobre la necesidad de reemplazar el viejo modelo estatista de industrialización orientada al mercado interno, por otro modelo de mercado, esta vez orientado a las exportaciones; como el longevo paradigma de bienestar regional<sup>35</sup> por un paradigma residual y deslocalizado,<sup>36</sup> cuyo eje son las grandes instituciones financieras internacionales.

Sin embargo, los datos disponibles indican que los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales en varios terrenos, como: el momento cuando fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas, así como los procesos de reforma social.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Tradicionalmente se ha considerado que el paradigma latinoamericano compartía aspectos significativos con los regímenes conservadores o corporativos de la OCDE, pero tenía también características propias, así se suele decir : que al igual que en los regímenes conservadores europeos el eje de este paradigma era esencialmente político, pues concebía el bienestar de manera corporativa y asumía como problema fundamental es preservar las diferencias de estatus; que el paradigma latinoamericano privilegiaba una lógica laboral gobernada por el *breadwinner system*, en el que la familia y particularmente las mujeres eran las responsables de transferir servicios de bienestar, mientras los hombres adultos desempeñaban el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal; que otra característica similar es que la institución fundamental del paradigma latinoamericano era el seguro social también ligado al empleo formal; que aunque su cobertura tendió a crecer gradualmente, el paradigma se distinguió por su carácter excluyente y regresivo, ya que sólo incorporó a los miembros de la coalición social que impulsó el proyecto industrializador, particularmente las organizaciones obreras y las clases medias, forjadas por los sectores modernos de la economía y el Estado, pero dejó a un lado al resto de la sociedad; que en América Latina los sistemas de seguro social corporativos, excluyentes y no democráticos no permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, sino de relaciones clientelistas; que el paradigma puede caracterizarse como conservador y no democrático, porque siguió una lógica de incorporación controlada de grupos emergentes a los beneficios de la economía política regional; que generó un gasto social deficitario y políticas sociales regresivas, segmentadas y fragmentadoras, que ubicaban en la cima de los sistemas de bienestar a los miembros del sector público y los empleados del sector industrial de alta tecnología, y en los sótanos a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural; y favorecían altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales. (Ver: Barba 2003: 384-393).

<sup>36</sup> Como es bien sabido, la crisis económica latinoamericana de 1982 redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales, quienes pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones que fue impulsada por los estados desarrollistas y populistas de la región. La bitácora económica fue sintetizada inicialmente en el célebre “Consenso de Washington” (Kerner 2000: 3; Mejía 1998: 363, Williamson 1990), que promovía un capitalismo de libre mercado, políticas macroeconómicas prudentes y la apertura comercial, a través de una serie de reformas estructurales encaminadas a: corregir los desequilibrios fiscal y externo, privatizar los bienes y servicios públicos, liberalizar el comercio, desregular el mercado laboral y financiero, y reformar los sistemas tributario y de pensiones. Por su parte, la agenda social fue establecida paulatinamente por el Banco Mundial y el BID a través una serie de recomendaciones para enfrentar la pobreza sin poner en tela de juicio el funcionamiento del mercado. Esas indicaciones han llegado a conformar un nuevo paradigma de bienestar para la región, el cual se plantea como el nuevo centro de confluencia discursiva y práctica para todos los países. Las características más relevantes del nuevo paradigma son que: el Estado Nación deja de considerarse la única escala adecuada para delimitar las opciones para el bienestar social en su territorio, transfiriendo parte de sus capacidades a organismos financieros internacionales, que financian, recomiendan y evalúan las acciones públicas, lo que le confiere al nuevo paradigma un carácter regional-deslocalizado; las políticas sociales dejan de depender exclusivamente de las capacidades de organización de los actores locales o de los recursos políticos con que cuentan y tienden a concebirse como espacios reservados para la acción de grupos de expertos ligados a agencias, secretarías de Estado o centros de investigación, quienes son asumidos como peritos en cuestiones técnicas, como la medición de la pobreza, el diseño y evaluación de programas, etc.; dichas políticas adquieren un carácter residual, porque la agenda social subraya el papel central del mercado en la producción y distribución del bienestar social y rechaza la intervención estatal en los mercados laborales, los subsidios públicos a la producción o la tendencia a fijar políticamente algunos precios; el enfoque residual se expresa también en la reducción de la cuestión social a problemas de pobreza extrema, necesidades básicas insatisfechas o vulnerabilidad social y no a la producción y distribución de bienestar, ciudadanía o derechos sociales, económicos o culturales; la política social se subordina a imperativos de disciplina fiscal y presupuestal; los individuos más pobres se convierten en los referentes de la política social, excluyendo discursivamente al resto de la sociedad, que se diluyen en una categoría viscosa que podría denominarse “la no pobreza extrema”; en congruencia con lo anterior, los apoyos recomendados son concebidos para que los beneficiarios resuelvan por sí mismos sus problemas, aprovechando las oportunidades que brinda el mercado; la liberalización de los mercados es considerada el eje de un crecimiento económico estable y el crecimiento económico es concebido como el motor para reducir la pobreza, porque el mercado es asumido como el factor crucial para brindar las oportunidades que los pobres requieren; se considera que la política social debe dirigirse a los más pobres, a través de acciones focalizadas encaminadas a lograr la incorporación individual al mercado. Se enfatiza la conveniencia de descentralizar el gasto y los programas sociales, se le confiere un papel fundamental a la inversión en capital humano, se sugiere también invertir en infraestructura social para dotar de servicios básicos y crear empleos temporales; se ha empezado a reconocer la alta vulnerabilidad del modelo de liberalización promovido por las políticas de ajuste, por ello se ha vinculado este tema con la vulnerabilidad de los más pobres y la necesidad de crear redes de protección social que privilegien la acumulación de activos. (Barba 2003: 369-374; Cuadro 1).

<sup>37</sup> Para un análisis de estos temas ver: Barba (2003 T.II).



### III. Un uso epistemológico del concepto: los regímenes de bienestar en América Latina

---

Las peculiaridades latinoamericanas, como hemos visto, exigen evitar la aplicación mecánica de los tipos de regímenes de bienestar desarrollados en los estudios sobre Europa Occidental o sobre los países anglosajones.

No obstante, considerando que los regímenes de bienestar son arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social, entonces no hay ninguna razón para suponer que los únicos arreglos institucionales posibles sean los que han predominado en las grandes economías de la OCDE.<sup>38</sup>

De hecho, en América Latina las trayectorias de los sistemas de prestaciones sociales y de las políticas sociales tienen una larga historia.<sup>39</sup> La fase expansiva de dichos sistemas estuvo acoplada con el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones

---

<sup>38</sup> Cabe recordar que el concepto de régimen de bienestar enfatiza precisamente la gran variabilidad de los ensambles posibles entre las tres esferas y no la reproducción ahistórica de ningún paradigma de bienestar en distintas situaciones y momentos. El concepto permite las comparaciones y evitar tanto al funcionalismo que enfatiza excesivamente las convergencias regionales, como el predominio de crónicas históricas tan detalladas que no permiten realizar comparaciones porque parten de la idea de que cada caso es único. (Barba 2003 II: 440).

<sup>39</sup> Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollado en tres grandes oleadas, la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta y la tercera a partir de los años cincuenta. (Mesa-Lago 1994) De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que países capitalistas industrializados como los EUA. (Malloy 1986: 31).

importaciones (ISI), en auge entre los años cuarenta y setenta.<sup>40</sup> El sistema del seguro social fue uno de los ejes para articular una coalición distributiva, integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, políticos y funcionarios públicos.

Por eso se ha dicho que las instituciones del seguro social en América Latina son verdaderos mapas de la distribución del poder en la región, (Malloy 1986: 56-57) ya que se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que no permitieron en la mayoría de los casos un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, que dejaron en una situación de exclusión asistencial a quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización<sup>41</sup> y que propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales<sup>42</sup>.(Barba 2003: 384-393).

Por otra parte, esas instituciones expresaban también una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal y a las mujeres la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar. (Ibid.).

Sin embargo, no se debe hablar de un solo régimen latinoamericano, ya que hay evidencias significativas de la existencia de al menos tres tipos de estructuras diferenciales de distribución del bienestar social en la región, maduradas a lo largo de muchas décadas. En ese sentido se pueden señalar tres tipos distintos, tres formas históricas de articulación entre las instituciones públicas y la política social, el funcionamiento de la economía, particularmente del mercado de trabajo y las estrategias de bienestar de los hogares.<sup>43</sup> (Barba 2003 T. II: 420-464).

A los tres tipos de regímenes de bienestar que se formaron bajo el paraguas del paradigma latinoamericano, siguiendo de cerca la tipología de modelos de bienestar regionales propuesta de Fernando Filgueira (1997 y 1998), les he denominado “universalistas”, “duales” y “excluyentes”. Cada uno debe verse como una forma paralela y distinta de articular lo social en un contexto histórico distinto al de la OCDE.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica<sup>44</sup> fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante<sup>45</sup>, como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, con notables excepciones este tipo de regímenes no se distinguieron por su carácter antidemocrático.<sup>46</sup>

Los datos indican que hacia los años setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social, la menor heterogeneidad etno-cultural, la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud, los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración

---

<sup>40</sup> Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los Estados Unidos entre la expansión del Estado del bienestar y las políticas keynesianas.

<sup>41</sup> Especialmente a los trabajadores del sector informal y a quienes laboraban en el sector rural.

<sup>42</sup> En la región la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad asistencial, así como en la distribución del ingreso, una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud.

<sup>43</sup> Este factor es en el que se encuentra menos variabilidad a nivel regional durante los años de expansión del modelo ISI, ya que el papel del hombre proveedor y la mujer reproductora se mantuvo de manera bastante constante en los tres tipos de regímenes.

<sup>44</sup> Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del Siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

<sup>45</sup> La excepción fue Costa Rica donde la cobertura se asemejó más al modelo Beveridgeano de cobertura universal en un solo momento.

<sup>46</sup> La excepción fueron los casos chileno y costarricense.

del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida. (Barba 2003: 444-464).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela y los excluyentes, comprendían a la mayoría de los países de América Central con la excepción de Costa Rica y tal vez de Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso gradual de todos los indicadores ya mencionados, así como de los niveles de gasto social, de la cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Y un aumento de la heterogeneidad etno-cultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales.<sup>47</sup>

Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes intermedios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población; mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población. (Barba 2003: 444-464).

## **A. Los regímenes latinoamericanos en transición**

La existencia de tres tipos de regímenes de bienestar en la región pone en entredicho la suposición de cambios uniformes en el terreno de los modelos de crecimiento y de los paradigmas de bienestar. Esto significa que tiene sentido suponer que ni los procesos de ajuste económico ni las reformas sociales han seguido una trayectoria uniforme en todos los países, porque se han aplicado sobre distintos tipos de regímenes de bienestar.

### **1. El arranque del ajuste**

Los datos disponibles indican que los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales. Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región, en los regímenes universalistas del Cono Sur las reformas iniciaron durante los años setenta, mientras en el resto de los países de América Latina la década de 1990 fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad. (Barba 2003 T. II: 546-550).

### **2. La velocidad de las reformas**

Por otra parte, los ritmos de las reformas no han sido monótonos; en regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia el ritmo de las reformas ha tendido a ser graduales (lentos y crecientes), mientras en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú junto con la mayor parte de Centro América (regímenes excluyentes) han abundado los tratamientos de shock (amplios y rápidos). (Barba 2003 T.II: 484-489).

---

<sup>47</sup> Para un recuento pormenorizado de esos indicadores ver: Barba 2003.

### **3. El rango y el éxito de las reformas**

Los alcances de los procesos de reforma tampoco son equivalentes, han abarcado numerosos campos, entre ellos la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes duales) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres. (Barba 2003 T.II: 484-489).

Tampoco se puede hablar de homogeneidad en los años de crisis, corrección o estancamiento de esas reformas o en el estado actual de las mismas. Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década de 1980, las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela.

La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable, las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia, se encuentran en crisis en Argentina y han sido revertidas como en Venezuela. (Barba 2003 T.II: 484-489).

### **4. Los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo**

También en el caso de los estilos de crecimiento o las estrategias de empleo asumidas podemos hablar de trayectorias diferentes:

- Durante los años noventa en los regímenes universalistas del Cono Sur el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que emplean trabajo calificado (servicios básicos, los servicios financieros y los servicios sociales), esos países tuvieron un crecimiento económico muy elevado (alrededor de 5,3% anual), pero se distinguieron por una baja elasticidad empleo-producto (ya que por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció apenas 0,33%) y por muy altos niveles de desempleo urbano (tasas medias que fluctuaron entre 7,4 y 10,4% entre 1991 y 1999). Estas tendencias generaron una polarización salarial moderada y no favorecieron la reducción de la concentración del ingreso.
- Por su parte, en los regímenes duales también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero esto fue acompañado por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (particularmente en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano y el comercio en todos los casos), estos países tuvieron un crecimiento económico medio (una tasa promedio de 2,9% anual), pero se distinguieron por una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional (por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 0,70%), por altos niveles de desempleo urbano (las tasas medias anuales fluctuaron entre 6,8 y 11,1 entre 1991 y 1999), por la baja calidad del empleo generado (gran peso del empleo por cuenta propia) y por una alta polarización salarial, que evitó la reducción de la concentración del ingreso.
- Finalmente, regímenes excluyentes como Bolivia, El Salvador, Honduras o Perú se distinguieron por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado de toda la región (el crecimiento del

empleo en la industria manufacturera, en la de la construcción y en el comercio fue muy alto), tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB (alrededor de 4,3% anual), se distinguieron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina (por cada punto porcentual de incremento del PIB el empleo creció 1,3%), por niveles de desempleo urbano relativamente bajos (las tasas medias anuales que fluctuaron entre 6,8 y 7,7 entre 1991 y 1999), una baja calidad del empleo (empleo por cuenta propia) y una muy alta polarización salarial, atribuible al hecho de que también creció el empleo en los sectores que emplean trabajo calificado, lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso. (Barba 2003 T.II: 516-541).

En resumen, el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera que corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una alta calidad del empleo, por altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda que concierne tanto a los regímenes duales como los regímenes excluyentes y se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y por la concentración del ingreso que produce.

## **5. La reforma social**

### **Focalización y descentralización**

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. En este caso, como lo afirma Filgueira (1998) la focalización y la descentralización no han significado lo mismo en los regímenes universalistas donde se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud, que en el caso de los regímenes duales y excluyentes que representan dos escalones inferiores en este terreno, así tenemos que:

- Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales puede emplearse para garantizar un acceso mínimo a éstos a quienes no han sido incluidos y puede contribuir a fortalecer la ciudadanía social. Pero existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza, este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo.
- Por lo que toca a la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Gropello y Cominetti 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes países donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna. (Barba 2003 T.II: 554-556 y 560-563).

### **Las redes de protección social**

En ese mismo tenor, aunque en toda la región se ha reconocido que la creación de redes de seguridad<sup>48</sup> es indispensable para enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las

<sup>48</sup> De acuerdo con Hicks y Wodon las características de una red de seguridad ideal serían las siguientes: estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos;

catástrofes naturales y personales, así como evitar estrategias familiares que implique costos a largo plazo en términos de desarrollo humano,<sup>49</sup> éstas se han difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual:

- En los regímenes universalistas donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral.<sup>50</sup>
- En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano.
- Mientras en los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva son los fondos de inversión social. (Barba 2003 T II: 563-577).

### **La reforma de los sistemas pensionarios**

En el caso de la reforma de los sistemas de pensiones, nuevamente encontramos que aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el del sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, las reformas han tenido características disímiles, debido sobre todo a la oposición política y social interna que han enfrentado las iniciativas de reforma. Se puede hablar de dos tipos de reforma: las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas:

- El sustitutivo en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano.
- El sistema mixto no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria, este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo.
- El paralelo que tampoco cierra el sistema público, el cual se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias a sus tentativas de implantación de sistemas sustitutivos.
- Los sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil.<sup>51</sup> (Barba 2003 T. II: 578-596).

---

estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirijan a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis. (Hicks y Wodon 2001: 99-100).

<sup>49</sup> Particularmente el trabajo infantil y juvenil que sustituyen la escolaridad y se traducen en pérdidas salariales de largo plazo debido a menores dotaciones de capital humano. (Hicks y Wodon 2001: 96).

<sup>50</sup> El apoyo de jóvenes y mujeres, la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas y los programas de capacitación para el empleo.

<sup>51</sup> Aunque en Brasil está en puerta una nueva reforma.

## Los rendimientos de las reformas

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes<sup>52</sup> es posible establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir bienestar, los cuales se sintetizan en el cuadro 1.

**Cuadro 1**

**SÍNTESIS COMPARADA DE LOS RENDIMIENTOS DURANTE LOS AÑOS NOVENTA  
DE LOS REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS REFORMADOS.**

	Regímenes universalistas	Regímenes duales	Regímenes excluyentes
Precariedad laboral (CEPAL 1999)	Media	Alta	Muy alta
Desempleo (CEPAL 2001)	Alto(1)	Medio(2)	Bajo
Cobertura de la seguridad social (Mesa Lago 2001)	Alta	Baja	Muy baja
Gasto social (Cominetti y Ruiz 1998)	Alto	Medio	Bajo
Políticas universales (Barba 2003)	Alto desarrollo	Desarrollo medio	Bajo desarrollo
Crecimiento del PIB per cápita (CEPAL 2001 a)	Alto	Bajo	Bajo
Pobreza** (CEPAL 2001 a)	Baja	Media	Alta
Concentración del ingreso (CEPAL 2001 a)	Media	Muy alta	Muy alta
Elasticidad pobreza/ PIB* (CEPAL 2001 a)	Alta(3)	Baja(4)	Baja(5)
Elasticidad indigencia /PIB* (CEPAL 2001 a)	Baja(3)	Baja(4)	Baja(6)
Niveles de vida (Astorga y FitzGerald 1998)	Altos	Medios	Bajos
IDH <sup>53</sup> (PNUD 1999)	Altos	Medios altos	Medios bajos
IPH-1 <sup>54</sup> (PNUD 1999)	Bajos niveles de exclusión social	Altos niveles de exclusión social	Niveles muy altos de exclusión social

**Fuentes:** Astorga y FitzGerald (1998: Cuadros IX.2, IX.3 y IX.5); Barba (2003: Cuadros 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 91); CEPAL (1999: Cuadro 2) (2001 a: Cuadros 1.1, 1.4, 1.7, II.3, III. 7 y IV.3) (2002: Cuadros 8 y 36), Cominetti y Ruiz (1998: Cuadro 2); Mesa Lago (2001: Cuadro 3), PNUD (1999: 134-137 y 146-148).

**Notas :**\*Se compara con la elasticidad media de la región. \*\* Comparada con la media regional.

(1) La excepción es Costa Rica. (2) Los indicadores medios señalan altas tasas de desempleo en este *cluster*, sin embargo, ese no es el caso de Brasil ni el de México, pero los casos de Venezuela y Colombia distorsionan los resultados.(3) La excepción es Uruguay.(4) El caso de Brasil distorsiona los resultados, si no se ponderara la elasticidad sería alta.(5) La excepción es El Salvador. 6) El caso de Ecuador distorsiona los resultados.

En el caso de los regímenes universalistas los claro-oscuros de la década de los noventa son muy evidentes. Se dio una evidente mejora en términos de crecimiento económico y hasta cierto punto de estabilidad macroeconómica,<sup>55</sup> pero ello no parece haber modificado de manera significativa las tendencias históricas en materia de bienestar social: la precariedad laboral continúa aumentando, al igual que el desempleo, la concentración del ingreso ha crecido, la pobreza ha

<sup>52</sup> Como el PNUD (1999), CEPAL (1999, 2001, 2001 a, 2002), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998).

<sup>53</sup> Índice de Desarrollo Humano.

<sup>54</sup> Índice de Pobreza Humana.

<sup>55</sup> Las excepciones son Argentina y Uruguay después de la crisis reciente.

disminuido en términos relativos, pero ha aumentado en términos absolutos. A pesar de las reformas de los sistemas de pensiones éstos continúan incrementando su cobertura, pero pese al establecimiento de múltiples redes de protección social la pobreza extrema no ha disminuido al ritmo que se quisiera. Ello no ha impedido que los niveles de vida prevalecientes y los niveles de desarrollo humano continúen siendo los mejores de toda la región ni que los indicadores de exclusión social sean también los menores de América Latina. No obstante, la situación de estos regímenes empezó a deteriorarse en la parte final del siglo XX y la crisis Argentina hace albergar nuevamente serias dudas sobre la sustentabilidad de las reformas estructurales realizadas y sobre la conveniencia de continuar acriticamente por la senda seguida hasta ahora. (Cuadro 1).

En el caso de los regímenes de bienestar duales la precariedad laboral continúa siendo muy alta; los niveles de desempleo se han polarizado; la cobertura de la seguridad social, ahora reformada, sigue siendo baja, lo que se traduce en que amplios sectores de la población laboran sin ningún tipo de protección social. Por otra parte, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se ha recuperado, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas es semejante a la de los años setenta. Han progresado los niveles de cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud, hasta alcanzar casi la universalidad, empero la capacidad disminuye a medida que se avanza a otros niveles de servicio. En este caso, el PIB per cápita no ha avanzado a la velocidad alcanzada en los regímenes universalistas y excluyentes, lo que sin duda ha afectado negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. La concentración del ingreso sigue siendo muy alta y los coeficientes de elasticidad pobreza/ PIB per cápita e indigencia/ PIB per cápita son inferiores a los del conjunto de la región. Aún así, el desarrollo social alcanzado históricamente no ha disminuido en términos de niveles de vida, aunque seguramente sí se han polarizado, ya que éstos continúan siendo intermedios en el contexto regional, al igual que los niveles de desarrollo humano. No obstante, dada la alta polaridad social que caracteriza a este tipo de regímenes, no sorprende que los niveles de exclusión social sean altos. (Cuadro 1).

En el caso de los regímenes excluyentes los datos indican una situación social aún más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los del conjunto de la región y a los alcanzados por los regímenes duales (aunque el desempleo es bajo, la precariedad laboral es muy alta y la cobertura de la seguridad social muy baja). En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza, como lo demuestran los altos índices prevalecientes en este *cluster*. Esa situación se ve agravada por: bajos niveles de gasto social, niveles muy altos de concentración del ingreso y un bajo coeficiente de elasticidad pobreza/ crecimiento del PIB per cápita e indigencia/ PIB per cápita. Los niveles de vida continúan siendo comparativamente bajos, a pesar de que en las últimas décadas ha crecido la cobertura en materia de salud y educación y se ha incrementado la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano que si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubican entre los más bajos de los niveles medios. En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social son muy altos. (Cuadro 1).

La imagen mostrada indica que a inicios del siglo XXI en América Latina el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, y que queda pendiente en la agenda social de la región la construcción de sociedades más igualitarias e inclusivas, necesidad que implica retos diferenciales dependiendo del tipo de régimen de bienestar desde donde se afronten.

## IV. El régimen de bienestar mexicano

---

En el marco de los tipos ideales mencionados, el régimen de bienestar mexicano se concibe como dual, aunque esta categorización es adecuada para realizar comparaciones con otros regímenes, puede alcanzar mayores niveles de especificidad a través de una revisión del proceso histórico que permitió su constitución.

No es el lugar aquí para abordar una empresa de esas dimensiones, sin embargo, es posible mostrar de manera sintética algunas de las características fundamentales de régimen mexicano que permitirán ponderar adecuadamente los impactos particulares de los procesos de ajuste y reforma social.

Existe una considerable controversia sobre el momento de emergencia<sup>56</sup> y sobre el carácter de la política social mexicana desarrollada en el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la crisis económica de 1982. Algunos autores hablan de esa política como el fundamento de la aparición de un Estado social o Estado del Bienestar (De la Garza 1988: 28; Soria 1988: 201; Villarreal 1993: 191). Otros subrayan el carácter estatista de la política social y recalcan el poco peso que han tenido el mercado privado y las iniciativas ciudadanas en la conformación de esta política, en contraste con su marcado carácter burocrático, autoritario, centralista y corporativo. (Gordon, 1999; Duhau, 1997; Farfán, 1997; Valencia, 2000). En ese tenor, se resalta la subordinación de las

---

<sup>56</sup> Pues mientras hay quien señala que el momento crucial para dicha aparición es la promulgación de la Constitución de 1917 (Villarreal 1993), otros la sitúan durante el mandato del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) (De la Garza 1988), algunos más la ubican durante el período de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1941-1946) cuando fue expedida la Ley del Seguro Social (1943) (Soria 1988) o durante el mandato de Adolfo López Mateos (1959-1964), cuando los gastos en pro de lo social tienen un repunte muy significativo (Wilkie 1987).

decisiones en materia de política social tanto a las lógicas de la legitimación social y control político del sistema político mexicano (Barba 1995; Brachet-Márquez 1996; Ward 1989), como a las lógicas de industrialización y urbanización reinantes en México a partir de la Segunda Guerra Mundial (Barba 1997; Boltvinik 1996; Farfán 1997; Laurell 1996; Ordóñez 2001; y Valencia 1995).

Quienes cuestionan la existencia de un Estado social o benefactor en México reconocen que la cobertura de la seguridad social y los servicios sociales creció de manera gradual en el país, aunque ello no fue suficiente para permitir la inclusión, dentro de los derechos garantizados por la política social, de amplios sectores sociales como los campesinos o los trabajadores informales urbanos (Duhau 1997, Ward 1989; Gordon 1999; Valencia 2000).

A pesar de esas limitaciones, algunos autores sostienen que el “modelo” de política social puede caracterizarse como una suerte de universalismo “fragmentado”<sup>57</sup> o “estratificado” (Duhau 1997; Gordon 1999).<sup>58</sup> Otros acentúan el carácter dual de la política social, que proviene del propio texto constitucional que distingue entre los derechos ciudadanos y los de los trabajadores<sup>59</sup> (Laurell 1996). Algunos más, señalan el carácter excluyente de la política social mexicana<sup>60</sup> (Farfán 1997). Mientras otros destacan la función integradora y legitimadora de la política social fundamental, en una primera etapa, para la consolidación del Estado nacional y posteriormente para la reproducción del mismo<sup>61</sup> (Trejo y Jones 1993). Finalmente, otros enfatizan la subordinación de la política social al proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones impulsado por el Estado. Proyecto respaldado en una coalición política que incluía sobre todo a grupos urbanos organizados como las confederaciones empresariales, los sindicatos obreros y de burócratas y las organizaciones de los sectores medios<sup>62</sup> (Farfán 1997).

<sup>57</sup> Duhau (1997).

<sup>58</sup> Sara Gordon (1999) resume así las características del “modelo”: “... la política social, a pesar de que... buscaba objetivos universales... no... desarrolló un modelo dirigido a proteger de modo general a la población de riesgos naturales y sociales... con base en una recaudación generalizada de impuestos que permitieran financiar la cobertura universal de los servicios... el modelo de protección social que se implementó en México se acercaba al modelo conservador... fundado por Bismarck en Alemania. Este modelo fomenta la integración y promueve la vigencia de los derechos sociales, a la vez que impulsa la subordinación del individuo al Estado y coloca a los trabajadores bajo la autoridad de éste... la protección social [establece] categorías de beneficiarios y [aplica] una modalidad corporativa que otorga a los servidores públicos un lugar privilegiado... Este modelo se ha combinado en México con otro, inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos”. (Gordon 1999: 52-53).

<sup>59</sup> Pues como lo señala Laurell: “... hay en el texto constitucional cierta ambigüedad o tensión entre los derechos universales de todos los ciudadanos y los derechos de los trabajadores. Los primeros son enunciados generales, sin especificaciones precisas respecto a cómo garantizarlos, mientras que los derechos de los trabajadores tienen garantías de cumplimiento más exactas y de carácter público, a pesar de estar condicionados a la relación contractual (privada) de trabajo... Esta dualidad adquiere importancia al concretarse las formas de realización de los derechos, ya que ha originado instituciones y acciones diversificadas en las de asistencia social y las de seguridad social ‘contributiva’... la escisión de las políticas en dos tiene efectos importantes de estratificación social... separa a los ciudadanos en dos grandes grupos homogéneos... los no asalariados o asalariados informales y los asalariados asegurados... (Laurell 1996: 19).

<sup>60</sup> Por ejemplo, Guillermo Farfán señala que: “... la política social de [esos] años ha marchado en oposición a los principios fundacionales de las políticas de bienestar posteriores a la segunda guerra mundial, como la universalidad de los derechos sociales, la ciudadanía, la solidaridad, la equidad social, la modificación de la estratificación social impuesta por el mercado... México... no resolvió históricamente el problema de la universalidad de los beneficios sociales y generó una forma excluyente de bienestar social que marginó a millones de ciudadanos...” (Farfán 1997: 35-36).

<sup>61</sup> Como lo señalan por ejemplo Trejo y Jones (1993): “...la política social no [tuvo] éxito en la tarea de igualar las capacidades básicas de la población. Lo tuvo, no obstante, en la tarea de mejorar el bienestar de capas sociales cuya situación no era definitivamente la peor: el establecimiento de complejas agencias burocráticas y de servicios... ha tendido a incorporar el sesgo que genera el apoyo y las demandas de grupos de la población que no se encuentran en la peor situación, pero que han tenido un peso relativo mayor en el sistema político... Dicha lógica devino en la creación de instituciones de política social... que se sustentaba en una estructura de grupos sociales organizados... Ello se tradujo en la reproducción del paternalismo y el clientelismo que ha caracterizado a la relación gobierno-sociedad... la provisión de las políticas sociales... fue adquiriendo sesgos hacia la demanda urbana... El propio concepto de las políticas sociales partía más de una racionalidad política que social o económica”. (Trejo y Jones 1993: 155-157).

<sup>62</sup> Un ejemplo de esta perspectiva lo ofrece Guillermo Farfán (1997), quien señala que: “El modelo industrializador orientó internamente el curso de la economía, al desarrollar una estructura escindida entre la producción y el consumo tradicionales... y la producción dinámica vinculada al consumo creciente de las clases medias... Dicho modelo descansó, asimismo, en formas centralizadas y corporativas de organización tanto de los trabajadores como de los empresarios, que definieron de este modo su relación con el Estado desarrollista. Fueron estos procesos los que determinaron la evolución y crecimiento de las políticas sociales...”

Una mirada alternativa, que se sitúa fuera de estas polémicas, consiste en analizar el proceso de constitución y despliegue de lo social en México, a lo largo de cuatro grandes períodos:

- El comprendido entre 1917 y 1940, que en general es definido como la fase de constitución de la política social posrevolucionaria.
- El segundo que abarca de 1940 a 1982,<sup>63</sup> que corresponde a la articulación de la política social y el modelo ISI.
- El tercero comprendido entre 1982 y 1988, que se considera como una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo ISI.
- Y el más reciente que inicia en 1988, y es interpretado como un cambio de paradigma de bienestar. (Barba 2003 T III: 676-677).

Una revisión cuidadosa del período de emergencia del régimen de bienestar mexicano, comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), muestra que en esta primera fase los ejes de la política social fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud.<sup>64</sup>

Nada indica que en los años cincuenta del régimen de bienestar mexicano estuvieran presentes ni la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social, a través de la actualización de derechos sociales universales,<sup>65</sup> ni la intención de respetar la legitimidad democrática. El legado del período fue la vocación interventora del Estado en la economía y la sociedad, respaldada a través de la corporativización vertical de las organizaciones obreras y campesinas, así como de una política social de corte clientelar.<sup>66</sup>

## **A. Los cimientos autoritarios del régimen de bienestar mexicano**

La herencia fue un orden sociopolítico autoritario y corporativo, legitimado a través de la manipulación ideológica de su origen revolucionario, de la escatología cristalizada en la Constitución del 17 y de la intervención paternalista del Estado a cambio de lealtad política y subordinación social a las formas de organización propuestas por el Estado. El legado fue también discursivo, a través de la transmisión de un orden simbólico que justificaba cualquier decisión de la “familia revolucionaria” como un avance hacia la realización de la justicia social anhelada por la Revolución de 1910, y que traducía cualquier disenso en una traición a esta utopía. (Barba 2003 T III: 676-695).

## **B. La articulación de la política social y el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI)**

En el período comprendido entre 1940 y 1982 germinaron las figuras centrales de la política social mexicana y se produjo la articulación del orden sociopolítico autoritario y corporativo con la

---

este modelo de desarrollo industrializador orientado hacia adentro influyó en la marcha de las instituciones de bienestar a través de formas de negociación y financiamiento corporativas entre las burocracias sindicales, las corporaciones empresariales y el Estado mexicano... las políticas sociales... se fundaron en relaciones de clientelismo político y electoral [y fueron] generadoras de concesiones discrecionales para las burocracias sindicales y políticas... en detrimento de la fijación de derechos sociales generalizados y extendidos cada vez más hacia una mayor población”. (Farfán 1997: 39-40).

<sup>63</sup> Subdividido en dos períodos: 1940-1970 y 1970-1982. (Ward 1989).

<sup>64</sup> Los cuales siguieron de manera muy limitada lo establecido por los artículos 3º, 4º y 27º de la Constitución de 1917.

<sup>65</sup> La excepción fue la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública, la cual tenía una clara vocación universalista. (Barba 2003 T. III: 680).

<sup>66</sup> Ver Barba (2003 T.III: 684-686).

tentativa de industrialización orientada al mercado interno. En esa etapa, la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal. Este acoplamiento produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural como de los trabajadores informales urbanos y benefició de los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias. (Barba 2003 T III: 695-696).

Hasta antes de 1946 los gobiernos de la revolución enfrentaban la disyuntiva entre lograr un crecimiento económico significativo o redistribuir la riqueza y el ingreso, pero a partir del mandato de Miguel Alemán el dilema se resolvió a favor del crecimiento,<sup>67</sup> basándose en la tesis de que el desarrollo industrial crearía suficientes empleos, ampliaría el mercado interno, mejoraría la distribución del ingreso e integraría a la población marginada.<sup>68</sup>

Sin embargo, desde los años sesenta se empezaron a acumular evidencias que mostraban que el crecimiento económico logrado por el modelo ISI no producía automáticamente ni desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado.<sup>69</sup> A partir de ese momento y hasta 1982, con la sola excepción del gobierno del presidente Díaz Ordaz, se intentó conciliar crecimiento económico y desarrollo social.<sup>70</sup> (Barba 2003 TIII: 701; Trejo 1987: 35; Wilkie 1987: 122-123; Solís 1970).

En ese contexto económico y político se desplegó, entre 1940 y 1982, un complejo sistema de bienestar concebido como un mecanismo complementario o corrector del modelo ISI. (Barba 2003 T III: 704-727). Coexistían en su desarrollo institucional una serie de elementos sumamente heterogéneos, entre ellos:

- Un mercado de trabajo que operaba bajo el esquema conocido como *breadwinner system*.
- Un programa de reforma agraria manejado discursivamente y empleado como instrumento de control social<sup>71</sup> (Román y Aguirre 1998).
- Instituciones asistenciales que se concentraban en atender la salud primaria de la población abierta o en ayudar a las familias y la infancia urbanas que no contaban con protección por parte de los sistemas de seguridad social<sup>72</sup> (Zorrilla 1988).
- Un sistema educativo que se caracterizaba por segmentar a la población escolar y sólo había alcanzado universalidad en el caso de la educación primaria.<sup>73</sup>

---

<sup>67</sup> Bajo el argumento de que primero había que acumular para luego poder redistribuir.

<sup>68</sup> Tesis que por cierto se parece de manera pasmosa a las lecturas actuales sobre la solución de la pobreza en un contexto de apertura económica.

<sup>69</sup> La concentración del ingreso, la persistencia de la pobreza y los grandes rezagos en materia de satisfacción de necesidades básicas hicieron evidente que el crecimiento económico no necesariamente equivalía a bienestar social.

<sup>70</sup> Luis Echeverría, tras la represión estudiantil de 1968, reconoció que a la deuda social se habían sumado serios problemas de legitimidad política. Esto indujo a que por primera vez, tras los años del rigurosa disciplina fiscal del desarrollo estabilizador, la estrategia económica se subordinara a una lógica política, que buscaba conciliar crecimiento económico, expansión del empleo, redistribución del ingreso, mejoramiento de la calidad de vida y relegitimación gubernamental, sin preocuparse por la sustentabilidad financiera de la empresa. Esta tendencia continuó durante el mandato de López Portillo a pesar de la crisis económica de 1976 y de la subsiguiente firma de un convenio de estabilización con el FMI, gracias al descubrimiento de grandes yacimientos petroleros que restituyeron la solvencia financiera y la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana, lo que a su vez permitió mantener la ola expansiva del gasto público y del sector estatal.

<sup>71</sup> Heredada del ideario de la Revolución de 1910 y centro de la acción pública durante el gobierno de Cárdenas, que se fue desgastando poco a poco hasta convertirse en un mecanismo de manipulada discursiva y control político de los pobres del campo, a través del reparto agrario a cuenta gotas, contrapunteado por la promoción de la agricultura comercial y el abandono de la agricultura de subsistencia.

<sup>72</sup> Que sustituyeron el concepto decimonónico de beneficencia por el de asistencia pública, cuyo eje fue inicialmente la ayuda eventual y curativa a los pobres y posteriormente la salud preventiva y la alimentación materno-infantil, en aquellos sectores no incorporados a la seguridad social, a través del empleo formal en las grandes zonas urbanas. Las instituciones más importantes de este ensamble fueron: el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI, creado en 1961), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN, instaurado en 1968) y el Sistema Nacional de Desarrollo de la Familia (DIF, creado en 1997).

<sup>73</sup> Que sólo alcanzó niveles de universalidad en el caso de la educación primaria y que en los siguientes niveles privilegió a la población urbana de nivel medio, excluyendo a los pobres rurales y los trabajadores del sector informal.

- Instituciones de seguridad social para los trabajadores urbanos ubicados en el mercado formal, que segmentaban a los empleados privados, los empleados públicos, las fuerzas armadas, los electricistas, los petroleros, etc.<sup>74</sup> (Brachet-Márquez 1996; COPLAMAR 1985).
- Programas de vivienda, en su mayoría ligados al salario social de los mismos sectores que eran protegidos por los sistemas de seguridad social<sup>75</sup> (Aldrete 1991; Catalán 1993).
- Políticas alimentarias con un sesgo urbano<sup>76</sup> (Duhau 1997; González Navarro 1985; Ordoñez 2001).
- Procesos de dotación de infraestructura social ligados a intercambios clientelistas<sup>77</sup> (Cornelius 1980; Eckstein 1982; Fajen y Tuhohy 1972; González Casanova 1981; Unikel 1973).
- Y programas sociales focalizados, orientados a reasignar recursos a las zonas rurales, poco coordinados entre sí, no permanentes y manipulados con fines políticos<sup>78</sup> (Brachet-Márquez y Sherraden 1993; COPLAMAR 1982, 1985; González Navarro 1985; Levy y Székely 1985; Montes de Oca 1994; Murai 2001; Román y Aguirre 1998; Spalding 1985; Valencia y Aguirre 1998).

Sin embargo, el caos es aparente, el orden institucional del régimen de bienestar mexicano, vigente hasta 1982, fue producido por una lógica dual: la del poder político y la de la estrategia de crecimiento económico. Esto significa que el orden social, es decir, las mediaciones entre el Estado, la economía y la esfera doméstica respondían a un arreglo de economía política, esto es: a un funcionamiento de la economía que no se basaba en la soberanía del mercado, sino en su articulación con las instituciones políticas y las instituciones sociales. (Barba 2003 T III: 728).

La arquitectura de las instituciones de bienestar respondió a una doble racionalidad: por una parte, mantener el control social y legitimar al régimen político autoritario; por otra, respaldar el proyecto de industrialización transfiriendo recursos a los grupos sociales que integraban la alianza

<sup>74</sup> Que fueron el principal mecanismo de articulación entre el modelo ISI, el intercambio corporativo entre el Estado y sus aliados urbanos de la coalición industrializadora y el *breadwinner system*. Las cuales se caracterizaron por concentrar recursos en el medio urbano y en los mercados formales, así como por su carácter segmentario y fragmentador de la estructura social. Esas instituciones incluían al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS, fundado en 1943), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE, fundado en 1959) y al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM, instaurado en 1976).

<sup>75</sup> Que emergieron en el contexto de los altos ritmos de crecimiento urbano de los años 1950 y 1970, se orientaron hacia las mismas clientelas de las instituciones de seguridad social y reprodujeron su lógica segmentaria y fragmentadora de la estructura social. Entre las que destacan el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT, creado en 1972), el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE, instituido también en 1972) y el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI, creado en 1973) y finalmente el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO, creado en 1981) (Catalán 1993: 35-37; Aldrete 1991: 117-145).

<sup>76</sup> Que se caracterizaron por transferir recursos a los sectores medios y populares urbanos, en perjuicio de los pobres del medio rural, combinando precios de garantía para productos agrícolas (que mantuvieron en un estado de precariedad permanente a los productores de bienes agrícolas básicos) y mecanismos de abasto a las zonas urbanas. Entre las instituciones más destacadas están: la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEMISA, creada en 1949), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, instituida en 1961). (González Navarro 1985: 329-334; Duhau 1997: 189-190).

<sup>77</sup> Sobre todo para los inmigrantes rurales a las grandes ciudades, no a través de vías ciudadanas sino de procesos de manipulación política e intercambios clientelares. En los que el PRI jugó directamente un papel de mediación (instancia para resolver conflictos), intermediación (mecanismo para promover demandas) y mediatización (aparato para manipular la satisfacción de necesidades básicas con fines electorales).

<sup>78</sup> De carácter focalizado, desarrollados a partir de 1973 y orientados a reasignar recursos públicos a las zonas rurales que se encontraban en crisis desde 1965. Éstos culminaron el ensamblaje del régimen de bienestar y se caracterizaron por bajos niveles de coordinación, por duplicidades operativas y de diseño, por no ser permanentes y por ser utilizados con fines políticos (tal vez la única excepción sea COPLAMAR). Los programas más importantes fueron el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS (IMSS-Solidaridad, creado en 1973), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, creado en 1973), la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, creada en 1976) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, establecido en 1980).

sobre la que descansaba la estrategia económica. Esto permitió una articulación de discursos, normas, medidas administrativas, políticas institucionales y estrategias de actores, que se conectaron entre sí e influyeron en la constitución y organización del régimen. (Barba 2003 T III: 729).

En ese sentido, el régimen de bienestar mexicano puede interpretarse como el producto de una serie de procedimientos generalizables que se aplicaron a la escenificación de prácticas sociales, cuya regla básica era la segmentación. Este régimen articulaba:

- Prácticas e instituciones políticas autoritarias.
- Servicios sociales de corte universal.
- Instituciones de seguridad social excluyentes.
- Instituciones asistenciales que no ofrecían derechos sociales a sus beneficiarios.
- Programas para enfrentar la pobreza, desconectados del modelo de acumulación y programas de apoyo a estrategias familiares androcéntricas en el campo y en la ciudad. (Barba 2003 T III: 731).

Este conjunto institucional permitió recortar el continuo social en varios terrenos: separando un medio urbano colmado de instituciones sociales de otro rural para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados; distinguiendo a los trabajadores formales con acceso a instituciones de seguro social de los informales escasamente cubiertos por políticas de corte asistencial y coyuntural; contrastando a los sistemas institucionalizados de seguridad social con los programas sociales de carácter efímero; prefiriendo a los actores colectivos capaces de organizarse atendidos por instituciones públicas frente a aquellos sin dichas capacidades que fueron excluidos; combinando los discursos de justicia universal con prácticas excluyentes; estableciendo niveles primarios de atención de carácter universal junto con niveles superiores de carácter selectivo; dividiendo los servicios básicos de los servicios especializados; diferenciando lo público de lo privado, lo civil de lo militar; lo corporativo de lo asistencial; separando a los hombres de las mujeres; a la ciudad de México de la provincia; al Norte del Sur, etc. (Barba 2003 T III: 730-733).

Los recortes fragmentaron a la sociedad y al espacio social para hacer prevalecer la dominación política de la “familia revolucionaria” y para realizar el proyecto industrializador. El resultado fue un régimen fractal, que presentaba irregularidades sistemáticas a distintas escalas, que se copiaba a sí mismo a cada paso y que ofrecía rendimientos discontinuos en términos de bienestar social e inclusión laboral. (Barba 2003 T III: 926).

Entre 1940 y 1980, a nivel del mercado de trabajo, la industrialización no fue acompañada por aumentos en las tasas de participación generales, aunque sí implicó un leve ascenso de la participación femenina, que no obstante, en el contexto de los hogares mexicanos, no puso en entredicho el papel proveedor de los hombres adultos y el papel reproductor de las mujeres. El empleo el sector primario perdió paulatinamente importancia, mientras los otros dos sectores repuntaban. Particularmente la industria mostró una vigorosa capacidad para crear empleos durante el período del desarrollo estabilizador, aunque su dinámica no fue suficiente para absorber la enorme oferta de mano de obra generada por el crecimiento de la población y las migraciones del campo a la ciudad. En ese período se produjo un intenso proceso de salarización que se revirtió durante la década de 1970, dando paso a un período de crecimiento del sector informal. (Barba 2003 T III: 738-739).

A pesar de ello, los datos disponibles sobre la distribución del ingreso entre 1963 y 1984<sup>79</sup> indican que en ese período se registró un proceso gradual y constante de redistribución progresiva del ingreso, que benefició sobre todo a los hogares de nivel medio y que se tradujo en una clara disminución de la desigualdad reinante, aunque la concentración del ingreso seguía siendo todavía alta al final del período. Enrique Hernández Laos calcula que el Coeficiente de Gini se redujo de 0,606 en 1963 a 0,518 en 1977 y a 0,501 en 1984. (Hernández Laos 1999: Cuadro 4.4).

Por otra parte, hay evidencias empíricas de que en el período se dio una expansión constante de los sectores de ingreso medio y alto, mientras la pobreza moderada y la extrema se comportaron de manera errática aunque al final del período se habían reducido significativamente, en eso concuerdan estudios realizados por Miguel Székely (1998), Hernández Laos (1992) y el INEGI (1995), aunque hay variaciones significativas en los montos calculados de la pobreza y la pobreza extrema que obedecen a que las líneas de pobreza no fueron calculadas de la misma manera.

En materia de educación se alcanzó a finales de la década de 1970 la cobertura universal de la población entre 6 y 14 años en el nivel primario. Sin embargo, esa no fue la tendencia en los niveles escolares siguientes, cada uno de los cuales se caracterizó por ser más excluyente que el anterior, lo que no impidió que la cobertura a nivel de educación media y superior creciera de manera constante entre 1960 y 1980. (Coplamar 1982: Gráfica 1 y Cuadros 3.1; Urrutia 1993: Cuadros 2.7 y 2.8).

En el caso de la salud, hacia el final del período el Estado se había convertido en el principal oferente de servicios, a través de un esquema segmentario que dividía la población entre los derechohabientes de las instituciones de seguridad social y la población abierta. A pesar de que la cobertura de las primeras creció de manera constante hasta incluir nominalmente al 38% de la población total en 1978,<sup>80</sup> no puede ocultarse el hecho de que los sistemas de seguridad social eran básicamente excluyentes en lo que a servicios de salud se refiere. Por otra parte, el acceso a la seguridad social se dio preferentemente en las zonas más desarrolladas del país, lo que indica una alta segmentación de las regiones más pobres o marginadas. La suma de la cobertura de las instituciones de seguridad social, las de atención a población abierta y las instituciones privadas indicaba al final del período que un 31,3% de la población no tenía cobertura nominal de salud de ninguna especie, lo que refuerza la tesis del carácter excluyente y segmentario de este sistema de prestaciones sociales. (Coplamar 1985: Cuadro 4.12, 4.13 y Gráfica 4.9).

En ese contexto, no sorprende que aunque en el período se dieron notables avances en materia de indicadores de niveles de vida como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil, el analfabetismo y un índice relativo de vida, los avances estuvieran aún muy por debajo de los logros de los regímenes universalistas de América Latina. Mientras en 1980 la esperanza de vida en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica era de alrededor de 70 años, en México sólo era de 67. Entre 1975 y 1980 en México la mortalidad infantil por cada 1000 nacimientos era de 87, pero en Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica era de 48, 49, 52 y 35 respectivamente. El porcentaje de analfabetismo de la población de 15 años o más era de 17% en el caso mexicano y no llegaba al 10.0% en ninguno de los regímenes universalistas. Un índice relativo de vida construido por Astorga y FitzGerald, que compara el nivel de bienestar de un país de la región frente al de los Estados Unidos (EUA) en un momento dado (1998) indica en 1980 una distancia de 28 puntos entre México y los EUA, mientras en los países ya mencionados era en promedio de 24 puntos. (Astorga y FitzGerald 1998: Cuadros IX.2, IX.3, IX.5; Urrutia 1993: Cuadro 2.2).

<sup>79</sup> Ajustados a cuentas nacionales.

<sup>80</sup> Aunque la capacidad de cobertura real era menor.

## C. Las reformas estructurales al régimen mexicano

### 1. Las reformas económicas

Tras la crisis económica de 1982, que puso punto final a las tentativas de transformación del modelo de industrialización orientada al mercado interno,<sup>81</sup> y en el contexto de la reorientación del modelo económico hacia las exportaciones, las políticas de estabilización y ajuste, recomendadas respectivamente por el FMI y por el Banco Mundial y el BID, se convirtieron en el recetario para solucionar los desequilibrios que ahogaron al viejo modelo ISI y para impulsar el libre mercado, la economía abierta y las políticas macroeconómicas prudentes como nuevos ejes de la acumulación de capital y el crecimiento económico.<sup>82</sup>

Los sucesivos procesos de estabilización y ajuste han hecho de la disciplina fiscal, el control de la inflación, la apertura comercial, la privatización de los activos estatales, la flexibilización laboral y productiva, la reforma de las pensiones y la reforma tributaria, los objetivos centrales de la acción estatal.

El relevo entre un modelo y otro se caracterizó por ser paradójico. El Estado se convirtió en el motor de las reformas propuestas, a través de la utilización de los mecanismos de control político tradicionales para realizar reformas estructurales contra la antigua coalición social. El autoritarismo permitió realizar las reformas a un ritmo muy acelerado, sobre todo durante los años noventa, pero llevó al sistema político tradicional a un callejón sin salida, que facilitó el establecimiento de un sistema político democrático. Paradójicamente, el nuevo orden político ha limitado la capacidad de reforma del Estado, debido al funcionamiento, sin precedentes, del equilibrio de poderes que hasta hace muy poco tiempo había sido sólo una ficción constitucional. Esto ha restado peso a las iniciativas del ejecutivo y ha congelado algunas de ellas en una especie de limbo legislativo, situación que difícilmente cambiará, a menos que se construyan nuevos mecanismos de negociación y de generación de consensos políticos.<sup>83</sup>

Como resultado de estos cambios, el régimen de bienestar mexicano ha sufrido transformaciones de fondo que fueron más acentuadas durante la década de 1990, que a lo largo de los años ochenta.<sup>84</sup>

La búsqueda de estabilidad macroeconómica y el inicio de los procesos de privatización de los activos estatales y de apertura comercial fueron los objetivos centrales de esos años. Las prioridades fueron renegociar la deuda externa, lograr la estabilización monetaria y reducir el déficit público. Las estrategias consistieron en reducir el gasto público y acordar con el FMI paquetes de medidas para estabilizar la economía.<sup>85</sup> (Barba 2003 T III: 760-769).

<sup>81</sup> El Estado mexicano enfrentó la necesidad de generar un superávit comercial para estar en condiciones de hacer frente al servicio de la deuda. Eso obligó a un giro de 180° de la estrategia de crecimiento, que fue reorientada hacia las exportaciones, redefinió el escenario para las políticas públicas y sirvió de marco para una nueva coalición social que incluye a las agencias financieras internacionales más poderosas, a empresarios multinacionales, a grandes exportadores nacionales y a la alta tecnocracia del Estado.

<sup>82</sup> Sin embargo, hay que hacer notar que esta clase de políticas fueron aceptadas, modificadas y aplicadas por una élite tecnocrática interna, por lo que carece de sentido concebirlas como imposiciones externas.

<sup>83</sup> Hasta el año 2000, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones presidenciales, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) parecía ser el único que ponía en tela de juicio la conveniencia de seguir muy de cerca el recetario del ajuste. Sin embargo, esta situación ha cambiado y en ocasiones el propio PRI, que fue por así decirlo el conductor del proceso de ajuste entre 1982 y el año 2000, se ha convertido en un obstáculo para su culminación. Detrás de la nueva postura del PRI está sin duda su pragmatismo político, que deriva tanto de su necesidad de capitalizar políticamente su nuevo papel como fuerza de oposición ligada al *ancien régime*, como de fortalecer su capacidad de veto a las iniciativas del gobierno panista, ya que el éxito de éstas es visto como un riesgo para sus posibilidades de regresar al poder.

<sup>84</sup> Durante la “década perdida” el desahogo de la agenda de estabilización y ajuste fue limitado y se dio fundamentalmente en el ámbito económico, mientras en el campo social se produjo un desgaste gradual del viejo arreglo institucional.

<sup>85</sup> El primer intento se dio a través del PIRE que, aunque logró avances significativos en la desincorporación de activos públicos, rebasó el superávit de la cuenta corriente requerido y consiguió “controlar” los salarios reales, no dio los resultados esperados porque

La década de 1990 estuvo marcada por dos etapas divididas por la crisis económica de 1994-1995, en ella se dio un gran impulso a la apertura comercial, se profundizó la desincorporación de paraestatales, se avanzó notablemente en la desregulación financiera, se reformó el régimen de tenencia de la tierra y se empujó la reforma social a través de la transformación del sistema de pensiones del IMSS.

Durante la primera etapa, que correspondió al mandato de Carlos Salinas (1989-1994), se realizaron una serie de reformas estructurales operadas a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico. Los ejes de la estrategia fueron la firma de un tratado de libre comercio con EUA y Canadá, acompañada por numerosas negociaciones para abrir la economía mexicana, la desincorporación de paraestatales estratégicas como la Banca y TELMEX, un activo proceso de desregulación económica y financiera, así como la modificación del artículo 27 constitucional. En conjunto estas medidas, enmarcadas en una renegociación de la deuda apoyada decididamente por EUA, el FMI y el Banco Mundial, sirvieron para relegitimar al régimen político, lo que permitió que movimientos significativos de capital volvieran a fluir hacia nuestro país. (Barba 2003 T III: 769-776).

Los resultados de la estrategias fueron contradictorios, pues si bien se logró reasumir un crecimiento económico sostenido y el empleo empezó a repuntar, pero el crecimiento tendió a reconcentrar el ingreso y fue acompañado por una revaluación excesiva del tipo de cambio, un creciente déficit de la balanza de cuenta corriente y bajos niveles de ahorro interno, que fueron los factores principales para el estallido de una severa crisis económica en 1995.

La crisis económica se sumó a la profunda crisis política que se había desatado tras la rebelión zapatista y los asesinatos políticos ocurridos en 1994. Este contexto, la necesidad de recuperar la confianza de los mercados financieros obligó al presidente Zedillo, operador de la segunda etapa de reformas entre 1995 y 2000, a desechar la imagen de estabilidad y bonanza construida durante el gobierno de Salinas.<sup>86</sup> La confianza de los principales grupos de interés nacionales e internacionales en el gobierno zedillista fue recobrada gracias a un paquete de apoyo financiero de gran envergadura, ofrecido fundamentalmente por el gobierno de los EUA,<sup>87</sup> que permitió estabilizar la economía.

El reestablecimiento del crecimiento estuvo ligado no sólo a los programas de estabilización como la Alianza para la Recuperación Económica (1995) o la Alianza para el Crecimiento Económico (1996), sino a la continuidad del proceso de reforma estructural. Las medidas que más destacan en ese terreno fueron la autonomización del Banco Central, la continuidad de los procesos de desregulación, de liberalización de los mercados financieros y de desincorporación de paraestatales, medidas orientadas a lograr un mayor equilibrio fiscal y la reforma al sistema de pensiones del IMSS. (Barba 2003 T III: 777-786).

Sin embargo, las repercusiones de las reformas y el crecimiento económico en el empleo no fueron las esperadas, a pesar de que de acuerdo con CEPAL (2000 a) la elasticidad empleo-

---

no consiguió una recuperación gradual del crecimiento económico ni alcanzó las metas establecidas en materia de inflación. Tras el fracaso del PIRE, que fue acompañado de una crisis de la balanza de pagos en 1985, se aceleró el proceso de liberalización comercial a través del ingreso al GATT y de la creación de programas de estímulo a la exportación. Además, en el marco del Plan Baker, se produjo una renegociación de la deuda que permitió acceder al crédito internacional. En ese marco, se puso en marcha el Pacto de Solidaridad Económica en 1987, el cual a través de la vieja estructura corporativa comprometió a los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial a aceptar un congelamiento temporal de precios, salarios y tipo de cambio. El resultado de esta iniciativa fue notable porque redujo la inflación, permitió la reanudación del crecimiento económico y frenó la velocidad de la caída de los salarios. El pacto fue acompañado por reducciones arancelarias, la eliminación del permiso previo de importación, la continuación de incentivos a las exportaciones.

<sup>86</sup> La crisis produjo un gran descenso en los salarios reales, una baja notable del empleo formal, una alza de las tasas de interés que agravó la situación financiera de familias y empresas.

<sup>87</sup> Principal socio comercial del TLCAN.

producto<sup>88</sup> haya sido mayor en nuestro país (0,97 por cada punto del PIB) que en el conjunto de la región (la mediana para toda la región fue de 0,79 por cada punto porcentual del PIB). (CEPAL 2000 a).

Los resultados alcanzados no han correspondido a las expectativas puestas en las reformas estructurales, sobre todo en el ámbito de la calidad del empleo. Durante la década de 1990, se puede hablar de un acceso desigual a las oportunidades de empleo, del auge de empleos con bajos salarios y baja productividad, del predominio de condiciones de trabajo que no favorecen el desarrollo de capital humano y que no cuentan con protección social.<sup>89</sup> El bajo desempleo abierto urbano se explica en parte debido a que la migración continúa siendo una válvula que reduce la presión laboral y en buena medida porque los sectores informal y rural han servido como amortiguadores del crecimiento de la oferta laboral. Además, la flexibilidad salarial es alta, lo que ha permitido que los costos de producción se ajusten a través de la reducción del pago y no del despido de trabajadores. (Barba 2003 T III: 786-801).

## 2. La reforma social

Por otra parte, en México desde finales de los años ochenta, se ha venido desarrollando un intenso proceso de reforma social<sup>90</sup> que ha tendido a residualizar el régimen de bienestar.

### La reforma social durante los años ochenta

Durante los años ochenta, no se dieron cambios significativos en la arquitectura de la política social, la estrategia fundamental fue hacer más con menos y liquidar o fragmentar los programas orientados a reducir la pobreza en el medio rural, bajo el argumento de que no estaban respaldados fiscalmente.<sup>91</sup>

Paradójicamente, durante esa década se reconocieron nuevos derechos sociales como el derecho universal a la protección de la salud y el derecho a una vida digna y decorosa, lo que indica que se trató de compensar el desgaste del régimen de bienestar a través de la vieja práctica de garantizar discursiva o escatológicamente derechos que no se podían cumplir.<sup>92</sup>

El camino seguido repercutió en los rendimientos del sistema de bienestar. Los costos no se dieron tanto en la cobertura, sino en los ritmos de crecimiento de la misma y en la calidad de los

---

<sup>88</sup> Que mide cuánto crece el empleo por cada punto porcentual de incremento del PIB.

<sup>89</sup> El sector informal se expandió y en conjunto los empleos independientes y el empleo en pequeñas empresas absorbieron más de 40% del empleo urbano total. Los datos indican que no se ha revertido la tendencia a la reducción del peso del empleo asalariado. Hay también evidencias empíricas de que en el período se dio una alta polarización salarial y de que la brecha entre los ingresos de los trabajadores descalificados y calificados tendió a crecer. Durante los años noventa las proporciones de trabajadores sin remuneración, con ingresos inferiores al salario mínimo, de quienes realizan jornadas inferiores a las normales o de quienes trabajan más de 48 horas semanales con bajos niveles de ingreso, fueron muy elevadas. Las cifras indican también que no se creó una cantidad suficiente de empleos formales, que los salarios reales no se recuperaron, que la brecha salarial no se redujo, que los empleos que se han creado no han contribuido a mejorar la distribución del ingreso y que el empleo agrícola continúa deprimido. Dos factores cruciales para explicar el comportamiento insatisfactorio del mercado de trabajo han sido la volatilidad y las características del crecimiento económico. Por una parte, durante el decenio de 1990 las tasas de crecimiento del PIB tendieron a ser modestas si se las compara con las tendencias históricas, lo que se tradujo en una baja demanda de empleo formal. Por otra, los datos indican que el cambio tecnológico, la intensificación del comercio exterior y las reformas estructurales, que definen la nueva forma de inserción internacional de la economía mexicana, contribuyeron a debilitar la capacidad de generar empleo formal descalificado y a polarizar los salarios, pues se ha dado un sesgo a favor de tecnologías ahorradoras de mano de obra. (Barba 2003 T III: 786-801).

<sup>90</sup> En buena medida propuesto por el Banco Mundial y el BID.

<sup>91</sup> Los recortes más significativos en el gasto social se dieron justamente en los rubros destinados a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres “Solidaridad y desarrollo regional” y “desarrollo urbano”, aunque hubo también recortes significativos al gasto en educación, salud y seguridad social. A eso se debe sumar la supresión de subsidios al consumo de corte general y su substitución por subsidios focalizados, que erróneamente privilegiaron el medio urbano. (Barba 2003 T III: 801-804).

<sup>92</sup> Esta estrategia expresaba la necesidad de mantener funcionando los controles corporativos tradicionales para asegurar que los procesos de estabilización no generaran ingobernabilidad. La maniobra probó su utilidad, por ejemplo durante la instauración del Pacto de Solidaridad Social de 1987.

servicios en educación, salud, seguridad social y vivienda. La excepción fue la política alimenticia donde la repercusión fue aún mayor, ya que el consumo de arroz, frijol, maíz y trigo se deterioró de manera muy significativa. (Barba 2003 T III: 804-810).

Sin embargo, no puede decirse que en esta década el sistema de instituciones de bienestar haya cambiado su orientación, como tampoco lo hizo de manera radical el régimen de acumulación.

### **La reforma social durante los años noventa**

Al igual que en el caso de las reformas estructurales, durante los años noventa la reforma social se puede dividir en dos momentos significativos, separados por la crisis económica de 1995: el primero que corresponde al gobierno de Carlos Salinas, el segundo al período presidencial de Ernesto Zedillo.

**El período salinista.** Durante la primera etapa, la descentralización de la educación básica y del sector salud, la reforma del Infonavit, la reforma del artículo 27 constitucional, la creación del Sistema Nacional de Ahorro para el retiro y la creación de Procampo fueron algunos de los puntos más sobresalientes de la agenda social del gobierno salinista. No obstante, la figura central fue el Programa Nacional de Solidaridad.

En materia de gasto social encontré que entre 1989 y 1994 se detuvo la tendencia a su reducción, pues se recuperaron el gasto educativo, en salud y laboral, mientras el gasto en solidaridad y desarrollo regional repuntó, aunque sin alcanzar los niveles de 1982.<sup>93</sup> (Barba 2003 T. III: 811).

La descentralización de los sistemas de salud y educativo fue una jugada de cierta importancia en el ajedrez de la reforma social salinista, pero estuvo marcada por grandes ambigüedades y puede considerarse muy limitado ya que la toma de decisiones y los recursos financieros continuaron concentrados en las instancias federales.<sup>94</sup> (Barba 2003 T. III: 828-833).

El repertorio de la reforma social salinista incluyó también procesos de privatización y focalización territorial como ocurrió en el caso de Liconsa. Sin embargo, una medida más significativa fue la reforma del artículo 27 constitucional, realizada en 1992, que en la práctica no sólo puso punto final al largo proceso de reforma agraria iniciado por la Revolución de 1910, sino que abrió la posibilidad de privatizar los viejos ejidos. (Barba 2003 T. III: 828 y 831).

Por otra parte, tres ejemplos muy significativos de residualización de la política social durante el sexenio de Carlos Salinas fueron la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992, la reforma del Infonavit y la instauración de Procampo en 1993. En los dos primeros casos, se dio inicio al traslado al sector privado de operaciones financieras realizadas por instituciones de seguridad social, que a partir de ese momento pudieron ubicarse bajo la lógica del mercado. En el caso de Procampo la intención fue sustituir subsidios a los precios de los productos agrícolas básicos, inaceptables para la Organización Mundial del Comercio (OMC) y prohibidos por el

<sup>93</sup> Lo que indica que la centralidad del Pronasol no fue presupuestal, impresión que es confirmada por el hecho de que ese programa nunca rebasó el 3,5% del total del gasto programable.

<sup>94</sup> Esta estrategia se dio en el caso del sector salud a través de la creación de los sistemas locales de salud y culminó con la firma del Acuerdo Nacional para la Descentralización Operativa y la Ampliación de la Cobertura de los Servicios de Salud en agosto de 1996; mientras en el caso del sector educativo se dio a través del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal y de la Ley General de Educación de 1993. En el caso del sector salud los llamados SILOS continuaron bajo la administración de funcionarios federales, por lo que habría que conceptualizar la medida como desconcentradora y no como una transferencia de recursos y toma de decisiones hacia niveles inferiores de gobierno, además el proceso estuvo marcado por la reproducción de las desigualdades regionales en materia de recursos humanos físicos y financieros. En el caso del sector educativo, el Acuerdo para la Modernización Educativa estuvo caracterizado también por la transferencia de recursos físicos, puestos administrativos, horas clase, alumnos, etc., pero no por la entrega de la capacidad de tomar decisiones independientes a nivel estatal, en lo concerniente a la elaboración de planes o programas de estudio, realización de tareas de control, supervisión y evaluación, por ello este proceso ha sido calificado como concurrente y no como autónomo. (Barba 2003 T. III: 828-833).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), por subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos, para dinamizar la demanda y activar los mercados locales, en este caso se buscaba crear un programa provisional<sup>95</sup> que sirviera de colchón a las pérdidas que enfrentarían estos productores como consecuencia de la apertura comercial. (Barba 2003 T. III: 834-840).

Sin embargo, el programa estrella de la reforma salinista fue sin duda el Pronasol, que fue creado en 1989. Este programa fue el punto de referencia de la política social durante buena parte de la década, incluso después de su conclusión formal en 1996, porque implicó un cambio discursivo del enfoque de la política social, que se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza; y porque fue un mecanismo que se ajustaba parcialmente a las recomendaciones del Banco Mundial, pues funcionaba como un gran Fondo de Inversión Social,<sup>96</sup> que incluso dio lugar a la creación de una secretaría de Estado: la Sedesol en 1992.<sup>97</sup> Sin embargo, Pronasol seguía haciendo acopio del viejo reservorio autoritario de prácticas clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales,<sup>98</sup> con la finalidad de relegitimar al gobierno y lograr un apoyo social a las políticas de ajuste.<sup>99</sup> Esta dualidad que marcó el desarrollo de Pronasol se expresó en la articulación entre una élite de tecnócratas que comulgaban con el Consenso de Washington y otra de reformadores sociales que intentaba construir nuevas clientelas electorales. (Barba 2003 T. III: 812-815).

En ese sentido, el programa no abrió una fase de transición paradigmática, sino que actuó contradictoriamente. Por una parte, se planteó como un programa focalizado<sup>100</sup> que pretendía construir un piso básico de servicios (alimentación, salud, educación, vivienda y servicios urbanos), de productividad y de desarrollo regional para lograr una distribución más justa del ingreso y reducir la pobreza. Por otra, se proponía “reestructurar la relación entre el Estado y la sociedad” actuando centralizadamente, burocratizándose, excluyendo a los estados y las familias más pobres, premiando a los más organizados y siguiendo una lógica clientelista y neocorporativa. Además intentaba hacer todo eso sin poner en predicamento el funcionamiento del mercado y sin generar nuevos derechos sociales. (Barba 2003 T. III: 816-823).

Otro aspecto que favoreció su politización fue su propensión propagandística a postularse ante la sociedad como un gran paraguas público dispuesto a dar cobijo a todas las demandas sociales, donde cabían tanto fondos de desarrollo regional, fondos municipales y fondos para crear empresas, como programas para regularizar la tenencia de la tierra en colonias populares, recursos para rehabilitar cárceles, asesoría legal para los reos, apoyo a campesinos migrantes, recursos para mejorar la cobertura postal y telegráfica, proyectos ecológicos, reincorporación de maestros jubilados, etc. etc. (Barba 2003 T. III: 824-825).

El reemplazo de Pronasol obedeció a razones económicas y políticas, entre las primeras la más importante fue la crisis económica de 1994-1995, entre las segundas la ruptura del gobierno de

---

<sup>95</sup> Que operaría 15 años.

<sup>96</sup> Que definía poblaciones objetivo en las que había que focalizar acciones de educación, salud, nutrición, abastecimiento de agua y sanidad.

<sup>97</sup> No obstante, Pronasol no siguió al pie de la letra los postulados establecidos para esta clase de fondos pues no se ajustó a los presupuestos teóricos de promoción democrática de sus beneficiarios, no actuó con neutralidad política, no fue transparente en sus operaciones, no fue eficiente en la ejecución de proyectos y no fue conducido por organizaciones no gubernamentales.

<sup>98</sup> Que caracterizó desde un inicio al régimen de bienestar mexicano.

<sup>99</sup> La población interpelada por el programa incluía a los trabajadores del sector informal, los pueblos indígenas, los trabajadores agrícolas migratorios, los campesinos empobrecidos, los pequeños propietarios agrícolas, los habitantes de colonias populares, los jóvenes y las mujeres, quienes habían sido marginados por la política social tradicional y habían también sido excluido aún más como resultado de los recortes presupuestales e institucionales realizados durante el gobierno de Miguel de La Madrid.

<sup>100</sup> Pronasol recurrió a una focalización directa, pues se aplicó en zonas geográficas particulares y se dirigió a grupos sociales específicos, con diferentes capacidades de organización, de negociación, de presión política y con diferentes significados electorales. Esta orientación favoreció las prácticas clientelistas que lo caracterizaron, porque los criterios utilizados para detectar a la población objetivo, para distribuir los recursos o para evaluar los resultados no fueron homogéneos, sino una especie de trajes a la medida de los grupos a los que se dirigían, lo que favoreció la manipulación política del programa.

Ernesto Zedillo con el expresidente Carlos Salinas, que selló el fin del matrimonio por conveniencia entre la élite tecnocrática y la élite reformista que diseñó al programa. A pesar de ello, el principal argumento esgrimido por los críticos oficiales<sup>101</sup> para extinguir el programa fue su evidente inconsistencia con el paradigma residual, puesto que ofrecía como lo ha señalado Dresser (1991 y 1994) soluciones “neopopulistas a problemas neoliberales”, no recurría al mercado como mecanismo fundamental para reducir la pobreza, no se concentraba en los pobres extremos residentes en áreas rurales, no disponía de una metodología consistente para identificar a la población objetivo o para evaluar sus resultados, no se enfocaba en los individuos sino en la comunidad, ofrecía un piso mínimo de bienestar cuando resultaba más barato brindar un paquete integral para favorecer la inversión en capital humano para que los más pobres fueran capaces de aprovechar las oportunidades del mercado, etc. (Barba 2003 T. III: 826-827).

**El período zedillista.** Tras la crisis de 1994-95 se acentuó el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano. La crisis jugó un papel crucial para la redefinición de la política social, ya que reveló la alta vulnerabilidad de la economía a la especulación financiera e hizo evidente que en un lapso muy breve podían borrarse los avances logrados, durante varios años, en materia de reducción de la pobreza.

Por otra parte, la rebelión indígena en Chiapas y los asesinatos políticos al interior del PRI demostraron también que los logros conseguidos en materia de legitimación política podían también evaporarse,<sup>102</sup> lo que exigía políticas sociales que favorecieran la gobernabilidad del proceso de ajuste.

En este contexto, se optó por el reemplazo del papel central de los Fondos de Inversión Social en la estrategia de reducción de la pobreza, el nuevo lugar de privilegio le correspondió a los programas de dotación de capital humano y de activación laboral (*workfare*), particularmente al Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresá), al Programa de Empleo Temporal (PET) y al Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecat).<sup>103</sup> Estos fueron concebidos como los medios ideales para interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza y para reducir la vulnerabilidad de los más pobres,<sup>104</sup> así como a incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste estructural. La otra figura central de la nueva estrategia fue la privatización de los sistemas pensionarios, pensada como un mecanismo no sólo para resolver la crisis financiera del viejo sistema de reparto, sino para incrementar la capacidad de ahorro interno de la economía mexicana y como una mecanismo útil para reducir los riesgos y los costos de la volatilidad financiera. (Barba T. III: 841-845).

Hacia 1999, a pesar del este cambio de estrategia, una serie de programas elaborados durante sexenios pasados como el Procampo, Fidelist, Conaza, Liconsa, Diconsa, Fonaes, el Programa de Jornaleros Agrícolas, Fonhapo y un largo etcétera, se mantuvieron dentro del marco de la política social, aunque agrupados discursivamente en tres vertientes: el desarrollo de capital humano,<sup>105</sup> las oportunidades de ingreso<sup>106</sup> y el desarrollo de capital físico.<sup>107</sup> (Barba 2003 T. III: Cuadro 146).

<sup>101</sup> Particularmente por Santiago Levy (1994).

<sup>102</sup> Quedó claro que los más pobres y excluidos eran capaces de organizarse y adoptar un postura radical y violenta en contra de la liberalización de la economía.

<sup>103</sup> Cabe mencionar que ni el PET y el Probecat fueron creación del gobierno de Zedillo, pero adquirieron una mayor importancia durante su gestión.

<sup>104</sup> Para evitar estrategias familiares de supervivencia que impulsan a los niños y los más jóvenes al mercado de trabajo y los excluyen de la formación escolar, perpetuando la transmisión intergeneracional de la pobreza.

<sup>105</sup> Que incluye a Progresá, programas alimentarios: desayunos escolares, abasto social de leche y tortilla, programas de salud: IMSS-Solidaridad, programas compensatorios de educación y el programa de seguridad social para jornaleros agrícolas del IMSS.

<sup>106</sup> Que incluye el Programa de Empleo Temporal, programas productivos para agricultores de bajos ingresos como Procampo, Conaza, apoyos productivos del Instituto Nacional Indigenista y Fonaes.

<sup>107</sup> Desarrollo de infraestructura social básica en regiones marginadas, FAIS del Ramo 33, agua potable y saneamiento en zonas urbanas y rurales marginadas, caminos y telefonía rural.

Así, tras 20 años de cambios graduales la reforma social mexicana arrojaba a finales del gobierno de Zedillo resultados contradictorios. Por una parte, se habían puesto en marcha programas como Progresá, paradigmático en toda la región en lo que a inversión en capital humano se refiere, se había fortalecido el papel de programas de *workfare* como el Programa de Empleo Temporal y el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, se había reformado el sistema de pensiones del IMSS y consolidado las reformas de las instituciones habitacionales, hasta convertirlas en organismos financieros, se había continuado con la desconcentración progresiva de los sistemas educativo y de salud, se mantenía Procampo como una alternativa a los precios de garantía para granos básicos y en el ámbito alimentario se continuaba con la eliminación de subsidios a la oferta y con su sustitución por subsidios focalizados a la demanda.

Por la otra, se mantenían vigentes esquemas de seguro social de reparto para los trabajadores al servicio del Estado, se mantenían programas que subsidiaban la oferta alimentaria como Diconsa, Liconsa y Fidelist y se conservaban muchos de los subprogramas de Pronasol, agrupados bajo distintos ramos del presupuesto federal, los cuales operaban siguiendo la lógica comunitaria y de focalización directa que caracterizó a Solidaridad. (Barba 2003 T. III: 846-847).

Este panorama indica que al cerrar el siglo XX y abrir el XXI la política social mexicana debe considerarse como altamente fragmentada y en transición entre el viejo paradigma latinoamericano de bienestar y el paradigma residual, tecnocrático y deslocalizado, en consecuencia se puede afirmar que la reforma del régimen de bienestar mexicano ha profundizado su carácter fractal.

No sólo coexisten programas de nuevo y viejo cuño, con lógicas antagónicas, sino que hay evidencias de que algunos de los nuevos programas han sido digeridos por la vieja cultura patrón-cliente y por la corrupción que caracterizó al antiguo régimen.<sup>108</sup>

A esto se agregan las evidencias que indican que los enfoques de la nueva política social no contribuyen a resolver los problemas de exclusión social que históricamente han caracterizado al régimen de bienestar mexicano. Dos ejemplos muy significativos son la reforma del IMSS y el caso de Progresá. En el primer caso, diversos autores coinciden en que el diseño del nuevo esquema de capitalización individual es regresivo no sólo porque dirige el ahorro de los trabajadores hacia el sector privado, sino porque incrementa los requisitos para obtener las pensiones, exige transferencias públicas muy considerables para consolidar la transición del régimen previsional y continúa sin generar derechos universales.<sup>109</sup> En el segundo caso, se puede decir que en general Progresá<sup>110</sup> ha sido evaluado favorablemente,<sup>111</sup> además es evidente además el avance que el programa implica al no oponer políticas sectoriales de corte universal y enfoques focalizados. Sin embargo, también se han señalado serios problemas como: la tendencia a considerar la pobreza como un fenómeno solucionable a nivel individual, a pesar de que sus causas puedan ser estructurales,<sup>112</sup> el punto de vista acrítico del programa en lo correspondiente a la división sexual del trabajo prevaleciente en el medio familiar; el carácter excluyente de los procedimientos de selección empleados por el programa, que tienden a clasificar como no pobres extremos a millones

---

<sup>108</sup> Un ejemplo paradigmático de esta situación es el Procampo, el cual ha estado marcado por el escándalo.

<sup>109</sup> La puerta de acceso a la seguridad social sigue siendo el contar con un trabajo formal, en un contexto en el que el sector informal está en ascenso y la creación de empleos formales deja mucho que desear.

<sup>110</sup> Que se dirige tanto a evitar que las familias de los extremadamente pobres y más vulnerables, residentes en localidades de alta o muy alta marginación, adopten estrategias de sobrevivencia que perpetúen la pobreza, como a transferir recursos monetarios y en especie, así como servicios públicos, que permitan e impulsen a dichas familias a invertir en el capital humano de sus hijos, para asegurarles mayores oportunidades de inserción en el mercado y consecuentemente de ingreso en el futuro.

<sup>111</sup> Esas evaluaciones han subrayado impactos favorables del programa en las inscripciones escolares, en el mejoramiento de la salud y la alimentación familiar, en el incremento del consumo de hogares extremadamente pobres, etc. Existe además un amplio consenso sobre los efectos multiplicadores de la inversión en educación, salud y buena alimentación en el ámbito del mercado laboral.

<sup>112</sup> El sesgo economicista de Progresá, que ubica al mercado como el eje del bienestar y no toma en consideración la necesidad de garantizar legalmente mínimos de bienestar, ni aspectos como la gran diversidad de formas de organización familiar y de modelos culturales que subyacen a la organización doméstica.

de personas que sí lo son, particularmente a todos aquellos que habitan en localidades urbanas y a quienes viven en localidades rurales que no son de alta o muy alta marginación; finalmente, la tendencia a reforzar la procuración burocrática del bienestar, ya que los beneficios ofrecidos por el programa no constituyen mínimos de bienestar garantizados por derechos sociales, sino prestaciones asignadas tecnocráticamente, que pueden perderse y corren el riesgo de desaparecer sin previo aviso.<sup>113</sup> (Barba 2003 T. III: 854-860 y 864-896).

Tanto el ejemplo de la reforma del IMSS, como el de Progresá indican que paradójicamente lo social no ha sido puesto en el centro de la reforma social, pues las medidas tomadas no han sido elaboradas ni para resolver los viejos problemas de exclusión social ligados a los esquemas de operación de las instituciones de bienestar, ni para reducir los graves déficit de ciudadanía y derechos sociales que han caracterizado al régimen de bienestar mexicano. En lugar de ello, la lógica que ha prevalecido ha sido ajustarse a un paradigma de bienestar que no se construyó a partir de un diagnóstico cuidadoso de los patrones de desarrollo social generados por el régimen de bienestar mexicano.

---

<sup>113</sup> Estas críticas llevaron a reformar el programa que ahora es conocido como “Oportunidades”, el cual plantea una ampliación de su población objetivo hacia zonas urbanas y propone la integración de estrategias productivas a la pura dotación de capital humano para niños y jóvenes. Sin embargo, los alcances de este proceso de reforma aún no son claros.



## V. Los rendimientos sociales de la reforma del régimen de bienestar mexicano

---

Durante las dos últimas décadas del Siglo XX los procesos de estabilización y ajuste, el modelo económico exportador, los nuevos parámetros de funcionamiento del mercado laboral y la reforma social alteraron significativamente la arquitectura el régimen de bienestar mexicano, sin que esto se tradujera en un mejoramiento de los rendimientos sistémicos en el ámbito del bienestar.

Estudios como los realizados por Fernando Cortés (2000, 2001) indican que cuando el modelo económico orientado a las exportaciones logró generar crecimiento económico de manera sostenida también creció la concentración del ingreso, mientras que durante sus fases críticas la desigualdad distributiva disminuyó.<sup>114</sup> Este fenómeno revela que el modelo económico tiende a concentrar el ingreso y que las estrategias familiares de supervivencia a través de una densificación laboral contribuyeron a desconcentrarlo, lo que hace visible un fenómeno que ha sido denominado “equidad por empobrecimiento”. Esto subraya un hecho sumamente importante: las

---

<sup>114</sup> Las tendencias apuntadas se explican por múltiples factores. Durante las fases de contracción económica la clase media alta es la que más pierde y ello disminuye la desigualdad, esta misma clase es la que más gana en fases de expansión y ello aumenta la concentración del ingreso. Durante las crisis hay frenos gubernamentales a las alzas salariales y los despidos se concentran en los deciles superiores de ingreso, consecuentemente en esos períodos disminuye la desigualdad, lo contrario ocurre en períodos de crecimiento. Por otra parte, el sector informal actúa como válvula de escape cuando se contrae el sector formal, de tal suerte que continúa abierta una puerta de acceso a actividades económicas de baja productividad a los miembros de las familias que buscan ingreso, lo que también contrarresta una tendencia a una mayor desigualdad.

variaciones macroeconómicas no se transmiten directamente a los hogares, sino que son filtradas a través de estrategias familiares de densificación laboral.<sup>115</sup>

De acuerdo con De la Torre (2000), un factor crucial para explicar la concentración del ingreso en el marco del nuevo modelo exportador es que las reformas económicas implicaron cambios tecnológicos que favorecen una mayor demanda de capitales físico y humano, lo que ha relegado al trabajo no calificado a un segundo plano. En consecuencia la demanda relativa de trabajo con mayor educación presentó importantes incrementos que se reflejaron tanto en rendimientos ascendentes por años de escolaridad, como en una mayor brecha salarial y en una mayor concentración del ingreso.

Si esto es cierto, es evidente que cualquier estrategia de reducción de la desigualdad debe enfatizar una reducción de las desigualdades educativas, es decir, un mayor acceso a la educación media, media superior y superior.

Por otra parte, de acuerdo con estimaciones recientes, realizadas por algunos de los principales especialistas en la medición de la pobreza en México, durante la década de 1990 la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, independientemente del criterio de medición que se emplee.<sup>116</sup> Así, entre 1991 y 1994 cuando se dio un crecimiento lento de la economía el porcentaje de hogares y personas en la pobreza se redujo ligeramente, posteriormente después de la crisis de 1994-1995 la pobreza repuntó de manera aguda, mientras durante los últimos años del siglo, que se caracterizaron por un mayor dinamismo del crecimiento económico, la pobreza se redujo sustancialmente.<sup>117</sup> (Cortés, Hadid, Hernández, Hernández Laos, Székely y Vera 2002).

Sin embargo, en conjunto durante la década de 1990 la pobreza creció y el número absoluto de personas debajo de la línea de pobreza alimentaria aumentó en 4,7 millones. Hay evidencias empíricas de que los más pobres son los más susceptibles a los ciclos económicos, pues se encontró que el impacto negativo de la crisis de 1994-1995 fue proporcionalmente mayor en la parte inferior de la distribución del ingreso, al tiempo que durante el período de recuperación, de 1996 a 2000, también fueron ellos los más beneficiados. Lo que concuerda ampliamente con la tesis de la vulnerabilidad social. (Cortés, Hadid, Hernández, Hernández Laos, Székely y Vera 2002).

Por lo que corresponde al desarrollo social, puede afirmarse que a pesar de que el desempeño de régimen de bienestar mexicano en los ámbitos del empleo, la distribución del ingreso y la pobreza no correspondió a las expectativas puestas en la reanudación del crecimiento a través del cambio del modelo económico, durante la década de 1990 continuó el mejoramiento de los indicadores básicos en materia de salud, educación y calidad de vida y se redujeron las brechas entre hombres y mujeres tanto en longevidad, como en mortalidad infantil y alfabetización. No obstante, esto fue acompañado por una notablemente reducción de la velocidad del desarrollo social y por el mantenimiento de la brecha frente a los regímenes universalistas. (Astorga y FitzGerald 1998; CEPAL 2002).

---

<sup>115</sup> Los datos muestran también que en México a lo largo de las décadas de estabilización, ajuste y reforma social los ganadores de la pirámide trunca de la distribución del ingreso por deciles fueron los miembros de la clase media alta, ubicados en el décimo decil. Mientras que el resto de los deciles fueron los perdedores, aunque quienes más descendieron fueron los miembros de la clase media urbana, que se ubican entre los deciles octavo y noveno.

<sup>116</sup> Como se recordará, el estudio sobre pobreza realizado por Cortés, Hernández, Hernández Laos, Székely y Vera (2002) empleó tres umbrales: la imposibilidad de los hogares de obtener una canasta alimentaria aun haciendo uso de todos sus recursos disponibles; el segundo umbral agrega a la canasta alimentaria una estimación de los gastos necesarios en salud y educación; el tercero suma además una estimación de los ingresos necesarios para cubrir necesidades de vestido, calzado, vivienda y transporte.

<sup>117</sup> Precisamente por ello, los resultados presentados en 2003 por INEGI que hablan de una notable reducción de la pobreza extrema en un contexto de muy bajo crecimiento resultan dudosos.

## VI. Conclusiones

---

Tras veinte años de políticas de estabilización y ajuste económico y después de una década de intensas reformas sociales el régimen de bienestar mexicano ha sufrido profundas alteraciones. Algo muy evidente es que a lo largo de todos estos años la política social no ha sido diseñada para hacer frente de manera estructural y coordinada con la política económica a las consecuencias imprevistas de la operación del nuevo modelo exportador sobre el bienestar social. La tendencia ha sido apostar, cada vez más, el bienestar social al mercado y enfrentar los problemas de desigualdad o pobreza como asuntos individuales, no estructurales. Los ejes de la nueva política social no han sido ni la ciudadanía ni los derechos sociales, sino el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables.

Tras años de modificaciones al régimen de bienestar mexicano pueden detectarse una serie de aspectos que están en decadencia o han desaparecido y un conjunto de factores en ascenso. Entre los primeros destacan: el fin del modelo ISI y de la coalición social que lo apoyaba; el descenso del eje político del régimen de bienestar; la decadencia de la solidaridad corporativa; la declinación del seguro social como núcleo de la política social, el abandono del ideal de los riesgos compartidos y el deterioro de los derechos corporativos como conceptos fundamentales del bienestar social; el estancamiento de los derechos sociales universales y, en consecuencia, la paralización de los elementos básicos para conformar la ciudadanía social; el desgaste de las características corporativas del régimen; el declive del modelo familiar del hombre proveedor, la mujer reproductora y los niños y jóvenes escolarizados, que era también un modelo de ascenso social; la desarticulación de la política económica y la política social, que

premiaban a la coalición industrializadora; el fin de la promoción activa del empleo por parte del Estado y el deterioro de leyes laborales rígidas; la terminación de la indisciplina fiscal; la crisis de la tendencia a reproducir la división política de la sociedad a través de la política social; la crisis de los sistemas pensionarios de reparto; la muerte de la reforma agraria; la pérdida de centralidad de las organizaciones obreras y de empleados públicos como referentes de la política social; el abandono de una concepción de pobreza concebida como un problema estructural, que se resuelve a través del acceso al empleo formal garantizado por el modelo ISI; la pérdida del carácter progresivo del régimen de bienestar para los grupos urbanos incluidos en el sector formal; el quebranto del perfil moderadamente desconcentrador del ingreso y reductor de la pobreza del régimen de bienestar; y la interrupción de una tendencia a universalizar la seguridad social.

En contraste con estas tendencias es posible ubicar otras en ascenso, como la adopción de un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones; el establecimiento del mercado como eje del bienestar social; de la pobreza como centro de la acción de la política social; la promoción de una solidaridad social de carácter individualista; la aparición de nuevos conceptos como “el combate a la pobreza”, “los riesgos individuales”, “la satisfacción de necesidades básicas”, “la igualdad de oportunidades”, “el desarrollo de capacidades y de capital humano”, “la focalización”, “la descentralización”, “las redes de seguridad” y un largo etcétera, como elementos fundamentales para pensar el bienestar social; el apoyo de una coalición social nacional e internacional en pro de la apertura del mercado interno y de las ideas del Consenso de Washington; la mercantilización y tecnocratización del régimen de bienestar; la aparición de estrategias familiares que se fundan en la densificación laboral o la migración como mecanismos de sobrevivencia y que tienden a cerrar las posibilidades futuras de ascenso social, haciendo que la pobreza se reproduzca intergeneracionalmente; el nuevo papel del Estado como garante de la estabilidad macroeconómica, como impulsor de las políticas de ajuste y de la reforma social; la desarticulación del desarrollo económico y el desarrollo social, que se expresa en el papel secundario que se concede a la política social; la flexibilización laboral para hacer más competitiva la economía y atraer capitales; la disciplina fiscal como requisito para diseñar y operar la política social; la asignación de un nuevo papel a dicha política: contribuir a la superación de la pobreza sin alterar el funcionamiento del mercado, a través de la mercantilización y calificación de la fuerza de trabajo y de la complementación del mercado en la asignación de recursos productivos; la concepción de que el principal mecanismo para superar la pobreza es el crecimiento económico sin adjetivos; la individualización del sistema de pensiones y el auge de programas dedicados a superar la pobreza, entre los que predominan los Fondos de Inversión Social, los programas de desarrollo de capital humano y los programas de *workfare*; la privatización de la tierra, de los esquemas pensionarios y de los sistemas de vivienda; la consolidación de la segmentación social producida por el mercado; la ubicación de los individuos pobres extremos, no integrados a la economía de mercado y los grupos vulnerables como referentes de la política social; el ascenso y luego estancamiento de derechos universales limitados en las áreas de la salud y la educación; el apogeo de las transferencias públicas a los pobres extremos y a la población vulnerable en sustitución de los derechos sociales; la conceptualización ambigua de la pobreza entendida como herencia estructural del modelo ISI, producto de la mala asignación de recursos productivos, parcialmente agravada por los ciclos económicos y los desastres naturales y en parte fenómeno atribuible a las malas decisiones individuales, que sólo puede corregirse a esa escala.

A pesar de los grandes cambios ocurridos en el régimen de bienestar mexicano tres aspectos tienen que subrayarse:

El primero es que las modificaciones han acentuado su carácter fractal, excluyente, fragmentador social y regresivo.

El segundo es que el régimen se encuentra atrapado entre un pasado en decadencia, que no ha muerto y que constantemente se actualiza en nuevas prácticas sociales, como ocurre por ejemplo con el clientelismo político, y un presente que no es satisfactorio en términos de bienestar social, porque tiende a incrementar la desigualdad social durante las fases de crecimiento económico y a agudizar la pobreza y la vulnerabilidad social durante las constantes fases recesivas que lo caracterizan.

El tercero es que existen algunos elementos del *ancien régime* y algunos elementos del nuevo régimen que podrían abrir avenidas para un desarrollo más progresivo e integrador del régimen de bienestar. Entre los elementos que continúan presentes en un estado de estancamiento, destacan las formas de solidaridad familiar y comunitaria y el carácter público y universal de algunos de los segmentos del sistema de bienestar, que constituyen elementos básicos, pero incompletos, para construir la ciudadanía social. Entre los segundos, sobresale sobre todo la posibilidad de intentar acompasar el funcionamiento de la economía, la política social, las estrategias familiares y el capital social para producir bienestar y generar derechos sociales universales.

Estos resultados fragmentarios y contradictorios han profundizado el carácter segmentario del régimen de bienestar mexicano y no han contribuido a resolver los problemas de exclusión asistencial, desigualdad y pobreza extrema, ni a reducir de manera significativa los grandes déficit en materia de derechos y titularidades sociales que han distinguido al régimen de bienestar mexicano. En este contexto es indispensable desarrollar un agenda social que se funde en el diagnóstico cuidadoso de los retos que hay que enfrentar y que se base en una visión amplia del desarrollo social, articulada con conceptos alternativos como derechos económicos, sociales y culturales que son fundamentales para el desarrollo de una ciudadanía social plena.



## Bibliografía

---

- Aglietta, Michel y Moatti, Sandra (2002), *El FMI. Del orden monetario a los desórdenes financieros*. Colecc. Economía Actual N° 4. Madrid: Akal Ediciones.
- Aldrete Hass, José (1991), *La deconstrucción del Estado mexicano. Políticas de vivienda, 1917-1988*. México: Alianza Editorial.
- Altimir, Oscar (1995), “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina”. En José Núñez (Ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Annesley, Claire (2001), “UK Social Policy: Between Europeanisation and Americanization”. Manchester: University of Manchester .
- Astorga, Pablo y FitzGerald, Valpy (1998), “Apéndice estadístico”. En Thorp, Rosemary . *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX*. Washington D.C.: BID, Unión Europea.
- Barba, Carlos (2003), *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales por parte de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- \_\_\_\_\_(1997), “Distribución del ingreso, crecimiento económico y democracia en México: alternativas de política social”. En Carlos Barba y Enrique Valencia (coords.). *La política social*. Colección “El Debate Nacional”, N°. 5. México: Editorial Diana.
- \_\_\_\_\_(1995), “La crisis y el futuro de la política social en México”. En Enrique Valencia (coord.). *Crisis económica, pobreza y política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, ITESO, IDEO.
- Boltvinik, Julio (1997), “Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza”. En Schteingart, Martha (coord.). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. México: El Colegio de México.

- Brachet-Márquez, Viviane (1996), El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995). México: El Colegio de México.
- Beveridge, William (1987), Las bases de la seguridad social. Colección Biblioteca de la Salud; México: Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica.
- Bonoli, George y Taylor-Gooby, P. (2000), *European Welfare Futures: Towards a Theory of Retrenchment*. Cambridge: Polity.
- Catalán Valdés, Rafael (1993), Las nuevas políticas de vivienda. Colección, Una visión de la modernización de México. México: Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL-Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2002), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2001), Panorama social de América Latina 2000-2001. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2001a), Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa.
- \_\_\_\_\_ (2000), Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000.
- \_\_\_\_\_ (2000a), Equidad, desarrollo y ciudadanía. resumen ejecutivo.
- \_\_\_\_\_ (1999), Panorama social de América Latina 1998. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo (1998), Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coplamar (1985), Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, N° 4. Salud. México: Coplamar y Siglo Veintiuno.
- \_\_\_\_\_ (1982), Las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, N° 2. Educación. México: Coplamar y Siglo Veintiuno.
- Cornelius, Wayne (1980), Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cortés, Fernando (2001), “Acerca de la reforma y la desigualdad económica”. En Ziccardi, Alicia (coord.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- \_\_\_\_\_ (2000), La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, Fernando, Hernández, Daniel, Hernández Laos, Enrique, Vera, Hadid y Miguel Székely (2002), Evaluación y características de la pobreza en México en al Última década de Siglo XX. Serie: Documentos de investigación. México: Sedesol.
- Deacon, Bob (1999), *Socially Responsible Globalization: A challenge for the European Union*. Ministerio Finlandés de Asuntos Sociales y Salud. ISBN 952-00-0732-6 <http://www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>.
- De la Garza, Enrique (1988), Ascenso y crisis del Estado social autoritario: Estado y acumulación de capital en México (1940-1976). México: El Colegio de México.
- Dresser, Denise (1994). *Salinastroika Without Prinston: Institutions, Coalition-Building, and Economic Reform in Mexico*. Tesis presentada para obtener el grado de Doctora, Universidad de Princeton.
- \_\_\_\_\_ (1991), “Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico’s National Solidarity Program”. San Diego: mimeo.
- Duhau, Emilio (1997), “Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina”. En *Ciudades*. N° 36, octubre- diciembre.
- Eckstein, Susan (1982), El Estado y la pobreza urbana en México. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Esping-Andersen, Gosta (2001), “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados”. En Rolando Franco (coord..) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México: Siglo XXI y CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Londres: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economy*. Londres: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_ (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, GB.: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (1987), “The Comparison of Policy Regimes: An Introduction”. En Esping-Andersen, Gosta Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Fagen, Richard y Tuohy, William (1972), “Aspects of the Mexican Political System”. En *Studies in Comparative Development*. N° 3.

- Farfán, Guillermo (1997), "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México". En Carlos Barba y Enrique Valencia (coords.) La política social. Colección "El debate nacional", N° 5. México: Editorial Diana.
- Filgueira, Fernando (1998), "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". Ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administracao Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos. Fundación Joaquim Nabuco (agosto), 29p. <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>
- \_\_\_\_ (1997), "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina". En Pérez Baltodano, Andrés. Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones. Caracas: Nueva Sociedad.
- González Casanova, Pablo (1981), El Estado y los partidos políticos en México. México: Editorial Era.
- González Navarro, Moisés (1985), La pobreza en México. México: El Colegio de México.
- Goodin, Robert, Headey, Bruce, Muffels, Ruud y Henk-Jan Dirven (1999), The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gordon, Sara R. (1999), "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 y Global Urban Research Initiative.
- Gropello, Emanuela di y Cominetti, Rossella (1998), La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile. CEPAL.
- Hernández Laos, Enrique (1999), "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares (1963-1989)". En Boltvinik, J., y Hernández Laos, E. Pobreza y distribución del ingreso en México. México: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (1992), Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hill, Michael y Glen Bramley. (1986) Analysing Social Policy. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hill, Michael (1997). Understanding Social Policy. Oxford: Blackwell Publishers.
- Hillmert, Steffen (2001), "Welfare State Regimes and Life-course Patterns: An Introduction". En <http://www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>
- Huber, Evelyne y Stephens, John (2000), "The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective". Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, marzo 16-18, 38p.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1995), Encuesta Nacional Empleo.
- Isuani, Ernesto (1991), "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación". En Ernesto Isuani, Ruben Lo Vuolo y Emilio Tenti. El Estado benefactor un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.
- Laurell, Asa Cristina (1996), "La política social del pacto posrevolucionario y el viraje neoliberal". En Laurell, A.C. (coord.). Hacia una política social alternativa. México: Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Fundación Friedrich Ebert.
- Lautier, Bruno (2001), "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo". En Espiral: Estudios de Estado y Sociedad. Vol. VIII, núm. 22.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México". En Vélez, Felix (comp.). La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla. Colección "Lecturas del Trimestre Económico", N° 78; México: FCE e ITAM,
- Levy, Daniel y Székely, Gabriel (1985), Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano. México: El Colegio de México.
- Marshall, T.H. (1975), Social Policy. Londres: Hutchinson.
- Mead, Lawrence (1986), Beyond Entitlements: The Social Obligations of Citizenship. Nueva York: Free Press.
- Mesa Lago, Carmelo (1994), Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Costs of Economic Reform. Londres: Lyenne Rienner Publisher.
- Montes de Oca, Rosa Elena (1994), "El combate a la pobreza a través de apoyos a la producción". En Moncayo, Pablo y Woldemberg, José (coords.). Desarrollo, Desigualdad y medio ambiente. México: Cal y Arena.
- Murai, Tomoko (2001), Las políticas de desarrollo social y el problema de la pobreza: el caso de México. Tesis presentada para obtener el grado de Maestría en Ciencias Sociales. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- Ordóñez, Gerardo (2001), *La política social y el combate a la pobreza en México*. Tesis presentada para obtener el grado de doctor en Ciencia Política y Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.
- Pierson, Paul. (1994), *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (1999), *Human Development Report 1999*. Nueva York: PNUD, Oxford University Press.
- Raczynski, Dagmar (1995), "Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena". En Pizarro, Raczynski y Vidal (ed.). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Santiago de Chile: Cieplan/Unicef.
- Rimez, Marc y Bendesky, León (2000), "Dos decenios de política social. Del universalismo segmentado a la focalización". En Clavijo, Fernando (comp.). *Reformas Económicas en México, 1982-1999*. Lecturas. El Trimestre Económico 92. México: Fondo de Cultura Económica y CEPAL.
- Román, Luis I. y Aguirre, Rodolfo (1998), "Economía política y política social frente a la pobreza en México". En Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio (Coords.) *Los rostros de la pobreza*. El debate. T.I. México: ITESO y UIA, 101-168.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*. New French Thought. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz y Vivien Schmidt (2000), *Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Schierup, Carl-Ulrik (2001), "Whither the Social Dimension? Citizenship, Racialised Exclusion and Changing EU Social Policy Agendas". Ponencia presentada en la Conferencia "Entre estados y mercados". Lieja, pp. 1-16 [http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup\\_Carl.html](http://www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html)
- Skocpol, Theda (1995), *Social Policy in the United States. Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Americas Incomplete Welfare State: The Limits of New Deal Reforms and the Origins of the Present Crisis". En Esping-Andersen, Costa y Rein, Martin y Lee Rainwater (eds.). *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Soria, Victor (1988), "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985". En Gutiérrez, Esthela (coord.). *La crisis del Estado del bienestar*. Testimonios de la crisis, n. 2. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Spalding, Rose (1985), "El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia". En *Estudios Sociológicos*. III, N° 8.
- Székely, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*. Oxford: Macmillan y St Antony's Series.
- Titmuss, R.M. (1974), *Social Policy*. Londres: George Allen y Unwin.
- Trejo, Saul (1987), *El futuro de la política industrial en México*. México: El Colegio de México.
- Trejo, Guillermo y Jones, Claudio (1993), *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social*. México: Cal y Arena.
- Unikel, Luis (1973), "El proceso de urbanización en México". En *El perfil de México en 1980*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Urrutia, Miguel (1993), *Tendencias a largo plazo en el desarrollo económico de América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valencia, Enrique (coord.) (1995), *Crisis económica, pobreza y política social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, ITESO, IDEO.
- Valencia, Enrique (2000), "Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales". En Valencia, Enrique, Tepichín, Ana María y Mónica Gendreau. *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana e ITESO.
- Villarreal, René (1993), *Liberalismo social y reforma del Estado*. México en la era del capitalismo posmoderno. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ward, Peter (1989), *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*. México: Nueva Imagen.
- Warman, A. (comp.) (1994), *La política social en México, 1989-1994*. Colección: Una visión de la modernización de México. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilkie, James (1987), *La revolución mexicana (1910-1976)*. Gasto federal y cambio social. México: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, John (Ed.) (1990), Latin American Adjustment. How Much has Happened? IIE.

Zorrilla, Santiago (1988), Cincuenta años de política social en México, De Cárdenas a Miguel de la Madrid.  
México: Limusa.





NACIONES UNIDAS

Serie

# CEPAL políticas sociales

## Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)

29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
 Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
 Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
 Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
 Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
 Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, *“La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas*, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, *“Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”*, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Sañz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, *“El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”*, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, *“La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”*, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, *“Desigualdades raciais et políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”*, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, *“Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”*, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, *“Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia*. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, *“¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”*. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, *“Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”* (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, *“La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”*, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, *“Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.”* (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, *“Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”*, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, *“Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)”* (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremborg, *“Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”*, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 91 Jorge Lanzaro, *“La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”*, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 92 Carlos Barba Solano, *“Régimen de bienestar y reforma social en México”*, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.:..... Fax: ..... E.mail:.....