

---

## **Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión**

*Enrique Valencia Lomelí*

EN ESTE TRABAJO PRETENDEMOS DISCUTIR LA MANERA EN QUE, en los últimos dos decenios, se han desarrollado en México los estudios de las políticas sociales desde una perspectiva global o, dicho de otra manera, desde la consideración de los modelos de política social y de sus instituciones sociales. Tratamos de detectar algunos aspectos problemáticos en estos enfoques globales o de modelos, para pasar a continuación a sugerir algunos puntos para una posible agenda futura de investigación sobre políticas sociales y, en particular, sobre pobreza. Subrayamos que se trata de un conjunto de *notas* para la discusión, producto de la revisión bibliográfica y de la práctica de investigación, que intenta provocar la discusión. Intentamos simplemente aportar insumos para un debate más amplio. La bibliografía sobre política social y pobreza en México es realmente abundante y no pretendemos agotarla, sino simplemente sugerir una mirada propia con propuestas para la discusión y enriquecimiento de las diversas agendas de investigación sobre política social.<sup>1</sup>

### **El estudio de los modelos de políticas sociales**

La aplicación de la lógica de modelos puede esquematizarse tomando en cuenta tres aspectos:<sup>2</sup> desde nuestro punto de vista, toda política social inclu-

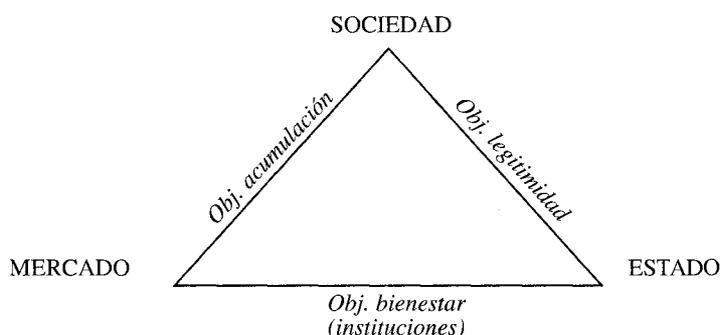
<sup>1</sup> Agradezco los comentarios y sugerencias de los dictaminadores de *Estudios Sociológicos* de El Colegio de México.

<sup>2</sup> Claus Offe (1992) resalta no sólo la multifuncionalidad del "Estado social", sino las contradicciones que se generan entre los diferentes objetivos de la política social. Offe (1992:

ye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social),<sup>3</sup> en el marco de una relación entre Estado-Mercado-Sociedad:

**Figura 1**

Objetivos y dimensiones de la política social



En general, el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva, aunque algunos textos incorporan esta perspectiva tridimensional<sup>4</sup> al menos en forma embrionaria. Podemos destacar los siguientes énfasis en el estudio de las políticas sociales en México:

380) insiste en que “la contradicción consiste en que el capitalismo no puede coexistir con el Estado social ni subsistir sin él”. Para los regulacionistas franceses, en batalla contra el economicismo, en el Estado social o de bienestar se aglutinan “compromisos institucionalizados” (Boyer, 1986: 53 y 55), esenciales para la regulación de conjunto, la reproducción del sistema socioeconómico y la legitimación del Estado; estos compromisos crean reglas, derechos y obligaciones para todos los participantes (André, 1995: 145-146).

<sup>3</sup> Para Adelantado (2000: 50.56), la política social es un “dispositivo gubernamental que permite la gestión de la desigualdad” y la regulación del conflicto social; la política social puede producir efectos no sólo de igualar o de compensar las desigualdades, sino también de polarizarlas o de reproducirlas.

<sup>4</sup> En México, Barba (1995), Evangelista Martínez (2001), Fernández Poncela (1995), Laurell (1997), Moreno (2001) y Valencia Lomelí (2000) han insistido recientemente en esta multifuncionalidad de la política social.

- 1) El acento en el estudio de las políticas sociales que “distorsionan” o afectan negativamente los mercados y que lesionan así la solidez del modelo económico. Atkinson (2001) destaca que muchos economistas han recurrido de variadas formas a esta *orientación negativa* de las políticas sociales y que se ha intentado poco la consideración *positiva* de los aportes de las políticas sociales al entorno económico.<sup>5</sup> Esta perspectiva negativista también se ha desarrollado en México, por ejemplo en el viejo debate entre capitalizadores y reformistas (Valencia Lomelí y Aguirre Reveles, 1998)<sup>6</sup> y más recientemente en las críticas desde el enfoque de mercado a las viejas políticas sociales (Levy, 1994). Varios autores consideran, desde un punto de vista teórico, lo positivo y lo negativo, pero terminan subrayando esto último, como Solís Soberón y Villagómez (1999);<sup>7</sup> y sus consideraciones positivas son limitadas al enfoque de las políticas sociales como solución a fallas de los mercados. Otro conjunto de investigaciones privilegiaron el estudio de la vinculación de las políticas sociales con un modelo económico de corte keynesiano/semifordista; se trataba de la política social mexicana funcional al modelo sustitutivo que permitía la creación de un círculo virtuoso económico (ver, recientemente, Székely, 2001). En todos estos casos es posible encontrar el interés prioritario en el polo que hemos llamado de acumulación.
- 2) La ruptura entre el modelo de sustitución de importaciones y el modelo económico comúnmente llamado “neoliberal”, y su relación con las políticas sociales. Este aspecto ha dado origen a una buena cantidad de textos. Algunas veces, se ha hablado incluso de un nuevo modelo focalizador en México, funcional, en este caso, al nuevo proceso econó-

<sup>5</sup> Ver un ejemplo de consideración positiva de las políticas sociales, desde la escuela de la regulación, en la economía de Francia, en Boyer (2000).

<sup>6</sup> “Capitalizadores” son llamados en ese texto (Valencia Lomelí y Aguirre Reveles, 1998) aquellos que han defendido la prioridad de la acumulación de capital para lograr después el bienestar o una más justa distribución de la riqueza; “reformistas sociales”, aquellos que han priorizado la distribución a través de diversas políticas sociales. Puede verse el texto de Solís (1983) con una muy útil presentación de las controversias en este sentido en la etapa de la sustitución de importaciones.

<sup>7</sup> Estos autores, en su presentación de la economía de la seguridad social, acentúan la parte negativa y subrayan que la seguridad social puede provocar “distorsiones en las decisiones económicas de los individuos”, como la decisión de no ahorrar si cuentan con recursos futuros garantizados (pensiones); puede generar “incentivos” en los individuos, como el de ampliar el periodo de desempleo si se cuenta con seguro de desempleo o el “riesgo moral”; o puede generar problemas en las finanzas públicas (Solís Soberón y Villagómez, 1999: 29-34).

mico “neoliberal”, que ya ha desplazado al viejo modelo. En muchos de estos casos, de nuevo se privilegia el polo de acumulación y se desatienden los otros. Lo mismo que en el anterior apartado, la perspectiva desde la que se analizan las políticas sociales es el privilegio o preeminencia de lo económico. Pro-focalizadores y anti-focalizadores pueden coincidir en una perspectiva economicista de fondo.<sup>8</sup> Los ejemplos podrán ser paradójicos, pero Carlos Vilas —uno de los autores que, sin duda, insiste más en un análisis multidimensional, véase Vilas (1995)— sostiene que las características “de la política social del neoliberalismo” afectan “la capacidad de la política social para cumplir la función de legitimación”; Vilas señala que, si en “el esquema keynesiano-fordista la política social desempeñaba una función de promoción y distribución secundaria de los ingresos, en el mundo neoliberal queda prácticamente confinada a prevenir o a apagar incendios” (Vilas, 1998: 117 y 132).<sup>9</sup> Sin dejar de considerar los límites legitimadores de las nuevas políticas sociales, un problema puede ser concentrar de tal manera la atención en la función de sostén de acumulación que el aspecto legitimador en las nuevas políticas sociales prácticamente desaparece o es deleznable y se reduce a la compensación social.<sup>10</sup> ¿Puede restringirse así la capacidad legitimadora de las nuevas propuestas? Por ejemplo, ¿no es importante analizar y comparar los alcances legitimadores de las nuevas políticas a través de las políticas de descentralización y, en algunos casos, mayor gasto municipal (Canto Chac, 2001, Guerrero Amparán, 2000, Martínez Assad y Ziccardi, 2000, Scott, 2000)? ¿A través de la atención a sectores rurales desatendidos en las viejas políticas del Estado Benefactor fragmentado (Campos y Vélez, 1994: 202)?<sup>11</sup> ¿De la incorporación limitada y cuestionada, pero incorporación al fin, de la perspectiva de

<sup>8</sup> Ver en Dávila y Levy (1999) la manera economicista de abordar el problema de la dispersión poblacional en México y de las políticas para enfrentarla.

<sup>9</sup> Incluso estas propuestas las hemos compartido algunos investigadores (ver Valencia Lomelí, 1995, en especial la Introducción).

<sup>10</sup> Otro ejemplo más extremo es el de Zepeda y Alarcón (1996: 196), quienes parten de una concepción de política social del neoliberalismo como asistencialismo de emergencia y prácticamente sugieren transformar la política social en la económica. Para ellos, la “generación de empleo, la atención a las necesidades más elementales de la población y la distribución del ingreso no pueden seguir relegadas al ámbito de la ‘política social’” y proponen en cambio que ella debe ser transformada en una estrategia de crecimiento y desarrollo redistributivo.

<sup>11</sup> En este sentido habría que investigar acerca del impacto legitimador de programas como Procampo, Progres-Oportunidades y Alianza para el Campo. Pueden verse las propuestas del Banco Mundial para la reforma de estos programas en Brizzi (2001).

género?<sup>12</sup> ¿De la crítica a las corporaciones antidemocráticas y el acercamiento a los individuos, en coherencia con la perspectiva de mercado? Si las formas de legitimación de las nuevas políticas sociales no son las mismas que en el pasado corporativo —que se soldaron en grandes acuerdos institucionales alrededor de la protección, sobre todo, a los trabajadores del sector formal— el investigador requiere estudiar cuáles son las nuevas formas de legitimación. Convendría retomar los estudios sobre legitimidad que tanto auge tuvieron al final del periodo de Carlos Salinas (ver más adelante en esta sección el inciso 5)). No sostengo que las nuevas políticas sociales sean muy poderosas para legitimar a los regímenes políticos, pero sí que no necesariamente van a emplear únicamente los mismos procedimientos que las anteriores. Centrarse fundamentalmente en la crítica al economicismo implícito en las políticas de confianza irrestricta en el mercado —crítica necesaria— ¿no reduce la perspectiva del analista y no lo descentra del análisis de las nuevas formas de legitimación de las políticas amigables con el mercado? La percepción sobre cierto simplismo político de las estrategias “neoliberales” podría convertirse así en un obstáculo epistemológico.

- 3) El interés central en los aspectos institucionales en exámenes de las políticas sociales. Este interés dio origen a una cantidad considerable de trabajos que incorporan el concepto de Estado de Bienestar y que lo incluyen en el caso mexicano, generalmente en estudios de largos periodos (Murai, 2002; Ordóñez Barba, 2001). En diálogo con los estudios europeos, se concluía en el carácter incompleto del Estado de Bienestar mexicano o en la caracterización del Estado social surgido de la Revolución mexicana (Laurell, 1992: 125; 1996: 15; y Duhau, 1997). Recientemente, los debates acerca de la globalización y los Estados nación llevan a revisar los límites o posibilidades de las instituciones sociales nacionales (Cordera Campos, 2000). No obstante la conciencia en los límites de las políticas sociales tradicionales, en ocasiones la presentación de la “ruptura” entre el Estado social de la Revolución mexicana y el modelo “neoliberal” favorece una imagen idílica de los avances del viejo esquema,<sup>13</sup> por

<sup>12</sup> Diversas investigadoras señalan que en rigor hubo una llamada a la incorporación de la “mujer al desarrollo” por parte de organismos internacionales, en especial del Banco Mundial, y que otros enfoques más avanzados han tratado de ir hacia otras concepciones como la incorporación del “género al desarrollo” o la del *empowerment* (Fernández Poncela, 1995, Riquer Fernández, 1998 y Schmukler, 1998).

<sup>13</sup> En este punto, José Gómez de León (2000: 514), quien dirigió las etapas iniciales del Progresá, cuestionaba que en las épocas en que más recursos había no quedaron claros los resultados de los programas sociales.

ejemplo, Laurell (1996: 22) señalaba que en el régimen de política social surgido del proyecto constitucional, que se basaba en derechos sociales, “se puede distinguir una tendencia histórica hacia la plena ciudadanía social, o sea hacia la universalización del cumplimiento de los derechos sociales”.

Desde otro punto de vista teórico, algunas investigaciones se han dirigido a cuestionar el intervencionismo del Estado no sólo en la economía en general, sino también a través de las instituciones sociales; la revisión liberal del papel del Estado también llegó a las políticas sociales (la crítica al estatismo social o a los obstáculos al mercado). Hall y Arriagada (2001: 493) señalan que la intervención pública en lo social debe ser sólo para compensar las fallas del mercado.<sup>14</sup> La pugna permanente de estos “minimalistas” de la política social (De Ferranti, 2000: 46), los llevará a preguntarse por las reformas de las instituciones sociales centradas en la racionalidad de mercado.<sup>15</sup> En este ejemplo, la atención se centra en el polo del bienestar y de sus instituciones, aunque el enfoque minimalista desde el punto de vista de las instituciones sociales es “maximalista” del mercado y de la función que hemos llamado de sostén de la acumulación. Las instituciones sociales son, desde esta perspectiva, apéndices prescindibles para resolver fallas del mercado. Lejos quedan las discusiones sobre cohesión social, con los peligros de polarización que ello conlleva, como ha analizado Cortés (2000a y 2000b).

- 4) La centralidad de las instituciones sociales y de su cobertura, en una perspectiva sectorial. Se trata de enfoques históricos de la satisfacción (o insatisfacción) de las necesidades básicas y creación de instituciones y políticas dirigidas a ellas. Derivada del interés global en el Estado social o Estado de Bienestar incompleto, muchos estudios se especializaron en las aproximaciones sectoriales: instituciones educativas y rezagos-avances educativos; instituciones de salud y condiciones sanitarias; instituciones de seguridad social y cobertura o ausencia de los seguros; instituciones y políticas alimentarias y de vivienda, e indicadores

<sup>14</sup> Scott (2000: 481) parece estar de acuerdo con esta postura cuando afirma que los beneficios de la política social son importantes, dadas las “fallas en los mercados por racionalidad limitada (pensiones y educación primaria obligatorias), información asimétrica (mercados crediticios para educación), externalidades y bienes públicos (salubridad pública), que limitan la inversión en capital humano, especialmente, en el caso de mercados crediticios, para las poblaciones pobres”.

<sup>15</sup> Ver las propuestas de reforma social del Banco Mundial para el inicio del nuevo siglo mexicano en Giugale (2001).

de nutrición y vivienda.<sup>16</sup> Desde este enfoque inductivo de las prácticas institucionales se concluyó, entre otras cuestiones, en la tensión entre los discursos universalistas de las políticas sociales mexicanas y su realidad segmentada/fragmentada. Se documentó el avance de las coberturas en la seguridad social (Boltvinik, 1995; Laurell, 1996 y 1997; Murai, 2001; Ordóñez Barba, 2001), pero también la atención favorable a los sectores urbanos asalariados (Duhau, 1997; Román Morales y Aguirre Reveles, 1998; Schteingart, 1999; Vilas, 1995; Ward, 1989) y desfavorable a los sectores rurales (Campos y Vélez, 1994; Duhau, 1997; Farfán Mendoza, 1997; Levy, 1994), a algunas regiones del país (Cercone y de St. Antoine, 2001; Gendreau, 1998) y, en especial, a sectores como los indígenas (Gendreau, 1998).<sup>17</sup> La ponderación de las coberturas, de la dinámica de inclusión y exclusión de las instituciones sociales públicas, dio origen a las prácticas asistencialistas/filantropicas (vinculadas/segregadas de las instituciones sociales de tendencia universalista) (Lautier, 1998), por cierto, insuficientemente estudiadas en México.<sup>18</sup> Se enfatiza la dimensión del bienestar, aunque desde instituciones sociales específicas o desde el enfoque de la fragmentación. Algunos textos ponen en relación esta fragmentación con factores de legitimación y de fuerza política de los sectores beneficiarios (Gordon, 1999 y 2001; Duhau, 1997): a mayor fuerza política de un sector, mayores beneficios de seguridad social. La fragmentación o los topes en las coberturas y en la atención a problemas sociales no sólo se debió a limitaciones financieras o a incapacidad de los aparatos, sino también a factores políticos poco analizados en la literatura de la política social mexicana (a diferencia del estudio del periodo salinista). Deberíamos preguntarnos si el afán por cuestionar las políticas de corte “neoliberal” y resaltar los retrocesos en relación con las políticas sociales anteriores no ha inhibido un estudio más completo e histórico de las limitaciones y avances de las políticas sociales tradicionales de México.

- 5) La mirada hacia las políticas sociales desde la óptica de la legitimidad y la búsqueda de la cohesión social. Especialmente en la segunda mitad

<sup>16</sup> En este campo, la literatura es enorme. Recientemente, diversos textos sectoriales pueden ser encontrados en Casas *et al.* (1998), Cordera Campos y Ziccardi (2000), Barba y Valencia (1997), Ramírez López (1999), Solís y Villagómez (1999) y Warman (1994).

<sup>17</sup> Para una discusión sobre la historia de la política social y el indigenismo ver De la Peña (2000).

<sup>18</sup> Además de la primera aproximación histórica de González Navarro (1985) sobre diferentes acciones frente a los pobres en México, Guadarrama (2001) presenta una visión histórica de la asistencia en México, con especial énfasis en el Estado de México.

de los años 80, las indagaciones sobre la democracia mexicana dieron origen a trabajos acerca del uso político de las políticas sociales, pero sobre todo desde el fin del sexenio de Carlos Salinas abundaron este tipo de trabajos, en relación con el Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol (Cornelius, Craig y Fox, 1994; Dresser, 1994; Gordon, 1998; Ordóñez Barba, 2001; Preciado Coronado, 1997; Torres, 1996; Ward, 1989). Los enfoques históricos privilegiaron los acercamientos al modelo corporativo y/o populista en el periodo sustitutivo; los límites detectados en el sistema corporativo, en el marco de exclusiones significativas de la población mexicana sobre todo en el sector rural y en los suburbios, promovieron el estudio de las nuevas formas de legitimación buscadas por los gobiernos en turno con nuevos programas para los pobres (desde el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, PIDER, iniciado en 1973, la Coordinación Nacional para el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Coplamar, iniciado a su vez en 1977, y el Sistema Alimentario Mexicano, SAM, surgido en 1980, hasta el Pronasol).<sup>19</sup> El acento recayó sobre la crisis del modelo corporativo y sobre los nuevos procesos de clientelismo/populismo. En estos casos, se fue privilegiando lo que hemos llamado el polo de legitimación de las políticas sociales. La mayor parte de los textos interesados en las cuestiones de legitimidad, ha insistido en la relación entre políticas sociales y régimen político; lo que aún no se ha profundizado es, por ejemplo, la relación legitimadora de éstas con las reformas económicas y de las instituciones sociales. ¿Las nuevas políticas sociales han logrado legitimar las reformas económicas de mercado? Es decir, ¿las han hecho creíbles, aceptables o concebidas como justas por los ciudadanos? ¿Qué tipo de contradicción se está dando entre las reformas económicas que exigen racionalidad en el gasto público, manejo de las instituciones sociales con criterios también de mercado y las políticas sociales que buscan consolidar los acuerdos y la cohesión sociales?

- 6) En los últimos años, se ha buscado en los estudios de las políticas sociales una complejización de las tipificaciones —que incorporan teóricamente, algunas de ellas, las tres dimensiones mencionadas con anterioridad— y la incorporación de nuevas perspectivas teóricas con preocupaciones comparativas. Se ha pretendido así una ubicación del caso mexicano en el estudio más amplio de las transformaciones inter-

<sup>19</sup> Puede consultarse una revisión de estos programas de combate a la pobreza en Ordóñez Barba (2001) y Valencia Lomelí y Aguirre Reveles (1998). También en Levy (1994) y Campos y Véllez (1994), desde el enfoque de mercado.

nacionales de las políticas sociales. Sin ser exhaustivos, proponemos los siguientes ejemplos que articulan posiciones teóricas en algunos casos divergentes:

A) La consideración de las propuestas inductivas que parten de un conjunto de características estudiado en diferentes países, como fue el caso de Raczynski (1998) y Franco (2001), y de algunos autores que describen el universalismo fragmentado mexicano y las nuevas políticas emergentes (véanse Duhau, 1997 y González de la Rocha, 2000b). Algunas de las características consideradas son las siguientes:

- los objetivos generales,
- el papel del Estado (su relación con el mercado y la sociedad civil),
- la participación de las organizaciones civiles,
- la lógica en la toma de decisiones,
- la relación con la política económica,
- la extensión de la seguridad social y la fragmentación y sectorialización del sistema de seguridad social,
- la población objetivo (universalismo y focalización),
- los métodos para enfrentar la pobreza,
- las formas de financiamiento y los criterios de asignación del gasto público.

Vilas (1995) propone atinadamente un elemento más para completar estas características:

- la coalición política de soporte.

Y aquí, en este trabajo y en otros (Valencia, 2000), añadimos uno más:

- los riesgos de fractura social inherentes al modelo.

B) La consideración de propuestas inductivas que analizan casos nacionales y que desde ahí buscan “tipos-ideales” de políticas sociales: por ejemplo, el examen de los tres modelos de Esping-Andersen (1999, 2001); el Estado de Bienestar residual, mínimo, lo más parecido al mercado, centrado en políticas de focalización; el Estado de Bienestar que ofrece la

cobertura universal y que busca excluir al mercado de la prestación de los servicios sociales; el sistema de seguro social vinculado al empleo y con dependencia en el cuidado familiar. Las políticas sociales mexicanas pueden ser ubicadas entre el modelo corporativo (la seguridad social ligada al trabajo controlado por corporaciones aún existentes) y el modelo residual mínimo (importantes sectores excluidos del anterior esquema —campesinos pobres minifundistas, trabajadores informales en áreas urbanas y suburbanas— dejados al “mercado”, a las políticas focalizadas y al clientelismo discrecional). Algunos autores insisten en la existencia de un proceso de “mercantilización” en México, sobre todo Laurell (1992) y Boltvinik (2001); este último resalta la similitud entre el discurso de la nueva política social en México con el modelo residual mínimo de Esping-Andersen.

- C) La incorporación de propuestas genético-históricas del modelo de protección social. Lautier (2001) analiza la formación de los modelos europeos de protección social a partir de núcleos (función pública militar y civil; grandes firmas); la protección social paulatinamente se irá generalizando por vías a la Bismarck, a la Beveridge o híbridas, aunque permanecerán “semillas” asistenciales. Para América Latina (incluye en especial los casos de Argentina, Brasil y México), Lautier señala un proceso también construido a partir de núcleos, pero limitado en su generalización: la salarización latinoamericana no llegó al nivel de la europea. Los núcleos principales iniciales fueron los sectores público y privado (funcionarios del Estado y trabajadores de las ramas estratégicas y de las grandes firmas que producían para el mercado interno); las políticas de sustitución de importaciones, permitieron la creación de estos núcleos. El ajuste de los años ochenta y noventa no ha logrado desaparecer a estos núcleos, aunque sí los ha debilitado, de tal forma que ahora aparecen rodeados de un conjunto de trabajadores precarios de ambos sectores (por ejemplo, los subcontratados). En círculos concéntricos y cada vez más alejados del núcleo principal y de su protección, Lautier señala en orden ascendente la Corona 2 de asalariados precarizados, la Corona 3 de no asalariados estables, la Corona 4 de no asalariados instalados y la Corona 5 de inactivos. En cada corona, se encuentran excluidos de la asistencia, lo que el autor llama “*the no man’s land*” entre la protección social y la asistencia social. El caso mexicano es ubicado por el autor como típico de esta creación de núcleos principales, asociados a varias “coronas” en las que se encuentran los excluidos tanto de los procesos de seguridad como de asistencia social; sería muy útil estudiar hasta qué punto algunos nuevos programas sociales (Progres-Oportu-

nidades) están tratando de llegar a estos excluidos y la eficacia de estos intentos.<sup>20</sup>

- D) La primacía del aspecto de legitimidad y cohesión social también ha provocado una nueva generación de investigaciones centradas en los conceptos de ciudadanía y derechos sociales, investigaciones y textos que van más a allá de lo meramente político pero que parten de ahí: desde esta perspectiva, las políticas sociales son una forma de anudar las relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad (Moreno, 2001). De la misma manera que se habló de Estado de Bienestar incompleto y de universalización discursiva (incompleta), los estudios comparativos acerca de la democracia mexicana llegan a la conclusión del déficit de la ciudadanía en el ejercicio de las políticas sociales: los individuos cubiertos en las acciones sociales lo fueron como población de control o clientelas de las autoridades en turno, y no como sujetos ciudadanos que tienen derechos sociales exigibles; los servicios sociales han sido considerados más como decisión y dádiva del Estado que como reivindicación ciudadana (Alba Vega y Valencia Lomelí, en prensa; Gordon, 2001; Lautier, 1998); en este marco, se generan diversos tipos de integración social (Incháustegui y Martínez, 1998). La conjunción de lo económico, político y social permite un cierto grado de cohesión social o de protección de los cimientos de la sociedad (Cordera, 1998). En este sentido, las políticas sociales juegan el papel de “componentes centrales de la reproducción e integración de las sociedades contemporáneas” (Duhau, 1997: 205); pero pueden jugar también el papel de creadoras de mayor desigualdad y en este sentido dificultar la regulación social de los conflictos (Moreno, 2001). ¿Cómo se expresa esta contradicción entre cohesión y mayor desigualdad en las políticas sociales mexicanas actuales? Un caso central en este sentido está siendo destacado en la literatura mexicana sobre políticas sociales: la inequidad de género.

Las políticas sociales pueden funcionar como reproductoras de la inequidad de género e incluso como reforzadoras de una cultura específica de dominación de género. A esta problemática, en parte, responde una parte de la bibliografía en torno a las políticas sociales y su “contenido” de género.<sup>21</sup> Los estudios de este enfoque se han dirigido, por

<sup>20</sup> Cortés y Boltvinik (2000) plantearon fuertes cuestionamientos al proceso de exclusión de significativos porcentajes de pobres extremos del Progreso (actualmente Oportunidades). Las autoridades de este programa han buscado cubrir a mayores cantidades de beneficiarios de las localidades más marginadas del país; está pendiente una evaluación para conocer los resultados de este intento.

<sup>21</sup> Ver la síntesis que proponen Fernández Ponce (1995), Riquer (1998) y Schmukter (1998).

ejemplo, al estudio de las prácticas familiares para enfrentar la crisis y los ajustes en los años ochenta y noventa, del rol protagónico jugado por las mujeres en condiciones de emergencia económica en los hogares y del cuestionamiento de las políticas sociales que continúan viendo a la mujer simplemente desde el rol reproductivo; algunos de los principales debates que se han originado, y que impactan el estudio de las políticas sociales, han sido en general en torno a la relación mujer y pobreza,<sup>22</sup> en particular sobre la situación de pobreza de los hogares con jefatura femenina<sup>23</sup> y la participación de la mujer en las prácticas de sobrevivencia y la vigencia o deterioro de las redes de solidaridad, reciprocidad o ayuda mutua como solución a la pobreza (Cortés, 2000b, González de la Rocha, 1999 y 2000b).<sup>24</sup>

- E) Estos enfoques de “ciudadanía social” chocan con los esquemas normativos de mercado. Para los primeros, las políticas sociales son indispensables para no dejar a la sociedad a la deriva de las fuerzas del mercado; para los segundos, las políticas sociales son concebidas como instrumento para corregir los errores del mercado. Para unos, las políticas sociales surgen simplemente porque emerge el mercado;<sup>25</sup> para otros, porque fallan los mercados, de tal manera que en cierto sentido las instituciones sociales son un aditamento (o correctivo) del mercado; esta visión limi-

<sup>22</sup> Ver el estado de la cuestión de este debate en Riquer (1998), y la obra colectiva de Salles (1994). La más reciente propuesta en México del Banco Mundial sobre la “economía de género” puede consultarse en Correia y Katz (2001).

<sup>23</sup> Ver el estado de la cuestión sobre jefaturas femeninas propuesto por Enríquez Rosas (1998).

<sup>24</sup> En este punto, el debate se está abriendo: Damián (2001) cuestiona la solidez del modelo de las “estrategias de sobrevivencia”. Cortés (2000a y 2000b), en cambio, señala que sin las prácticas de sobrevivencia de los hogares en tiempos de crisis (incorporación de más mujeres al trabajo, quienes cargaron con el peso de las crisis) la desigualdad hubiera sido mayor.

<sup>25</sup> En un análisis muy sugerente, Théret (1997) propone un estudio “deductivo” de los modelos de políticas sociales a partir de lo que llama “molécula de la protección social”. Esta molécula combina y liga, en un sistema de protección social, tres esferas: la política, la económica y la doméstica; de las diversas maneras de combinación surgen los modelos alternativos de protección social. En un razonamiento a la Polanyi (1983), Théret señala que el vínculo social roto por la separación del orden político y del orden económico, y de la sumisión del orden doméstico a la lógica del mercado, debe ser reinstituído por un sistema de protección social. La principal ventaja de la propuesta de Théret, lo mismo que la de Lautier (2001), es que permite preguntar por el surgimiento histórico de lo social, que no se ha constituido históricamente de la misma manera en cada sociedad. ¿Cómo surgió en México? De la respuesta histórica surgirá una caracterización de la política social y sus instituciones.

tada de las instituciones sociales y de la preeminencia del mercado, permitirá el ingreso a la discusión de los enfoques que aquí llamamos “normativos” de mercado. El Banco Mundial (De Ferranti, 2000) presenta una propuesta analítica a partir de cómo se comportan las personas o las familias al enfrentar riesgos: asegurarse (transferir ingresos cuando se está en épocas buenas para enfrentar las épocas malas) y autoprotgerse (“disminuir la probabilidad de que lleguen épocas malas”). Cuando las personas tienen límites para asegurarse y autoprotgerse, ahí inicia la “competencia” de la política social. Los analistas del Banco Mundial distinguen los seguros de mercado, que suponen cobertura conjunta de riesgos y precios de mercado, los autoseguros (sólo con precios imputados) y la autoprotección. Desde este enfoque centrado en el individuo, el Estado “sólo tiene que intervenir cuando los mercados fallan y la formulación de la política social se basa en principios minimalistas y no ad hoc”. Así el seguro social puede considerarse como una política complementaria al seguro de mercado, los sistemas de “ahorro obligatorio” son una política para fortalecer el autoseguro y la protección social como una “política para aumentar la autoprotección” que se justifica sólo “si los mercados no logran facilitar la autoprotección óptima de las personas o las familias”. “Las políticas que facilitan la ‘adquisición’ de capital humano (mejor salud, educación y capacitación) pueden constituir el núcleo de la protección social”. En el caso mexicano, los analistas del Banco Mundial subrayan el papel del Progresá como modelo de fortalecimiento de la autoprotección de los individuos y, desde su punto de vista, la necesidad de una política social “mínima”, sólo complementaria del mercado.<sup>26</sup> Esta utopía de mercado deja poco espacio para la “cuestión social” o, es más, favorece la concepción no sólo de una economía de mercado, sino de un supuesta “sociedad de mercado” (Cordeira, 1998).

### Problemas en el estudio de los modelos

Los estudios de las políticas sociales, a partir de la consideración de diferentes modelos posibles, y los debates que han generado han aportado valiosos elementos para la construcción teórica; esto ha permitido debatir sobre las diversas lógicas de políticas sociales y ha permitido iniciar o desarrollar

<sup>26</sup> Las propuestas del Banco Mundial para nuevas generaciones de políticas sociales en México se encuentran en Giugale (2001).

los enfoques comparativos. Sin embargo, y sin negar los aportes de estos estudios desarrollados en los últimos 20 años, consideramos en síntesis que subsisten o se han agudizado los siguientes problemas:

- 1) Los modelos pueden tender a simplificaciones que acentúan un polo del triángulo de los objetivos de las políticas sociales. Por ejemplo, en los años de Solidaridad predominaron los estudios de corte político; desde la consideración de las políticas de ajuste se ha privilegiado el enfoque economicista (las deficiencias de “mercado” de las políticas sociales o, su contrario, la crítica a las llamadas propuestas “neoliberales”).
- 2) Las simplificaciones pueden provocar la ignorancia de los fenómenos de “hibridación” de los modelos operativos o reales. En particular, los enfoques deductivistas o las interpretaciones generales acerca del cambio de modelo de política social pueden favorecer esta omisión. Se trataría de una incorrecta aplicación de los “tipos ideales”. Esto es particularmente importante en el caso de la caracterización o el alcance de los cambios de las políticas sociales en los últimos 20 años. El acento en el discurso de las nuevas políticas focalizadoras (o de las llamadas políticas sociales “neoliberales”) puede hacer perder de vista que en México aún continúan instituciones sociales del viejo modelo (cierto, modificadas), entreveradas con nuevos programas de corte focalizador. Un caso significativo es el Programa Progresá (recientemente rebautizado en Oportunidades), caso típico en este sentido. Es un programa focalizado pero montado en las instituciones de corte universalista o tendencialmente universalistas, como las instituciones educativas y de salud (Gendreau, 2000).
- 3) Los enfoques inductivistas pueden caer en simplificaciones que acentúan la particularidad de la política social nacional o regional sin ubicarla en el contexto internacional. Paradójicamente, el inductivismo puede conducir a un desconocimiento de la particularidad de la política social nacional en el contexto internacional.
- 4) La caracterización de las políticas sociales puede caer en simplificaciones que postulan tendencialmente un todo coherente y que ignoran los debates al interior de las instituciones sociales. En especial, se requiere superar la idea de que en el aparato de Estado sólo hay actores de una línea o tendencia (Evangalista Martínez, 2001). Por ejemplo, en estudios recientes (Valencia Lomelí, 2001) hemos encontrado que, además de las antiguas corrientes capitalizadoras y reformistas, que convivían con filántropos públicos y privados, ahora coexisten corrientes humanistas de corte panista doctrinal o ligadas a un tipo de empresariado

social, corrientes de “cívicos” de diferente origen (izquierda social, filantropía empresarial o incluso religiosa conservadora), corrientes “bienestaristas” (u holistas que privilegian la perspectiva del bienestar social) y corrientes de académicos (asesores) próximos a unas u otras de las anteriores, además de la fuerte influencia de los pensadores sociales del Banco Mundial o provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo.

- 5) Los antiguos enfoques sobre las formas de legitimación de las políticas sociales del periodo sustitutivo y corporativo, centrados en la construcción de instituciones sociales de cobertura creciente y ligada a la política salarial, requieren ser transformados y adaptados en el marco de los recientes cambios políticos y económicos del país. Estos cambios se pueden sintetizar en un lento proceso de transición a la democracia y un proceso de reformas económicas aún no consolidado. ¿Cuáles son las nuevas formas de legitimación que se dirigen al individuo votante y al individuo actor en el mercado? ¿Cuáles son los nuevos esquemas de legitimación que se dirigen a formas de agregación distintas al sindicato y a otras organizaciones corporativas, como los municipios, las organizaciones civiles y los hogares? ¿Cuál es el papel de las antiguas formas de agregación sindicales?
- 6) La caracterización de los modelos puede no incorporar el estudio de la génesis de lo “social” en la historia mexicana. En cierto sentido, se considera el campo de lo social (e incluso su “extensión”) como algo “dado”. Lo “social” no es nada evidente: para algunos teóricos (Polanyi, 1983, Esping-Andersen, 1999 y 2001, Théret, 1997) lo social surge en algunas naciones europeas como respuesta a la separación de los campos económico y político en el siglo XIX, frente a la pretensión de la autorregulación del mercado. Lo social es una búsqueda de cohesión ante la desagregación en los mercados; lo social surge ante el avance de los mercados. Para otros, como lo hemos visto, lo “social” sólo se concibe como complemento ante la insuficiencia de los mercados. ¿Cómo surge lo “social” en México y cómo se ha ido modificando en las épocas de los ajustes y las reformas de mercado? ¿Cuáles son las formas de cohesión social que se están creando o los riesgos de fractura social que se están consolidando? ¿Cuál es el papel del conflicto en la creación de “lo social” y qué nuevas formas de conflicto están creando los movimientos sociales? ¿Cómo ha influido en México el proceso de desigualdad en la creación de “lo social”?<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Sobre este aspecto, se puede consultar a Cortés (2000a y 2000b).

- 7) En relación con lo anterior, el estudio de los modelos “nacionales” de las políticas sociales pueden hacer abstracción de las diferencias locales-regionales y sectoriales (en referencia a las instituciones sociales y su desigual desarrollo). La crítica a los procesos de “descentralización” de las políticas sociales, procesos muchas veces promovidos desde el *mainstream* o corriente dominante del pensamiento económico, puede hacer desviar la mirada de una nueva situación generada no sólo por las políticas de descentralización promovidas “desde arriba”, sino también por las presiones de ciudadanos, movimientos sociales y sociedades locales, por la nueva situación de alternancias municipales, estatales y nacionales que favorece la generación de iniciativas en políticas sociales de diferentes órdenes de gobierno.
- 8) La incorporación de los modelos puede llevar a simplificaciones que descuidan la dinámica y el proceso de transformación de las políticas sociales. Se privilegian en general los “grandes cambios” (que rara vez suceden en forma brutal) y no se analizan los procesos de continuidad-discontinuidad. Por ejemplo, la idea de la sustitución ya realizada del esquema universalista por el focalizador, ignora también la existencia de procesos de continuidad-discontinuidad. Existen “viejas” instituciones sociales de vocación universalista sometidas a reformas; existen algunas “nuevas” instituciones que conviven y se alimentan de las anteriores. Existen “prácticas” nuevas debido a la presencia de actores diversos.
- 9) Se analizan fuertemente los cambios discursivos, pero se analizan poco las prácticas de las instituciones sociales y la presencia de diversos actores en ellas. Un caso típico es el debate en torno a la contradicción entre focalización/universalismo.

### **Hacia nuevas agendas de investigación en política social**

Se requiere de una concepción más completa e interdisciplinar que de cuenta de la complejidad de las políticas sociales reales. Considero necesario incorporar en una agenda de investigación al menos algunas de las siguientes tareas:

- 1) Incorporar los tres elementos del primer triángulo presentado: las dimensiones de acumulación, bienestar y legitimidad-cohesión social. La preferencia en el discurso político y académico ha estado, por una parte, en el cuestionamiento de los objetivos de legitimación de los programas de combate a la pobreza (época Pronasol) y, por otra, entre la desvincu-

lación entre política social y política económica de las nuevas formas de acción (focalización o época Progresista). La clave está en ampliar el debate de la legitimación no democrática al estudio del problema de la ciudadanía y las políticas sociales, y en analizar cómo desde un enfoque de mercado se postula la vinculación entre políticas sociales y económicas a partir de la concepción de capital humano, y discutir la solidez y la pertinencia de tal tipo de vinculación.<sup>28</sup>

- 2) Incorporar los estudios históricos de las políticas sociales, desde la génesis de la cuestión social en México. No se trata simplemente de un prurito historicista, sino del convencimiento de que la génesis misma de la cuestión social mexicana nos puede explicar parte de la trayectoria de las instituciones sociales mexicanas y la extensión y profundidad de lo social en México. Un estudio histórico que puede aportar a esta perspectiva genética es acerca de las concepciones (percepciones) compartidas o debatidas entre actores sociales de diferentes épocas acerca de los riesgos de fractura social considerados; en relación a este aspecto nos hace falta profundizar en estudios de las nociones históricas acerca de la pobreza, la desigualdad y la cohesión social; acerca del umbral de tolerancia o de indiferencia de la sociedad mexicana ante la pobreza y la desigualdad.
- 3) Es preciso incorporar los procesos de “hibridación” de las políticas sociales. Si bien podemos hablar de la existencia de tendencias dominantes en las instituciones sociales (lo que nos conduce a caracterizar modelos), existen procesos históricos de mezclas de diversos elementos o tendencias. ¿Cómo se dan estos procesos de hibridación, por ejemplo, en las reformas del sistema de salud? ¿Cómo conviven los esquemas de tendencia universal con los nuevos procesos de atención focalizada o de tendencias a la “mercantilización” de los servicios? Además de la hibridación, también se requiere estudiar los procesos de transición de las políticas sociales, con elementos de continuidad (anteriores modelos y sus instituciones) y discontinuidad (nuevos modelos y las nacientes instituciones). El estudio de las continuidades y discontinuidades permitiría tomar en cuenta la génesis e incubación de los cambios, y además la resistencia social a ellos. Por ejemplo, ¿cuáles son los cambios que están experimentando las principales instituciones sociales del país (edu-

<sup>28</sup> Por ejemplo, Cortés (1997), discute la tesis del capital humano de que a mayor educación de los individuos menor probabilidad de caer en situaciones de pobreza; este punto es muy importante frente a las políticas sociales centradas en esta teoría, porque suponen una desmesurada potencia de la educación en las estrategias de combate a la pobreza.

cación, vivienda, salud, pensiones) y cuáles son los aspectos que, lejos de cambiar, se están consolidando? En este marco, son importantes los estudios sobre las reformas de las instituciones sociales y los debates que se están articulando en torno a ellas (en el caso de salud, Laurell, 1997 y Frenk, 1999 y 2000).

- 4) Incorporar los métodos comparados que permiten ubicar la particularidad de las instituciones sociales en la globalidad. Se requiere un gran impulso a los estudios comparativos de las políticas-instituciones sociales mexicanas con otras experiencias. Por ejemplo, el Banco Mundial en sus "Notas de Estrategia" (De Ferranti *et al.*, 2000) sobre México (Giugale, 2001) insiste especialmente en la comparación con los países con propuestas de "liberalización" de las políticas sociales (Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña). El esfuerzo debe ser más amplio, hacia otros países de la OCDE con políticas sociales de otra índole y con países en situaciones de desarrollo semejante al mexicano (América Latina, Asia).
- 5) Incorporar a los actores sociales y al conflicto en el estudio de las instituciones sociales. Incluso incorporar el enfoque biográfico de los actores de las políticas sociales. ¿Cuáles son los resultados de la pluralidad de actores que están presentes en las instituciones sociales? ¿Incorporan cambios? ¿Cómo negocian su actuación y permanencia en las políticas sociales? ¿Cómo se está procesando la hegemonía de las corrientes de pensamiento sobre políticas sociales, presentes en el aparato de Estado? Por ejemplo, sectores que hemos llamado "capitalizadores" pasaron sin dificultad las primeras etapas de la alternancia nacional y continúan sus acciones al interior de los aparatos de Estado, en instancias especializadas en políticas sociales (por ejemplo, en SEDESOL o en el sector de la salud); actores cívicos proponían transparencia desde sus prácticas civiles de años anteriores; ahora, algunos de ellos como funcionarios públicos, siguen hablando de transparencia y rendición de cuentas. ¿Qué efectos tienen estos encuentros de corrientes sobre las políticas sociales?
- 6) Incorporar las dinámicas locales-regionales y sectoriales. Es necesario incorporar en el estudio la gran variedad de políticas sociales locales-regionales producto de los procesos de descentralización, de alternancia y de la propia trayectoria histórica local/regional. Actualmente existen en México gobiernos estatales y municipales de los principales partidos políticos. La política social no puede ser considerada sólo como propiedad del gobierno central.

### **Hacia nuevas agendas para el estudio de las estrategias de combate a la pobreza en México**

---

La pobreza se ha convertido en uno de los elementos centrales del debate académico y político en los últimos años en México. Ésta es una situación afortunada en cierto sentido que ha permitido el impulso a la investigación social; pero también se ha generado un obstáculo más general derivado de centrar la discusión en los aspectos de medición de la pobreza, importantes como instrumento pero que han concentrado la atención de los medios de comunicación y de debates públicos y académicos. Se requiere, de nuevo, de otras agendas que den cuenta de la complejidad y de las posibles transformaciones de la política social:

- 1) En el estudio de las políticas frente a la pobreza es preciso incorporar el enfoque triangular. La restricción o limitación de las políticas sociales al solo campo de la pobreza, y aún más al de la pobreza extrema, puede limitar las posibilidades de alcanzar un enfoque triangular. Por ejemplo, desde un enfoque discursivo focalizador extremo podrían dejarse de lado las consideraciones del bienestar social en términos amplios (fortalecimiento de los procesos de seguridad social) y sólo remitirlas a la incorporación de los pobres al mercado o al apoyo a los procesos de autoprotección (puede verse la propuesta del Banco Mundial de atención a los más vulnerables en el ciclo familiar en Giugale, 2001). Se han dado intentos de empatar las políticas de combate a la pobreza con las nuevas reformas de mercado, desde la óptica del capital humano (Levy, 1994); la tarea es discutir estos enfoques desde una visión societal más amplia.
- 2) En cuanto al polo de acumulación, el resto actual es estudiar los límites/posibilidades del combate a la pobreza en la continuidad básica del modelo económico. Aunque en el gobierno federal actual (2000-2006) hay voces minoritarias que hablan de la necesidad de reactivar el mercado interno, el núcleo más fuerte del gabinete económico no postula modificaciones sustanciales del modelo. En este marco, se debe estudiar la situación de la pobreza en los ciclos económicos (sexenales) que mantienen su vigencia (en cuanto al crecimiento). En este sentido, pareciera que no hay estrategias contracíclicas para el combate a la pobreza, de la misma manera que no hay un presupuesto adicional contracíclico. Más bien las políticas podrían considerarse como procíclicas. Un tema adicional, íntimamente relacionado, es el de la competitividad de la economía nacional. ¿Cuáles son las contradicciones entre el método elegido para ser competitivos en el contexto de la globalización y el combate a

la pobreza? Si México continua con el modelo de competitividad efímera (ligada a los bajos costos salariales y al recurso cíclico a las devaluaciones drásticas), probablemente seguirá condenado a una pobreza estructural. Se requieren estudios comparativos de esquemas de competitividad robusta asociados a diferentes formas de combate a la pobreza (estudios de caso del Este de Asia pueden ser pertinentes al respecto).

- 3) En el marco de freno al crecimiento en 2001-2002 y del posible incremento de la pobreza, y de un marco institucional de seguridad social que sólo cubre a cerca de 50% de la población, ¿cómo crear instituciones sociales durables? El dinamismo en el crecimiento de la cobertura de las instituciones sociales no ha sido recuperado en México. ¿Cómo puede hacerse posible un proyecto de mayor cobertura en el marco de la política económica vigente y en el contexto de una economía informal tan extendida como en México? ¿Qué muestran los ejemplos europeos en este sentido, ejemplos de construcción paulatina de instituciones de seguridad y protección? ¿Qué muestra el caso de Corea del Sur, ejemplo de construcción tardía pero con un nuevo dinamismo desde el proceso de transición a la democracia?

En cuanto al polo del bienestar, uno de los temas centrales es el de la red de instituciones de seguridad social para enfrentar durablemente la pobreza. Aquí son esenciales los condicionamientos y los estudios fiscales. México gasta poco en las instituciones sociales, en términos comparativos.<sup>29</sup> El gasto mexicano (medido en su peso en relación al PIB) apenas ronda la mitad del promedio del gasto social de los países de la OCDE; hay países en América Latina que gastan más que México.

- 4) Con respecto al polo de la legitimación, la sociedad puede tener un imaginario a veces excesivo sobre la potencia transformadora de la alternancia. Esto también cuenta en el combate a la pobreza. La sociedad espera una mejora social, producto de la alternancia. La dificultad está en que la alternancia inicia con la recesión. Si no hay mejoras sustanciales en el ámbito social, la legitimación social de la alternancia podría entrar en crisis. Éste es uno de los puntos de estudio más importantes, no

<sup>29</sup> En este punto existe otro debate: una buena parte de los investigadores en política social ha mantenido que los gastos sociales bajaron sustancialmente en México durante el periodo de los ajustes, especialmente en el periodo de Miguel de la Madrid. Pero Boltvinik y Damián mantienen que se ha utilizado un deflactor cuestionable en estos estudios (o el índice de precios implícitos del PIB o el INPC) y que debe utilizarse un índice de precios más apropiado como el de los bienes y servicios que paga el gobierno para proveer servicios sociales (es decir, básicamente salarios). Con este nuevo índice, la reducción del gasto social no sería tan pronunciada (Boltvinik, 1995; Damián, 2000).

sólo en el ámbito federal sino también en las alternancias municipales y estatales. ¿Qué espacios abren las alternancias múltiples para nuevos procesos de políticas sociales? El discurso más extremo y ortodoxo de las políticas de mercado sostiene implícitamente que la legitimidad social vendrá automáticamente con la eficiencia social de los mercados. Una utopía de este orden no es sostenible históricamente (Polanyi, 1983).

- 5) En los últimos años, uno de los debates más acalorados en el ámbito académico y entre funcionarios públicos y sectores de académicos ha sido el de la medición de la pobreza.<sup>30</sup> Sin lugar a dudas se ha tratado de un debate de trascendencia y que ha dado lugar a una literatura muy abundante sobre el tema;<sup>31</sup> no obstante, no se ha configurado aún un debate de mayor profundidad sobre las causas y determinantes de la pobreza, a pesar de la existencia de varias investigaciones al respecto.<sup>32</sup> Una de las conclusiones resaltadas en diversos textos habla de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza, pero poco se ha avanzado aún en la explicación de la persistencia de la pobreza en el caso mexicano. Una proporción de la población puede considerarse como permanentemente pobre, como la pobreza estructural o histórica. Pero también existen los fenómenos de empobrecimiento y de movilidad social ascendente, los que salen y entran de la situación de la pobreza. Puede darse el caso de sectores vulnerables que superan la línea de pobreza en cortos periodos y que regresan a ella con mucha facilidad. Tenemos así, fenómenos de *pobreza crónica*, de *empobrecimiento* y *vulnerabilidad social*, y además de situaciones de abandono de la pobreza (o *desempobrecimiento*) coyuntural o más definitivo. Por otra parte, la crítica a los sesgos urbanos de las políticas sociales tradicionales llevó a la minusvaloración de la pobreza urbana en las políticas sociales de fines de los años noventa; la tradición de estudios de pobreza urbana en

<sup>30</sup> Ver la síntesis que plantea Hernández Laos (2001).

<sup>31</sup> La bibliografía es muy extensa, pero se pueden consultar los siguientes textos: Boltvinik y Hernández Laos (2000) proponen un estudio histórico y metodológico; Escobar (2001), un estado de la cuestión al respecto. Una presentación de algunas controversias sobre el tema puede encontrarse en Boltvinik (1996), De la Torre (1996), y también en las ponencias del Symposium Internacional sobre Conceptos y Medición de la Pobreza ([www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)).

<sup>32</sup> Algunos investigadores ya han incursionando en este tema, como Cortés (1997), Boltvinik (1995), Hernández Laos (2000), Gendreau (1998) y Román Morales y Aguirre Reveles (1998). Levy (1994) y el Progreso (1997) coinciden en su análisis del círculo vicioso de la pobreza. Enríquez Rosas (1998) presenta una síntesis de la discusión acerca del papel que juegan los hogares de jefatura femenina como espacios de reproducción generacional de la pobreza.

México ofreció resistencia a este sesgo anti-urbano.<sup>33</sup> Requerimos estudiar estos fenómenos y necesitamos de nuevos indicadores que nos muestren esta dinámica de movilización y persistencia de la pobreza.

Recibido: noviembre, 2001

Revisado: julio, 2002

Correspondencia: Universidad de Guadalajara/Centro de Investigación Observatorio Social/DESMOS/Av. de los Maestros y Alcalde Puerta núm. 1-4° piso/ Guadalajara, Jal./C.P. 44260/correo electrónico: evalencil@infosel.net.mx

### Bibliografía consultada

- Alba Vega, Carlos y Enrique Valencia Lomelí (en prensa), "Legitimidad y consenso en la política económica y social", en A. Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*.
- André, Christine (1995), "État Providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine", en R. Boyer e Y. Saillard, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, París, Éditions La Découverte, pp. 144-152.
- Atkinson, Anthony B. (1996), "The economies of the welfare state", *American Economist*, vol. 40, núm. 2, pp. 5-15.
- Barba, Carlos (1985), "La crisis y el futuro de la política social en México", en E. Valencia Lomelí (coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, ITESO / IDEA / Universidad de Guadalajara, pp.147-165.
- Barba, Carlos y Enrique Valencia (1997), *La política social. El debate nacional*, t. 5, México, Universidad de Guadalajara / Editorial Diana.
- Boltvinik, Julio (2001), *Pobreza, derechos humanos y desmercantilización*, V Seminario de Política Social, octubre, UIA / Universidad de Guadalajara, Puebla.
- (1996), "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México. Bases para una política para su superación", en Asa Cristina Laurell (ed.), *Hacia una política social alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática / Friederich Ebert Stiftung, pp. 97-128.

<sup>33</sup> Existe una fuerte tradición entre antropólogos, sociólogos y economistas, que han desarrollado múltiples investigaciones sobre pobreza urbana (véanse, entre otros, los casos ya citados de estudios sobre género y pobreza urbana, el trabajo sobre la ciudad de México coordinado por Scheingart (1997), y los trabajos sobre hábitat popular (Duhau, 1998)). Ver la discusión sobre el sesgo anti-urbano a propósito del diseño inicial del Progreso en Valencia, Gendreau y Tepichín (2000).

- (1995), “Pobreza e insatisfacción de necesidades en el México de los setenta y ochenta”, en E. Valencia Lomelí (coord.), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, ITESO / IDEA / Universidad de Guadalajara, pp. 52-127.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos (2000), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Boyer, Robert (2000), *The French Welfare: An institutional and historical analysis in European perspective*, París, Cepremap.
- (1986), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, Éditions La Découverte.
- Brizzi, Adolfo (2001), “Rural Development and Agriculture”, en M. Giugale et al., *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 319-345.
- Campos, Emma y Félix Vélez (1994), “La pobreza rural en México”, en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM / Fondo de Cultura Económica, pp. 179-204.
- Canto Chac, Manuel (2001), “Desarrollo social: descentralización y participación” en C. Tenso D’Albenzio e I. Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM (unidad Atzacapotzalco), pp. 25-50.
- Carrasco, Rosalba (2000), “Políticas para enfrentar la pobreza”, en Diana Villarreal González (coord.), *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 329-350.
- Casas, Rosalba et al. (1998), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés.
- Cercone, James y Jean Jacques de St. Antoine (2001), “Reform of the Mexican healthcare system”, en M. Giugale et al., *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 409-446.
- Cordera Campos, Rolando (2000), “Globalización y política social: equidad e inequidad en los cambios del mundo”, en R. Cordera Campos y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-35.
- (1998), “Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social”, en R. Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés, pp. 45-60.
- Cordera Campos, Rolando y Alicia Ziccardi (coords.) (2000), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.) (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, San Diego, University of California.
- Correia, María y Elizabeth Katz (2001), “The Economics of Gender in Mexico: Work, Family, State, and Market”, en M. Giugale et al., *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 553-568.

- Cortés, Fernando (2000a), *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, Siglo XXI.
- (2000b), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (1997), “Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2, abril-junio, pp. 131-160.
- Cortés, Fernando y Julio Boltvinik (2000), “La identificación de los pobres en el Progreso”, en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, IIESO / UIA / Universidad de Guadalajara, pp. 31-61.
- Damián, Araceli (2000), *Adjustment, poverty and employment in Mexico*, Burlington, Ashgate Publishing Limited.
- Dávila, Enrique R. y Santiago Levy A. (1999), “Pobreza y dispersión poblacional”, en F. Solís Soberón y F. A. Villagómez (comp.), *La seguridad social en México*, México, CIDE / Fondo de Cultura Económica, pp. 369-398.
- De Ferranti, David *et al.* (2000), *Securing Our Future in a Global Economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington, The World Bank.
- De la Peña, Guillermo (2000) “Continuidad y cambio en la política social hacia los indígenas”, en R. Cordera Campos y A. Ziccardi (Coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 555-576.
- De la Torre, Rodolfo (1996), “10 Antítesis y tres comentarios a Boltvinik”, en A. C. Laurell (ed.), *Hacia una política social alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática / Friederich Ebert Stiftung, pp. 147-151.
- Dresser, Denise (1994), “PRONASOL y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en F. Vélez (coord.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM / Fondo de Cultura Económica, pp. 262-299.
- Duhau, Emilio (1997), “Las políticas sociales en América Latina: ¿del universalismo fragmentado a la dualización?”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LIX, núm. 2, abril-junio, pp. 185-207.
- Eckstein, Susan (1999), *El Estado y la pobreza urbana en México*, México, Siglo XXI, 2ª edición.
- Enríquez Rosas, Rocío (1998), “Pobreza y hogares de jefatura femenina en México”, en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El Debate*, t. 2, IIESO / UIA, pp. 245-280.
- Enríquez Rosas, Rocío y Paola Aldrete González (1999), “Características de los hogares pobres urbanos. El caso de Las Flores”, en R. Enríquez (coord.), *Hogar, pobreza y bienestar en México*, Guadalajara, IIESO, Colección Avances, pp. 71-114.
- Escobar, Latapí (2001), “México: la pobreza desde una perspectiva política y académica”, en Luis Rigoberto Gallardo Gómez y Joaquín Osorio Goicoechea (coords.), *Los rostros de la pobreza*, t. 3, México, IIESO / UIA / Limusa Noriega Editores, pp. 117-151.

- Esping-Andersen, Gosta (2001), "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados", en R. Franco (coord.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México, CEPAL / Siglo XXI, pp. 202-217.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Evangelista Martínez, Eli (2001), "Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México", en C. Arteaga Basurto y S. Solís San Vicente (coords.), *La política social en la transición*, México, UNAM / Plaza y Valdés, pp. 155-172.
- Farfán Mendoza, Guillermo (1997), "Políticas de estabilización y reformas a la política social en México", en C. Barba y E. Valencia, *La política social. El debate nacional*, t. 5, México, Universidad de Guadalajara / Editorial Diana, pp. 35-59.
- Fernández Poncela, Anna M. (1995), "¿Tiene género la política social?", en C. M. Vilas (coord.), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, México/Caracas, UNAM / Editorial Nueva Sociedad, pp. 131-152.
- Franco, Rolando (2001), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en C. Arteaga Basurto y S. Solís San Vicente (coords.), *La política social en la transición*, México, UNAM / Plaza y Valdés, pp. 13-32.
- Frenk, Julio (2000), "Salud: la reforma necesaria", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 195-218.
- Frenk, Julio *et al.* (1999), "La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma", en F. Solís y A. Villagómez (coords.), *La seguridad social en México*, México, Fondo de Cultura Económica / CIDE, *Lecturas del Trimestre Económico*, núm. 88, pp. 35-102.
- Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Osorio Goicoechea, Joaquín (coords.) (2001), *Los rostros de la pobreza*, 3 t., México, ITESO / UIA / Limusa Noriega Editores, 2ª edición.
- Gendreau, Mónica (1998), "Tres dimensiones en la geografía de la pobreza", en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El Debate*, t. 2, México, ITESO / UIA, pp. 75-150.
- Gendreau, Mónica (2000), "El Progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales", en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, ITESO / UIA / Universidad de Guadalajara, pp. 411-431.
- Giugale, M. *et al.* (2001), *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank.
- González de la Rocha, Mercedes (2000a), "Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la política social en México", en Progresá, *Impacto a nivel comunitario. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Más oportunidades para las familias pobres*, México, Progresá, pp. 33-37.

- (2000b), “Las artesanas de la sobrevivencia. Género y pobreza urbana”, en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, ITESO / UIA / Universidad de Guadalajara, 2000, pp. 311-332.
- (1999), “La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana”, en R. Enríquez (coord.), *Hogar, pobreza y bienestar en México*, Guadalajara, ITESO, Colección Avances, pp. 13-36.
- González Navarro, Moisés (1985), *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- Gordon, Sara (2001), “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?”, en A. Ziccardi (comp.), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 85-126.
- (1999), “Del universalismo estratificado a los programas focalizados. Una aproximación a la política social en México”, en M. Schteingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Global Urban Research Initiative / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 49-80.
- (1998), “Entre la eficacia y la legitimidad: el Pronasol como política social”, en R. Casas et al., *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés, pp. 247-264.
- Guadarrama, Gloria (2001), *Entre la caridad y el derecho. Un estudio sobre el agotamiento del modelo nacional de asistencia social*, Toluca, El Colegio Mexiquense / Consejo Estatal de Población.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo (2000), “Algunas lecciones de la descentralización del gasto social”, en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 751-766.
- Hall, Gillette H. y Ana María Arriagada (2001), “Social Protection”, en M. Giugale et al., *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 479-509.
- Hernández Laos, Enrique (2001), “Retos para la medición de la pobreza en México”, Simposium Internacional “Pobreza: Conceptos y Metodologías”, marzo, SEDESOL, México.
- (2000), “Condicionantes macroeconómicos de la evolución de la pobreza en México”, en J. Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, pp. 119-153.
- Incháustegui, Teresa y Alicia Martínez F. (1998), “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores”, en R. Casas et al. (1998), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés, pp. 61-74.
- Laurell, Asa Cristina (1997), *La reforma contra la salud y la seguridad social*, México, Fundación Friedrich Ebert / Ediciones Era.
- (1992), *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, México, Fundación Friedrich Ebert.

- Laurell, Asa Cristina (coord.) (1996), *Hacia una política social alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática / Fundación Friedrich Ebert.
- Laufer, Bruno (2001), "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo", *Espiral*, vol. VIII, núm. 22, septiembre-diciembre, pp. 91-130.
- (1998), "Pauvreté et politiques de la pauvreté au Mexique", en Richard Poulin y Pierre Salama, *L'insoutenable misère du monde. Economie et sociologie de la pauvreté*, Hull (Quebec), Vents d'Ouest, pp. 159-211.
- Lerner, Berta (1996), *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Levy, Santiago (1994), "La pobreza en México", en Félix Vélez (comp.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM / Fondo de Cultura Económica, pp. 15-112.
- Martínez Assad, Carlos y Alicia Ziccardi (2000), "Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 703-738.
- Molnar, Augusta y Tania Carrasco (2001), "Indigenous People and Poverty", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 537-552.
- Moreno S., Pedro H. (2001), "Nuevos actores e implementación de la política social", en C. Tenso D'Albenzio e I. Font Playán (coords.), *Políticas sociales y nuevos actores*, México, UAM (unidad Atzacapotzalco), pp. 51-68.
- Murai, Tomoko (2001), *Las políticas de desarrollo social y el problema de la pobreza. El caso de México 1973-1999*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, tesis de maestría.
- Offe, Claus (1992), "Algunas contradicciones del moderno Estado Social", en C. Offe, *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 371-389.
- Ordóñez Barba, Gerardo Manuel (2001), *La política social y el combate a la pobreza en México*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, tesis de doctorado.
- Polanyi, Karl (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Éditions Gallimard.
- Preciado Coronado, Jaime (1997), "Combate a la pobreza en México: una geografía de la exclusión". en Carlos Barba y E. Valencia (coords.), *La política social. El debate nacional*, t. 5, México, Universidad de Guadalajara / Editorial Diana, pp. 287-320.
- Raczynski, Dagmar (1998), "The Crisis of Old Models of Social Protection in Latin America: New Alternatives for Dealing with Poverty", en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnel (eds.), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, pp. 140-168.
- Ramírez López, Berenice P. (coord.) (1999), *La seguridad social. Reformas y retos*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Riquer Fernández, Florinda (1998), "Mujer, género y pobreza: estado de discusión en los noventa", en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El Debate*, t. 2, México, ITESM / UIA, pp. 195-244.
- Román Morales, Luis Ignacio y Rodolfo Aguirre Reveles (1998), "Economía política y política social frente a la pobreza en México", en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El Debate*, t. 1, México, ITESM / UIA, pp. 95-162.
- Salles, Vania (coord.) (1994), *Las mujeres en la pobreza*, México, GIMTRAP / El Colegio de México.
- Schmukler, Beatriz (1998), "La perspectiva de género en los proyectos de desarrollo y su diferencia con la perspectiva de mujer y desarrollo", en R. Casas *et al.* (1998), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / ELACSO / Plaza y Valdés, pp. 349-364.
- Schteingart, Martha (coord.) (1999), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Global Urban Research Initiative/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (coord.) (1997), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México.
- Scott, John (2000) "Descentralización, focalización y pobreza en México", en R. Cordera y A. Ziccardi (coords.), *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, México, UNAM / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 481-496.
- Solís, Leopoldo (1983), *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís Soberón, Fernando y F. Alejandro Villagómez (comp.) (1999), *La seguridad social en México*, México, CIDE / Fondo de Cultura Económica.
- Soria, Víctor (2000), *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, México, UAM / Plaza y Valdés.
- Székely, Miguel (2001), *Where to from Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor*, Washington, IBD, Research Network Working paper, R-431.
- Théret, Bruno (1997), "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation: fondements pour une lecture structuraliste des systèmes nationaux de protection sociale", en *L'Année de la régulation*, vol. 1.
- Tokman, Víctor E. y Guillermo O'Donnell (1998), *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Torres, Gabriel (1996), "La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad", en E. Valencia Lomelí (coord.), *¿Devaluación de la política social?*, Guadalajara, Red Observatorio Social, pp. 65-87.
- Valencia Lomelí, Enrique (2000), "Política social mexicana: modelos a debate y comparaciones internacionales", en E. Valencia Lomelí, M. Gendreau y A. M. Tepichín (coords.), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, México, ITESO / UIA / Universidad de Guadalajara, pp. 119-156.

- Valencia Lomelí, Enrique (coord.) (1995), *Crisis económica, pobreza y política social*, Guadalajara, ITESO / IDEA / Universidad de Guadalajara
- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Reveles (1998), "Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza", en L. R. Gallardo Gómez y J. Osorio Goicoechea, *Los rostros de la pobreza. El Debate*, t. 1, México, ITESM / UIA, pp. 21-93.
- Valencia Lomelí, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín (coords.) (2000), *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Guadalajara, ITESO / UIA / Universidad de Guadalajara.
- Vélez, Félix (comp.) (1994), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM / Fondo de Cultura Económica.
- Vilas, Carlos M. (1998), "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)", en R. Casas *et al.*, *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, UNAM / FLACSO / Plaza y Valdés, pp. 111-141.
- (1995), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, UNAM / Nueva Sociedad.
- Ward, Peter (1989), *Políticas de bienestar social en México, 1970-1989*, México, Nueva Imagen.
- Warman, Arturo (comp.) (1994), *La política social en México, 1989-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wodon, Quentin T. y Eduardo Vélez (2001), "Poverty and Inequality", en M. Giugale *et al.*, *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, The World Bank, pp. 85-116.
- Zepeda y Alarcón (1996), "Macroeconomía y política social: hacia una estrategia de desarrollo redistributivo", en A. C. Laurell (coörd.), *Hacia una política social alternativa*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática / Fundación Friedrich Ebert, pp. 181-206.
- Ziccardi, Alicia (comp.) (2001), *Pobreza, desigualdad y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

