



El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado

Israel Banegas González

Introducción

EL PROPÓSITO DE este trabajo es comprender la transformación de las políticas sociales en el marco de la globalización y la reestructuración del Estado. A partir de un análisis de los vínculos entre el cambio hacia una economía global y los cambios en los Estados de Bienestar, se analiza —tomando el concepto sociológico de riesgo— qué explica el paso de la política social concebida como procuradora de derechos colectivos a una política social residual, focalizada y esencialmente dirigida a crear competencias en los individuos.

Dentro de la interacción entre los campos de conocimiento de políticas públicas, teoría del Estado de Bienestar y la sociología del riesgo, se propone que en una sociedad donde se redefinen los riesgos sociales y se incorporan nuevos, el Estado cede su rol de administrador de riesgos al individuo y al mercado. De ahí que esto se vea traducido directamente en la concepción de la política social.

Se argumenta que la concepción de las políticas sociales en la génesis del Estado de Bienestar responde a una lógica política a raíz de la ruptura de la vieja alianza entre capital y trabajo. Al apartarse el Estado de sus funciones de garante de derechos sociales se avanza en una nueva concepción de políticas sociales, donde la racionalidad política es sustituida por una racionalidad tecnocrática, bajo el argumento de eficiencia económica.

Tomando como referente empírico las políticas sociales encaminadas a reducir la pobreza en México a partir de la apertura comercial, se argumenta que la racionalidad tecnocrática en las políticas sociales —vista desde su objetivo, cobertura, lógica de asignación de recursos, criterios de selección, etc.— durante su implementación está en continuo conflicto con la racionalidad políti-

ca. Es decir, la argumentación de que las políticas sociales actuales, focalizadas, condicionadas, así como diseñadas y evaluadas bajo criterios que se apartan de la influencia política para corresponder más a un argumento ideológico.

En la primera sección se describen los procesos que se han entrelazado en la transformación del Estado Benefactor en el Estado minimalista que ha acontecido desde la segunda mitad del siglo veinte hasta el presente. Se argumenta que el proceso de globalización, crisis económica y cambio en el modelo económico crearon las condiciones para redefinir las funciones del Estado. Éstas se ven ahora reducidas a coadyuvar al eficiente funcionamiento de los mercados vía la privatización y la desregulación, limitándose a la gestión de los problemas sociales que afectan la estabilidad social y, por ende, el funcionamiento óptimo de los mercados.

En el segundo apartado se introduce la discusión sobre los Estados de Bienestar, sus tipologías y las políticas sociales que privilegian. El objeto de analizar la experiencia de países industrializados y de América Latina es identificar tres elementos de cambio en las políticas sociales: integración social, racionalidad (gestión) y cobertura de las políticas sociales. De ahí que esto lleve a una discusión sobre el concepto de ciudadanía social para enmarcar el objeto central de las políticas sociales a raíz de las distintas experiencias de los países.

Se argumentará que para países en vías de desarrollo las presiones exógenas para “desmantelar” los sistemas de protección social se expresan en una transformación de las políticas públicas que comprende el tránsito de las aspiraciones redistributivas y el alcance universal de éstas, a acciones centradas en la eficiencia y focalización, cuyo propósito principal es integrar al individuo al mercado.

Asimismo, se incorpora al argumento el concepto de riesgo social para analizar en quién recae la responsabilidad de la gestión de los riesgos sociales. El proceso de tránsito entre una concepción de que los riesgos sociales son administrados colectivamente a la idea de la individualización y mercantilización de los riesgos, teniendo como trasfondo el abandono de las funciones que llevaba a cabo el antiguo Estado Benefactor.

Por último, en la tercera sección se ilustra el argumento tomando como referente las políticas sociales de reducción de la pobreza en México, desde diez años antes de la apertura económica hasta la actualidad. De este análisis se muestra cómo incide la transformación económica nacional en el cambio de las tareas del Estado, que a su vez implica una redefinición del riesgo social de la pobreza: de una visión de derechos ciudadanos a una visión de dotación de competencias para la integración del individuo al nuevo orden económico global.

Globalización y el Estado minimalista

La globalización comprende no sólo la extensión espacial de la economía capitalista, sino también la emergencia de un mercado global con una dinámica donde los Estados nación tienen menor injerencia. Si bien la lógica de acumulación de capital sigue vigente, se observa la transformación de un tipo de capitalismo que se puede calificar como “nacional” a otro catalogado como “global” que cobra cada vez más poder y que conlleva la erosión del pacto social en el que inicialmente estaba fundado el Estado nacional (Petrella, 1996:68). Sin embargo, no se desconoce que este concepto es más complejo e implica interconexiones y procesos económicos, culturales, políticos y sociales, que trascienden las fronteras nacionales¹ (Yeates, 2005:1).

Al enfatizar el elemento económico en la globalización se corre el riesgo de “naturalizar” la fuerza del mercado a un grado tal que vuelva a éste un elemento autónomo e infranqueable para las sociedades (De Angeli, citado en Yeates, 2002:73). Es decir, si se asume la posición de que sólo existe una relación antagónica entre el Estado y el capital, donde se acota completamente el margen de maniobra del primero, se torna más difícil articular preguntas sobre la nueva naturaleza de las políticas sociales, no es posible captar que la relación entre Estado y mercado es más compleja, y no se pueden identificar los mecanismos emergentes de respuesta al nuevo escenario de globalización —como son el papel creciente de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales con rango internacional— (Yeates, 2002:70). Tomando esto en cuenta se considera, sin embargo, que para abordar los cambios en el papel del Estado es indispensable subrayar los procesos globales que marcan la reestructuración de las economías nacionales y el cambio en el modelo de acumulación de capital en la sociedad globalizada.

La globalización se enmarca en un entorno internacional inestable, con crisis que tienden a ser recurrentes, en una economía más integrada y donde las tecnologías de la información han facilitado la movilidad del capital financiero. Dentro de una lógica de competitividad internacional los países desarrollan estrategias vinculadas a la demanda internacional, al adoptar medidas internas que hacen favorables los términos de intercambio de los países (limitando alzas de salarios y controlando el tipo de cambio, con tasas que favorecen las exportaciones, entre otros). Este proceso de reestructuración industrial ha llevado a la flexibilización de los mercados de trabajo y a movilizar las industrias a donde los costos sean menores (Tokman, 2003:83).

¹ Para una reseña de los debates sobre los efectos sociales y políticos de la globalización, véase Yeates (2001).

La movilidad internacional del capital en sus diversas formas y la revolución en los transportes y las comunicaciones han activado tres procesos que se han verificado tanto en países industrializados como en países en vías de desarrollo: la globalización, la privatización y la desregulación² (Tokman, 2003: 83). Tanto el proceso de privatización como el de desregulación están teórica y prácticamente entrelazados con el primero. Sin ellos no habría sido posible articular las políticas de reestructuración industrial que caracterizan a la globalización (Klein y Tokman, 2000:9). Asimismo, estos procesos han propiciado que el mercado tenga un papel cada vez más importante en la asignación de recursos a costa de una menor intervención del gobierno. Por un lado, la desregulación ocasiona un alejamiento del Estado respecto a sus funciones reguladoras de los mercados, mientras que la privatización traslada la responsabilidad de la inversión en infraestructura básica y social a los mercados (Klein y Tokman, 2000:9).

Mientras que en los países industrializados estos tres procesos están inmersos en una lógica de eficiencia y competitividad industrial, en los países en desarrollo, como se profundizará más adelante, los procesos de globalización, privatización y desregulación se impulsan a través de políticas de ajuste que conforman el llamado Consenso de Washington (Stiglitz, 2002:53).

En términos de política económica la globalización implica el cambio del “consenso keynesiano”, que inicia al final de la segunda guerra mundial, al control hegemónico de la escuela neoclásica en la era de la globalización. Desde la visión keynesiana de la economía, el papel del Estado debía centrarse en políticas de empleo pleno, crecimiento económico y bienestar de los ciudadanos (Harvey, 2005; Campbell y Pedersen, 2001; Esping-Andersen, 1996). Para lograr estos objetivos, las políticas económicas estaban enfocadas a la demanda agregada. Tanto las políticas fiscales como las monetarias debían paliar las fluctuaciones de los mercados para lograr el empleo pleno. De ahí que era indispensable utilizar el poder del Estado para intervenir o sustituir al mercado. Esto se tradujo en políticas de creación de salarios mínimos, una política industrial de intervención directa para sectores estratégicos: energía, acero, entre otros, y la ampliación de sistemas de seguridad social (Campbell y Pedersen, 2001:4).

Detrás del establecimiento de las políticas económicas keynesianas está la necesidad colectiva de remontar los efectos adversos sobre las condiciones de vida de la población producto de la crisis de los años treinta y los efectos de las guerras. Los ideales de prosperidad (por crecimiento económico),

² Desregulación (liberalización) entendida como el levantamiento de las restricciones al comercio internacional.

empleo pleno e igualdad están, en esta concepción de la sociedad y la economía, estrechamente ligados a la idea de consolidar la ciudadanía social. Es decir, el proyecto económico estaba supeditado a un proyecto político de “formación de la nación” basado en la democracia liberal (Harvey, 2005:10). Para esto fue necesario un nuevo pacto entre capital y mano de obra que devino en un arreglo de bienestar que ha sido definido como “la época de oro” de la creación de los Estados de Bienestar en Europa. Las políticas redistributivas, controles en los flujos de capital y un gasto público elevado fueron mantenidos bajo este pacto mientras fue posible obtener un crecimiento económico elevado (Esping-Andersen, 1996:2).

En los años setenta este pacto social empezó a desmantelarse. Las altas tasas de crecimiento económico de los años cincuenta y sesenta declinaron. En los países industrializados el punto de inflexión del cambio entre el viejo modelo de acumulación de capital y el principio de los procesos de liberalización y privatización se puede identificar en la crisis inflacionaria-recesiva³ de los años setenta y en el abandono del sistema cambiario fijo de Bretton Woods (Harvey, 2005:12).

La crisis inflacionaria-recesiva de los años setenta llevó a avanzar en el planteamiento sobre la mínima intervención del Estado en el mercado. Por un lado, la reestructuración industrial, producto de la liberalización de los mercados internacionales, hizo que los países buscaran insertarse en actividades de mayor valor, en lugar de mayor volumen, para mejorar su posición internacional. Para lograr una mejor posición se aplicaron, con un efecto diferenciado dependiendo del país, medidas de flexibilización laboral y desregulación económica. Por otro lado, las medidas para controlar la crisis igualmente cedieron el control estatal al mercado, por ejemplo con la disminución del gasto público a través de la privatización (venta de empresas del sector público) y el control fiscal, especialmente por la reducción del gasto del gobierno. El objetivo central de la política económica dejó de ser el pleno empleo, característico de la época del Estado de Bienestar, y fue sustituido por el control de la inflación.

Este cambio en las políticas económicas pasa por el rompimiento del pacto entre capital y trabajo, que sostenía las políticas de empleo y seguridad; es decir, se horadan las bases sociales del Estado de Bienestar. El debilitamiento de los sindicatos en Inglaterra bajo el gobierno de Thatcher y la reforma fiscal regresiva en el gobierno de Reagan, son ejemplos del rompimiento del antiguo pacto social y del surgimiento de un nuevo arreglo de bienestar que afectan negativamente los intereses de los trabajadores (Beck, 2000:1).

³ *Stagflation*, en inglés.

El nuevo contexto económico de desindustrialización y menor crecimiento, aunado a la presión de la dinámica demográfica en Europa —un bajo crecimiento y envejecimiento poblacional—, hacen más difícil sostener los compromisos en materia de seguridad social (Esping-Andersen, 1996:7).

De esta crisis de los Estados de Bienestar se definen como antagónicos dos pares de conceptos: el crecimiento económico con la seguridad social y la igualdad con la eficiencia. El Estado está ahora supeditado a responder a los requerimientos de la economía mundial en el manejo de la macroeconomía, la estabilidad cambiaria necesaria para facilitar el comercio internacional entre los países y el manejo austero del gasto público (Beck, 1998:64-65).

En términos de creación de política social, el Estado relega el objetivo de equidad como principio para la implementación de políticas sociales, sustituyéndolo por el objetivo de la eficiencia, lo que implica que ésta tome un carácter residual. Además, la reestructuración en la asignación de recursos ante las crisis económicas, donde se privilegia la idea del Estado “desregulado”, y con el objetivo de generar crecimiento económico, hace que se formen nuevos contratos sociales donde los riesgos sociales serán ahora administrados por los individuos y por los mercados.

Para los países en vías de desarrollo, y en especial América Latina, la transformación de la economía y del papel del Estado están enmarcados por: *i*) las recurrentes crisis económicas, *ii*) la condicionalidad de ayuda por parte de los organismos internacionales para la estabilización económica y, *iii*) la implementación de políticas de ajuste estructural⁴ que llevan a un cambio en el modelo económico (Bulmer-Thomas, 1996:10).

La crisis de la deuda externa en los años ochenta marca el final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina. Las economías, orientadas principalmente a la demanda interna, con un estricto control del tipo de cambio, protecciones arancelarias y una amplia participación del Estado en la industria, ceden ante la severidad de las crisis económicas, el déficit crónico en la balanza de pagos y la elevada deuda externa contraída en los últimos años de la década de los setenta, época que se caracterizó por la abundancia de préstamos internacionales a bajas tasas de interés debido a la abundancia de petrodólares.

⁴ Cabe hacer la siguiente precisión: las políticas de estabilización y ajuste impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) tienen como objetivo la contracción de la demanda vía una reducción del gasto público, el aumento en la recaudación fiscal y el alza en el tipo de cambio que hace que se eleven los precios internos y suban las exportaciones (Cortés, 2000:18). Las políticas de ajuste estructural, por otra parte, impulsadas por el Banco Mundial, comprenden las medidas conocidas como el Consenso de Washington, que se detallan más adelante y que implican el reordenamiento del modelo económico.

Al subir las tasas de interés a principios de los años ochenta, América Latina se convirtió en un exportador neto de capital, debido a la combinación del peso de la deuda externa, la elevación de las tasas de interés y la depreciación del valor de las exportaciones. Estos factores llevaron a que los países de la región reestructuraran su deuda externa, o declararan una moratoria en los pagos (Huber, 1996:160). La crisis de la deuda no sólo aquejó a América Latina. Para 1983, veintidós países en desarrollo estaban en proceso de reestructurar su deuda externa (Urzúa, 2000:68).

En México, en la primera mitad de la década de los ochenta se implementaron las medidas de estabilización y ajuste como resultado de la caída del precio del petróleo (1981), la fuga de capitales nacionales, la suspensión de créditos externos y la moratoria declarada en el pago de la deuda en agosto de 1982, por noventa días. El FMI y México firmaron un convenio de ayuda para solventar el déficit en la cuenta corriente y controlar la inflación. Las políticas de contracción de la demanda se tradujeron en un aumento en la recaudación fiscal y una reducción en el gasto con respecto al PIB que provocó el despido de servidores públicos y un proceso devaluatorio de la moneda (Cortés, 2000:20).

En el caso mexicano de la crisis de la deuda, se puede identificar claramente el cambio en la hegemonía del mercado (o el cambio entre la práctica liberal y la práctica neoliberal): mientras que en el modelo anterior los prestamistas asumían las pérdidas si sus inversiones no redituaban, en el nuevo modelo, el deudor, en este caso el Estado, es forzado (condicionado) por organismos internacionales y Estados extranjeros a pagar la deuda sin importar los costos en la calidad de vida del país deudor (Harvey, 2005:29).

Las restricciones impuestas por los organismos internacionales (condicionalidad) a la reestructuración de la deuda, así como al acceso a los préstamos internacionales son un elemento muy importante en el tránsito del viejo modelo de sustitución de importaciones a la implantación de un “nuevo modelo económico”.⁵ Así como el entorno internacional crea restricciones en los gobiernos para actuar en política, en los países en vías de desarrollo debe agregarse las restricciones impuestas por los organismos internacionales que erosionan el papel del Estado y, por ende, el margen de maniobra para diseñar políticas sociales (Yeates, 2002:70).

La condicionalidad impuesta por los organismos internacionales en los paquetes de ayuda, que consistían fundamentalmente en la liberación de las restricciones al mercado, no enfrentó mucha oposición en América Latina. Una po-

⁵ “Nuevo modelo económico” es la definición hecha por Bulmer-Thomas al tránsito hacia políticas económicas neoliberales en América Latina (1996).

sible explicación radica en que las medidas, en algunos casos, tuvieron el apoyo de grupos políticos afines a la liberalización de los mercados (exportadores) y al ascenso de una “élite tecnocrática” a cargo de la política económica igualmente afín a la visión de los organismos internacionales (Stallings y Peres, 2000). Asimismo, los efectos de las crisis recurrentes, traducidas en una reducción en el poder adquisitivo, propiciaron que la población fuese menos reticente a aceptar la implementación de medidas de ajuste (Huber, 1996:161).

El camino hacia la implementación del nuevo modelo económico presenta ciertas particularidades, dependiendo del país. El proceso de cambio en la acumulación de capital siguió otros derroteros, donde las diferencias políticas sugeridas por los organismos internacionales no fueron implantadas en la misma secuencia ni con la misma velocidad. Estas diferencias tienen relación con los diferentes puntos de partida de cada país y con las fuerzas relativas de los diferentes actores sociales para frenar o alentar tal o cual medida de la reforma.⁶

De los diversos estudios sobre los efectos de la condicionalidad en los países en desarrollo, donde existen posturas encontradas,⁷ debe resaltarse que las decisiones del Estado están mediadas tanto por el entorno internacional de capital y mercado, como por las restricciones impuestas por los organismos internacionales. Bajo estas dos presiones externas —así como ocurre en los países desarrollados— el Estado pierde sus funciones regulatorias y compensatorias (Yeates, 2005).

La segunda etapa rumbo al cambio de modelo económico en América Latina sucede una vez que se han agotado las políticas de estabilización y se procede con el paquete de políticas estructurales que son mayormente conocidas como el Consenso de Washington. Las medidas han sido sintetizadas por Williamson en tres grandes temas: *i*) un manejo macroeconómico prudente, *ii*) una orientación productiva hacia el exterior y, *iii*) el fomento del capitalismo de libre mercado (Williamson 1990:18). Dentro del fomento del capitalismo de libre mercado algunos países de América Latina emprendieron reformas encaminadas a la flexibilización laboral, la privatización de la seguridad social y la descentralización (Stallings y Peres, 2000).

⁶ Para una categorización de países en América Latina sobre la temporalidad y el alcance de las reformas implementadas, consultar Stallings y Peres (2000).

⁷ Desde la creación del FMI, la condicionalidad fue diseñada como un elemento determinante para obtener acceso a asistencia financiera. Con esto se pretendía que los países pudieran implementar las políticas de ajuste necesarias para “operar eficientemente” y así lograr beneficios para todos los miembros (Gutián, 1981:2). El efecto del condicionamiento como restricción en el margen de maniobra del Estado y su efectividad han sido extensamente estudiados y presentan resultados contradictorios (Bird y Mosley, 2004:302, Mosley, 1992:42).

La orientación productiva hacia el exterior es para algunos autores la piedra angular de las políticas de ajuste (Bulmer-Thomas, 1996:10). Para lograr una exitosa reorientación del aparato productivo era necesario alcanzar la estabilidad macroeconómica; es decir, la estabilidad en el tipo de cambio y en los precios. A pesar de que existían ejemplos de una exitosa intervención del Estado en los mercados —en los países del este asiático, por ejemplo— las políticas de ajuste para América Latina enfatizaron la reducción del Estado por medio de la disminución del gasto público y la privatización (Huber, 1996: 164).

Adicionalmente, la idea del fomento al capitalismo de libre mercado entraña la idea de reducir la gestión económica del Estado y limitar su acción a las funciones básicas de garante de la seguridad interna e internacional, así como a corregir las anomalías en el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, la falta de recursos financieros en los países golpeados por las crisis económicas hicieron necesario que se promoviera dentro del paquete de ajuste el recorte al gasto del Estado vía la privatización y la austeridad fiscal. De esta forma, bajo el argumento de que en los países en vías de desarrollo la intervención del Estado en el mercado era excesiva e ineficiente, el empleo formal (servicio público) disminuye, se retira el Estado de su papel regulador, eliminando los controles al capital, y comienza la privatización de las empresas públicas y la privatización, en algunos casos, de los servicios públicos (Williamson, 1990:16).

La combinación de liberalización de mercados con austeridad presupuestaria se tradujo en altos costos para la población. Disminuyó el empleo formal, afectando desproporcionadamente a los empleados públicos, mientras que las reducciones presupuestarias afectaron de igual forma el gasto social. Las cargas de los sistemas de pensiones, junto con una serie de otros factores, originaron crisis profundas en los sistemas de seguridad social, y el poco o nulo gasto en inversión social afectó la ampliación y el mantenimiento del aparato social —hospitales y escuelas— (Huber, 1996:164).

El gasto social en América Latina no se recuperó hasta los años noventa. Según Stallings y Peres (2000), esta recuperación se debe tanto a la estabilidad macroeconómica alcanzada como a la nueva postura del Banco Mundial en torno a la inversión en capital humano (educación y salud), considerado por este organismo como un elemento central para generar mayor productividad y crecimiento económico y para reducir la desigualdad.

Si bien en los países en vías de desarrollo la creación de un modelo de bienestar presenta una génesis y un desarrollo diferentes a la de los países industrializados, al final de la ronda de políticas de ajuste, las presiones financieras y la ideología cristalizada en el Consenso de Washington, hacen nece-

sario reformar las instituciones y políticas sociales en concordancia con el nuevo modelo económico.

En particular las reformas sociales se orientaron preferentemente a la descentralización de los servicios sociales o a su privatización. Desde la lógica de los responsables de promover e implementar estas políticas, sólo la liberalización de los mercados y la privatización correctas propiciarían un incremento en la inversión y por ende en la productividad —lo que a su vez se traduciría en un desarrollo económico sostenido—. Este argumento recupera la red teórica sobre de los efectos “goteo” del crecimiento en Lewis, y la “hipótesis de Kuznets” sobre desarrollo y desigualdad, para sostener la premisa ideológica sobre las virtudes de un Estado reducido (Stiglitz, 2002:78). Según estas ideas, el Estado sólo debe concentrarse en abrir los mercados a la libre competencia y dejar al individuo la responsabilidad de adecuarse a la nueva realidad económica. Es decir, lo que comenzó como un conjunto de políticas económicas para salir de la crisis, se tornó en un elemento ideológico que se contrapondría al Estado de Bienestar tanto en países industrializados como en no industrializados.

Estados de Bienestar, administración del riesgo y políticas sociales

Una vez contextualizado el cambio económico y su relación con la reestructuración del Estado, en este apartado se analiza la formación de los Estados de Bienestar y su vinculación con los conceptos de ciudadanía social, riesgo social y su administración, y cómo esto repercute en la formulación de la política social. Con esto se pretende analizar las soluciones seguidas por los Estados para resolver las contradicciones entre la generación de ciudadanía social y el papel predominante del mercado.

Ciudadanía social

La idea de creación de ciudadanía social está estrechamente ligada a los tres momentos de creación de ciudadanía en Marshall (Marshall, 1975; Titmuss, 1974). Si con la Revolución Francesa se sientan las bases de los derechos civiles, en el siglo XIX surgen los derechos políticos y en la segunda mitad del siglo XX se consolidan los derechos ciudadanos.

“La ciudadanía social es la serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida de la comunidad” (Roberts, 1998:38). El derecho al bienestar y a

los recursos económicos implícito en la definición de ciudadanía social, lleva a dos ideas fundamentales para entender el cambio en la política social: *i*) que la ciudadanía sólo se define en términos del estatus político y civil de un individuo y, *ii*) que ésta se contrapone a la noción neoliberal de que el estatus económico y social de un individuo está regido por el mercado (Plant, 1998:58).

La ciudadanía social así concebida está claramente ligada a la idea de justicia social, donde los ciudadanos no sólo están escudados del mercado en términos de aprovisionamiento de un bienestar, sino que también sus obligaciones se tornan “positivas” respecto a generar políticas redistributivas (Plant, 1998:60). Es entonces un “mecanismo poderoso y necesario que permite lograr la integración social ante desigualdades creadas por las economías de mercado” (Roberts, 1998:39).

Desde la perspectiva de la ciudadanía social, las políticas sociales no deberían solucionar problemas de corto plazo. Éstas deben estar encaminadas a dotar al individuo con medios duraderos para evitar la dependencia económica y social (Roberts, 1998:48). Como se ha señalado, uno de los valores en el antiguo pacto social era la equidad, que aunado al proceso de democratización se tradujo en la consolidación de la ciudadanía social, de ahí que se establecieron derechos ciudadanos protegidos por el Estado por medio de legislación y políticas sociales (Esping-Andersen, 1996:1).

Estado de Bienestar

Se refiere a los arreglos institucionales seguidos por sociedades en búsqueda de trabajo y bienestar (Esping-Andersen, 1999:34-35). De estos arreglos institucionales entre Estado, mercado y familia se derivan las acciones de política social que se emprenderán. Es así que en la “época de oro” de la consolidación de los Estados de Bienestar —en referencia a los países industrializados— cuando el crecimiento económico no era antagónico al mantenimiento de la seguridad social, se desarrollaron diferentes formas de abordar las políticas sociales (Esping-Andersen, 2002; Huber, 2002).

Es por esto que un primer criterio para diferenciar a los Estados de Bienestar está dado por la elegibilidad del sistema de protección. En contraposición a la idea de un Estado de Bienestar que se gesta bajo los criterios de equidad y creación de derechos sociales, en una división corporativa del Estado de Bienestar (de estilo bismarckiano), la elegibilidad no dependerá de la ciudadanía, sino de la relación que guarde el individuo con el mercado laboral —por ejemplo, los asalariados, los empleados públicos y los maestros—.

El criterio de elegibilidad permite ubicar, a grandes rasgos, cuál será el alcance de la política social. Cuando se desprende de un arreglo donde el sujeto beneficiado es el ciudadano predominará un carácter universal en la política social, mientras que si su elegibilidad depende de su relación con el mercado laboral se observarán beneficios estratificados dependiendo de la posición de los sujetos en el mismo.⁸

Esping Andersen (1990), al incorporar otros criterios como “la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales” (Barba Solano, 2004:10) al estudio del Estado de Bienestar en países que integran la OCDE, da cuenta de su función de redistribución; es decir, la movilidad y articulación de las políticas de protección del empleo y la familia y, por ende, su vinculación con las políticas sociales y la creación de ciudadanía.

Dependiendo de los contextos nacionales caracterizados por diversas variables estructurales y puntos de partida, los países se conglomeran en tres *clusters*: *i*) Estado de Bienestar, liberal o residual, *ii*) Estado de Bienestar, conservador o corporativo y, *iii*) Estado institucional o socialdemócrata.⁹ En el Estado de Bienestar liberal y conservador existe una intervención mayor del mercado en la provisión de servicios sociales que en los Estados de Bienestar socialdemócratas, en los que el mercado juega un papel marginal (Esping-Andersen, 1990:3).

El carácter de la política social es residual en el caso liberal, dentro del cual la acción del gobierno está constreñida a individuos que no cumplen con los requisitos para insertarse en el mercado —por ejemplo, inversión en capital humano—. Lo “social” está enmarcado principalmente en el riesgo de pobreza, que es visto como un problema individual y no un problema sistémico. Por ende, estas acciones están encaminadas a corregir las externalidades del mercado para insertar a los individuos en los mercados de trabajo al aplicar medidas que no desalienten su participación (Barba Solano, 2004:11).

⁸ Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esta clasificación parte del análisis de facto de la cobertura en protección social. Puede coexistir una legislación incluyente e incluyo un carácter universal en los esfuerzos del Estado por proporcionar cobertura social con un régimen de bienestar estratificado, donde la cobertura depende del poder de negociación de grupos sociales con el Estado, como en el caso de algunos países de América Latina.

⁹ La clasificación de Estados de Bienestar de Esping-Andersen no está exenta de críticas (Huber y Stephens, 2001:85). Su principal mérito es presentar una categorización que ordene múltiples dimensiones y señalar que los puntos de partida de los países son importantes en el estudio de los Estados de Bienestar. Entre las dimensiones que se han incorporado al estudio de la formación de los Estados de Bienestar, una caracterización más robusta se ha incorporado al trabajo, y se refiere a las características del mercado de trabajo, familia, administración de riesgos y características sociopolíticas del Estado, entre otras.

El Estado de Bienestar conservador, basado en la experiencia histórica de los países de Europa occidental continental, donde las instituciones públicas distribuyen los beneficios, se caracteriza por un manejo diferenciado de la asistencia, que se basa en criterios de clase o estatus político. Desde el punto de vista de la estratificación social, si bien se atenúan algunas desigualdades, son las alianzas de grupos sociales con el Estado el elemento que determina la asignación de beneficios diferenciados.

Es en el tipo de Estado de Bienestar institucional, basado en la experiencia social demócrata escandinava, donde mejor se presentan los elementos que componen un sistema universal de políticas públicas generadoras de derechos ciudadanos. A pesar de las diferencias creadas por los mercados, “lo social” es visto como una responsabilidad colectiva que debe garantizar la ciudadanía plena por medio de un nivel mínimo de bienestar.

Cabe mencionar que en la formación de los Estados de Bienestar no se asume un carácter evolutivo. Las diversas experiencias nacionales dependieron de los puntos de partida y de variables estructurales (Esping-Andersen, 1996; Castel, 2004:42). Por ejemplo, la transformación de la regulación laboral durante los últimos treinta años en Inglaterra y Francia, producto de la globalización de los mercados mundiales, difiere en alcance y temporalidad. Mientras que el gobierno de Thatcher —que salía de una crisis económica severa— tuvo un mayor margen de maniobra para restar poder a los sindicatos y empujar un paquete agresivo de privatización; en Francia —donde la idea de derechos ciudadanos está más arraigada (modelo corporativo)— los cambios a las prestaciones laborales han sido más difíciles de consensuar con la sociedad civil (Harvey, 2005:59).

Para el caso de América Latina la conformación de los Estados de Bienestar no se acopla fácilmente a la tipología de Esping-Andersen. De aplicarse directamente esta caracterización de los Estados de Bienestar, se argumentaría que los países de esta región se concentran principalmente en el tipo corporativo, con beneficios diferenciados según grupos sociales, y que la transformación económica los ha acercado a la clasificación residual.

Algunos autores advierten sobre la utilización sin reservas de esta clasificación de Estados de Bienestar para el caso latinoamericano. En particular se ha señalado que su aplicación mecánica omite la realidad histórica de la región —que ha seguido un proceso distinto de industrialización a los países europeos— y no da cuenta de factores nacionales como son la raza o la etnia. Asimismo, se ha planteado que asumir que la región es homogénea es una premisa inválida (Barba Solano, 2004:13-15).

Del debate que se ha producido en América Latina para evaluar la pertinencia de las tipologías de sistemas de bienestar a la realidad local, diferen-

tes estudios han resaltado la relación entre distintos regímenes políticos y la formación de alianzas o concesiones con distintos grupos sociales (Roberts, 1996; Filgueiras, 1999; Huber y Stephens, 2001; Martínez Franzoni, 2006). Los diversos autores coinciden en que las trayectorias nacionales importan en la conformación, el mantenimiento y el desmantelamiento de los Estados de Bienestar.

Del esfuerzo por tipificar los Estados de Bienestar en la región, realizado por Mesa-Lago (1991), en el que toma en cuenta sus evoluciones y diferencias: países pioneros, intermedios y tardíos, Filgueiras (1999) propone una clasificación que toma en cuenta las dimensiones de cobertura, rango, calidad del servicio y distribución sectorial del gasto.

De esta tipología se establecen tres categorías: *i*) el universalismo estratificado, *ii*) los regímenes duales y, *iii*) los regímenes excluyentes. Dentro de la primera categoría se encuentran los países que en los años setenta lograron una mayor cobertura, rango y desmercantilización de la protección social (Argentina, Chile y Uruguay). En el otro extremo se encuentran los regímenes excluyentes donde las desigualdades de cobertura y calidad son altas (Bolivia, Honduras, Salvador). Por último los regímenes duales (Brasil y México), donde existe una gran heterogeneidad en la cobertura y calidad, marcada por el proceso de desarrollo que implica que la población rural obtenga una protección diferenciada de la que recibe la población urbana, o no sea incluida en la red de protección la población inserta en los mercados informales.

En lo concerniente al cambio en la provisión de servicios sociales en la región debido al proceso de transformación de la economía, si bien se aprecia un cambio hacia una lógica de Estado de Bienestar liberal con políticas sociales residuales, no debe perderse de vista que incluso las medidas de ajuste y reestructuración económicas en la región han tenido una temporalidad e intensidad distintas según los países. Visto desde el punto de vista regional, “la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos” produce resultados diversos (Barba Solano, 2004:13).

Sin embargo, de este esfuerzo por caracterizar la formación de los Estados de Bienestar en la región —sin perder de vista las críticas a una aplicación mecánica de la experiencia de los países industrializados—, cabe señalar que la transformación de la economía de la que se desprende la “crisis del bienestar”, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo deviene en regímenes de bienestar “selectivos” donde el Estado juega un rol cada vez menor en la provisión de servicios, y donde las fronteras de responsabilidad de éste con la población sólo se justifican cuando interfiere con el crecimiento económico, y cuando las desigualdades y discriminación atentan contra el orden público (Ratinoff, 1999:45).

La administración de riesgos sociales

De este desmantelamiento del papel del Estado en la procuración de servicios sociales, está un cambio en la concepción de cuáles son los riesgos sociales que enfrentará la sociedad y de quién es la responsabilidad de administrarlos. En un entorno socioeconómico de profunda transformación, el objetivo de justicia social procurado en las sociedades de la posguerra pareciera ser incompatible con el objetivo actual de crecimiento económico, desarrollo e incluso —para la ideología neoliberal— de las libertades individuales, donde la política social como expresión de las acciones del Estado para resolver las demandas de la ciudadanía se reduce a integrar a los individuos al mercado por medio del aprovisionamiento de competencias (capital humano), y a paliar las externalidades negativas que la transformación de la economía pueda traer a grupos sociales específicos.

Más aún, a la matriz de riesgos sociales que eran objeto de la política social antes del Estado minimalista, se han incorporado otros nuevos riesgos sociales que se han internacionalizado a la par del proceso de globalización.¹⁰ El aumento de incertidumbre creada por el proceso de globalización da paso a la idea de la “sociedad del riesgo” (Beck, 1992; Giddens, 1993), donde la responsabilidad de administrar estos riesgos ya no corresponde al Estado. Es decir, detrás de la transformación de la relación Estado-mercado-sociedad, expresada en políticas sociales de naturaleza restringida y transitoria, está la idea de que los riesgos deben ser asumidos primariamente por la sociedad.

El concepto de riesgo¹¹ en la sociología contemporánea surge del análisis de la modernidad, donde se rompe con las certidumbres de las sociedades premodernas para dar paso a un “futuro incierto”, la separación entre espacio y tiempo en las relaciones sociales (Giddens, 1993); así como del estudio de la profundización del desarrollo del capitalismo en nuestros días y el surgimiento del riesgo como un elemento estructural de la sociedad (Beck, 1992).

¹⁰ Sirvan de ejemplo las preocupaciones ambientales globales, como el calentamiento global o los accidentes nucleares.

¹¹ El riesgo va más allá de las amenazas exógenas al individuo o a la sociedad. Por ende, es pertinente la diferenciación entre el concepto de riesgo y el concepto de peligro. El peligro —o amenazas— está fuera del control social incluso cuando éste no tiene un elemento “natural”. Más aún, si el sujeto o el grupo lograsen “domesticar el peligro”, entonces éste deviene en riesgo (Goudsblom, 1992). Es decir, una vez que a la amenaza se incorpora la acción social, deviene en el concepto de riesgo (Luhmann, 1998). De ahí que la tesis de Beck sea que el riesgo es un “hecho cotidiano... cosustancial al funcionamiento de las sociedades contemporáneas, [producto de] las estrategias y acciones de los agentes sociales” en su entorno (Mora Salas, 2003: 644).

Al considerar la acción social en el concepto de riesgo es posible: *i*) incorporar nuevos riesgos producto del proceso de modernización y, *ii*) hacerse preguntas sobre quién o qué gestiona los riesgos en la sociedad. De los diversos riesgos que enfrenta la sociedad en su conjunto en la era de la globalización, se rescata la idea del riesgo social definido como “los acontecimientos que comprometen la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social” (Castel, 2004:35).

La concomitancia entre crecimiento económico, bienestar e igualdad tiene por detrás la idea de que el destino individual puede tener consecuencias sociales. Es decir, los riesgos: pobreza, desempleo, discapacidad, son gestionados por la colectividad. La decisión sobre cuáles riesgos individuales deben ser asumidos como riesgos sociales está dada por el simple reconocimiento de la sociedad (intolerancia social a la pobreza) o por el reconocimiento de que las fuentes de riesgo, a medida que la sociedad se torna más compleja, están fuera del control del individuo. De esta forma, los riesgos individuales devienen en riesgos sociales¹² (Esping-Andersen, 1999:36).

Del pacto entre capital, mano de obra y Estado, producto de la condición salarial¹³ en las sociedades europeas, se desarrolla una nueva propiedad que será el equivalente social de la propiedad privada (Castel, 2004: 44). Las protecciones sociales pueden ser vistas como una propiedad social que tiene el objetivo de reducir riesgos. Por ejemplo, Castel hace el símil entre la jubilación como propiedad social, y el beneficio de la renta en el extremo de la propiedad privada. Mientras se sostenga el papel del Estado en el mantenimiento de la propiedad social y se conserve la dinámica del merca-

¹² Los riesgos sociales son categorizados por Esping-Andersen en: riesgos de clase, riesgos del curso de vida y riesgos intergeneracionales. Con esta clasificación se quiere resaltar que los individuos están expuestos a diferentes riesgos según su grupo social y el momento del ciclo de vida en que se encuentren, y que éstos pueden ser transmitidos a las generaciones futuras (Esping-Andersen, 1996:40).

¹³ La pregunta principal en el planteamiento de Castel, concentrándose en lo que denomina el tránsito entre trabajo y “empleabilidad”, es cómo se desarrolla la protección (gestión de riesgos) en la sociedad moderna. Identifica dos procesos que hacen que el manejo del riesgo sea colectivo en lugar de individual; éstos son: *i*) las protecciones a los riesgos derivados del trabajo y, *ii*) la construcción de la “propiedad social” (Castel, 2004:41).

La condición salarial forma una base de recursos económicos y garantías que no existían en una etapa anterior. Los trabajadores, en particular los agricultores, estaban expuestos a riesgos que podían afectar su ingreso. De esta forma el trabajo deviene en “empleo”, dejando de ser un contrato mercantil entre el capital y la mano de obra para convertirse en un contrato con garantías no mercantiles que son protegidas por el Estado (Castel, 2004:43). Asimismo, la organización del trabajo coadyuva a que las protecciones sociales al trabajo puedan tener un alcance más amplio. Es decir, la asalarización es compatible con la idea predominante de formar una sociedad más igualitaria.

do de trabajo, entonces es posible mantener la estructura del Estado de Bienestar.

Relacionar el concepto de propiedad social con la red de protección social para controlar los riesgos sociales lleva a identificar dos procesos estructurales de la gestión del riesgo en la “época de oro” de los Estados de Bienestar, estos son la desmercantilización y la desfamiliarización del riesgo. La gestión de los riesgos sociales a cargo del Estado significa que éste absorbe las responsabilidades que antes estaban asignadas a la familia y al mercado (Esping-Andersen, 1996). Un elemento más que distingue Esping-Andersen en el proceso de asalarización en la sociedad y la creación de una red social de protección es la forma en que la dinámica laboral misma hace que las funciones antes encomendadas al hogar pasen al Estado —en particular con la entrada paulatina de las mujeres a la fuerza de trabajo—. El término “desfamiliarizar” se refiere entonces a la creación de políticas sociales donde el riesgo deja de ser administrado por la familia y pasa al Estado. Un ejemplo es el tiempo concedido para la maternidad y las guarderías.

“Desmercantilizar” el riesgo social tiene como primer referente teórico el trabajo de Polanyi (2003) [1944] sobre la provisión de beneficios sociales cada vez más alejados del nexo con el mercado (Esping-Andersen, 1996: 43). De los dos conceptos —“desfamiliarización” y “desmercantilización”— de los riesgos sociales, Esping-Andersen funda sus categorías de Estados de Bienestar. De esta manera, el papel que juega el mercado en la gestión del riesgo y cuánto absorbe el Estado (desmercantilizando el riesgo) diferencia la categoría socialdemócrata de la conservadora.

En relación con el alejamiento del Estado como administrador de riesgo, Castel¹⁴ argumenta que esto es el resultado de los cambios en la dinámica de los mercados de trabajo producto del proceso de globalización. Atrás de esta idea está el argumento de Beck de que se “desestandariza” el trabajo. Es decir, se pasa de un modelo *fordiano* de cadena de producción a medidas de flexibilización laboral (Castel, 2004:59).

Al retraerse el Estado por problemas presupuestarios, y para concentrar sus funciones en la vigilancia del libre mercado, la formada “propiedad social” pasa ahora a ser administrada por los mercados. El proceso de privatización, como se señaló anteriormente, puede ser visto como la re-mercantiliza-

¹⁴ Para Castel no es posible regresar a las antiguas formas colectivas de protección social, ya que los riesgos sociales, como una acción colectiva en manos del Estado, estaba fundada en una organización particular del capitalismo y una idea particular de Estado-nación (Castel, 2004:84). Para algunos autores la respuesta está en trascender la visión derrotista de la globalización y analizar los riesgos sociales desde una perspectiva transnacional donde las políticas sociales igualmente tengan un alcance transnacional (Yeates, 2005; Mkandawire, 2001).

ción de la propiedad social. Su justificación ideológica recae en el argumento de que los mercados pueden administrar los riesgos sociales de forma más eficiente.

Un segundo elemento de cambio en la administración del riesgo tiene que ver con el tránsito de la responsabilidad de vuelta al individuo y a la familia; es decir, desaparece el elemento colectivo del riesgo social que formaba la idea de integración social. La lectura neoliberal de la “sociedad del riesgo” consecuencia de la modernidad, da paso a una visión en la cual el riesgo es un “reconocimiento del valor del individuo” (Kessler en Castel, 2004:82). Así, la competencia por conseguir empleos, bajo la visión neoliberal, hace que los trabajadores se tornen responsables de su carrera profesional, empresarios de sí mismos (Castel, 2004:60). El individuo entonces se enfrenta al mercado en condiciones más desiguales al perder en su contrato laboral las garantías no mercantiles que le otorgaba el antiguo sistema de protección.

Aunque se reconoce que el argumento expuesto por Castel tiene mayor relevancia para las sociedades asalariadas, lo que debe resaltarse es la idea de que el individuo se enfrenta solo ante los riesgos sociales. En respuesta a la explosión de riesgos sociales en la sociedad moderna surge la privatización de los “seguros” (protección de los riesgos) y la individualización de las estrategias para prevenirlos. De ahí que la respuesta post-industrial a la individualización de riesgos lleve a la privatización y la implementación de políticas que brindan a los individuos las capacidades necesarias para que se enfrenten al mercado.

La transformación del Estado de Bienestar no sólo implicó el paso de políticas universales a otras focalizadas, de acciones estatales orientadas a la transformación de la población en ciudadanos a acciones racionales, donde la racionalidad se limita a la eficiencia y a la eficacia económica que dan pie natural a la evaluación de la política social del Estado contemporáneo; sino también dio lugar a la privatización y mercantilización de los antiguos riesgos —que fueron asumidos por el Estado en el pasado—, a los cuales se agregan los que surgen de las entrañas mismas del proceso de globalización y de mercantilización en todos los ámbitos de las sociedades contemporáneas.

Transformación de la política social

El elemento conductor que muestra el cambio en las políticas sociales, partiendo de la transformación económica y una nueva gestión de riesgos, donde el Estado se aparta, es la racionalidad que en diferentes momentos se le da a la política social.

El concepto de racionalidad, cuyo referente teórico es la obra de Max Weber, se utiliza como la lógica que envuelve discursivamente, o en términos instrumentales, el diseño de la política social. De las múltiples acepciones que tiene el término en la obra de Weber, aquí se rescata la racionalidad como el “dominio instrumental de la realidad y la adaptación pragmática al mundo a través de un esquema de medios a fines”, que de manera más específica se refiere a la racionalidad instrumental. De igual forma, se emplea el concepto de racionalidad sustantiva, referido a la esfera económica, como la “distribución de recursos de acuerdo a un criterio de equidad” (Gil-Villegas, 1984:37-41).

De esta manera, se puede tipificar la racionalidad en el diseño de las políticas sociales entre una racionalidad política y una racionalidad tecnocrática. La primera se relaciona más con el concepto de racionalidad sustantiva, ya que si bien existe una lógica instrumental que será activada por medios políticos, se acerca más a la formación de un criterio de redistribución. En la racionalidad tecnocrática¹⁵ se relaciona más con la racionalidad instrumental de Weber al predominar “el uso de técnicas eficientes” para lograr los fines.

La racionalidad tecnocrática como referente ideológico plantea la importancia de la eficiencia en el empleo de los recursos para el diseño de políticas sociales. El referente ideológico que subyace en la explicación de las transformaciones económicas también subyace en la idea de que son los mercados y no el Estado los que mejor administran los recursos. Sobre esta base conceptual se erige la idea de racionalidad tecnocrática que en sí misma contiene la oposición al Estado de Bienestar, al mercantilizar las funciones que antes eran concebidas como tareas del Estado, lo que reduce el margen de acción del gobierno (Castel, 2004; Bunge, 1999).

El principio redistributivo del antiguo modelo de bienestar que se sustentaba en el pacto entre capital y mano de obra en el seno del Estado Benefactor en los países industrializados, o en los ideales liberales en países de América Latina, cede a los principios de eficiencia y cobertura de las políticas sociales. Es decir, el cambio en el rol del Estado tiene entre sus consecuencias que la política social deja de ser una política de integración de masas que garantice derechos ciudadanos (Castel, 2004; Fitoussi y Rosanvallon,

¹⁵ El concepto de racionalidad tecnocrática ha sido definido como “la versión más avanzada del racionalismo moderno... [donde se] niega legitimidad a cualquier concepto que no encaje en un modelo de racionalidad de medios y fines” (Wallerstein, 2001:94-95). Asimismo, se ha asociado la idea de la transformación de las instituciones de una gestión pública burocrática (racionalidad normativa en términos de Weber) a una gestión gerencial, donde el lenguaje común es la formalización y medición de los fenómenos sociales (Vargas Hernández, 2004:22; Márquez, 2004:1).

1997; Rosanvallon, 2000). La política social deviene entonces en una herramienta para dotar a ciertos individuos, con base en necesidad o méritos, de competencias y capacidades que les permitan generar los recursos necesarios para acceder a una economía regida por el mercado. En términos laborales esto se encuentra en la base del auge de la discusión sobre las condiciones que determinan la “empleabilidad” y su vínculo con la política social, circunscrita ahora a los programas de focalización (Pérez-Sainz, 2003).

La negociación y la formación de alianzas, que constituyeron un elemento importante en la consolidación de los Estados de Bienestar, ha sido criticado en la nueva conformación tecnocrática de la política social por ser ineficiente en términos presupuestarios. Es decir, la nueva política social privilegia la asignación de recursos con base en criterios técnicos-burocráticos en lugar de con base en criterios políticos de asignación (negociación entre actores). Asimismo, el espacio de delimitación de opciones en materia de política social deja de ser una tarea exclusiva del Estado y es ahora compartida por los organismos internacionales que dictan las pautas técnicas a seguir (Barba Solano, 2004:15).

Los partidarios del Estado reducido sostienen que de no aplicarse esta racionalidad tecnocrática —basada principalmente en la teoría económica— en la implementación de política social, se obtendrían menores tasas de crecimiento económico y por tanto menor bienestar.

Una expresión del cambio hacia la racionalidad tecnocrática en las políticas sociales puede encontrarse en la cada vez mayor exigencia de que los impactos de las políticas sociales sean evaluados. Incluso para el caso mexicano la evaluación de impacto es ya una obligación del Ejecutivo para todos los programas de gobierno.¹⁶ En la actualidad ya no basta con saber si los recursos fueron ejercidos (evaluación de procesos); ahora es necesario cuantificar el efecto del programa respecto de los objetivos planteados.¹⁷

¹⁶ El 30 de marzo de 2007 fueron publicados en el DOF los “Lineamientos generales para la evaluación programas federales de la administración pública federal”, por la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En las consideraciones se señala que los programas y presupuestos deben ser “evaluados y monitoreados, a fin de fomentar una gestión basada en resultados” (DOF, 2007).

¹⁷ Con esto no se pretende argumentar en contra de la evaluación de impactos en la política social. Lo que se quiere puntualizar es que su implementación parte de dos premisas ideológicamente sustentadas en la mercantilización de las tareas que antes correspondían al Estado: *i*) que el diseño y la implementación de la política social está sustentada solamente en elementos técnicos y, *ii*) que al ser escasos los recursos deben minimizarse los errores de inclusión (otorgar recursos a no elegibles).

Los adherentes a la racionalidad tecnocrática argumentan que los esfuerzos del Estado en la aplicación de las políticas sociales universales ocasionaron en el pasado que los recursos públicos fueran manejados de manera no eficiente. La ineficiencia en la asignación de recursos se traducía en efectos diferenciados sobre la población y en políticas regresivas. Además se critica que la predominancia de la racionalidad política sobre la tecnocrática implicó la constitución de una serie de distorsiones, lo que privilegió la conformación de clientelas electorales como forma de integración social subordinada, más que la solución de los problemas sociales desde su raíz misma.

Sin embargo, se sostiene que si la racionalidad tecnocrática es ahora un elemento constitutivo de la política social, ella no está exenta de las presiones políticas que predominaban antes del cambio, como pretenden sus defensores. Si la estratificación de beneficios en el viejo modelo servía para conseguir alianzas entre posibles votantes, las nuevas políticas sociales transitorias y focalizadas no están exentas de ser manejadas para fines políticos y las decisiones tomadas en su implementación no siguen lineamientos puramente técnicos.

El último rasgo constitutivo del cambio en las políticas públicas se refiere a la cobertura. Si bien no es posible sostener que algún modelo de bienestar está o haya estado perfectamente universalizado o perfectamente focalizado (Mkandawire, 2001), la transformación de la política social ha llevado a privilegiar las políticas focalizadas sobre las universales.

La focalización, desde una visión de racionalidad tecnocrática, tiende a plantearse como solución a los problemas de la política social universal imbuida en una lógica de racionalidad política que mantiene los pactos corporativos.

Las políticas focalizadas tienen un elemento de transitoriedad que tiene que ver con la función residual que ahora toma el Estado —como gestor de capacidades para incorporar al individuo al mercado—. En América Latina el elemento de transitoriedad en las políticas sociales focalizadas parte de la idea de que para abordar exitosamente la “fase tres”¹⁸ del nuevo modelo económico se requieren dos supuestos políticos:

El primero se refiere a una noción de “trato justo”¹⁹ por parte del gobierno, que se traduzca en políticas sociales focalizadas para grupos vulnerables (pensionados, jefas de familia, rurales pobres, entre otros). Incluso en la concepción inicial de las políticas de ajuste se daba por hecho que algunos gru-

¹⁸ En términos del Consenso de Washington, la fase tres se refiere al desarrollo sustentable producto de la estabilización económica y la implementación de las políticas de ajuste.

¹⁹ Traducción de *fair deal*.

pos soportarían de forma desproporcionada los efectos del ajuste. Por ende, era necesario que el gobierno diera una señal clara de que estos grupos “no deberían esperar por siempre” a que surtieran efecto las medidas al implementar no sólo las políticas focalizadas transitorias, sino también una política fiscal redistributiva. Sin embargo, la reforma fiscal, así vista, no fue implementada en la región.

El segundo supuesto detrás de la focalización rescata la idea de capital social de Putman (1993), donde se requiere un cierto nivel de cooperación en la sociedad y la vida política (redes de cooperación o redes cívicas basadas en la cooperación, la confianza y la reciprocidad) para que pueda mantenerse el desarrollo (Bulmer-Thomas, 1996:6). Esto va a la par del argumento de Marshall de que la ciudadanía social depende de la “existencia de relaciones sociales y de un sentido de identidad y obligación común”, donde el Estado es el mejor capacitado para dotarla (Roberts, 1998:48).

A favor de la focalización en las políticas sociales se argumenta la asignación eficiente del gasto público en un contexto donde, por diversas razones —entre ellas las crisis económicas recurrentes en América Latina— ha predominado la escasez de los recursos económicos en manos del Estado. Sin embargo, algunos autores han señalado que el mismo intento de focalización hace que se eleven los costos de manejo de los programas y que lleguen menos recursos a la población objetivo (Sen, 1995; Cornia y Stewart, 1993).

A medida que el desarrollo sustentable no llega a concretarse en América Latina, las políticas focalizadas pierden su elemento de transitoriedad. Igualmente, la dificultad de crear una reforma fiscal que aumente la base tributaria e incremente los impuestos de los deciles superiores no ha acompañado a la implementación de la política social (Bulmer-Thomas, 1996:7).

Las políticas sociales de transferencias condicionadas son el más claro ejemplo de cómo el cambio en la administración del riesgo hacia los individuos, la mercantilización de los servicios sociales antes ofrecidos por el Estado y la focalización toman un papel predominante en la actualidad. Concedidas bajo una lógica de transitoriedad, escasez de recursos y elegibilidad según méritos (pobre, vulnerable, etc.), han sido promovidas por los organismos internacionales como la solución más eficiente.

Bajo este paradigma de política social los gobiernos deben invertir en capital humano para tener acceso a nuevas pautas productivas y así insertarse con éxito en la nueva división del trabajo. Claramente esta visión entra en contraposición con un enfoque donde el Estado se concibe primeramente como garante de los derechos sociales de los individuos, *versus* una visión de Estado en que las políticas sociales neutralizan los costos en el bienestar de la población debido a la apertura comercial y las políticas de ajuste.

Las políticas sociales de transferencias condicionadas, por tanto, no crean derechos; dependen en gran medida de la categoría social que se pretenda “asistir”. En la retórica de las políticas focalizadas, la asistencia del gobierno dependerá de que el individuo pertenezca a una categoría particular, sea pobre o desempleado. El Estado entonces no atiende a ciudadanos que no satisfacen derechos mínimos consagrados en la Constitución, sino a una población en cierto estado de pobreza, en riesgo o vulnerable. Para Boltvinik y Hernández-Laos (1999:14) los pobres no figuran como “sujetos con derechos”, sino más bien como un grupo “socialmente anónimo” para el gobierno que aplica programas que suplementan el ingreso. El Estado coadyuva a la creación de consumidores y trabajadores antes de coadyuvar a la creación de ciudadanos. De igual forma, se cuestiona el rol pasivo que se suele asignar a la “población beneficiaria” en la política social focalizada como una de las limitaciones centrales que impide la construcción de un sujeto que participa activamente en la construcción de sus condiciones de vida (Sen, 1995).

Esto lleva al concepto de “ciudadanía restringida” que se ha señalado como una de las grandes limitaciones de un esquema focalizado de políticas sociales (Roberts, 1998). Las políticas focalizadas deben ser un medio y no un fin de la política social; deben formar parte de una canasta de medios en que el Estado pueda asegurar los derechos sociales de los individuos.

Transformación de la política social en México

En este último apartado se analiza el cambio en el paradigma de política social, con especial énfasis en los programas de reducción de la pobreza. El objetivo es ilustrar cómo los cambios en el modelo económico traen consigo un cambio en la concepción de riesgos sociales, el papel del Estado y la transformación de la política social.

Existe un nutrido debate en torno a los momentos que definen el desarrollo y características del Estado de Bienestar en México (Barba Solano, 2004; Brachet-Márquez, 2003; Gordon, 1999; Laurell, 1996; De la Garza, 1988; entre otros). Sin embargo, con el fin de ilustrar el argumento se puede identificar dos grandes periodos en el desarrollo del modelo de bienestar en México, y considerando 1982 como el año que marcó el “punto de partida del declive” del sistema de bienestar (Brachet-Márquez, 2003): de los años cuarenta a los ochenta, donde el Estado tiene un carácter tutelar de los derechos sociales, si bien para algunos autores con un claro sesgo autoritario; y una segunda etapa en que la responsabilidad del bienestar queda en manos de los individuos y el mercado.

Así, a pesar de la pretensión de universalidad en las políticas sociales en México —algunos autores las califican como “universalistas fragmentadas o estratificadas”—, la característica que mejor define el modelo de bienestar en México antes del cambio de orientación de la economía es su componente corporativo y estratificado (Brachet-Márquez, 2003). Esto significa que coexisten en el país varios regímenes de seguridad social para diferentes gremios que expresan el esquema de alianzas entre el Estado y los diferentes grupos sociales.²⁰ Cabe destacar que son los elementos de orden político que tienen preeminencia en la racionalidad de la política social. En esta época los elementos tecnocráticos en el diseño y la implementación de política social están claramente subordinados a los primeros.

El argumento para el desmantelamiento de las políticas sociales universales en México se ha centrado en la ineficiencia económica y social ocasionada por el predominio de una racionalidad política que conlleva a un modelo populista donde el manejo de la economía está supeditado a intereses políticos. En 1996 “el gobierno federal operaba 19 programas de subsidios alimenticios: 14 dirigidos y 5 generalizados”. Este esquema de políticas sociales ocasionaba que 77% de los recursos se canalizara a zonas urbanas, mientras que se estimaba que 60% de la población pobre se encontraba en zonas rurales (Bazdresch y Levy, 2004:627) De ahí que la manera de superar las ineficiencias de las políticas sociales que se enfocan principalmente a subsidios a la oferta serían, según el autor, los programas focalizados y los subsidios a la demanda (Levy y Rodríguez, 2004:205).

Un ejemplo ilustrativo de la transformación de la política social, tomando en cuenta la integración social, la gestión y su cobertura, son las políticas de reducción de la pobreza en México. El Estado mexicano ha abordado en los últimos 25 años este problema social a través de variadas políticas públicas. En un primer momento, en los años de “crecimiento con estabilidad” imperaba la visión del Estado como garante de los derechos ciudadanos (definidos en la Constitución de 1917), que sustentaba un enfoque abarcador comprendido en la noción de garantizar el “desarrollo social”.

Los años sesenta y setenta marcan el auge de las funciones redistributivas y regulatorias del Estado. Durante esta época se establecen instituciones que tratan de solucionar el problema de alimentación y abasto de la población no incluida en el modelo de bienestar estratificado, por ejemplo: LICONSA, DICONSA, CONASUPO, y con un objetivo más abarcador se encuentran los programas Caminos de Mano de Obra (1968-1976), el Programa de Inversiones para el

²⁰ Para un análisis histórico sobre la génesis, los contenidos y el desarrollo de las reformas sociales en México, véase Brachet-Márquez (1994).

Desarrollo Rural (PIDER, 1970-1980), y la Coordinadora General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, 1976-1983).

COPLAMAR y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) fueron dos grandes innovaciones en materia de política social con el objetivo de alcanzar a la población pobre. Su característica principal fue que, más que ser programas específicos en un momento en que las acciones se concentraban en subsidios a la oferta, su objetivo fue servir como un paquete de financiamiento para una variedad de acciones que hicieran uso de la capacidad instalada en los estados (Vilas, 1996; Valencia Lomelí, 2000).

La década de los ochenta marca el final de muchos de los programas generalizados instaurados en los años sesenta. El régimen de austeridad fiscal que adopta el gobierno mexicano durante esta década detiene la creación de nuevos programas para enfocarse en las reformas estructurales. No es hasta el año 1988 cuando el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se concibe como un programa asistencial para compensar los efectos sociales de las políticas de ajuste y como un programa de emergencia auspiciado por el Banco Mundial (Gordon, 1999:69). PRONASOL es implementado en un marco de hibridación entre políticas universales y políticas focalizadas; es uno de los primeros programas en adoptar un mecanismo de focalización en la identificación de localidades.

Al convertirse la pobreza en un “problema de mercado” durante los noventa, los argumentos utilizados para reducirla se sostienen en los principios de competitividad y eficiencia económica. El Estado debe proveer de las capacidades necesarias a los individuos para que éstos se inserten en el nuevo esquema de economía libre bajo el supuesto de que a medida que se abra la economía y el país se inserte en el mercado mundial será necesaria una mano de obra calificada²¹ que pueda hacer frente a los nuevos imperativos de la economía de mercado.

El ejemplo más claro de esta transformación de la política social es el caso del PROGRESA/Oportunidades (Programa de Educación, Salud y Alimentación) implementado en el año 1997. Este programa ha sido considerado como modelo a seguir en política social en América Latina y otros países, y ha sido objeto de diversas evaluaciones internas y externas, tanto nacionales como internacionales.

Al año de su implantación había 1.9 millones de familias beneficiadas en 30 estados del país. El número de familias rurales incorporadas aumenta en septiembre de 1999 a 2.3 millones —con lo que abarcó 49 mil localida-

²¹ Una crítica radical al concepto de capital humano y sus limitaciones para entender la dinámica del mercado de trabajo puede consultarse en Bowles y Gintis (1999).

des de alta marginación en 2 mil municipios—. En la actualidad su padrón es de aproximadamente 5 millones de hogares, tanto rurales como urbanos.

PROGRESA/Oportunidades es esencialmente un programa de transferencias condicionadas donde se dan estímulos monetarios y en especie a los hogares beneficiarios que cumplen con sus corresponsabilidades. Estas corresponsabilidades implican la asistencia periódica de los miembros del hogar al centro de salud, asistencia de las madres a pláticas principalmente de salud e higiene, y la asistencia de los hijos a la escuela. Las transferencias monetarias varían según el número de niños en la escuela, su grado escolar y género.²² Asimismo, se provee de seguimiento médico periódico a mujeres embarazadas y se dota de un complemento nutricional a éstas y los niños de hasta 5 años si existe, indicios de desnutrición.

Sus características son congruentes con el predominio de una política social residual que privilegia la dotación de competencias de los individuos, y mantiene una racionalidad tecnocrática tanto en su cobertura como en el monto de los recursos a asignar a los hogares. Sin embargo, a pesar de que ideológicamente se maneja que son los criterios técnicos, producto de las constantes evaluaciones, los que retroalimentan y modifican el programa, se puede mostrar que algunos cambios obedecen a una lógica política.

Un primer indicio de esto se observa en la retórica gubernamental sobre el objetivo del programa. Concebido e implementado como un programa de acumulación de capital humano con el objeto de sacar de la pobreza a las generaciones futuras, ahora se posiciona en las pautas publicitarias gubernamentales, principalmente como un programa de reducción de la pobreza presente. Este último objetivo es el que los organismos internacionales han resaltado para que se implementen programas similares en América Latina.

Los operadores técnicos del programa han tenido que enfrentar los cuestionamientos tanto de los políticos como de los encargados del financiamiento sobre su efecto en la pobreza actual. ¿En cuánto ha disminuido la pobreza gracias al programa?,²³ o una pregunta aun más difícil, ¿qué mecanismos implementarán para “graduar” (sacar) a los beneficiarios que han superado su condición de pobreza?

Responder esto requiere tomar en cuenta dos elementos muy importantes. Primero, reconocer que existe un grupo duro de pobreza en el país que

²² A la fecha, en materia de educación, las becas escolares bimestrales a niños inscritos en el programa incluyen preparatoria, conservando los diferenciales para niñas y aumentando los montos según niveles.

²³ Cabe resaltar que si bien existe evidencia de que el programa tiene un efecto en la incidencia de la pobreza, su efecto mayor está dado en la disminución de la intensidad de la misma (Cortés, Banegas y Solís, 2007).

difícilmente saldrá de la pobreza independientemente de los recursos que se le asignen (caso extremo de exclusión social) y, segundo, que la condición de pobreza de un hogar no es estática: el bienestar de los hogares sigue ciclos que dependen de factores internos, así como del entorno en que están situados. De esta forma, el programa Oportunidades tiene que enfrentarse a que, como política focalizada, transitoria y residual, no puede “graduar” a un grupo importante de beneficiarios.

Por último, cabe mencionar que tanto las designaciones de los encargados del programa como las modificaciones al mismo dan cuenta de un cambio de visión de éste. Mientras que en el año 2000 fue designado por el Ejecutivo un responsable del programa con una amplia trayectoria en organizaciones no gubernamentales, en el sexenio actual el coordinador nacional se ha desempeñado en puestos de elección popular por el partido en el poder. Igualmente, los operadores del programa han tenido que frenar una tendencia a insertar un cúmulo de políticas complementarias ajenas al objetivo inicial. Esto presupone que el programa puede servir como elemento de expansión de derechos sociales. Así, se evaluó la posibilidad de que el Seguro Popular tomara la estructura de Oportunidades o que se diseñaran programas de pensiones para los beneficiarios. Igualmente, la incorporación de beneficios para adultos mayores dentro del programa parece obedecer más a una racionalidad política que se aparta del diseño inicial del mismo.

Conclusiones

En la “sociedad del riesgo” las políticas sociales pueden ser caracterizadas como transitorias, focalizadas y enfocadas a la integración de los individuos al mercado. Estos elementos responden a un cambio en la administración de los riesgos sociales —que en un primer momento fueron asumidos como colectivos— y al retiro del Estado de sus funciones de garante de los derechos ciudadanos.

El individuo es ahora el único responsable de procurarse bienestar, activando estrategias de protección vía el mercado. Al devolverle esta gestión de los riesgos, se rompe la idea de colectividad que daba pie a que el Estado asumiera un papel activo en la creación de una red de protección social y de mediador entre el mercado y la mano de obra.

La individualización de los riesgos sociales da lugar a que el Estado actúe por medio de las políticas sociales sólo en los casos en que el individuo no pueda acceder a los medios necesarios para lograr su bienestar. Ahora, éste enfrenta al mercado como un empresario más y no como una colectividad que posee garantías no mercantiles que lo protegen de los riesgos sociales.

En este entorno, las políticas sociales asumen una característica residual; se tornan instrumentos de capacitación y desarrollo de competencias necesarias para enfrentar el mercado, o como herramienta para paliar los efectos adversos de las fluctuaciones económicas. Su cobertura restringida (focalización) se justifica como una solución a la ineficiencia de las antiguas políticas universales. El referente ideológico detrás de esta forma de conceputar las políticas sociales contrapone el desarrollo social al crecimiento económico y privilegia la eficiencia sobre la igualdad.

El argumento de que la política social con anterioridad al cambio del modelo económico obedecía a una “racionalidad política” —que era susceptible de crear clientelas políticas y acusada de ser ineficiente en términos de administración de recursos públicos—, da paso a una concepción donde impera la racionalidad tecnocrática de “gerencia social”. Sin embargo, incluso cuando esta racionalidad tecnocrática domina en el diseño de la política social, esta no está inmune de ser afectada por decisiones del orden político.

Para comprender el papel actual de la política social es necesario analizar el cambio en el modelo de acumulación de capital y los procesos de globalización de las sociedades contemporáneas. En los años posteriores a la segunda guerra mundial, cuando dentro del proyecto político de formación del Estado-nación era viable la consolidación del Estado de Bienestar para lograr desarrollo y equidad, la política social era una herramienta para aminorar desigualdades. Sin embargo, en el actual marco de escasez de recursos del Estado, la transformación industrial, producto de la liberación de los mercados, resulta en una contraposición de dos visiones sobre el papel que debe tener el Estado en la administración de los riesgos sociales.

El antiguo pacto entre capital, trabajo y Estado hacía énfasis en la creación de derechos sociales; era una política con aspiraciones de cobertura universal y con el objetivo de resolver los problemas de desigualdad. Sin embargo, al aceptar una concepción minimalista de las tareas del Estado, cristalizada en políticas sociales focalizadas, el objetivo de creación de ciudadanía desaparece.

El reto en la implementación de las políticas públicas está en recuperar el carácter colectivo que otorgaba facultades al Estado para actuar en la gestión de los riesgos sociales; pero la internacionalización de los riesgos y el proceso de globalización mismo hacen que se vislumbre un enfoque transnacional de la política social, donde el colectivo abarca más allá del Estado nación y los riesgos son gestionados por instancias supranacionales.

Recibido: octubre, 2007

Revisado: enero, 2008

Correspondencia: El Colegio de México/Camino al Ajusco 20/Col. Pedregal de Sta. Teresa/C. P. 10740/México, D. F./correo electrónico: ibanegas@colmex.mx, ibanegas@cmq.edu.mx

Bibliografía

- Barba Solano, Carlos (2004), *Regímenes de bienestar y reforma social en México*, serie Políticas Sociales, núm. 92, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (2004), "El populismo y la política económica de México, 1970-1982", en S. Levy (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE, pp. 627-671.
- Beck, Ulrich (2000), *La democracia y sus enemigos, textos escogidos*, Barcelona, Paidós.
- (1998), *Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós.
- (1992), *Risk Society: towards a New Modernity*, Londres, Sage.
- Bird, G y Paul Mosley (2004), "The Role of the IMF in Developing Countries", en David Vines y Christopher L. Gilbert (eds.), *The IMF and its Critics: Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 288-315.
- Brachet-Márquez, Viviane (2003), "Mexico's Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment", trabajo presentado para United Nations Research Institute for Social Development, URL: www.cep.cl/UNRISD/Papers/Mexico/Mexico_Paper.doc, última consulta 2 de septiembre de 2006.
- (1994), *The Dynamics of Domination: State, Class, and Social Reform in Mexico (1910-1990)*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández-Laos (1999), *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis (1999), "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities", en Erik Olin Wright (ed.), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Markets, States, and Communities*, Londres, Verso, pp. 3-74.
- Bulmer-Thomas, Victor (1996), "Introducción", en V. Bulmer-Thomas (ed.), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Nueva York, Institute of Latin American Studies, University of London, St. Martin's Press, pp. 6-28.
- Bunge, Mario (1999), *Social Science under Debate a Philosophical Perspective*, Toronto, University of Toronto Press.
- Campbell, John L. y Ove K. Pedersen (2001), "The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis", en J. L. Campbell y O. K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press, pp. 1-24.

- Castel, Robert (2004), *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.
- Cornia, Giovanni Andrea y Frances Stewart (1993), "Two Errors of Targeting", *Innocenti Occasional Papers*, Florencia, Economic Policy Series, UNICEF, Innocenti Research Centre.
- Cortés, Fernando (2000), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Cortés, Fernando, Israel Banegas y Patricio Solís (2007), "Pobres con Oportunidades: México 2002-2005", *Estudios Sociológicos*, vol. XXV, núm. 73, enero-abril, pp. 3-40.
- 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.
- Deacon, B., M. Hulse y P. Stubbs (1997), *Global Social Policy: International Organizations and the Future of Welfare*, Londres, Sage.
- DOF (Diario Oficial de la Federación) (2007), "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal", 30 de marzo.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why We Need a Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, London Thousand Oaks, Calif., UNRISD, Sage.
- (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.
- Filgueiras, Carlos H. (1999), "Reflexiones sobre el concepto de ciudadanía social y su vínculo con las políticas sociales en la región", en Marcelo Cavarozzi (comp.), *Hacia una matriz de gobierno en América Latina*, Buenos Aires, USAM, BID.
- Fitoussi, J. P. y P. Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Manantial.
- Flora, Peter (1986), *Growth to Limits: the Western European Welfare States Since World War II*, Nueva York, Aldine de Gryter.
- Franklin, Jane (ed.) (1998), *The Politics of Risk Society*, Malden, Mass., Blackwell, Institute for Public Policy Research.
- Giddens, Anthony (1993), *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza.
- Gil Villegas, Francisco (1984), "El concepto de racionalidad en la obra de Max Weber", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXX, vols. 117-118, junio-diciembre, pp. 25-47.
- Gordon, Sara (1999), "Del universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México", en Martha Scheingart (coord.), *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México, Porrúa, GURI.
- Goudsblom, J. (1992), *Fire and Civilization*, Londres, Allen Lane.
- Gutián, Manuel (1981), *Fund Conditionality: Evolution of Principles and Practices*, Washington, FMI.

- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press.
- Hernández-Laos, Enrique y Jorge Velázquez (2003), *Globalización, desigualdad y pobreza: lecciones de la experiencia mexicana*, México, Plaza y Valdés, UAM-Iztapalapa.
- Huber, Evelyne (ed.) (2002), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.
- (1996), “Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models”, en Gosta Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londres, Los Ángeles, Thousand Oaks, Sage, pp. 141-191.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press.
- Klein, E. y Victor Tokman (2000), “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”, *Revista de la CEPAL*, núm. 72, diciembre, pp. 7-30.
- Laurell, Asa Cristina (1996), “La política social del pacto postrevolucionario y el viraje neoliberal”, en A. C. Laurell (coord.), *Hacia una política social alternativa*, México, Fundación Friedrich Ebert, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, pp. 15-32.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2004), “El Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA-Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, en S. Levy (coord.), *Ensayos sobre el desarrollo económico y social de México*, México, FCE, pp. 181-382.
- Luhmann, Niklas (1998), *Sociología del riesgo*, México, Triana, Universidad Iberoamericana.
- Márquez, Rodrigo (2004), “De las cifras a los mensajes y de éstos a la acción: el uso de las estadísticas en los INDH de Chile”, URL: http://www.revistadesarrollohumano.org/doc/antigua/6_chile/accion.pdf, pp. 1-12, última consulta 18 de diciembre de 2007.
- Marshall, T. H. (1975), *Social Policy*, Londres, Hutchinson.
- Martínez Franzoni, Juliana (2006), “Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles son y cómo son?”, avances de investigación, Fundación Carolina, texto completo en URL: <http://www.fundacioncarolina.com/NR/rdonlyres/CDEEF8F5-759C-4B48-BEF0-23F1581B1C03/0/AvanceJulianaUCR.pdf>, última consulta 4 de octubre de 2007.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991), “La seguridad social en América Latina”, en *Informe sobre el progreso económico y social en América Latina*, Washington, BID.
- Mkandawire, T. (2001), *Social Policy in a Development Context*, Programme on Social Policy and Development, documento núm. 7, Ginebra, UNRISD.
- Mora Salas, Minor (2003), “El riesgo laboral en tiempos de globalización”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, núm. 3, pp. 643-666.
- Mosley, Paul (1992), “A Theory of Conditionality”, en P. Mosley (ed.), *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Nueva York, St. Martin’s Press, pp. 129-154.

- Pérez-Sáinz, Juan Pablo (2003), "Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias", *Sociología del Trabajo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, núm. 47, invierno, pp. 107-138.
- (1994), *El dilema del nahual: globalización, exclusión y trabajo en Centroamérica*, San José, FLACSO.
- Petrella, R. (1996), "Globalization and Internationalization: the Dynamics of the Emerging World Order", en R. Boyer y D. Drache (eds.), *States Against Markets: the Limits of Globalization*, Londres, Routledge, pp. 62-83.
- Plant, Raymond (1998), "Citizenship, Rights, and Welfare", en Jane Franklin (ed.), *Social Policy and Social Justice*, Malden, Mass., The IPPR Reader, pp. 57-72.
- Polanyi, Karl (2003) [1944], *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Ratinoff, L. (1999), "Social-Policy Issues at the End of the 20th Century", en D. Morales Gómez (ed.), *Trans-national Social Policies: the New Development Challenges of Globalization*, Londres, Earthscan.
- Roberts, Bryan (2003), "La ciudadanía, la política social y los cambios de población", en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (coords.), *Desarrollo, equidad y ciudadanía*, México, FLACSO, Plaza y Valdés, pp. 119-143.
- (1998), "El contexto comparativo de la ciudadanía social", en Bryan Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José, FLACSO, pp. 35-70.
- (1996), "The Social Context of Citizenship in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, núm. 1.
- Rosanvallon, Pierre (2000), *The New Social Question: Rethinking the Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.
- Sen, Amartya (1995), "The Political Economy of Targeting", en Dominique van De Walle y Kimberly Nead (eds.), *Public Spending and the Poor*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, FCE, CEPAL.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, W. W. Norton.
- Titmuss, R. M. (1974), *Social Policy*, Londres, George Allen y Unwin.
- Tokman, V. (2003), "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", *Revista de la CEPAL*, núm. 81, diciembre, pp. 81-101.
- Urzúa, Carlos M. (2000), *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México: una reseña desde el trópico*, México, El Colegio de México.
- Valencia Lomelí, Enrique (2000), "Política social mexicana: modelos, debates y comparaciones internacionales", en E. Valencia Lomelí, Ana M. Tepichín y Mónica Gendreau (coords.), *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Iberoamericana, ITESO.

- Vargas Hernández, José G. (2004), "La cultura política y su impacto en las transformaciones y diseños de nuevos arreglos institucionales en el escenario de la globalización económica", *Diálogo Antropológico*, año 2, vol. 8, julio-septiembre, pp. 13-33.
- Vilas, Carlos (1996), "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)", en Marcela Pineda C. (coord.), *Las políticas sociales de México en los años noventa*, México, Instituto Mora, UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés, pp. 111-141.
- Wallerstein, Emmanuel (2001), *Abrir las ciencias sociales, informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*, México, FCE.
- Williamson, John (1990), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- Yeates, Nicola (2005), *Globalization and Social Policy in a Development Context: Regional Responses*, Social Policy and Development Programme Paper, núm. 18, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- (2002), "Globalisation and Social Policy: from Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism", *Journal of Global Social Policy*, vol. 2, núm. 1, pp. 69-91.
- (2001), *Globalisation and Social Policy*, Sage, Londres.

