

La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza



Entrada principal del Edificio Trinitarios, sede del IELAT

Iván González Sarro



Universidad
de Alcalá

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS ·IELAT·

DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT

Nº 109 – Abril 2018

**La política social en México (1980-2013):
alcance e impactos sobre la desigualdad
económica y la pobreza**

Iván González Sarro

Estos documentos de trabajo del IELAT están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro. Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.com](http://www.ielat.com)

Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá
C/ Trinidad 1
Edificio Trinitarios
28801 Alcalá de Henares – Madrid
www.ielat.com
ielat@uah.es
+34 91 885 25 75

Presidencia de Honor:
Juan Ramón de la Fuente

Dirección:
Pedro Pérez Herrero

Coordinación editorial:
Iván González Sarro

Equipo de edición:
Janete Abrao
David Corrochano Martínez
Aitor Díaz-Maroto Isidro
Rodrigo Escribano Roca
Gonzalo Andrés García Fernández
Yurena González Ayuso
Carlos Martínez Sánchez
Ailen Mendoza Martínez
David Montero Pérez
Rogelio Núñez Castellano
Eva Sanz Jara
Mirka Torres
Rebeca Viñuela Pérez

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:
<http://www.ielat.com/inicio/index.php/publicaciones/documentos-de-trabajo-blog>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY
Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain
ISSN: 1989-8819

Consejo Editorial

UAH

Diego Azqueta
Concepción Carrasco
Isabel Garrido
Carlos Jiménez Piernas
Manuel Lucas Durán
Diego Luzón Peña
Miguel Rodríguez Blanco
Daniel Sotelsek Salem
Jose Juan Vázquez Cabrera
Isabel Wences Simón

Unión Europea

Walther Bernecker (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Alemania)
José Esteban Castro (Universidad de Newcastle, Reino Unido)
Sergio Costa (Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Libre de Berlín, Alemania)
Olivier Dabène (Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Política), Francia)
Timothy Power (Universidad de Oxford, Reino Unido)
Alejandro Quiroga (Universidad de Newcastle, Reino Unido)

América Latina y EEUU

Fabián Almonacid (Universidad Austral, Chile)
Eduardo Cavieres (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile)
Francisco Cueto (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-, República Dominicana)
Pablo Gerchunoff (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Christine Hünefeldt (Universidad de California San Diego, Estados Unidos)
José Luis Machinea (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina)
Armando Martínez Garnica (Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia)
Carlos Marichal (El Colegio de México, México)
Marcos Neder (Trench, Rossi e Watanabe Advogados Sao Paulo, Brasil)
Inmaculada Simón Ruiz (Universidad Autónoma de Chile, Chile)
Peter Smith (Universidad de California, San Diego, EEUU)
María Eugenia Romero (Universidad Autónoma de México, México D. F.)
Lorena Vásquez (Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Colombia)
Guido Zack (Instituto Interdisciplinario de Economía Política, Univ. de Buenos Aires y CONICET, Argentina)

La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza¹

Iván González Sarro²
IELAT

Resumen

En el presente trabajo se analizan los rasgos básicos de la política social aplicada por los gobiernos mexicanos mediante el ejercicio del gasto público social durante el período 1980-2013. Se comentan los programas específicos desarrollados, su alcance así como los impactos sobre la desigualdad y la pobreza. Se constata que, a partir de los años de 1980, con la instauración del modelo neoliberal en México, se produjeron cambios en el ámbito de la política social. Las reformas económicas, de primera y de segunda generación, llevadas a cabo desde la década de los años ochenta, provocaron un cambio de rumbo, definiendo una nueva filosofía y perspectiva de la política social. En el estudio se concluye que la política social adoptada a lo largo de este período ha tenido un carácter liberal, residual, focalista y asistencial, y no ha logrado universalizar beneficios sociales, construyéndose una diversidad de programas que han profundizado la desigualdad económica. Por otro lado, se pone de relieve que, a pesar de que muchos de los programas sociales se concentraron en los segmentos de población de menores ingresos, la pobreza no ha disminuido, constatándose el mantenimiento estructural de la pobreza para una gran parte de la población mexicana.

Palabras clave: México, política social, desigualdad, pobreza.

¹ Este texto constituye un pequeño avance de la Tesis Doctoral del autor, titulada “Neoliberalismo y polarización social: México, Estados Unidos, Francia y España (1973-2013), en perspectiva comparada” y dirigida por el Dr. Pedro Pérez Herrero, catedrático de Historia de América de la Universidad de Alcalá y Director del IELAT. En el mismo se extracta uno de los grandes temas abordados en la tesis, la política sobre el gasto público social, y referido a uno de los cuatro casos analizados.

² Doctor en Historia por la Universidad de Alcalá, dentro del Programa de Doctorado “América Latina y la Unión Europea en el Contexto Internacional”. Licenciado en Historia. Máster Universitario en “América Latina y la Unión Europea: una cooperación estratégica”. Máster Universitario en “Documentación, Archivos y Bibliotecas” (Premio extraordinario). Máster Universitario en “Formación del Profesorado de E.S.O., Bachillerato, F.P. y Enseñanza de Idiomas”, Especialidad en Geografía e Historia. Estancia de investigación en l’Université de Toulouse-Jean Jaurès durante un curso académico. Autor de varios trabajos en publicaciones especializadas, y ponente en Congresos nacionales e internacionales. Líneas de investigación básicas: desarrollo económico América Latina, temas de economía política, crisis económica, desigualdad, política fiscal, gasto público y geopolítica. Correo electrónico: ivan.gonzalezs@edu.uah.es



Abstract

In this paper we analyze the basic features of social policy applied by Mexican governments through the exercise of public social spending during the period 1980-2013. The specific programs developed, their scope as well as the impacts on inequality and poverty, are discussed. It is noted that, since the 1980s, with the establishment of the neoliberal model in Mexico, changes took place in the field of social policy. The economic reforms, first and second generation, carried out since the eighties, caused a change of course, defining a new philosophy and perspective of social policy. The study concludes that the social policy adopted during this period has had a liberal, residual, focalist and assistance character, and has not managed to universalize social benefits, building a diversity of programs that have deepened economic inequality. On the other hand, it is highlighted that, despite the fact that many of the social programs were concentrated in the segments of the population with the lowest incomes, poverty has not diminished, confirming the structural maintenance of poverty for a large part of the population Mexican.

Keywords: Mexico, social policy, inequality, poverty.

1. Introducción

La política social puede entenderse como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos. Pero la política social no sólo es eso, es también “una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado y de sus finalidades explícitas, ‘naturalizando’ e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra”, de acuerdo con Adelantado *et al.*³.

Señalan estos mismos autores que “la política social se articula en un conjunto de decisiones y actuaciones público-administrativas, generadas en la esfera estatal, que inciden directamente y de formas diversas sobre la organización y distribución de los recursos de bienestar, y lo hace mediante regulaciones, servicios y transferencias (...), pudiendo influir sobre la estructura e intensidad de un eje de desigualdad”⁴. Ciertamente, es indudable que las prestaciones sociales pueden incidir en los resultados distributivos. El gasto público social constituye una herramienta básica en la corrección de las desigualdades.

En este trabajo se realiza una evaluación general de las características de la política social llevada a cabo en México en el período 1980-2013, y de sus efectos sobre la desigualdad económica y la pobreza. De una manera más concreta, el análisis de las políticas públicas sobre el gasto público social y su efectividad redistributiva constituye el objeto básico del estudio, examinándose igualmente los programas sociales y su alcance.

La elección del ámbito temporal viene motivado porque al revisar las características de la política social mexicana de las últimas décadas, se observa cómo la misma cambió de perspectiva tras las reformas económicas de primera y de segunda generación llevadas a cabo desde la década de los años ochenta del siglo XX, en que México se incorporó a la era neoliberal. Estas reformas se orientaron a la construcción de una economía abierta,

³ ADELANTADO, JOSÉ; NOGUERA, JOSÉ A.; RAMBLA, XAVIER Y SÁEZ, LUIS., “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica” en ARTEAGA BASURTO, CARLOS Y SOLÍS SAN VICENTE, SILVIA (COORD.), *La política social en la transición*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM-Plaza y Valdés, 2006, p. 66.

⁴ *Ibidem*, p. 67.



impulsada por la liberalización comercial y financiera, situando al mercado en el centro de la actividad económica y al sector privado en el centro de las decisiones. Estos cambios se vieron completados con las transformaciones en las funciones del Estado, lo que directamente iba a influir en el diseño de la política social.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, en el apartado segundo se realiza un comentario sobre las funciones y objetivos de la política sobre el gasto público social. La constitución y primeas etapas de la política social en México se analizan en el tercer apartado. La política social mexicana a partir de la crisis de 1982 y sus impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza son objeto del apartado cuarto. El trabajo termina con un apartado en el que se condensan y recapitulan las conclusiones finales.

2. Las funciones y objetivos de la política sobre el gasto público social

Como bien señala Valencia Lomelí, la política social se expresa como política pública que incluye funciones y objetivos de acumulación, de bienestar y de legitimación en el marco de una relación entre mercado, Estado y sociedad⁵.

En términos generales, de acuerdo con Martínez y Collinao, puede decirse que la política social persigue frenar o mitigar las consecuencias de los problemas sociales, superar la pobreza, disminuir la desigualdad y potenciar la cohesión social, procurando con ello alcanzar el acceso a derechos y niveles mínimos de acceso a bienes y servicios en distintos ámbitos: económicos, sociales y culturales. Dicha política establece las directrices, pero son las organizaciones gubernamentales las encargadas de concretar dichas orientaciones a través de servicios públicos, programas, proyectos y actividades, utilizando para ello las asignaciones presupuestarias establecidas para cada uno de ellos, que se concretan en el gasto público social. El gasto público social refleja de esta manera las preferencias o prioridades de los gobiernos en el sector social⁶.

⁵ VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, “Políticas Sociales y Estrategias de Combate a la pobreza. Hacia una agenda de Investigación. Notas para la discusión”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México (COLMEX), Vol. XXI, Núm. 61, enero-abril 2003, p. 106. [Disponible en: <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/529/529>, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].

⁶ MARTÍNEZ, RODRIGO Y COLLINAO, MARÍA PAZ, *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*, Serie Manuales, 65, Santiago de Chile, CEPAL, 2010, p. 11. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/1/LC13171P_es.pdf, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].

En este sentido, la política social abarca el conjunto de actividades relacionadas con el diseño e implementación de estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de la población de un país, región o localidad. Considera, por tanto, una amplia variedad de sectores, los más comúnmente reconocidos son salud, educación, trabajo y seguridad social. Sin embargo, también suelen incluirse en dicho marco a sectores comúnmente identificados más con la infraestructura física, pero que tienen objetivos directamente asociados a los de la política social, como es el caso de la vivienda, agua potable y alcantarillado, transporte y comunicaciones. A la política social se la identifica a su vez con la atención a grupos vulnerables de la población (niños y jóvenes, mujeres, ancianos, personas con discapacidad, inmigrantes, etc.) y con el objetivo de proteger los derechos sociales, económicos y culturales de las personas⁷.

De una manera más concreta, el FMI señala que los gobiernos gastan para “cumplir dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado y redistribuir el ingreso y la riqueza mediante pagos de transferencia”. Estas funciones se cumplirían básicamente mediante disminuciones del patrimonio neto, es decir, por medio de un gasto⁸. En sentido análogo, la OCDE define el gasto social público como la “provisión mediante instituciones públicas de prestaciones a los hogares y a los individuos destinadas a proveer soporte en circunstancias que afectan a su bienestar, entendiendo que dichas prestaciones y contribuciones financieras no constituyen un pago directo para un objetivo particular ni un contrato o transferencia individual”⁹.

De este modo, la función redistributiva del gasto público social del Estado se puede implementar a través de distintas políticas, que pueden abarcar desde la provisión directa de bienes y servicios o la inversión en infraestructura, hasta las transferencias en especie o monetarias. La gama de intervenciones que integran el gasto público social es por lo tanto variada. En este contexto, la actuación incluyente del sector público en una

⁷ HUETE GARCÍA, MARÍA ÁNGELES Y HUETE GARCÍA, AGUSTÍN, “Gasto público de las administraciones públicas en materia de discapacidad en España”, *Observatorio Estatal de la Discapacidad*, 2014, p. 5. [Disponible en: <http://observatoriodeladiscapacidad.info/attachments/article/49/Sistema%20Gasto%20Es-tatal%20v3.3.pdf>, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].

⁸ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2001)*, Washington, D.C., 2001, p. 71. [Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/-esl/pdf/all.pdf>, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].

⁹ ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*, 2007, p. 7. [Disponible en: http://stats.oecd.org/OECDStatDown-loadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, consulta realizada el 26 de marzo de 2018].

serie de ámbitos como pueden ser la protección social frente a riesgos, como los asociados al desempleo o la vejez, y la igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios públicos fundamentales como la educación y la salud ha sido concebida tradicionalmente como una red de seguridad. Así, como explica Stiglitz, se piensa que una sociedad civilizada no puede dejar que la gente se muera de hambre o como consecuencia de la falta de la debida asistencia sanitaria¹⁰.

Históricamente se ha justificado la intervención pública a través del gasto público social cuando se producen fallos del mercado, cuando hay que asegurar la provisión de bienes públicos o preferentes y cuando que redistribuir la renta. El objetivo de *redistribución de la renta* ha sido el fin primario de las transferencias sociales, intentando mejorar la distribución del ingreso total de los hogares o las personas así como favorecer la equidad en sus distintas dimensiones, tales como inclusión e igualdad de oportunidades.

Existe consenso entre los autores en relación a la labor redistributiva que el sector público debe desempeñar en una economía de mercado. Los objetivos de la política redistributiva se concretarían, en primer lugar, en la *seguridad económica*, referida a la garantía de un mínimo vital a todos los ciudadanos que les proteja de determinados riesgos y contingencias. Este objetivo está justificado por la existencia de incertidumbre con respecto a los flujos de ingresos de las personas durante su ciclo vital que puede estar asociada a situaciones esperadas (vejez) o a situaciones inesperadas (desempleo, enfermedad,...). En segundo lugar, se trataría de *reducir la desigualdad económica y social*, disminuyendo el nivel de concentración de la renta y la riqueza. En este caso, debería jugar un papel muy relevante la estructura del sistema impositivo y la importancia de las distintas partidas de gasto social. En tercer lugar, *reducir la pobreza*, en el sentido de intervenir en beneficio de los grupos sociales más desfavorecidos, al objeto de lograr su integración social. Este objetivo se justifica por diferentes argumentos como los efectos externos positivos ligados a la eliminación de la pobreza o el logro de la estabilidad social¹¹.

En suma, los gastos públicos sociales pueden desempeñar un papel clave en la lucha contra las desigualdades y la pobreza dirigiéndose a la población en riesgo y/o

¹⁰ STIGLITZ, JOSEPH E., *La economía del sector público*, tercera edición, traducción de M^a Esther Rabasco y Luis Toharia, Barcelona, Antoni Bosch editor, 2003, p. 423.

¹¹ MOLINA MORALES, AGUSTÍN; GUARNIDO RUEDA, ALMUDENA Y AMATE FORTES, IGNACIO, “Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea”, *eXtoikos*, Número 9, 2013, pp. 11-12. [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1128874>, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].

proporcionando bienes o servicios altamente redistributivos, aunque el desarrollo del gasto público social en las economías de mercado no atiende únicamente a la reducción de la desigualdad. La seguridad económica, la mejora del potencial de crecimiento de la economía, o la búsqueda de la estabilidad social y política son también algunos de los fines que cabe atribuir al denominado Estado del Bienestar y a su núcleo básico, formado por el gasto social.

No obstante, conviene tener presente que estos objetivos de las políticas públicas desde la perspectiva del gasto social se han visto alterados desde la emergencia del pensamiento económico neoliberal —codificado en síntesis como el *Consenso de Washington*— a partir de los años ochenta del pasado siglo. Como explica Gómez Serrano y Buendía, los defensores del nuevo paradigma y sus representantes políticos cuestionaron la eficacia, transparencia y eficiencia de las intervenciones públicas y, “naturalmente, a ello se unió la influencia creciente de los grupos de poder interesados en privatizar o mercantilizar lo social que alimentaban y se beneficiaban de ese discurso”¹².

El resurgimiento de la creencia en la eficiencia de los mercados bajo el influjo neoliberal se tradujo en la tesis de la limitación del gasto público para evitar un efecto de desplazamiento sobre el sector privado de la economía. Como bien explica Espinosa, uno de los postulados de la nueva ortodoxia neoliberal era que “los déficit del presupuesto público son intrínsecamente negativos para la economía”, ya que de acuerdo al pensamiento neoliberal absorben el ahorro nacional, aumentan la tasa de interés interna y disminuyen las tasas de inversión financiada por los ahorros domésticos. Por eso es que se ha venido pidiendo sistemáticamente la reducción e incluso la eliminación total del déficit público, con el fin de permitir la liberalización de los recursos necesarios para la inversión privada, liberación que se vería además facilitada por la reducción del gasto público. Un segundo postulado era que “la protección social garantizada por el Estado a través de las políticas redistributivas, se considera pernicioso para el desarrollo económico”, ya que según el pensamiento neoliberal tiende a aumentar el consumo y a disminuir el ahorro de la población y, muy

¹² GÓMEZ SERRANO, PEDRO JOSÉ Y BUENDÍA GARCÍA, LUIS, “La crisis y los Estados de bienestar en Europa”, *Documento de Trabajo 8.3 VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, 2014, p. 11. [Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/-uploaded/documentos_trabajo/15102014153256_1506.pdf, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].

en particular, el ahorro de los sectores de más altos ingresos, que son los sectores que tienen mayor capacidad de ahorro y que son, a su vez, el grupo más afectado por aquellas políticas redistributivas del Estado. Por lo tanto se ve como altamente deseable que se reduzcan o que en algunos casos se haga mínimo este Estado que además eleva el coste de las empresas y reduce la competitividad externa de la economía¹³.

Por ello, el gasto público debía mantenerse en niveles mínimos. Como señala Williamson, “cuando hay que reducir un déficit presupuestario, se plantea la opción de si habría que hacerlo aumentando los ingresos o recortando los gastos. Uno de los legados de la administración Reagan y sus aliados «de la política del lado de la oferta» ha sido generar en Washington la preferencia por reducir los gastos más que por incrementar la recaudación tributaria”¹⁴. Y, por otro lado, la asignación del mismo debía regirse, sobre todo, por criterios de eficiencia. Las consideraciones distributivas solo debían entrar en juego para evitar una desigualdad extrema de ingresos, que debía reducirse principalmente a través del gasto, como apuntaban Engel *et al.*¹⁵. Las políticas sociales debían centrarse explícitamente —o focalizarse— en los segmentos más vulnerables de la población (los ancianos, los niños, los impedidos) y los grupos más pobres de la sociedad (la población rural, los trabajadores del sector informal, las familias en extrema pobreza de las viviendas urbanas). Debían estimularse la participación del sector privado en la provisión y gestión de los servicios sociales básicos como los de educación y salud, mediante planes de privatización y/o concesión. El objetivo explícito de la política social era la reducción de la pobreza. La corrección de grandes desigualdades de ingreso o riqueza no era un objetivo de política explícito¹⁶.

Todo esto se fue plasmando en propuestas muy diversas que fueron desde la privatización de ciertas actividades y servicios, al establecimiento de alianzas público-

¹³ ESPINOSA, JUAN GUILLERMO, *Economía Neoliberal versus Economía Social en América Latina*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 2001, pp. 124-125.

¹⁴ WILLIAMSON, JOHN, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, en GUITIÁN, MANUEL Y MUNS, JOAQUIM (DIR.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Colección Estudios e Informes, Número 15, Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1999, p. 72.

¹⁵ ENGEL, EDUARDO M. R. A.; GALETOVIC, ALEXANDER Y RADDATZ, CLAUDIO E., “Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic”, *Journal of Development Economics*, Volumen 59, Número 1, 1999, pp. 155–192. [Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/-Resources/RaddatzTaxesIncomeDistributionJDE.pdf>, consulta realizada el 26 de marzo de 2018].

¹⁶ SOLIMANO, ANDRÉS, “Crecimiento, justicia distributiva y política social”, *Revista de la CEPAL*, Número 65, 1998, p. 40. [Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/revistaCepal/Sp/065031044.pdf>, consulta realizada el 1 de junio de 2017].

privadas, pasando por la incorporación de dinámicas competitivas dentro del propio sector público y la transformación de sus modos de gestión con la pretensión de elevar su eficiencia¹⁷. Y, a su vez, ello se tradujo en políticas redistributivas menos intensivas, de tal modo que la intensidad protectora del sistema de bienestar comenzó a registrar una clara tendencia a la baja a partir de entonces.

En México, los programas sociales vigentes que dan soporte a la política social forman un complejo entramado cuyo origen se encuentra en las diferentes concepciones sobre la responsabilidad social del Estado desarrolladas a lo largo de diferentes momentos de la historia reciente mexicana así como en la orientación de las políticas económicas dominantes de turno. Se trata de programas sociales de distintas generaciones “que se han ido superponiendo, en algunos casos contruidos a partir de premisas que han experimentado grandes modificaciones”, como explica Jusidman¹⁸. En los siguientes apartados se analizan las distintas etapas en el desarrollo de la política social desde su constitución.

3. La constitución y primeras etapas de la política social en México

De acuerdo con Barba, podrían distinguirse cuatro etapas claramente definidas en el proceso de constitución y despliegue de la política social mexicana. La primera corresponde al periodo comprendido entre 1917 y 1940, que en general es definida como la fase de constitución de la política social posrevolucionaria. La segunda, que abarcaría de 1940 a 1982, correspondería a la articulación de la política social y el modelo ISI. La tercera comprendería los años entre 1982 y 1988, y es considerada como una fase de crisis de la articulación entre la política social y el modelo ISI. La fase última se produciría a partir de 1988 y se interpreta como un cambio de paradigma del bienestar¹⁹. Esta última etapa se iniciaría con la denominada “Reforma Política del

¹⁷ KORPI, WALTER Y PALME, JOAKIM, “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95”, *American Political Science Review*, Vol. 97, N° 3, 2003, p. 442. [Disponible en: <http://www.vanneman.umd.edu/socy789b/-korpip03.pdf>, consulta realizada el 5 de julio de 2017]. NAVARRO, VICENÇ (ed.), *Neoliberalism, globalization, and inequalities: consequences for health and quality of life*. Amityville, New York: Baywood Publishing, 2007.

¹⁸ JUSIDMAN, CLARA, “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, Número 220, marzo-abril de 2009, p. 200. [Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/3602_1.pdf, consulta realizada el 16 de julio de 2017].

¹⁹ BARBA SOLANO, CARLOS, *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, División de Desarrollo Sociales, Santiago de Chile, 2004, p. 27. [Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14710/original/Regimen de Bienestar -y Reforma Social-en Mexico.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14710/original/Regimen_de_Bienestar_-_y_Reforma_Social_en_Mexico.pdf), consulta realizada el 15 de julio de 2017].

Estado”, resultado del cambio de modelo económico impuesto por el proceso de economía abierta y de la reorientación de la política económica interna derivado del ajuste estructural, según Torres y Rojas²⁰. Sostiene Jusidman que no puede hablarse de rupturas entre una y otra etapa, sino de concepciones dominantes de política social en determinadas etapas²¹. Nos detenemos en este apartado a analizar las dos primeras etapas.

Ciertamente, en un primer momento la política social tuvo como referentes principales los derechos sociales consagrados en la Constitución de 1917: salud, educación y seguridad social, sobre todo asociados a las clases trabajadoras. Las políticas sociales de esta época se ligaron a la creación de empleos, a la política de ingresos y a la administración de las relaciones laborales²². Se intentaba con ello corresponder a las demandas sociales de la Revolución mexicana. El período posrevolucionario se caracterizó por conceder al Estado la capacidad de intervenir en todas las áreas del desarrollo; particularmente debía regular las actividades productivas, comerciales y financieras, el arbitraje de los conflictos laborales y la distribución de la riqueza nacional²³. Por ello, el Estado reconoció los derechos sociales e instauró medidas para revertir las desigualdades y los retrasos sociales que aquejaban al país, principalmente en el campo²⁴.

Los gobiernos posrevolucionarios, sobre todo a partir del cardenista, intentaron diseñar un modelo de bienestar, primeramente de inspiración bismarckiana²⁵ —asegurar la

²⁰ TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, “Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, Volumen 182, Número 46, julio-septiembre 2015, pp.50-51. [Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030170361500022X#bib0185>, consulta realizada el 16 de junio de 2017].

²¹ JUSIDMAN, CLARA, 2009, ob. cit., p. 200.

²² RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., “La política social del gobierno mexicano”, en KATZ, CLAUDIO *et al.*, *La crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de economía política*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012, p. 334. [Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/201210-18040219/LacrisiscapitalistamundialyAmericaLatina.pdf>, consulta realizada el 15 de diciembre de 2017].

²³ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen XVIII, Número 52, septiembre-diciembre de 2011, p. 47. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13821307002>, consulta realizada el 22 de enero de 2016].

²⁴ TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, 2015, ob. cit., p. 50.

²⁵ Quizá convenga recordar que el modelo bismarckiano o profesional, frente al modelo de Beveridge, se caracteriza por tres rasgos básicos: a) La población protegida es aquella que tiene una relación laboral remunerada y sólo se extiende a grupos no asalariados de modo limitado. Por esto se le llama “profesional” porque solo las profesiones o gremios tienen seguro social; b) La aportación al trabajo es al mismo tiempo condición y medida para tener acceso a la seguridad social. Es decir, la contribución al seguro social es definida por el salario, pero determina la cobertura del seguro; c) El seguro se constituye a partir de los riesgos que surgen del trabajo o de la actividad profesional. CONDE RUIZ, J. IGNACIO Y

salud, la educación y la vivienda a los trabajadores y sus familias, con una financiación sobre todo empresarial—. El diseño de las políticas de desarrollo social tuvo un tratamiento normativo o prescriptivo, sin la especialización de la planificación, la presupuestación y la gestión. En ese diseño había un solo actor, el Estado que no el gobierno, y un horizonte infinito e incierto para su financiación y realización. Sin embargo, la perspectiva coincidía con el llamado Estado del Bienestar (*Welfare State*) occidental, pues en el discurso se aspiraba a extender algún día los beneficios sociales a toda la población, señalan Moreno *et al.*²⁶. Los ejes de la política social en aquella primera etapa fueron la movilización popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de programas de salud²⁷.

La segunda etapa aparece con la consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), a partir de los años cuarenta y hasta la crisis de la deuda externa de 1982. Si bien en la etapa previa se buscó asegurar la provisión de los derechos sociales básicos, esta nueva fase se orientó a fortalecer la industrialización y el desarrollo tecnológico nacional. El impulso a un proyecto estratégico-nacional de crecimiento exigió la creación de instituciones que garantizaran el funcionamiento de redes corporativas y la distribución de los beneficios, pero que además operaran otros instrumentos de redistribución. En esencia, se buscaba brindar un marco institucional-redistributivo²⁸.

Por otro lado, la institucionalización de los sistemas de protección social se relacionó con la necesidad de garantizar unos mínimos de bienestar para los trabajadores asalariados²⁹. El objetivo era incorporar a los trabajadores de las nuevas industrias a la seguridad social (incluyendo servicios de salud) y a las protecciones laborales (sindicatos, salarios mínimos y horarios legales, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones en especie, etc.). La estrategia consistía en la progresiva inclusión de la

PROFETA, PAOLA, “What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?”, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada, documento de trabajo 2003-16*, 2003, pp. 4-8. [Disponible en: [http://morgana-unimore.it/bertocchi_graziella/conferences/fiesole/fiesole-profeta.pdf](http://morgana.unimore.it/bertocchi_graziella/conferences/fiesole/fiesole-profeta.pdf), consulta realizada el 20 de junio de 2017].

²⁶ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 49.

²⁷ BARBA SOLANO, CARLOS, *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003, pp. 684-686. Visto en: BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 27.

²⁸ TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, 2015, ob. cit., p. 50.

²⁹ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 48.

población en redes básicas de protección social por la vía del empleo formal para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Por supuesto, servía también para el control de los nuevos trabajadores urbanos industriales y de sus organizaciones, haciéndolos partícipes de los beneficios de la modernización económica del país³⁰.

Así nació el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943³¹, con una lógica de seguros para proteger a los trabajadores, no a sus familias, contra algunas de las contingencias laborales (a la manera bismarckiana), pero se subrayó que en el futuro todos los mexicanos tendrían la protección de la seguridad social³². Con la creación de esta institución no sólo se respondía a las demandas de una sociedad industrial urbana, también se establecía un nuevo “pacto” entre la industria, los obreros y el Estado³³. En aquel momento, la coalición de actores del desarrollo social se había configurado: el Estado, los sindicatos oficiales y las cámaras empresariales³⁴.

Así pues, en esa etapa, la política social empezó a concebirse como un complemento a la estrategia industrializadora impulsada estatalmente, por ello se reorientó hacia el medio urbano y hacia los grupos sociales que apoyaban el proyecto económico estatal. Este acoplamiento produjo tanto la exclusión sistemática de los sectores ligados al medio rural como de los trabajadores informales urbanos y benefició de los trabajadores urbanos formales y organizados, los empleados públicos y las clases medias³⁵. Explica Barba cómo la arquitectura de “las instituciones de bienestar respondió a una doble racionalidad, por una parte, mantener el control social y legitimar al régimen político autoritario; por otra, respaldar el proyecto de industrialización transfiriendo recursos a los grupos sociales que integraban la alianza sobre la que descansaba la estrategia económica”, lo que permitió “una articulación de discursos, normas, medidas administrativas, políticas institucionales y estrategias de actores, que se conectaron entre sí e influyeron en la constitución y organización del régimen”. Este conjunto institucional separó un medio urbano colmado de instituciones sociales de otro rural,

³⁰ JUSIDMAN, CLARA, 2009, ob. cit., p. 202.

³¹ SÁNCHEZ VARGAS, GUSTAVO, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963, p. 83.

³² MORENO SALAZAR, PEDRO; ORTIZ GUERRERO, CLAUDIA Y MARRUFO HEREDIA, EDUARDO, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, Volumen. 19, número 54, enero-abril, 2004, p. 57. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/-3050/305026633003.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

³³ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 49.

³⁴ MORENO SALAZAR ET AL., 2004, ob. cit., p. 58.

³⁵ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 28.



para el que sólo hubo mecanismos de control y programas focalizados; distinguiendo a los trabajadores formales con acceso a instituciones de seguro social de los informales escasamente cubiertos por políticas de corte asistencial y coyuntural. Sostiene Barba que todo esto fragmentó a la sociedad y al espacio social “para hacer prevalecer la dominación política de la ‘familia revolucionaria’ y para realizar el proyecto industrializador”³⁶.

En síntesis, el tipo de Estado que emergió en México entre los años cuarenta y ochenta del siglo XX, ha sido identificado como la construcción de un estado de bienestar restringido que no logró construir políticas sociales universales. Sus alcances más significativos se concentraron en la puesta en marcha de una educación pública básica, una seguridad social de corte bismarkiano, orientada a cubrir a los trabajadores urbanos formales. Pese a ello, no se pudo construir una política social integral de compromiso nacional y visión universalista. La centralidad en la toma de decisiones, la diversidad y dispersión de instituciones creadas sin visión y acción estratégica de conjunto, la asignación de recursos por criterios políticos más que por necesidades sociales, fueron algunas de las causas. Aparecen los intereses de legitimación y la utilización del gasto social como un importante elemento de control que permitía neutralizar el conflicto social mediante el compromiso político y las promesas de beneficios sociales para aquellos con quien negociaba. Los mayores beneficios no eran para los sectores más necesitados, sino para los mejor organizados. Las políticas sociales funcionaron como el más eficaz mecanismo de control en México, el presidente controlaba menos por la represión que por los incentivos, el castigo consistía en quedarse sin premio. Esta es una realidad no superada en el sistema político mexicano y en la construcción de la política social se ha mantenido la misma lógica, aunque con la intervención de diferentes actores, sostiene Ramírez³⁷. Por otro lado, a pesar del discurso posrevolucionario, la política social de los años cincuenta y sesenta dejó afuera a la población rural e indígena y a la no asalariada.

Sin embargo, desde los años sesenta se empezaron a acumular evidencias que mostraban que el crecimiento económico logrado por el modelo ISI no producía automáticamente ni desarrollo social, ni equidad, ni un crecimiento equilibrado. A pesar

³⁶ *Ibidem*, pp. 29-30.

³⁷ RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., 2012, ob. cit., pp. 334-335.

de que el modelo ISI había generado un crecimiento económico sostenido, no contribuyó a reducir significativamente la pobreza (salvo durante el corto auge petrolero de 1977-1981), ni a incluir a las mayorías en el sistema de protección social³⁸. Aunque la cobertura de la seguridad social y los servicios sociales había crecido de manera gradual en el país, ello no fue suficiente para permitir la inclusión, dentro de los derechos garantizados por la política social, de amplios sectores sociales como los campesinos o los trabajadores informales urbanos³⁹. El acceso a la seguridad social en 1970 era un privilegio de un bajo porcentaje de la población (23,1%), principalmente urbana. Por tanto, el corte entre las “clientelas” de las instituciones sociales fue entre asalariados y no asalariados, señala Valencia⁴⁰.

El deterioro sistemático del nivel de vida de la población a partir de los años setenta, resultado del bajo ritmo de crecimiento y la agudización de las desigualdades sociales, reorientó nuevamente la política social. Como explica Jusidman, se hicieron evidentes la exclusión y el retraso de los pobladores del campo y la creciente incapacidad de la política económica para crear la cantidad de empleos suficiente como para mantener la tasa de transferencia de trabajadores rurales en actividades de baja productividad hacia actividades urbanas más productivas y protegidas. Fue así como comenzó a surgir el llamado «sector informal urbano», formado por actividades por cuenta propia y por micronegocios que funcionan al margen del sector regulado con muy poco capital y baja tecnología. En este marco, las actividades informales se transformaron en una válvula de escape de las tensiones que ya comenzaban a crearse en los mercados de trabajo urbano. La economía informal contribuyó a aliviar la necesidad de que el desarrollo industrial absorbiera no solo a los trabajadores desplazados del campo, sino también a las nuevas generaciones de jóvenes nacidos en las ciudades como resultado de un crecimiento demográfico muy elevado⁴¹.

En este contexto iba a surgir una segunda generación de programas sociales. Se trataba de programas especiales que apuntaban a resarcir el abandono y la explotación del campo y de sus pobladores y a paliar la desigualdad respecto del desarrollo

³⁸ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., pp. 50-51.

³⁹ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 25.

⁴⁰ VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, “México: Un siglo tras los pobres”, *ponencia presentada en el XIII Foro Mundial la Responsabilidad Social Corporativa*, Guadalajara, junio 2007, p. 9. [Disponible en: <http://www.iajbs.org/resources/108.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

⁴¹ JUSIDMAN, CLARA, 2009, ob. cit., p. 203.

experimentado de las ciudades⁴². Constituía un complejo sistema de bienestar concebido como un mecanismo complementario o corrector del modelo ISI⁴³. Así se implementaron, como programas más importantes, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores (INFONAVIT, creado en 1972); el Programa Nacional de Solidaridad del IMSS (IMSS-Solidaridad, creado en 1973); el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER, creado en 1973); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR, creada en 1977), y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM, establecido en 1980).

En suma, durante esta etapa se intentó conciliar crecimiento económico y desarrollo social, manteniendo el Estado su presencia como proveedor de los servicios sociales. Hay que tener en cuenta, en este contexto, que Luis Echeverría (1970-1976), tras la represión estudiantil de 1968, reconoció que a la deuda social se habían sumado serios problemas de legitimidad política. Esto indujo a que por primera vez, tras los años del rigurosa disciplina fiscal del desarrollo estabilizador, la estrategia económica se subordinara a una lógica política, que buscaba conciliar crecimiento económico, expansión del empleo, redistribución del ingreso, mejora de la calidad de vida y relegitimación gubernamental. Esta tendencia continuó durante el mandato de López Portillo (1976-1982) a pesar de la crisis económica de 1976 y de la subsiguiente firma de un convenio de estabilización con el FMI, gracias al descubrimiento de grandes yacimientos petroleros que restituyeron la solvencia financiera y la capacidad de endeudamiento de la economía mexicana, lo que a su vez permitió mantener la ola expansiva del gasto público y del sector estatal⁴⁴. A pesar de ello, el agotamiento del modelo ISI se hizo palpable con la presidencia de López Portillo. Las primeras manifestaciones de la crisis económica se evidenciaron —por los altos niveles alcanzados por la inflación— y política —empezaban a ser notorias las fracturas en el régimen⁴⁵. El gobierno de López Portillo había comenzada en medio de la que hasta entonces se consideraba la crisis económica más seria en el país desde el inicio del desarrollo estabilizador y terminó con la crisis de la deuda externa de 1982.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 28.

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 51.

4. La política social mexicana a partir de la crisis de 1982 y sus impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza

Para contrarrestar los efectos de la deuda de los años ochenta se implementaron programas de ajuste estructural, provocando un cambio radical en la política económica y consecuentemente en la social, iniciándose la tercera etapa de la política social.

La magnitud de la deuda externa y de los déficits externos e internos, más el contexto internacional de fuerte crítica a las políticas económicas intervencionistas, conjugaron el momento para que las reformas adoptadas para enfrentar, superar y salir de la crisis, condujeran a un diferente patrón de acumulación y reproducción social apoyado en la libertad de mercado y en la apertura comercial y financiera, en el sector privado y en las reformas a las funciones del Estado. Fue el momento del ascenso de las políticas neoliberales, apuntaladas mediante la puesta en marcha de las denominadas políticas del Consenso de Washington⁴⁶.

Como consecuencia de la crisis, el gobierno de tecnócratas nombrados por el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) adoptó un plan de austeridad aprobado por el FMI y recogido en el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), con el propósito de cumplir con el servicio de la deuda externa, asentado en la “Carta de Intención” firmada entre el gobierno de López Portillo y el FMI el 10 de noviembre de 1982. De acuerdo con la ortodoxia monetarista, el PIRE se orientó a reducir la demanda interna disminuyendo los salarios reales, el crédito interno y el gasto público, como forma de alcanzar una drástica reducción del déficit global del sector público, como apunta Isabel Rueda⁴⁷.

La nueva generación en el gobierno de De la Madrid, de *policy-makers*, creía que la crisis se debía, entre otras razones, a factores estructurales, es decir, a la estrategia de desarrollo basada en un gran activismo económico por parte del Estado. Se consideraba que esta estrategia había promovido una asignación ineficiente de los recursos y había introducido rigideces innecesarias en la oferta de bienes y servicios. Se presuponía que la intervención del Estado sólo había distorsionado el funcionamiento que se estimaba

⁴⁶ RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., 2012, ob. cit., p. 336.

⁴⁷ RUEDA PEIRO, ISABEL, *México: crisis, reestructuración económica, social y política, 1982-1996*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1998, p. 85.

normal de la economía y había alejado a los mercados —el de bienes, el de factores y el de divisas— de su situación de equilibrio⁴⁸.

Con la crisis de 1982 concluyó una época para México, como señala Medina Peña, la época del llamado proyecto estatista, basado en un papel activo del Estado en la economía, el crecimiento hacia adentro, gastos deficitarios y un mercado protegido. De ahí en adelante se impusieron las realidades externas implícitas en la globalización de la economía internacional, así como el surgimiento del neoliberalismo⁴⁹ y el culto a la economía de mercado, como panacea a cualquier desequilibrio económico o social. Por lo tanto, se impuso en México la escuela ortodoxa o monetarista, que llevó a la implantación de políticas contraccionistas, a las cuales acompañaron severísimas reducciones de los aparatos administrativo y paraestatal⁵⁰.

En este contexto de redefinición del papel del Estado, el tema de la lucha contra la pobreza y la marginación fue eliminado de la retórica oficial. El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 sólo apuntaba lo siguiente:

“La lucha contra la desigualdad será realista, decidida y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cualitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría de los niveles de vida de la población”⁵¹.

Esta redefinición del Estado supuso un “achicamiento”⁵², una reducción de su tamaño, materializada mediante recortes continuos en el gasto público —que se tradujo en la

⁴⁸ TELLO, CARLOS, “La crisis en México. Saldos y opciones”, *Revista de la Universidad de México*, Número 415, agosto 1985, p. 5. [Disponible en: http://132.247.1.5/revista/revistaum/ojs_rum/-index.php/rum/issue/view/593, consulta realizada el 26 de febrero de 2015].

⁴⁹ Para ver y profundizar en el proceso de introducción del pensamiento neoliberal en México puede consultarse: ROMERO SOTELO, MARÍA EUGENIA, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2016.

⁵⁰ MEDINA PEÑA, LUIS, MEDINA PEÑA, LUIS, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 202-203.

⁵¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*, México, D.F., 1983, p. 212.

⁵² En este contexto, resulta muy relevante la polémica sobre el tamaño del Estado. En este sentido, cabe señalar que la polémica contemporánea en relación con este tema introduce conceptos ideológicos por los que el tamaño del Estado se utiliza como variable que supuestamente define también el cumplimiento de valores, objetivos y principios políticos. Desde una perspectiva estrictamente liberal, el crecimiento del Estado se ve como acción depredadora en la que la relación entre el Estado y los individuos suma cero: mientras más grande es el Estado, menos libertades e independencia tiene la sociedad civil (SHARPE, LAWRENCE J., “The growth and decentralisation of the modern democratic state”, *European Journal of Political Research*, Volumen 16, Número 4, julio 1988, p. 368. [Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/-doi/10.1111/j.1475-6765.1988.tb00158.x/abstract>, consulta realizada el 26

suspensión de una serie de subsidios, cancelación de programas sociales—. Así, De la Madrid abandonó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), pues, como señala Rose J. Spalding, el programa de alimentos era casi completamente antitético de los preceptos del FMI; involucraba importantes subsidios para la producción y el consumo y para reestructurar deliberadamente tanto la oferta como la demanda, violando los principios del *libre* mercado. Y lo hacía explícitamente para romper con este modelo de *libre* mercado y con la regla de ventajas comparativas. Dada la filosofía subyacente al modelo de desarrollo del FMI, a esta clase de programa difícilmente se le podía dar apoyo⁵³. A finales de 1983 lo sustituyó por un modesto programa de producción de alimentos —Programa Nacional de Alimentación 1983-1988 (PRONAL)—, reduciendo significativamente los subsidios relacionados con el consumo y producción de alimentos y con el objetivo simplemente de mantener el nivel de consumo de la población de menor ingreso.

Como apuntan Cordera y Lomelí llama la atención la ausencia de políticas sociales compensatorias que amortiguaran los graves efectos de la crisis y el plan de austeridad, con excepción de los Programas de Desarrollo Regional⁵⁴, que suponían la reorientación de los programas sociales gestados desde la primera mitad de la década de los años setenta como el PIDER y COPLAMAR, y cuyos efectos fueron muy limitados⁵⁵.

A partir de los datos sobre la evolución del gasto público social mexicano durante el período investigado (tabla 1), extraídos de la base de datos SOCX, proporcionada por la OCDE, se analizan a continuación las políticas públicas sobre el gasto social llevadas a cabo, analizando cómo las mismas han influido en dicha evolución, distinguiendo entre los diferentes períodos presidenciales (gráfico 1).

de junio de 2017]. Desde otra perspectiva, el tamaño del Estado es una medida del bienestar social en general. Por ello, su crecimiento es benéfico y viceversa. Quizás en esta polémica, el problema no sea determinar una medida abstracta del tamaño del Estado, sino saber hasta qué punto dicho tamaño favorece o impide realizar sus propósitos de mejora del bienestar general.

⁵³ SPALDING, ROSE J., “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia”, Estudios Sociológicos, Volumen III, Número 8, 1985, pp. 338. [Disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/-exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42CRVAVX85JGRGTLs.pdf, consulta realizada el 21 de junio de 2017].

⁵⁴ Para conocer en detalle el origen, las características de estos Planes así como otros de administración de la pobreza en México hasta el año 1994 puede consultarse: BARAJAS, GABRIELA, “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Internacional*, Volumen 42, Número 1 (167), enero-marzo 2002, pp. 63-98. [Disponible en: https://dl.dropboxusercontent.com/u/90506732/-administracion_pobreza%20%282%29.pdf, consulta realizada el 21 de junio de 2017].

⁵⁵ CORDERA CAMPOS, ROLANDO y LOMELI, LEONARDO, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano, número 26, México, Secretaría de Desarrollo Social, julio de 2005, p. 14.

Tabla 1

MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y POR TIPO DE GASTO, 1980-2013

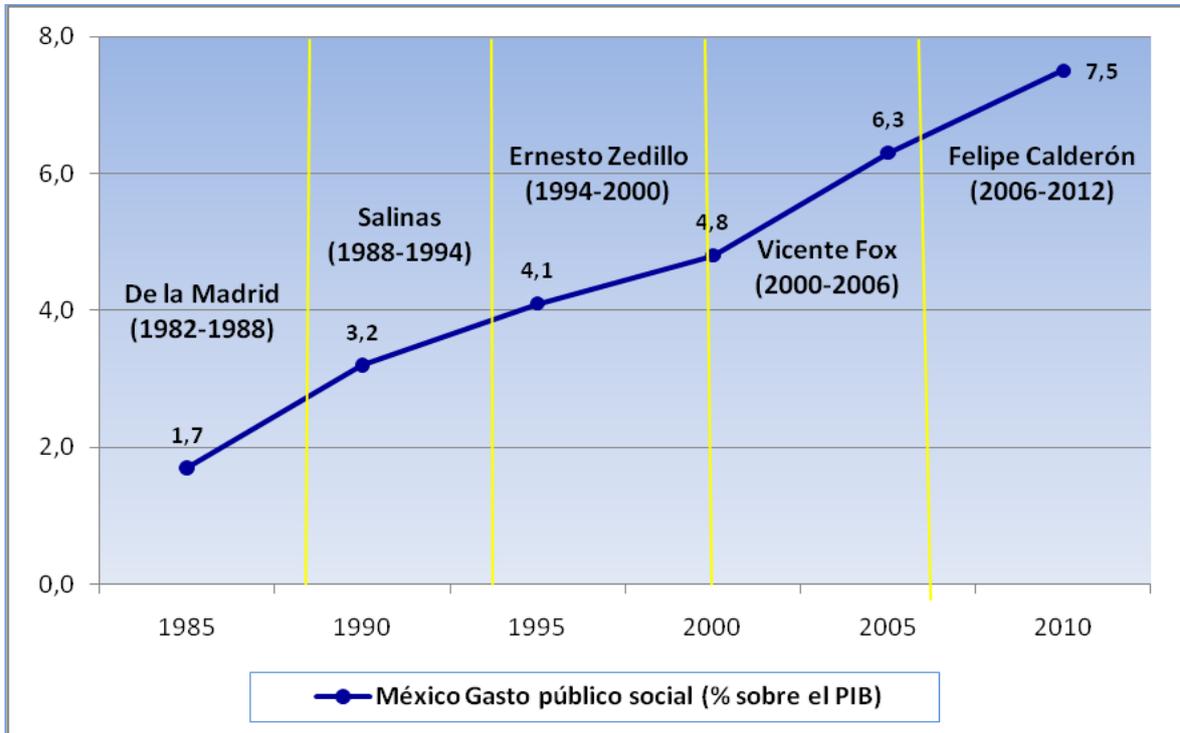
Conceptos	Años								Variación 1980-2013
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	
Total gasto social									
▪ En millones a precios constantes, moneda nacional	n.d.	0,960	26,158	84,596	293,024	592,132	994,319	n.d.	+3.701%
▪ Per cápita, en dólares EE.UU., 2010	n.d.	202,5	370,8	479,4	678,4	921,6	1.135,0	n.d.	+460%
▪ Porcentaje sobre el PIB	n.d.	1,7	3,2	4,1	4,8	6,3	7,5	n.d.	+341%
▪ Porcentaje sobre el gasto total del gobierno	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	32,2	31,7	n.d.	-2%
▪ Prestaciones en dinero (% sobre el gasto total del gobierno)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11,2	11,4	n.d.	+2%
▪ Prestaciones en especie (% sobre el gasto total del gobierno)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20,9	20,3	n.d.	-3%
Por tipo de gasto (% sobre el PIB)									
▪ Pensiones de Vejez	...	0,1	0,4	0,6	0,6	0,9	1,5	0,0	+1.400%
— Prestaciones en dinero	...	0,1	0,3	0,5	0,6	0,9	1,5	0,0	+1.400%
— Prestaciones en especie	...	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-100%
▪ Pensiones sobrevivientes	...	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	+200%
— Prestaciones en dinero	...	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,0	+200%
— Prestaciones en especie	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
▪ Desempleo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
— Prestaciones en dinero	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
— Prestaciones en especie	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
▪ Programas de Incapacidad	...	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-100%
— Prestaciones en dinero	...	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-100%
— Prestaciones en especie	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
▪ Salud	...	0,9	1,7	2,1	2,2	2,4	2,8	...	+211%
— Prestaciones en dinero	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	...	0,0%
— Prestaciones en especie	...	0,9	1,7	2,1	2,2	2,4	2,8	...	+211%
▪ Familia	...	0,0	0,0	0,1	0,6	1,0	1,1	0,4	+300%
— Prestaciones en dinero	...	...	...	0,0	0,2	0,3	0,4	0,4	+100%
— Prestaciones en especie	...	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	0,7	0,0	-100%
▪ Programas activos mercado laboral	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
— Prestaciones en dinero	...	...	...	...	...	...	...	...	...
— Prestaciones en especie	...	...	...	...	...	...	...	...	...
▪ Vivienda	...	0,6	0,6	0,5	0,8	1,0	1,2	0,0	+100%
— Prestaciones en dinero	...	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%
— Prestaciones en especie	...	0,6	0,6	0,5	0,8	1,0	1,2	0,0	+100%
▪ Otras áreas política social	...	0,0	0,3	0,5	0,2	0,7	0,5	0,0	+67%
— Prestaciones en dinero	...	0,0	0,1	0,4	0,2	0,6	0,4	0,0	+300%
— Prestaciones en especie	...	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	-50%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE, *Social Expenditure database (SOCX)*.
[Disponible en: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_DET, consulta realizada el 10 de marzo de 2017]



Gráfico 1

MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB POR PERÍODOS PRESIDENCIALES, 1980-2013
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la tabla 1

El “triumfo” en las urnas del candidato priísta Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y el fuerte impulso dado a la reforma neoliberal, avanzada ya en el sexenio anterior, delimitó los alcances de una nueva etapa en la política social en México, transformando tanto el contenido como el sentido social de los programas. En el ámbito económico, la administración salinista aplicó un programa de estabilización heterodoxo y emprendió una amplia reforma económica, profundizando el proceso de “liberalización” iniciado por De la Madrid y aplicando un programa económico de corte neoliberal dirigido a consolidar el protagonismo del sector privado en la economía. Como se comentó en el capítulo I, se realizaron una serie de reformas estructurales operadas a través del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico*. Los ejes de la estrategia fueron la firma del TLCAN, acompañada por numerosas negociaciones para abrir la economía mexicana, la desincorporación de paraestatales estratégicas como la Banca y TELMEX, un activo proceso de desregulación económica y financiera, así como la modificación del artículo 27 constitucional. En conjunto estas medidas, enmarcadas en una renegociación de la deuda apoyada decididamente por EE.UU., el FMI y el Banco Mundial, sirvieron para

relegitimar al régimen político, lo que permitió que movimientos significativos de capital volvieran a fluir hacia México.

Paralelamente al anuncio e instrumentación de las reformas económicas más radicales que consolidaron la adopción del modelo neoliberal seguido por el Estado mexicano a partir de entonces, se escuchó otro discurso en relación con la política social. El neoliberalismo introdujo modificaciones sustantivas en la misma, en particular una preocupación por la eficiencia en la aplicación de recursos que se tradujo en un marcado interés por evaluar los programas sociales, sostiene Carzodo⁵⁶. Se planteó la necesidad de hacer eficiente la política social mediante la descentralización que —se decía— acercaría los *policy makers* a la población, ayudando a superar la extendida burocratización⁵⁷. El concepto de focalización que se impuso desde entonces⁵⁸ se articuló a las medidas de achicamiento del Estado promovidas por el Banco Mundial para redireccionar la inversión social según criterios de racionalidad económica, competencia (entre actores públicos y privados) y eficiencia. Se dijo que la selectividad buscaba la implementación de estrategias de discriminación positiva para los más pobres, de tal manera que los recursos se concentraran en los más necesitados. El ideal de universalidad en los derechos sociales dejó de tener vigencia, cambiándose por el de aspirar, cuando mucho, a la asistencia básica de los más necesitados⁵⁹. En definitiva, se produjo un auténtico cambio de paradigma, bajo cuyos “nuevos” parámetros “el pobre ya no sería visto como alguien afectado por la inequidad y la injusticia, sino como un sujeto incapaz de articularse a las dinámicas del mercado”⁶⁰.

Como instrumento central de la nueva política social del gobierno salinista se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL o Solidaridad), en el marco de una

⁵⁶ CARDOZO BRUM, MYRIAM IRMA, “Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México”, *Política y Cultura*, Número 24, otoño, 2005, p. 170. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26702408>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

⁵⁷ ALMEIDA, CELIA MARÍA DE, “Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: Algunas lecciones de los años ochenta y noventa”, *Cad. Saúde Pública*, Volumen 4, número 18, 2002, p. 919. [Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n4/10176.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

⁵⁸ Según Ana Sojo, el término “focalización” no siempre tuvo este significado reduccionista. Al contrario, en los años setenta se le asociaba con políticas redistributivas no dirigidas exclusivamente a los pobres. Su fin último era modificar el capital físico y humano, de tal manera que se permitiera el acceso general y en especial de los pobres, a destrezas, activos complementarios, servicios e inversión pública. SOJO, ANA, “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la Cepal*, número 91, abril 2007, p. 113. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11173/1/91111131E_es.pdf, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

⁵⁹ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., pp. 53-57.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 56.

nueva relación sociedad-Estado⁶¹, aunque algunos autores interpretan su creación como una respuesta a la oposición cardenista. Para dotar a su proyecto político de una base social de apoyo, real y sustantiva, el presidente Salinas decidió reforzar, y en cierto modo sustituir, la relación del PRI con los sectores populares mediante el diseño y la puesta en marcha de una imaginativa política de cooptación masiva, por la presidencia, de la clientela que la izquierda le había arrebatado en 1988. Así es como Meyer interpreta el PRONASOL, anunciado desde el primer día del gobierno de Salinas, y que “significó prácticamente la construcción de un partido político paralelo al PRI, encabezado por el presidente”⁶².

Sin duda, la estrategia de PRONASOL estaba dirigida a desarticular la oposición, pero priorizó la atención en grupos poblacionales como los indígenas, los campesinos y sectores populares urbanos, los cuales no habían sido prioridad para la política social hasta entonces, como apunta Uribe⁶³. Para Brachet-Márquez, “uno de los mayores logros de PRONASOL fue la reconstitución del apoyo al régimen por medio de reformas sociales de un tipo diferente a las implementadas hasta entonces. Mediante el mismo se proveyeron servicios urbanos como agua, drenaje y electricidad, se crearon centros de atención médica en las áreas rurales y se financiaron pequeñas iniciativas productivas”⁶⁴, aunque duda esta autora de que “el crecimiento del programa se debiera a la recomposición del presupuesto, más que al aumento genuino de los gastos sociales”⁶⁵, y “en la práctica, la lógica del programa estuvo gobernada menos por el combate a las causas mismas de la pobreza y más por sus efectos visibles y, sobre todo, ligada a los resultados electorales”, para Meyer⁶⁶.

La evaluación general sobre PRONASOL, para Miguel Ángel Centeno, es que “funcionó maravillosamente bien para asegurar el respaldo a Carlos Salinas y el PRI

⁶¹ CORTEZ, CARLOS; LANDÁZURI, GISELA Y MORENO, PATRICIA, “Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural”, *Política y Cultura*, número 3, invierno, 1993, p. 147. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700310.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

⁶² MEYER, LORENZO, “La visión general”, en MEYER, LORENZO y BIZBERG, ILÁN (coord.), *Una historia contemporánea de México 1. Transformaciones y permanencias*, El Colegio de México, Editorial Océano, 2003, p. 27.

⁶³ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 55.

⁶⁴ BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, D.F., El Colegio de México, 1996, p. 217.

⁶⁵ BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE y SHERRADEN, MARGARET, “Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)”, *Estudios sociológicos*, Volumen XI, número 32, 1993, p. 354. [Disponible en: http://biblioteca.colmex.mx/-revistas/xserver/index.php?request=%20Brachet-M%C3%A1rquez%20Viviane&find_code=wau, consulta realizada el 22 de junio de 2017].

⁶⁶ MEYER, LORENZO, 2003, ob. cit., p. 27.

durante la primera mitad del sexenio, pero hizo relativamente poco para aliviar la miseria de grandes sectores de la población. Por otra parte, como lo dejó Chiapas muy en claro, PRONASOL no logró resolver los problemas sociales de largo plazo — insuficiente creación de puestos de trabajo y desigualdad creciente— [...] El problema residía en la percepción de los tecnócratas sobre lo que estaba mal en México y en su negativa a aceptar la verdadera dimensión de sus dificultades”⁶⁷. En definitiva, PRONASOL resultó muy competente debilitando la red de organizaciones populares en parte responsables del éxito de Cuauhtémoc Cárdenas, apunta Centeno⁶⁸.

Para Cordera y Lomelí, la excesiva politización de la imagen del programa, en particular durante la segunda mitad del sexenio (1991-1994), propició no sólo que la oposición lo atacara cada vez más, sino que se lo viera con recelo dentro del propio partido gobernante. “La identificación del programa con la figura del presidente de turno llevó a abandonarlo de modo casi automático una vez concluido el período presidencial, y por las mismas razones no se hizo un balance objetivo de sus limitaciones y de sus muchos y probados aciertos”⁶⁹.

Lo cierto es que este programa fue el punto de referencia de la política social durante buena parte de la década, incluso después de su conclusión formal en 1996, porque implicó un cambio discursivo del enfoque de la política social, que se desplazó de la seguridad social a la reducción de la pobreza; y porque fue un mecanismo que se ajustaba parcialmente a las recomendaciones del Banco Mundial⁷⁰, pues funcionaba como un gran Fondo de Inversión Social, que incluso dio lugar a la creación de una secretaría de Estado —la Sedesol en 1992—. Sin embargo, sostiene Barba, que PRONASOL “seguía haciendo acopio del viejo reservorio autoritario de prácticas

⁶⁷ CENTENO, MIGUEL ÁNGEL, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, Número 152, noviembre-diciembre 1997, pp. 89-90. [Disponible en: http://www.nuso.org/-upload/-articulos/2641_1.pdf, consulta realizada el 20 de junio de 2017].

⁶⁸ *Ibidem*, p. 84.

⁶⁹ CORDERA CAMPOS, ROLANDO Y LOMELÍ VANEGAS, LEONARDO, “México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)”, en CEPAL/FAO/RIMISP, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, agosto 2003, p. 210. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulta realizada el 23 de junio de 2017].

⁷⁰ Éste proponía dos vertientes como formas para combatir la pobreza: i) promover el uso productivo del bien que los pobres poseen en mayor abundancia, su trabajo; ii) suministrar servicios sociales básicos a los pobres. THE WORLD BANK, *World Development Report: Poverty*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1990, p. 3. [Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/-424631468163162670/pdf/PUB85070REPLACEMENT0WDR01990.pdf>, consulta realizada el 23 de junio de 2017].

clientelistas, excluyentes, de intermediación, mediación y mediatización de las demandas sociales, con la finalidad de relegitimar al gobierno y lograr un apoyo social a las políticas de ajuste”⁷¹.

Un aspecto importante que de una manera clara reflejó el Programa PRONASOL fue el nuevo papel del Estado. Si bien, la administración pública se comprometió a movilizar de manera coordinada todos sus instrumentos, se deseaba que la sociedad se corresponsabilizase de las acciones. Desde esta nueva orientación, el quehacer público era una responsabilidad de todos. Este impulso a la participación de la sociedad civil y la corresponsabilidad fue congruente con delegar las tareas antes atendidas por las administraciones gubernamentales de turno al ámbito privado, individual o colectivo⁷².

Ya en su discurso de toma de posesión como presidente, con el que Salinas de Gortari inauguró su mandato sexenal el 1 de diciembre de 1988 y en el que había anunciado la puesta en marcha del Programa de Solidaridad, Salinas había expresado de una manera clara el nuevo rol del Estado, diciendo:

“El bienestar social en el Estado moderno no se identifica con el *paternalismo* que suplanta esfuerzos o inhibe el carácter; hoy, la elevación del nivel de vida sólo podrá ser producto de la acción responsable y mutuamente compartida del Estado y la sociedad.

El Estado será rector efectivo de la modernización de México, pero ésta sólo será posible en la *corresponsabilidad de la sociedad*⁷³.

Alentaremos la actividad que realicen los particulares y promoveremos las condiciones para que, como lo establece la Constitución, el *sector privado contribuya al desarrollo económico nacional*⁷⁴

Y en el texto de creación de PRONASOL, se volvía a insistir en esta nueva orientación sobre el papel del Estado:

“Que el Ejecutivo a mi cargo debe promover en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para garantizar la *eficacia* de los programas especiales correspondientes, la

⁷¹ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 36.

⁷² CORTEZ, CARLOS ET AL., 1993, ob. cit., p. 158.

⁷³ Las cursivas del texto son nuestras,

⁷⁴ Discurso de Toma de Protesta de Carlos Salinas de Gortari como presidente de la República mexicana, 1 de diciembre de 1988. [Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/193/16/RCE-16.pdf>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].

participación de los gobiernos locales y municipales, así como de los sectores social y privado”⁷⁵.

El coordinador del Programa, Carlos Rojas, resumía muy bien esta nueva orientación al decir que el mismo rompía “con el paternalismo [...] termina con el Estado ‘obeso’ o ‘propietario’, que asumía cada vez más demandas de la población e incrementaba el número de instituciones, recursos y burocratismo para intentar atenderlas, no siempre con eficacia”⁷⁶. Sobre los propósitos del Programa, señalaba que el mismo creaba “un sustento productivo real al mejoramiento del nivel de vida. Sólo con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar mejorarán los niveles de bienestar de los indígenas, de los campesinos y de los colonos populares para erradicar la pobreza en nuestro país”. Según el coordinador el Programa suponía una nueva forma de hacer las cosas, basada en la corresponsabilidad, “impulsando la movilización social para trabajar unidos por el progreso de los que menos tienen”, así como un cambio de fondo en el quehacer público, incluyendo en las acciones del PRONASOL “a todos los sectores de la sociedad”, resaltando igualmente “la descentralización de las acciones y recursos del Programa en los gobiernos estatales, municipales y en las comunidades participantes”⁷⁷.

Contrasta este planteamiento, en la lógica de los parámetros neoliberales, donde los conceptos de *eficacia*, *productividad*, *corresponsabilidad*, participación del *sector privado* en el desarrollo,... tenían mucha presencia, con la motivación con la que se creó COPLAMAR en 1977, que consideraba “que la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados del campo y la ciudad es un área prioritaria que requiere la *atención directa* del Ejecutivo a mi cargo”⁷⁸.

⁷⁵ Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1988. El texto completo del acuerdo está disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4794374&fecha=06/12/1988, consulta realizada el 24 de junio de 2017.

⁷⁶ ROJAS GUTIÉRREZ, CARLOS, *Solidaridad a debate*, El Nacional, México, 1991, p. 38.

⁷⁷ ROJAS GUTIÉRREZ, CARLOS, “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior*, Volumen 42, Número 5, México, D.F., mayo de 1992, pp. 440-448. [Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].

⁷⁸ Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1977. El texto completo del acuerdo está disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4602034&fecha=21/01/1977, consulta realizada el 26 de junio de 2017.

Es decir, frente a la concepción del Estado como *responsable directo* y *proveedor* de los servicios sociales, se pasó al *compromiso* con el bienestar del pueblo, pero garantizando la *eficacia* de los programas sociales y *corresponsabilizando* a otros actores sociales, tanto públicos como *privados* y, en última instancia, a toda la sociedad.

Además de PRONASOL, otros tres ejemplos significativos que reflejaron la nueva orientación de la política social y su residualización fueron la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, en 1992, la reforma del INFONAVIT y la instauración de Procampo, en 1993. En los dos primeros casos, se dio inicio al traslado al sector privado de operaciones financieras realizadas por instituciones de seguridad social, que a partir de ese momento pudieron ubicarse bajo la lógica del mercado. En el caso de Procampo, el propósito fue sustituir subsidios a los precios de los productos agrícolas básicos, inaceptables para la OMC y prohibidos por el TLCAN, por subsidios directos focalizados en los productores de granos básicos, para dinamizar la demanda y activar los mercados locales. Se buscaba crear un programa provisional que sirviera de colchón a las pérdidas que enfrentarían estos productores como consecuencia de la apertura comercial⁷⁹.

Los datos evidencian que el gasto social se elevó en aquellos años. Los gastos en salud, las pensiones y las prestaciones en especie de otras áreas de política social aumentaron su porcentaje sobre el PIB (véase tabla 1).

Sin embargo, la evolución de la desigualdad durante este período no experimentó una mejoría. Si durante la década de 1970 y hasta 1984, el perfil del índice de Gini había mostrado una disminución, presentando ese año 1984 la cifra menor de desigualdad de todo el período bajo análisis junto al año 2012, a partir de entonces y hasta el año 2000, la desigualdad fluctuaría alrededor de valores más elevados (tabla 2 y gráfico 2).

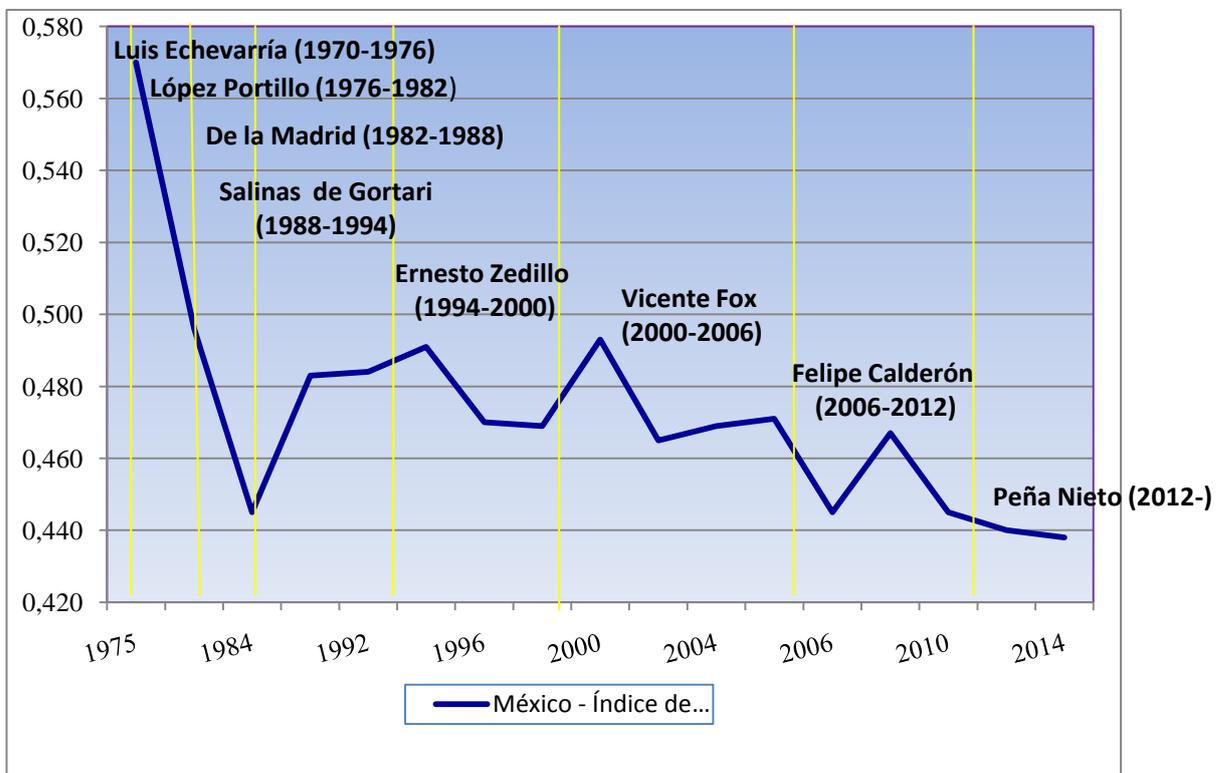
⁷⁹ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., pp. 35-36.

Tabla 2
MÉXICO.: DATOS DEL ÍNDICE DE GINI, 1973-2013

Años	Índice Gini	Años	Índice Gini	Años	Índice Gini	Años	Índice Gini
1973	n.d.	1983	n.d.	1993	n.d.	2003	n.d.
1974	n.d.	1984	0,445	1994	0,491	2004	0,469
1975	0,570*	1985	n.d.	1995	n.d.	2005	0,471
1976	n.d.	1986	n.d.	1996	0,470	2006	0,445
1977	0,496*	1987	n.d.	1997	n.d.	2007	n.d.
1978	n.d.	1988	n.d.	1998	0,469	2008	0,467
1979	n.d.	1989	0,483	1999	n.d.	2009	n.d.
1980	n.d.	1990	n.d.	2000	0,493	2010	0,445
1981	n.d.	1991	n.d.	2001	n.d.	2011	n.d.
1982	n.d.	1992	0,484	2002	0,465	2012	0,440
						2014	0,438

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, 1984, 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014. [Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/-/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>, consulta realizada el 5 de enero de 2018].

Gráfico 2
MÉXICO.: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI POR PERÍODOS PRESIDENCIALES, 1973-2013



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del INEGI-ENIGH.

Durante el período zedillista (1994-2000), tras la crisis de 1994-95 se acentuó el proceso de residualización y deslocalización del régimen de bienestar mexicano. La crisis jugó un papel crucial para la redefinición de la política social, ya que hizo evidente que en un lapso muy breve podían borrarse los avances logrados, durante varios años, en materia social. Por otro lado, la rebelión indígena en Chiapas y los asesinatos políticos en el interior del PRI demostraron también que los logros conseguidos en materia de legitimación política podían también evaporarse, lo que exigía políticas sociales que favorecieran la gobernabilidad del proceso de ajuste⁸⁰.

En este contexto, desapareció PRONASOL y se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) el 8 de agosto de 1997, el cual buscaba en principio concentrarse en las familias en pobreza extrema, lo que implicaba una nueva lógica de focalización que se correspondía con los principios neoliberales de asistir “a los más pobres de los pobres”. Uno de los supuestos sobre los que se diseñó el programa PROGRESA, era que la inversión en capital humano y la activación laboral (*workfare*) —que era por entonces la nueva bandera del BM⁸¹— contribuiría a crear las condiciones para romper los círculos de empobrecimiento, y generaría las condiciones para que los sujetos beneficiarios de las políticas sociales se incorporaran al mercado. Su propósito era buscar “primordialmente aumentar las capacidades básicas de las personas, potenciando los beneficios de su esfuerzo personal. Junto con ello, propicia la participación activa de los beneficiarios, particularmente de los padres de familia”⁸². La eliminación de PRONASOL, significó también la eliminación de la participación de las comunidades en la delimitación y puesta en marcha de los programas sociales y dio paso a la ubicación del individuo, más que de la familia, señala Ramírez⁸³. Resultaría interesante investigar si la descomposición del tejido social que se observa en México como síntoma de la falta de cohesión social, tiene como uno de sus componentes esta visión del individualismo a ultranza.

⁸⁰ BARBA SOLANO, CARLOS, 2004, ob. cit., p. 37.

⁸¹ Según el Banco Mundial las estrategias para reducir la pobreza debían concentrarse en la creación de capital humano a partir del acceso a educación, nutrición y salud. Se suponía que la combinación de estos componentes contribuía a dotar de capacidades a los individuos para que fueran competitivos en el mercado. Véase BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2001, pp. 6-7. Disponible en: <http://documentos.banco-mundial.org/curated/es/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>, consulta realizada el 27 de junio de 2017].

⁸² SEDESOL, “Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres. Principales características y orientaciones estratégicas”. [Disponible en: http://cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/programa_progres.-htm, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

⁸³ RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., 2012, ob. cit., p. 340.



La estrategia básica de implementación se constituyó sobre las llamadas “transferencias condicionadas”, que consisten en entregar una cuantía económica a las familias pobres a cambio de que éstas enviaran a sus hijos a la escuela y alcanzaran un nivel de nutrición adecuado, además de evitar que los ancianos sin recursos ni familia cayeran en la indigencia⁸⁴, es decir, se requería la “involucración sostenida y corresponsable de las familias antes de proporcionar los beneficios que aportaba el Programa”⁸⁵. Niños, mujeres, ancianos deberán acudir y mantenerse en la escuela, acudir al centro de salud y consumir los complementos nutricionales. Además, estas estrategias se acompañaron de la promoción de la participación y el respaldo comunitario.

En la práctica el Programa no representó “una opción más allá de un programa de transferencias focalizadas; de igual manera estuvo sujeto a evaluaciones periódicas a través de encuestas aplicadas a sus beneficiarios”, según Torres y Rojas⁸⁶. Este “mecanismo riguroso y complejo de evaluación del impacto” del Programa es resaltado por Scott, al igual que el hecho de su concentración en las localidades y hogares más pobres del país frente a “la asignación de recursos para combatir la pobreza, que en el pasado había mostrado un marcado sesgo urbano, incongruente con el hecho de que la pobreza más profunda se concentra en el campo”⁸⁷.

Durante el gobierno de Zedillo también se buscó avanzar en la reforma de instituciones como el IMSS, retomando otras experiencias latinoamericanas (como las de Chile y Colombia) que supuestamente habían mostrado que el camino de la privatización mejoraba la eficiencia de la seguridad social, además de sugerir que éste podía ser un sector altamente rentable (en términos financieros) si se abría a la competencia de mercado. Con este fin, en 1996 se crearon las Administradoras de Fondos para el retiro (AFORES), que implicaron el traspaso del sistema de reparto al de capitalización individual⁸⁸. Con esta reforma se modificaron las modalidades de financiación, impulsando la separación entre recaudación y administración de fondos. En esta actividad abrió la puerta para que el sector privado administrase los fondos de pensiones

⁸⁴ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 57.

⁸⁵ SEDESOL, ob. cit.

⁸⁶ TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, 2015, ob. cit., p. 53.

⁸⁷ SCOTT, JOHN, “México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)”, en CEPAL/FAO/RIMISP, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, agosto 2003, pp. 216. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulta realizada el 23 de junio de 2017].

⁸⁸ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 58.

y participase en la gestión y/u otorgamiento de los servicios relacionados con la seguridad social. Se modificaron los requisitos de edad y tiempo de trabajo para acceder a pensiones y se reorganizaron los servicios de salud. De *facto* fue una privatización de los fondos de pensiones y la plena introducción de la perspectiva de las obligaciones individuales como camino para obtener beneficios sociales⁸⁹.

Con todas estas medidas, señala Brachet-Márquez:

“Para finales de siglo los tres últimos presidentes del pacto posrevolucionario (Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo) habían, en efecto, desmantelado el incompleto y mal repartido, aunque vital conjunto de prestaciones sociales que durante 50 años habían hecho aceptables los rasgos autoritarios del régimen posrevolucionario”⁹⁰.

La lógica de PROGRESA —focalización corresponsabilidad, inversión en capital humano, participación activa de los beneficiarios— ha seguido impregnando la política social a partir de entonces. La misma implica el desplazamiento del ideal de constituir un sistema de protección social universal. En este modelo la responsabilidad de la protección de los riesgos sociales se pone en los individuos y las familias (especialmente en las mujeres), y el Estado por su parte se concibe básicamente como “un facilitador que proporciona recursos para que los más pobres puedan constituirse como sujetos productivos responsables de su bienestar”⁹¹. Esta lógica, sobre todo en lo concerniente al fortalecimiento de capacidades individuales se ha reforzado entre los años 2000 y 2012 durante los gobiernos emanados del PAN. Sin embargo, los principios económicos y sociales han sido similares y con equipos de trabajo en gran parte comunes desde 1982, señala Román⁹².

Así, el 5 de marzo del año 2002, se decretó la reforma del PROGRESA y se creó un nuevo instrumento de política pública denominado Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, creado por el presidente Vicente Fox (2000-2006). El rasgo

⁸⁹ RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., 2012, ob. cit., p. 341.

⁹⁰ BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE, “Seguridad social y desigualdad: 1910-2010”, en CORTES, FERNANDO Y DE OLIVEIRA, ORLANDINA, *Los grandes problemas de México: Desigualdad social*, México, D.F., El Colegio de México, 2010, p. 193.

⁹¹ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., pp. 57-58.

⁹² ROMÁN MORALES, LUIS IGNACIO Y VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, “Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad”, en JACOB, OLAF (ed.), *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina*, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012, p. 114. [Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

distintivo de este Programa fue la ampliación del rango de cobertura a localidades urbanas, y además, a la población en extrema pobreza que padece los más altos índices de desnutrición, marginación y rezago social⁹³. El Programa abarcaba la participación de los tres niveles de gobierno y de diversas instituciones de la sociedad civil⁹⁴. Fox también creó otros programas sociales, entre otros, el Programa de Abasto Rural, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa”, etc.⁹⁵. Además, un programa importante fue el Seguro Popular, establecido a partir de 2001, convertido en un programa obligatorio a partir de su aprobación como enmienda a la Ley General de Salud en el año 2003 y dirigido a la población que no contaba con la cobertura de la Seguridad Social. Éste parte de un esquema de afiliación individual para la atención de salud primaria y no cubre pensiones ni el tratamiento de las enfermedades más costosas (en particular las asociadas a hospitalizaciones y cirugías)⁹⁶.

Un hito de este período fue la aprobación en enero de 2004 de la *Ley General de Desarrollo Social (LEGEDESOS)*⁹⁷, que marcó el enfoque sobre la política social de aquellos años. De acuerdo con esta Ley, se declararon obligatorias para el país las políticas de combate a la pobreza, señalándose que su presupuesto no debía disminuir en términos reales año tras año. En ese sentido, esta Ley implicó un avance al evitar la disminución del gasto social⁹⁸. En la misma se definieron tres “candados” para evitar la

⁹³ TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, 2015, ob. cit., p. 53.

⁹⁴ MACÍAS TUBILLA, KARIME, *El estado mexicano y su combate a la vulnerabilidad social del tipo familiar: un análisis de eficiencia del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Economía Aplicada IV, Madrid, 2014, p. 97. [Disponible en: <http://eprints.ucm.es/30980/1/T36187.pdf>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

⁹⁵ CALDERÓN ORTIZ, GILBERTO, “Políticas públicas y pobreza en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)”, en VARGAS LARIOS, GERMÁN (coord.), *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, D.F., 2008, p. 241.

⁹⁶ De hecho, se presenta un tratamiento diferenciado hacia los pacientes de Seguro Popular con respecto a la Seguridad Social, y también entre los de este Seguro y otras personas aún en las mismas instalaciones, como en las pequeñas clínicas públicas donde son atendidos usuarios afiliados al Seguro Popular y al Programa OPORTUNIDADES, además de no afiliados (o llamados ‘población abierta’); los pacientes tienen así diversos derechos, de acuerdo a su afiliación, y los médicos deben administrar estas diferencias. En suma, el Seguro Popular brinda servicios muy inferiores a los servicios médicos de la Seguridad Social. ROMÁN MORALES, LUIS IGNACIO Y VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, 2012, ob. cit., p. 114.

⁹⁷ Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. El texto completo de la Ley está disponible en: http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf, consulta realizada el 26 de junio de 2017.

⁹⁸ BARAJAS, GABRIELA, “Una reflexión sobre la Ley General de Desarrollo Social”, en Grupo parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de los Diputados del Congreso de la Unión, *La Reforma del Estado en blanco y negro. Agenda para la reforma del Estado*, México, 2007, p. 521. [Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/31.pdf>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].



reducción del gasto social. El artículo 18 prohibía la disminución del presupuesto para los programas prioritarios y de interés público, excepto en los casos y términos que estableciera la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación; el artículo 20 preveía que el presupuesto federal destinado al gasto social no podría ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior. Este gasto debería crecer cuando menos en la misma proporción en que se previera el crecimiento del PIB en los Criterios Generales de Política Económica. Por último, el artículo 23 de la Legedeso establecía que el gasto social *per capita* no sería menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior. Por otro lado, en la Ley se contemplaba la evaluación de la política social, creándose para ello un organismo denominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en teoría distintos a SEDESOL, pero en la práctica quedó presidido por el titular de SEDESOL, limitando claramente la independencia de este organismo⁹⁹. A juicio de Uribe, aunque con la llegada al poder de Fox se habló de la necesidad de romper con las lógicas del “pacto corporativo”, enraizado durante los 70 años en los que PRI se había mantenido en el poder, modificando mecanismos de negociación y acceso a los servicios sociales, “también se mantuvieron varios de los viejos esquemas que seguían privilegiando a actores organizados con capacidad de desestabilizar el gobierno, además de profundizar la lógica fragmentada y excluyente de los servicios sociales”¹⁰⁰.

La administración de Fox señaló como objetivos de la política social “asegurar el pleno ejercicio de la libertad personal, multiplicar las oportunidades de progreso material, favorecer el desenvolvimiento intelectual y propiciar el enriquecimiento cultural de las personas. Una política social que promueva la capacidad, la fuerza y la voluntad de todos para abastecerse a sí mismos y propugne por la erradicación de cualquier forma de vasallaje o sumisión, eliminando tutelajes y paternalismos, se trata de una política incluyente y liberadora. Se considera a la educación como la primera y más alta prioridad para el desarrollo del país”. El discurso nuevamente acentuó la perspectiva individual, enfatizando el término creación de capacidades, porque ello no establece

⁹⁹ RODRÍGUEZ GÓMEZ, KATYA, “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del sexenio priísta (2012-2018)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, enero-junio 2014, p. 185. [Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/-/Revistamexicanadeanalisispoliticoyadministracionpublica/2014/vol3/no1/8.pdf>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

¹⁰⁰ URIBE GÓMEZ, MÓNICA, 2011, ob. cit., p. 59.



ningún tipo de responsabilidad política o legal de los ejecutores de las políticas públicas, a juicio de Ramírez¹⁰¹

En el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se generó la estrategia denominada “Vivir Mejor”, lanzada en abril del 2008 y similar a su predecesora. Enmarcado en la misma, en 2007 se creó un programa federal llamado “70 y más” que otorgaba un pensión no contributiva a los adultos mayores de esa edad que vivían en áreas rurales (localidades de menos de 2.500 habitantes). El programa proveía una pensión mensual de 500 pesos, lo que equivalía aproximadamente a un 35% del salario mínimo). Igualmente en 2007 se creó un programa para brindar guarderías subsidiadas a las madres trabajadoras no cubiertas por la seguridad social, llamado Programa de Guarderías y Estancias Infantiles para Beneficiar a Madres Trabajadoras¹⁰².

A todos estos programas se destinaron mayores recursos. Así lo evidencian los datos del aumento del gasto público social a partir de 2000, que reflejan un incremento importante en los gastos en pensiones y salud (tabla 1). Hay que tener en cuenta, sin embargo, que todos estos programas se caracterizaron por mantener un enfoque focalizador y asistencial. Se generó un sistema de protección social paralelo al de la Seguridad Social que no constituye un derecho. Todos estos programas, con excepción del Seguro Popular que se encuentra en la Ley General de Salud, pueden desaparecer de un año para otro. Al no constituirse en derechos, no pueden ser exigibles o transferibles a los familiares de los beneficiados. Pero además los beneficios que se ofrecen son muy inferiores a los del sistema de Seguridad Social formal¹⁰³.

El sexenio de Enrique Peña Nieto, iniciado en 2012, llegó con un discurso que hacía un reconocimiento a los problemas del país y a la necesidad de llevar adelante reformas. La primera gran acción de política social lanzada casi inmediatamente después de tomar posesión el nuevo sexenio fue la *Cruzada Nacional contra el Hambre*. Este era un megaprograma social que intentaba englobar la acción de muchos de los programas previamente existentes, incluyendo el programa Oportunidades, para constituirse como bandera del sexenio. Su objetivo explícito era garantizar la alimentación de las personas que viven en pobreza extrema. A ese objetivo se sumaban también otros tantos: eliminar

¹⁰¹ RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., 2012, ob. cit., p. 342.

¹⁰² RODRÍGUEZ GÓMEZ, KATYA, 2014, ob. cit., p. 188.

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 188-189.

la desnutrición infantil aguda; aumentar la producción y el ingreso de los campesinos; minimizar las pérdidas pos-cosecha; y promover la participación comunitaria.

Aunado a este mega-programa se crearon ocho programas más operados por SEDESOL que constituyen el grueso de la política social del sexenio (2012-2018) hasta el momento. Entre ellos destacan, en primer lugar, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de los jornaleros agrícolas a través de apoyos para la protección social en materia de alimentación, educación, derechos humanos y servicios básicos; el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP) es un programa para construir infraestructura básica y servicios básicos en la vivienda en aquellos municipios de alta y muy alta marginación que conforman las Zonas de Atención Prioritaria; el Programa de Empleo Temporal (PET) fue uno de los primeros programas de transferencias condicionadas que existieron en el país y que opera sobre la base de brindar apoyos temporales a la población mayor de 16 años en municipios de muy alta, alta y media marginación o aquellos clasificados como con alta pérdida de empleo; Otro programa es el “3×1 Para Migrantes”, que consiste en apoyar con recursos económicos aquellas iniciativas de las comunidades de migrantes que estén interesadas en invertir en su localidad de origen¹⁰⁴.

Como ha quedado constatado, a partir del año 2000 se incrementaron el número de programas y la cobertura de los mismos, y aunque predominó un enfoque focalizador y asistencial, el mayor gasto público tuvo un reflejo sobre la inequidad, que se situó por debajo de los años precedentes, debido principalmente al aumento en la participación relativa de los cuatro primeros deciles, que fue concomitante con el apoyo de la política social a los estratos más humildes. Esto se combinó con la caída en la participación del decil superior (véase tabla 3). En efecto, el análisis de los valores de la distribución del ingreso por deciles reflejados en la tabla muestra que la evolución del ingreso marca dos períodos bien diferenciados. El primero se extendería hasta el año 2000. Este período se caracterizaría por un aumento de la parte porcentual de los ingresos correspondiente al decil superior y fluctuaciones relativas en la participación de los demás deciles. El segundo comenzaría en 2002, extendiéndose hasta el final del período bajo análisis, observándose durante el mismo una disminución notoria en la parte del ingreso que corresponde a los hogares que perciben los más altos ingresos del país.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 193-196.

Tabla 3

MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO SEGÚN DECILES, 1975-2013
(% de participación de cada grupo en el ingreso total)

Año	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1975	0,69	1,28	2,68	3,80	5,25	6,89	8,56	8,71	17,12	n.d.
1977	1,08	2,21	3,23	4,42	5,73	7,15	9,11	11,98	17,09	n.d.
1983	1,33	2,67	3,84	5,00	6,33	7,86	9,76	12,56	17,02	33,63
1984	1,72	3,11	4,21	5,32	6,40	7,86	9,72	12,16	16,73	32,77
1989	1,58	2,81	3,74	4,73	5,90	7,29	8,98	11,42	15,62	37,93
1992	1,59	2,80	3,76	4,76	5,80	7,19	8,98	11,40	16,03	37,70
1994	1,61	2,79	3,71	4,67	5,72	7,09	8,78	11,38	16,13	38,12
1996	1,79	3,01	3,95	4,91	5,98	7,34	8,97	11,46	15,94	36,65
1998	1,52	2,69	3,68	4,73	5,85	7,25	8,96	11,52	15,98	37,83
2000	1,52	2,64	3,60	4,59	5,70	7,08	8,84	11,24	16,09	38,70
2002	1,64	2,91	3,90	4,92	6,12	7,43	9,25	11,86	16,42	35,56
2004	1,58	2,89	3,91	4,91	5,97	7,29	9,09	11,62	16,16	36,57
2005	1,64	2,93	3,92	4,91	5,97	7,36	9,14	11,66	15,97	36,49
2006	2,27	3,63	4,25	5,35	6,29	7,42	9,37	11,71	15,57	34,15
2008	1,66	2,91	3,92	4,90	5,98	7,35	9,19	11,68	16,13	36,28
2010	1,77	3,11	4,15	5,23	6,38	7,73	9,48	12,00	16,27	33,88
2012	1,84	3,09	4,13	5,12	6,27	7,57	9,33	11,76	16,00	34,89

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Estadísticas Históricas de México 2014. Distribución del ingreso en México según deciles*, México, D.F., 2015. [Disponible en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/HyM2014/7.%20Ingresos%20y%20gastos%20de%20los%20hogares.pdf, consulta realizada el 5 de enero de 2018].

Entrando en un análisis más pormenorizado de ambos períodos, en el primero puede destacarse cómo hasta el año 1984, los deciles superiores IX y X perdieron a favor del resto de deciles, particularmente los tres deciles inferiores. Cortés sostiene que esta mejora de la participación del ingreso de los deciles inferiores —los deciles agrarios— es un “claro reflejo de la bonanza económica que vivió la agricultura en esos años. Cuando el resto de la economía estaba contraído, la agricultura creció al 2,0%, 2,7% y 3,8% anual en los años 1983, 1984 y 1985 respectivamente”¹⁰⁵. Los últimos años del modelo de desarrollo estabilizador se caracterizaron, pues, por un lento pero sistemático proceso de reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, impulsada por

¹⁰⁵ CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, “Acercas de la reforma y la desigualdad económica”, en Alicia Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, p. 216. [Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/-clacso/gt/20101029065501/10salles.pdf>, consulta realizada el 20 de enero de 2016].

una disminución pausada en la parte del ingreso en manos de los deciles superiores, particularmente el décimo pero también del noveno, y un aumento constante, a lo largo de estos años, de la participación relativa en el ingreso total de los hogares de los deciles inferiores, especialmente del segundo al séptimo, como señala Cortés¹⁰⁶. Es decir, la tendencia de mejora relativa de la distribución del ingreso registrada en el decenio de los años setenta se revirtió a partir de 1984. Según Raúl Béjar y Héctor Hernández Bringas, a finales de este decenio de 1980 el ingreso promedio en México era 300% superior al de la población más pobre, dato que da muestras de la acusada concentración del ingreso y por tanto de la desigualdad¹⁰⁷.

Entre 1984 y 1989, en cambio, todos los deciles vieron disminuida su participación, a excepción del decil superior, que aumenta del 32,77% al 37,93%. Aquí hay que tener en cuenta el telón de fondo de la “crisis de la deuda externa” que explotó en México en agosto de 1982 y sus impactos. En 1983 cayó más de un quinto la capacidad adquisitiva de los asalariados, la inflación se desbocó, pasó de 27,9% en 1981, a 98,8% en 1982 y 80,8% en 1983¹⁰⁸. La desocupación tuvo un crecimiento anómalo para la economía mexicana, al pasar de 4,2% en 1982, a 6,1% en 1983 y 5,6% en 1984¹⁰⁹. México trató de enderezar la economía empleando una política de estabilización y ajuste ortodoxo, camino que abandonó en 1987, año en que se decidió aplicar abiertamente una política de *cambio estructural*, iniciada ya en 1985, y que culminó con la firma del *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) el 15 de diciembre de 1987, como apunta Cortés¹¹⁰. Así pues, en los años álgidos de la crisis (1984-1989), se observó un claro deterioro en la distribución del ingreso ocasionado por una polarización derivada de la contracción en las clases medias y los estratos bajos, que vieron empeorada su situación, no así el 10% más rico, que se benefició en esos años.

¹⁰⁶ CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”. *ECONOMÍAunam*, Volumen 10, Número 29, 2013, p. 17. [Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/-publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf>, consulta realizada el 16 de mayo de 2017].

¹⁰⁷ BÉJAR, RAÚL NAVARRO Y HERNÁNDEZ BRINGAS, HÉCTOR (COORDS.), *Población y desigualdad social en México*, México, D.F., CRIM-UNAM, 1993, pp. 235-245.

¹⁰⁸ Visto en: LUSTIG, NORA Y ROS, JAIME, “Country Study: México”, en WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH (WIDER), *Stabilization and Adjustment Programmes and Policies*, United Nations University, Helsinki, marzo, 1987, p. 67. [Disponible en: http://www.wider.unu.edu/publications/en_GB/index-revised-2010/, consulta realizada el 2 de febrero de 2017].

¹⁰⁹ CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., Ciesas y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000b, p. 37.

¹¹⁰ CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 2000a, pp. 49-55.

En el subperíodo 1989 a 1994, la mejora del ingreso de los hogares fue a parar a los bolsillos del décimo decil; todos los demás deciles empeoraron su participación relativa en el ingreso total, salvo el decil inferior que experimentó una ligera mejoría —desde el 1,58% al 1,61%—. En esta agudización de la inequidad en la distribución del ingreso familiar disponible, sin duda, influyó la, a su vez, profundización de la regresividad del sistema impositivo, después de las reformas fiscales llevadas a cabo durante el período 1989-1994. Además, las consecuencias del Programa PRONASOL, también se dejaron sentir en la distribución del ingreso.

Según nuestra interpretación, estos datos reflejarían que con el *cambio estructural* no se paliaron los costes sociales que ya se sufrían por la pertinaz crisis económica, sino que aumentaron. Y, por otro lado, ilustrarían que la lenta pero sistemática disminución de la desigualdad en México hasta comienzos de los años ochenta se revirtió por su súbita elevación asociada a la aplicación de las medidas del “Consenso de Washington” a partir de finales de la misma década¹¹¹. Esto se explicaría porque la reforma del Estado llevada a cabo bajo el influjo de la política de cambio estructural provocó que éste no solo se retirara del mercado y “adelgazara”, como antes se ha comentado, sino que transformó la base sobre la cual se erigía el orden social. Las empresas estatales cambiaron a manos privadas, a la vez que surgieron nuevas fortunas en un mercado de capitales desregulado. El viejo “Estado de compromiso” o “Estado benefactor”, que involucraba a los trabajadores en un proyecto industrializador que les aseguraba mejores condiciones de vida no solo por el crecimiento económico, sino también a través el gasto social y las políticas sociales redistributivas, que generaba empleos y sus funcionarios mejoraban su posición por prácticas clientelistas y populistas, se modernizó afectando los equilibrios de las fuerzas sociales en las que se apoyaba la construcción del orden social.

Después de la “crisis del tequila” de 1994/1995¹¹², los valores correspondientes al año 1996 con respecto a 1994 evidencian que aumentó la participación relativa de todos los

¹¹¹ Sin embargo, Cortés considera que “pareciera que los cambios bruscos en la desigualdad están más relacionados con la profundidad de la crisis”, CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, 2001, ob. cit., p. 219.

¹¹² Un análisis detallado de cómo se produjo la “crisis del tequila” puede verse en: GRIFFITH-JONES, STEPHANY, “La crisis del peso mexicano”, *Revista de la CEPAL*, número 60, diciembre 1996, p. 166. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12041/060151170_es.pdf?sequence=1, consulta realizada el 26 de enero de 2018]. MARICHAL, CARLOS, 2010, ob. cit., pp. 250-256. SACHS, JEFFREY; TORNELL, AARON Y VELASCO, ANDRÉS, *The Collapse of the Mexican Peso. What Have We Learned?* Working Paper n° 5142, National Bureau of Economic Research, Cambridge, june 1995.

deciles, excepto el IX y X. En este bienio, como se vio antes, el Índice de Gini experimentó una reducción relativamente marcada. Este mismo patrón se repitió en 2000-2002 y 2008-2010. Los primeros nueve ganaron participación relativa mientras que el décimo la perdió¹¹³. Sin embargo, desde el año 1996 hasta el 2000, el décimo decil registró un aumento considerable, alcanzando en este año su máxima participación —38,70%— en el ingreso total de toda la serie de datos.

En lo que se refiere al segundo período, a partir del año 2000 y entre los años 2002 y 2008 la proporción del ingreso total que corresponde a todos los deciles tuvo variaciones relativas más sostenidas, tanto en un sentido como en otro. En esta evolución, pudo influir el aumento en el gasto social en relación al PIB (tabla 1). Igualmente, la nueva política social puesta en práctica por el gobierno del PAN que asumió el poder en el año 2000, que privilegió la focalización y la condicionalidad de las transferencias monetarias entregadas por los programas sociales, como el PROGRESA, al que antes nos hemos referido también pudo influir en la evolución de la inequidad durante este período, al representar un papel estabilizador en el flujo de ingreso que reciben los hogares de las capas inferiores¹¹⁴.

En síntesis, en México, después de la reducción de la desigualdad observada en la distribución del ingreso durante la década de 1970, en los años ochenta y noventa —con los niveles de desigualdad más elevados del período analizado— se asistió a un aumento de la misma. Al finalizar estas décadas, en el año 2000, las participaciones relativas de los primeros deciles y del décimo decil eran, respectivamente, las más bajas

[Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5142.pdf>, consulta realizada el 26 de enero de 2016]. LUSTIG, NORA, “Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995”, *Revista de la CEPAL*, número 61, 1997, pp. 39-61. [Disponible en: <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/0/19160/P19160.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>, consulta realizada el 26 de enero de 2018]. ROS, JAIME Y LUSTIG, NORA CLAUDIA, *Trade and Financial Liberalization with Volatile Capital Inflow: Macroeconomic Consequences and Social Impacts in Mexico during the 1990s*, Working Paper número 18, New York, Centre For Economic Policy Analysis, febrero, 2000. [Disponible en: <http://www.economic-policyresearch.org/scepa/publications/workingpapers/-2000/cepa0118.pdf>, consulta realizada el 26 de enero de 2018].

¹¹³ Cortés señala esta regularidad que se produce en México: cada vez que hay crisis o contracción económica la desigualdad disminuye. Se observa en 1984, dos años después de la “crisis de la deuda”; en 1996, a un año del “error de diciembre”; también en 2002 (el primer gobierno del PAN experimentó una contracción económica pronunciada al inicio del sexenio, y solo en 2004 el país logró recuperar el PIB *per cápita* del año 2000—véanse datos tabla II.1), y, por último, también tuvo lugar en 2010, después de la crisis de 2009. CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, 2013, ob. cit., pp. 26.

¹¹⁴ Este Programa en el año 2000 cubría casi 2,5 millones de hogares, en 2002 poco menos que 4,2 millones y hacia 2010 alrededor de 6 millones de hogares. Visto en: CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, 2013, ob. cit., p. 30.

y las más altas de todo el período bajo análisis. Este incremento de la desigualdad del ingreso fue consistente con un cambio de régimen económico, el vuelco de la economía hacia el exterior —cuyo hito principal fue la firma del TLCAN/NAFTA en 1993 y entrada en vigor el 1 de enero de 1994— y el dominio ideológico del papel del mercado sobre el Estado. A partir de los años 2000-2002, la inequidad se situó por debajo de los años precedentes, debido principalmente al aumento en la participación relativa de los cuatro primeros deciles, que fue concomitante con el apoyo de la política social a los estratos más humildes. Esto se combinó con la caída en la participación del decil superior. Esta tendencia continuó durante el resto de años de la serie de datos.

En cuanto al impacto de estas políticas públicas relacionadas con el gasto social sobre la pobreza, conviene resaltar también que, a pesar de que muchos de estos programas sociales comentados se concentraron en los segmentos de población de menores ingresos y contribuyeron a mejorar la situación de carencias en las coberturas básicas de salud, educación y servicios de la vivienda, la pobreza no ha disminuido, según las estimaciones oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL)¹¹⁵.

En efecto, según estas estimaciones, entre 1992 y 2012, el número de personas en condiciones de pobreza, medidas a través del ingreso, aumentó significativamente, de tal modo que la pobreza alimentaria creció el 24.19% y la de patrimonio se incrementó en un 33.19%. No obstante, los datos evidencian vaivenes, con recrudescimiento de las cifras en tiempos de crisis (1995-1996; 2008-2010) y reducciones en otros períodos de crecimiento moderado de la economía (2004; 2006). . Por otro lado, los datos reflejan que, a pesar de que la pobreza de patrimonio bajó en 0,80 puntos porcentuales entre 1992 y 2012, en términos absolutos el número de pobres aumentó en más de 15 millones de personas. Uno de los datos más significativos es que, en 2012, el 20% de la población mexicana no contaba con los recursos suficientes para acceder a una canasta

¹¹⁵ Entre las funciones asignadas al CONEVAL por la *Ley General de Desarrollo Social* del año 2004 antes mencionada, estuvo crear una nueva medida de la pobreza oficial. Según la metodología oficial para la medición de la pobreza expuesta por el CONEVAL ésta integra dimensiones de carencias y de ingresos, por lo que es conocida como “pobreza multidimensional”. Para sus cálculos utiliza informe del INEGI, con una periodicidad mínima de dos años para información estatal y de cinco años para la desagregación municipal. Para el periodo previo al 2008 no se cuenta con información estadística sobre algunas de las carencias (en particular a lo referido a cohesión social), pero sí sobre la mayor parte de ellas, a saber: rezago educativo, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos a la misma. Visto en: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Que-es-la-medicion-multidimensional-de-la-pobreza.aspx>, consulta realizada el 26 de junio de 2017.

básica alimentaria (cba) con su ingreso corriente, lo que representa ya un factor claro de la desigualdad económica (tabla 4).

Tabla 4
MÉXICO: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR LA DIMENSIÓN DEL INGRESO, 1992-2012
(Número absoluto de pobres, porcentaje)

Años	Pobreza							
	Pobreza Alimentaria (millones)	Pobreza Alimentaria (%)	Pobreza Patrimonio (millones)	Pobreza Patrimonio (%)	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (millones)	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo (%)	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (millones)	Población con ingreso inferior a la línea de bienestar (%)
1992	18,6	21,4	46,1	53,1				
1994	19,0	21,2	47,0	52,4				
1996	34,7	37,4	64,0	69,0				
1998	31,7	33,3	60,7	63,7				
2000	23,7	24,1	52,7	53,6				
2002	20,1	20,0	50,4	50,0				
2004	17,9	17,4	48,6	47,2				
2005	19,0	18,2	48,9	47,0				
2006	15,1	14,0	46,5	42,9				
2008	20,8	18,6	53,4	47,8	18,7	16,8	54,7	49,0
2010	21,5	18,8	58,5	51,1	22,2	19,4	59,6	52,0
2012	23,1	19,7	61,4	52,3	23,5	20,0	60,6	51,6

Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones de CONEVAL, basadas en las Encuestas de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). [Disponible en: <http://www.coneval.org.mx/-Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].

Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo: personas que no pueden adquirir el valor de una canasta alimentaria con su ingreso corriente.

Población con ingreso inferior a la línea de bienestar: personas que no pueden adquirir el valor de la suma de una canasta alimentaria más una canasta de bienes y servicios con su ingreso corriente.

Por ello, puede hablarse del fenómeno de persistencia de la pobreza durante veinte años. Más allá de las reducciones logradas durante breves periodos, se sigue constatando el mantenimiento estructural de la pobreza para una gran parte de la población mexicana.

4. Conclusiones

Del trabajo realizado, cabe extraer una serie de ideas relevantes, que se condensan en las siguientes conclusiones.

Los derechos sociales establecidos en la Constitución mexicana de 1917¹¹⁶ fueron la base de la red de acciones públicas encaminadas a mantener o acrecentar el bienestar social durante todo el período del ISI. Durante ese período el rasgo distintivo de la política social fue la subordinación al imperativo de la industrialización y el crecimiento del país, que fueron variando a lo largo del tiempo. A partir de 1970, estos rasgos estructurales de las políticas sociales posrevolucionarias pusieron de relieve ciertos límites, ya que las políticas sociales habían tenido un carácter urbano y esto había afectado a la población rural. Así, se propusieron entonces cambios en materia de política económica y social con el fin de que al mismo tiempo que se generaba la riqueza, ésta fuera repartida de manera justa entre los diferentes sectores sociales. Se definieron políticas de bienestar en un sentido amplio, que incluyó un conjunto de acciones públicas que directa o indirectamente incidían sobre el nivel de vida de la población, es decir, lo relativo al gasto público en salud, educación, vivienda y seguridad social, además del empleo, el ingreso (y su distribución) y el consumo, como determinantes de la capacidad de autoabastecerse de los medios para cubrir las necesidades fundamentales¹¹⁷.

Durante los sexenios de Luis Echevarría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) se siguió este esquema. Durante aquellos años se produjo una tendencia de mejora relativa de la distribución del ingreso que se iba a revertir en la década de los años ochenta.

Ciertamente, desde los años de 1980, con la instauración del modelo neoliberal en México durante la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) y su consolidación con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se produjeron cambios en el ámbito de la política social. Dichos cambios que se afianzaron durante la década de los años noventa repercutieron en las modalidades de la protección social, eliminándose

¹¹⁶ Conviene tener presente que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo que incluyó una serie de derechos sociales, como fueron los establecidos en los artículos 3º, 27 y 123. Visto en: BARAJAS, GABRIELA, 2007, ob. cit., p. 519.

¹¹⁷ BARAJAS, GABRIELA, 2007, ob. cit., p. 520.

prácticamente todos los subsidios generalizados e instrumentándose políticas focalizadas en los sectores más necesitados, en los pobres extremos, limitadas a las necesidades básicas o mínimas en materia de salud, alimentación y educación, privatizándose todo aquello que se encontraba fuera de tales acciones. El ideal de universalidad en los derechos sociales dejó de tener vigencia, cambiándose por el de aspirar, cuando mucho, a la asistencia básica de los más necesitados. La pobreza no era un problema relacionado con la redistribución sino con la incapacidad de los pobres para incorporarse en las dinámicas del mercado. En definitiva, se produjo un auténtico cambio de paradigma.

Con los llamados “ajustes estructurales” proliferaron los discursos para legitimar estas transformaciones de la política social. Durante aquellos años se popularizaron términos como *eficacia*, *competitividad*, *focalización*, *descentralización*, *transferencias condicionadas*, *corresponsabilidad*, etc., promovidos por instancias como el BM y el BID, y tan incardinados en la lógica neoliberal. En todos estos conceptos, con matices diferentes, subyacía un común interés por reducir el papel del Estado. Frente a la concepción del Estado como *responsable directo* y *proveedor* de los servicios sociales, se pasó al *compromiso* con el bienestar del pueblo, pero garantizando la *eficacia* de los programas sociales y *corresponsabilizando* a otros actores sociales, tanto públicos como *privados* y, en última instancia, a toda la sociedad.

Por otro lado, en aquel período, dentro de los esfuerzos tendentes a consolidar el modelo neoliberal, tanto la administración salinista como después la de Zedillo pusieron llevaron a cabo una profunda desregulación y profundizaron el proceso de privatización del sector paraestatal de la economía, con la desincorporación acelerada de un gran número de empresas paraestatales.

El impacto sobre la desigualdad de estos hechos fue palpable. El proceso de privatizaciones por venta al sector privado provocó una importante recomposición de los grupos de poder económico. Así, desde el año 1984 hasta el año 2000, el mayor porcentaje de la mejora del ingreso de los hogares fue a parar a los bolsillos del decil superior (véase tabla 3). El crecimiento de la inequidad empezó a justificarse por la falta de recursos públicos para la inversión social. La pobreza no era un problema relacionado con la redistribución sino con la incapacidad de los pobres para incorporarse en las dinámicas del mercado.

La nueva política social puesta en práctica por el gobierno del PAN que asumió el poder en el año 2000, que privilegió la focalización y la condicionalidad de las transferencias monetarias y aumentó el gasto social, pudo influir en la evolución de la inequidad a partir de entonces, que se situó por debajo de los años precedentes, al tener un papel estabilizador en el flujo de ingreso de los hogares de las capas inferiores.

Por último, cabe resaltar que, a pesar de que muchos de estos programas se concentraron en los segmentos de población de menores ingresos y contribuyeron a mejorar la situación de carencias en las coberturas básicas de salud, educación y servicios de la vivienda, la pobreza no ha disminuido en México, según las estimaciones oficiales del CONEVAL. Según este organismo, entre 1992 y 2012, el número de personas en condiciones de pobreza, medidas a través del ingreso, aumentó significativamente. No obstante, los datos evidencian vaivenes, con recrudescimiento de las cifras en tiempos de crisis (1995-1996; 2008-2010) y reducciones en otros períodos de crecimiento moderado de la economía (2004; 2006). Puede hablarse, pues, del fenómeno de persistencia de la pobreza durante veinte años.

Bibliografía

- ADELANTADO, JOSÉ; NOGUERA, JOSÉ A.; RAMBLA, XAVIER Y SÁEZ, LUIS., “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica” en ARTEAGA BASURTO, CARLOS Y SOLÍS SAN VICENTE, SILVIA (COORD.), *La política social en la transición*, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM-Plaza y Valdés, 2006, pp. 42-83.
- ALMEIDA, CELIA MARÍA DE, “Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: Algunas lecciones de los años ochenta y noventa”, *Cad. Saúde Pública*, Volumen 4, número 18, 2002, p. 919. [Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v18n4/10176.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2001, pp. 6-7. Disponible en: <http://documentos.banco-mundial.org/curated/es/509031468137396214/pdf/226840SPANISH0WDR0200002001.pdf>, consulta realizada el 27 de junio de 2017].
- BARAJAS, GABRIELA, “Las políticas de administración de la pobreza en México: ayer y hoy”, *Foro Internacional*, Volumen 42, Número 1 (167), enero-marzo 2002, pp. 63-98. [Disponible en: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/90506732/administracion - pobreza%20%282%29.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/90506732/administracion-pobreza%20%282%29.pdf), consulta realizada el 21 de junio de 2017].
- “Una reflexión sobre la Ley General de Desarrollo Social”, en Grupo parlamentariod el PRD en la LLX Legislatura de la Cámara de los Diputados del Congreso de la Unión, *La Reforma del Estado en blanco y negro. Agenda para la reforma del Estado*, México, 2007.
- BARBA SOLANO, CARLOS, *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*, Tesis doctoral, Universidad de Guadalajara y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2003, pp. 684-686.

- *Régimen de bienestar y reforma social en México*, Serie Políticas Sociales, CEPAL, División de Desarrollo Sociales, Santiago de Chile, 2004, p. 27. [Disponible en: [http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14710/original/-Regimen de Bienestar - y Reforma Social- en Mexico.pdf](http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14710/original/-Regimen_de_Bienestar_y_Reforma_Social-en_Mexico.pdf), consulta realizada el 15 de julio de 2017].
- BÉJAR, RAÚL NAVARRO Y HERNÁNDEZ BRINGAS, HÉCTOR (COORDS.), *Población y desigualdad social en México*, México, D.F., CRIM-UNAM, 1993, pp. 235-245.
- BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, D.F., El Colegio de México, 1996.
- “Seguridad social y desigualdad: 1910-2010”, en CORTES, FERNANDO Y DE OLIVEIRA, ORLANDINA, *Los grandes problemas de México: Desigualdad social*, México, D.F., El Colegio de México, 2010, pp. 181-209.
- BRACHET-MÁRQUEZ, VIVIANE y SHERRADEN, MARGARET, “Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990)”, *Estudios sociológicos*, Volumen XI, número 32, 1993, pp. 331- 364. [Disponible en: http://biblioteca.colmex.mx/revistas/xserver/index.php?request=%20Brachet-M%20C3-%20A1rquez%20Viviane&find_code=wau, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- CALDERÓN ORTIZ, GILBERTO, “Políticas públicas y pobreza en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006)”, en VARGAS LARIOS, GERMÁN (coord.), *Políticas públicas de nueva generación: una visión crítica*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, D.F., 2008, pp. 221-249.
- CARDOZO BRUM, MYRIAM IRMA, “Neoliberalismo y eficiencia de los programas sociales en México”, *Política y Cultura*, Número 24, otoño, 2005, p. 170. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/-articulo.oa?id=26702408>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].
- CENTENO, MIGUEL ÁNGEL, “La revolución salinista. La crisis de la tecnocracia en México”, *Nueva Sociedad*, Número 152, noviembre-diciembre 1997, pp. 89-90. [Disponible en: http://www.nuso.org/-upload/-articulos/2641_1.pdf, consulta realizada el 20 de junio de 2017].
- CONDE RUIZ, J. IGNACIO Y PROFETA, PAOLA, “What Social Security: Beveridgean or Bismarckian?”, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, *documento de trabajo 2003-16*, 2003, pp. 4-8. [Disponible en: http://morgana.unimore.it/-bertocchi_graziella/conferences/fiesole/fiesole-profeta.pdf, consulta realizada el 20 de junio de 2017].
- CORDERA CAMPOS, ROLANDO y LOMELI, LEONARDO, *La política social moderna: evolución y perspectivas. Resumen ejecutivo y consideraciones finales*, Cuadernos de Desarrollo Humano, número 26, México, Secretaría de Desarrollo Social, julio de 2005.
- CORDERA CAMPOS, ROLANDO Y LOMELÍ VANEGAS, LEONARDO, “México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)”, en CEPAL/FAO/RIMISP, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, agosto 2003, p. 210. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/-11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulta realizada el 23 de junio de 2017].
- CORTÉS CÁCERES, FERNANDO, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, México, D.F, Siglo XXI Editores, 2000a.
- *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, México, D.F., Ciesas y Miguel Ángel Porrúa, México, 2000b.
- “Acerca de la reforma y la desigualdad económica”, en Alicia Ziccardi, Alicia (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001, pp. 199-244. [Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029065501/10salles.pdf>, consulta realizada el 20 de enero de 2018].
- “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”. *ECONOMÍAunam*, Volumen 10, Número 29, 2013, pp. 12–34. [Disponible en: <http://www.economia.unam.mx/>

- [publicaciones/nueva/econunam/29/02cortez.pdf](#), consulta realizada el 16 de mayo de 2017].
- CORTEZ, CARLOS; LANDÁZURI, GISELA Y MORENO, PATRICIA, “Múltiples máscaras para un solo rostro. El Pronasol en el medio rural”, *Política y Cultura*, número 3, invierno, 1993, p. 147. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700310.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- ENGEL, EDUARDO M. R. A.; GALETOVIC, ALEXANDER Y RADDATZ, CLAUDIO E., “Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic”, *Journal of Development Economics*, Volumen 59, Número 1, 1999, pp. 155–192. [Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/RaddatzTaxesIncomeDistributionJDE.pdf>, consulta realizada el 26 de marzo de 2018].
- ESPINOSA, JUAN GUILLERMO, *Economía Neoliberal versus Economía Social en América Latina*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, 2001.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP 2001)*, Washington, D.C., 2001, p. 71. [Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/-esl/pdf/all.pdf>, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].
- GÓMEZ SERRANO, PEDRO JOSÉ Y BUENDÍA GARCÍA, LUIS, “La crisis y los Estados de bienestar en Europa”, *Documento de Trabajo 8.3 VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*, Fundación FOESSA, 2014, p. 11. [Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153256_1506.pdf, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].
- GRIFFITH-JONES, STEPHANY, “La crisis del peso mexicano”, *Revista de la CEPAL*, número 60, diciembre 1996, p. 166. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12041/-060151170_es.pdf?sequence=1, consulta realizada el 26 de enero de 2018].
- JUSIDMAN, CLARA, “Desigualdad y política social en México”, *Nueva Sociedad*, Número 220, marzo-abril de 2009, pp. 190-206. [Disponible en: http://nuso.org/media/articles/-downloads/3602_1.pdf, consulta realizada el 16 de julio de 2017].
- KORPI, WALTER Y PALME, JOAKIM, “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95”, *American Political Science Review*, Vol, 97, N° 3, 2003, pp. 425-446. [Disponible en: <http://www.vanneman.umd.edu/socy789b/-korpip03.pdf>, consulta realizada el 5 de julio de 2017].
- HUETE GARCÍA, MARÍA ÁNGELES Y HUETE GARCÍA, AGUSTÍN, “Gasto público de las administraciones públicas en materia de discapacidad en España”, *Observatorio Estatal de la Discapacidad*, 2014. [Disponible en: <http://observatoriodeladiscapacidad.info/-attachments/article/49/Sistema%20Gasto%20Es-tatal%20v3.3.pdf>, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].
- LUSTIG, NORA, “Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995”, *Revista de la CEPAL*, número 61, 1997, pp. 39-61. [Disponible en: <http://www.cepal.org/cgibin/-getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/0/19160/P19160.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>, consulta realizada el 26 de enero de 2018].
- LUSTIG, NORA Y ROS, JAIME, “Country Study: México”, en WORLD INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ECONOMICS RESEARCH (WIDER), *Stabilization and Adjustment Programmes and Policies*, United Nations University, Helsinki, marzo, 1987, p. 67. [Disponible en: http://www.wider.unu.edu/publications/en_GB/index-revised-2010/, consulta realizada el 2 de febrero de 2017].
- MACÍAS TUBILLA, KARIME, *El estado mexicano y su combate a la vulnerabilidad social del tipo familiar: un análisis de eficiencia del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Departamento de Economía Aplicada IV, Madrid, 2014, p. 97. [Disponible en: <http://eprints.ucm.es/30980/1/T36187.pdf>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].

- MARTÍNEZ, RODRIGO Y COLLINAO, MARÍA PAZ, *Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*, Serie Manuales, 65, Santiago de Chile, CEPAL, 2010. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5513/1/LC13171-P_es.pdf, consulta realizada el 25 de marzo de 2018].
- MEDINA PEÑA, LUIS, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- MEYER, LORENZO, “La visión general”, en MEYER, LORENZO y BIZBERG, ILÁN (coord.), *Una historia contemporánea de México 1. Transformaciones y permanencias*, El Colegio de México, Editorial Océano, 2003, pp. 13-31.
- MEYER, LORENZO y BIZBERG, ILÁN (coord.), *Una historia contemporánea de México 1. Transformaciones y permanencias*, El Colegio de México, Editorial Océano, 2003.
- MOLINA MORALES, AGUSTÍN; GUARNIDO RUEDA, ALMUDENA Y AMATE FORTES, IGNACIO, “Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea”, *eXtoikos*, Número 9, 2013, pp. 11-12. [Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=1128874>, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].
- MORENO SALAZAR, PEDRO; ORTIZ GUERRERO, CLAUDIA Y MARRUFO HEREDIA, EDUARDO, “Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México”, *Sociológica*, Volumen. 19, número 54, enero-abril, 2004, p. 57. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3050/305026633003.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- NAVARRO, VICENÇ (ed.), *Neoliberalism, globalization, and inequalities: consequences for health and quality of life*. Amityville, New York: Baywood Publishing, 2007.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Social Expenditure 1980-2003: Interpretative Guide of SOCX*, 2007, p. 7. [Disponible en: http://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf, consulta realizada el 26 de marzo de 2018].
- RAMÍREZ LÓPEZ, BERENICE P., “La política social del gobierno mexicano”, en KATZ, CLAUDIO *et al.*, *La crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de economía política*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012, pp. 331-349. [Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121018040219/LacrisiscapitalistamundialyAméricaLatina.pdf>, consulta realizada el 15 de diciembre de 2017].
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, KATYA, “¿Neo o post-neoliberalismo en la política social de México? Una comparación entre las estrategias de política seguidas durante la década del 2000 y la ¿nueva? Estrategia del sexenio priísta (2012-2018)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, enero-junio 2014, p. 185. [Disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/Revistamexicanadeanalisispoliticoyadministracionpublica/2014/vol3/no1/8.pdf>, consulta realizada el 25 de junio de 2017].
- ROJAS GUTIÉRREZ, CARLOS, *Solidaridad a debate*, El Nacional, México, 1991.
- “El Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo”, *Comercio Exterior*, Volumen 42, Número 5, México, D.F., mayo de 1992, pp. 440-448. [Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/258/5/RCE5.pdf>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].
- ROMÁN MORALES, LUIS IGNACIO Y VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, “Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en México: el combate contra la pobreza y desigualdad”, en JACOB, OLAF (ed.), *Pobreza, Desigualdad de Oportunidades y Políticas Públicas en América Latina*, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012, p. 114. [Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf, consulta realizada el 25 de junio de 2017].
- ROMERO SOTELO, MARÍA EUGENIA, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, Universidad de Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2016.
- ROS, JAIME Y LUSTIG, NORA CLAUDIA, *Trade and Financial Liberalization with Volatile Capital Inflow: Macroeconomic Consequences and Social Impacts in Mexico during the 1990s*, Working Paper número 18, New York, Centre For Economic Policy Analysis, febrero, 2000. [Disponible en: <http://www.economicpolicyresearch.org/s->

- cepa/publications/workingpapers/-2000/cepa0118.pdf, consulta realizada el 26 de enero de 2018].
- RUEDA PEIRO, ISABEL, *México: crisis, reestructuración económica, social y política, 1982-1996*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1998.
- SACHS, JEFFREY; TORNELL, AARON Y VELASCO, ANDRÉS, *The Collapse of the Mexican Peso. What Have We Learned?* Working Paper n° 5142, National Bureau of Economic Research, Cambridge, June 1995.
- SÁNCHEZ VARGAS, GUSTAVO, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1963.
- SCOTT, JOHN, “México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)”, en CEPAL/FAO/RIMISP, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*, Santiago de Chile, agosto 2003, pp. 216. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6553/S037467_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulta realizada el 23 de junio de 2017].
- SEDESOL, “Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres. Principales características y orientaciones estratégicas”. [Disponible en: http://cca.org.mx/cca/web/ventana/ligas/programa_progres_a.htm, consulta realizada el 25 de junio de 2017].
- SHARPE, LAWRENCE J., “The growth and decentralisation of the modern democratic state”, *European Journal of Political Research*, Volumen 16, Número 4, julio 1988, p. 368. [Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/-doi/10.1111/j.14756765.1988.tb00158.x/abstract>, consulta realizada el 26 de junio de 2017].
- SOJO, ANA, “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de la Cepal*, número 91, abril 2007, p. 113. [Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11173/1/91111131E_es.pdf, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- SOLIMANO, ANDRÉS, “Crecimiento, justicia distributiva y política social”, *Revista de la CEPAL*, Número 65, 1998, p. 40. [Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/revista-Cepal/Sp/065031044.pdf>, consulta realizada el 1 de junio de 2017].
- SPALDING, ROSE J., “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia”, *Estudios Sociológicos*, Volumen III, Número 8, 1985, pp. 338. [Disponible en: http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42C_RVAVX85JGRGTL5.pdf, consulta realizada el 21 de junio de 2017].
- STIGLITZ, JOSEPH E., *La economía del sector público*, tercera edición, traducción de M^a Esther Rabasco y Luis Toharia, Barcelona, Antoni Bosch editor, 2003.
- TELLO, CARLOS, “La crisis en México. Saldos y opciones”, *Revista de la Universidad de México*, Número 415, agosto 1985, pp. 3-10. [Disponible en: http://132.247.1.5/revista/revistaum/-ojs_rum/index.php/rum/issue/view/593, consulta realizada el 26 de febrero de 2015].
- THE WORLD BANK, *World Development Report: Poverty*, Oxford University Press, Washington, D.C., 1990, p. 3. [Disponible en: <http://documentos.banco-mundial.org/curated/es/424631468163162670/pdf/PUB85070REPLACEMENT0WDR01990.pdf>, consulta realizada el 23 de junio de 2017].
- TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, “Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos”, *Revista Problemas del Desarrollo*, Volumen 182, Número 46, julio-septiembre 2015, pp. 41-65. [Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030170361500022X#bib0185>, consulta realizada el 16 de junio de 2017].
- URIBE GÓMEZ, MÓNICA, “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen XVIII, Número 52, septiembre-diciembre de 2011, pp. 37-75. [Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13821307002>, consulta realizada el 22 de enero de 2016].
- VALENCIA LOMELÍ, ENRIQUE, “Políticas Sociales y Estrategias de Combate a la pobreza. Hacia una agenda de Investigación. Notas para la discusión”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México (COLMEX), Vol. XXI, Núm. 61, enero-abril 2003, pp. 105-133. [Disponible

en: <http://estudiossociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/529/529>, consulta realizada el 27 de marzo de 2018].

- “México: Un siglo tras los pobres”, *ponencia presentada en el XIII Foro Mundial la Responsabilidad Social Corporativa*, Guadalajara, junio 2007, p. 9. [Disponible en: <http://www.iajbs.org/resources/108.pdf>, consulta realizada el 22 de junio de 2017].
- WILLIAMSON, JOHN, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, en GUITIÁN, MANUEL Y MUNS, JOAQUIM (DIR.), *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Colección Estudios e Informes, Número 15, Barcelona, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, 1999, pp. 67-117.

Normas de edición de Documentos de Trabajo del IELAT

Tipos y tamaños de letra

En el cuerpo del texto, Arial, tamaño 11 o Times New Roman, tamaño 12.

Para las notas a pie de página y los encabezados, en caso de que los haya, Arial 9 o Times New Roman 10.

Los títulos de introducción, capítulos y conclusiones irán en Arial 13 o Times New Roman 14, mientras que los títulos del resto de epígrafes irán en Arial 11 o Times New Roman 12.

Todos los títulos y epígrafes irán en negrita, pero no se utilizarán ni negritas ni cursivas para subrayar palabras en el texto, sino comillas.

En ningún caso se utilizarán subrayados.

Irán en cursiva todas las palabras en otros idiomas.

Las palabras que sean cita textual de otros autores irán en cursiva o entrecomilladas.

Párrafos

Dos opciones:

1. A espacio uno y medio, con espacio entre párrafo de 12 puntos.
2. A espacio doble, sin espacio entre párrafos y con sangría izquierda en la primera línea de cada párrafo.

El texto irá justificado a izquierda y derecha. Los subtítulos deberán ubicarse sobre la izquierda sin numeración, letras ni símbolos, con la misma letra del cuerpo central y separado con doble espacio del párrafo anterior.

Notas a pie de página

Deberán numerarse consecutivamente a lo largo de todo el documento, con numeración arábiga y en letra. Irán en Arial, tamaño 9 o Times New Roman, tamaño 10.

Las notas a pie de página deberán justificarse a izquierda y derecha, con interlineado sencillo y sin espacio entre párrafos ni entre notas. Las llamadas a pie de página se colocarán antes de los signos de puntuación.

Referencias bibliográficas y documentales

Se seguirá el estilo de citación de Chicago.

a. En el texto

En notas a pie de página. Poner la llamada al pie tras la cita textual o intertextual, antes del signo de puntuación en caso de que lo haya. Al pie, se pondrá el apellido o apellidos del autor y el título completo de la obra citada. A continuación, es obligatorio poner el/los número/s de página/s de la referencia tomada si es cita textual y si es intertextual es también conveniente ponerlo. Puede utilizarse *Ibid* o *Ibidem* si las citas son consecutivas, pero nunca Op cit.

b. En la bibliografía final

LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. Título de la obra en cursiva. Lugar: Editorial, Año. Ejemplo:
Soto Carmona, Álvaro. *Transición y cambio en España, 1975-1996*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

CAPÍTULO DE LIBRO:

Apellido o apellidos, Nombre. «Título». En Título de la obra en cursiva, editado por Nombre y Apellido o Apellidos, números de páginas que ocupa el capítulo. Lugar: Editorial, año.

Ejemplo:

Del Campo García, Esther. «Estado y sociedad en el Chile postautoritario: el proyecto de Ley de Bases de Participación ciudadana en la Gestión Pública». En Chile. Política y modernización democrática, editado por Manuel Alcántara Saez y Letizia M. Ruiz Rodríguez, 199-231. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2006.

ARTÍCULO:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título del artículo entre comillas». Nombre de la revista, volumen, número, año, páginas. Ejemplo:

Ros Ferrer, Violeta. “Narrativas de La Transición.” *Kamchatka: Revista de Análisis Cultural*, no. 4 (2014): 233–55.

WEB:

Institución/Apellido o Apellidos. «Título», año. Disponible en, fecha de última consulta: Ejemplo:

Gobierno de Chile. «Informe Rettig». Disponible en, <http://www.gob.cl/informe-rettig/>, fecha de última consulta: 15-02-2016.

TESIS Y TESINAS:

Apellido o Apellidos, Nombre. «Título». Universidad, Año. Ejemplo:

González Ayuso, Yurena. «Transiciones democráticas: Chile y España en perspectiva comparada, 1976-1990». Trabajo fin de máster, Universidad de Alcalá, 2014.

MANUSCRITOS, PONENCIAS O CONFERENCIAS NO PUBLICADAS:

Apellidos, Nombre. «Título». Título del seminario o de congreso, Lugar, Fecha. Ejemplo:
Escribano Roca, Rodrigo, y Yurena González Ayuso. «Utilización de bases de datos: clave para la iniciación investigadora y la recopilación bibliográfica». Seminario presentado en Seminarios del IELAT, Universidad de Alcalá, 9 de diciembre de 2015.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

La publicación de los documentos de trabajo estará sujeta a la evaluación por la Comisión Editorial y el Equipo de Edición de Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Latinoamericanos.



Los documentos pueden estar escritos en castellano, portugués o inglés y no deben superar las 35 páginas.

Se enviarán por correo electrónico a la siguiente dirección: ielat@uah.es

Los DT se publicaran en formato digital en la página web del IELAT y al mismo tiempo en formato papel.

Guía para el desarrollo del DT

Presentación

En ella debe aparecer la siguiente información:

- Título del documento de trabajo en mayúsculas
- Nombre de autor/a
- Institución a la que pertenece el autor/a
- Breve resumen cv del autor/a- Entre 30-50 palabras máximo
- Contacto postal y electrónico del autor/a
- Agradecimientos si corresponde

Resumen del DT: Resumen del documento de trabajo (150-200 palabras) en castellano y en inglés.

Palabras clave seleccionadas (3-5) en castellano y en inglés.

Cuerpo del Documento de Trabajo

Debe constar de los siguientes apartados:

- Introducción
- Desarrollo: Se recomienda que cada apartado esté bien identificado con sus correspondientes capítulos, subcapítulos, etc. con la debida numeración si corresponde.
- Conclusiones
- Anexos si corresponde

Colección de Documentos de Trabajo del IELAT

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos. Una visión comparativa de la independencia*. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica*. Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007)*. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados*. Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español*. Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962)*. Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina*. Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008)*. Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008)*. Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939)*. Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994)*. Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*. Abril 2010.

DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980-2006*. Mayo 2010.



DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vásquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero 2011.

DT 24: Daniel Díaz- Fuentes y Julio Revuelta, *Crecimiento, gasto público y Estado de Bienestar en América Latina durante el último medio siglo*. Marzo 2011.

DT 25: Vanesa Ubeira Salim, *El potencial argentino para la producción de biodiésel a partir de soja y su impacto en el bienestar social*. Abril 2011.

DT 26: Hernán Núñez Rocha, *La solución de diferencias en el seno de la OMC en materia de propiedad intelectual*. Mayo 2011.

DT 27: Itxaso Arias Arana, Jhonny Peralta Espinosa y Juan Carlos Lago, *La intrahistoria de las comunidades indígenas de Chiapas a través de los relatos de la experiencia en el marco de los procesos migratorios*. Junio 2011.

DT 28: Angélica Becerra, Mercedes Burguillo, Concepción Carrasco, Alicia Gil, Lorena Vásquez y Guido Zack, *Seminario Migraciones y Fronteras*. Julio 2011.

DT 29: Pablo Rubio Apiolaza, *Régimen autoritario y derecha civil: El caso de Chile, 1973-1983*. Agosto 2011.

DT 30: Diego Azqueta, Carlos A. Melo y Alejandro Yáñez, *Clean Development Mechanism Projects in Latin America: Beyond reducing CO2 (e) emissions. A case study in Chile*. Septiembre 2011.

DT 31: Pablo de San Román, *Los militares y la idea de progreso: la utopía modernizadora de la revolución argentina (1966-1971)*. Octubre 2011.

DT 32: José Manuel Azcona, *Metodología estructural militar de la represión en la Argentina de la dictadura (1973-1983)*. Noviembre 2011.

DT 33: María Dolores Almazán Ramos, *El discurso universitario a ambos lados del Atlántico*. Diciembre 2011.

DT 34: José Manuel Castro Arango, *La cláusula antisubcapitalización española: problemas actuales*. Enero 2012.

DT 35: Edwin Cruz Rodríguez, *La acción colectiva en los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador: una perspectiva comparada*. Febrero 2012.

DT 36: María Isabel Garrido Gómez (coord.), *Contribución de las políticas públicas a la realización efectiva de los derechos de la mujer*. Marzo 2012.

DT 37: Javier Bouzas Herrera, *Una aproximación a la creación de la nación como proyecto político en Argentina y España en los siglos XIX y XX. Un estudio comparativo*. Abril 2012.

DT 38: Walther L. Bernecker, *Entre dominación europea y estadounidense: independencia y comercio exterior de México (siglo XIX)*. Mayo 2012.

DT 39: Edel José Fresneda, *El concepto de Subdesarrollo Humano Socialista: ideas nudo sobre una realidad social*. Junio 2012.

DT 40: Sergio A. Cañedo, Martha Beatriz Guerrero, Elda Moreno Acevedo, José Joaquín Pinto e Iliana Marcela Quintanar, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Historia*. Julio 2012.

DT 41: Nicolás Villanova, *Los recuperadores de desechos en América Latina y su vínculo con las empresas. Un estudio comparado entre diferentes países de la región y avances para la construcción de una hipótesis*. Agosto 2012.

DT 42: Juan Carlos Berganza, María Goenaga Ruiz de Zuazu y Javier Martín Román, *Fiscalidad en América Latina. Monográfico Economía*. Septiembre 2012.

DT 43: Emiliano Abad García, *América Latina y la experiencia postcolonial: identidad subalterna y límites de la subversión epistémica*. Octubre 2012.

DT 44: Sergio Caballero Santos, *Unasur y su aporte a la resolución de conflictos sudamericanos: el caso de Bolivia*. Noviembre 2012.

DT 45: Jacqueline Alejandra Ramos, *La llegada de los juristas del exilio español a México y su incorporación a la Escuela Nacional de Jurisprudencia*. Diciembre 2012.

DT 46: Maíra Machado Bichir, *À guisa de um debate: um estudo sobre a vertente marxista da dependencia*. Enero 2013.

DT 47: Carlos Armando Preciado de Alba. *La apuesta al liberalismo. Visiones y proyectos de políticos guanajuatenses en las primeras décadas del México independiente*. Febrero 2013.

DT 48: Karla Annett Cynthia Sáenz López y Elvin Torres Bulnes, *Evolución de la representación proporcional en México*. Marzo 2013.

DT 49: Antônio Márcio Buainain y Junior Ruiz Garcia, *Roles and Challenges of Brazilian Small Holding Agriculture*. Abril 2013.

DT 50: Angela Maria Hidalgo, *As Influências da Unesco sobre a Educação Rural no Brasil e na Espanha*. Mayo 2013.

DT 51: Ermanno Abbondanza, *“Ciudadanos sobre mesa”. Construcción del Sonorense bajo el régimen de Porfirio Díaz (México, 1876-1910)*. Junio 2013.

DT 52: *Seminario Internacional: América Latina-Caribe y la Unión Europea en el nuevo contexto internacional*. Julio 2013.

DT 53: Armando Martínez Garnica, *La ambición desmedida: una nación continental llamada Colombia*. Agosto 2013.

DT 55: Beatriz Urías Horcasitas, *El nacionalismo revolucionario mexicano y sus críticos (1920-1960)*. Octubre 2013.

DT 56: Josep Borrell, *Europa, América Latina y la regionalización del mundo*. Noviembre 2013.

DT 57: Mauren G. Navarro Castillo, *Understanding the voice behind The Latino Gangsters*. Diciembre 2013.

DT 58: Gabriele Tomei, *Corredores de oportunidades. Estructura, dinámicas y perspectivas de las migraciones ecuatorianas a Italia*. Enero 2014.

DT 59: Francisco Lizcano Fernández, *El Caribe a comienzos del siglo XXI: composición étnica y diversidad lingüística*. Febrero 2014.

DT 60: Claire Wright, *Executives and Emergencies: Presidential Decrees of Exception in Bolivia, Ecuador, and Peru*. Marzo 2014.

DT 61: Carlos de Jesús Becerril H., *Un acercamiento a la historiografía sobre las instituciones jurídicas del Porfiriato, 1876-1911*. Abril 2014.

DT 62: Gonzalo Andrés García Fernández, *El pasado como una lección del presente. Una reflexión histórica para el Chile actual*. Mayo 2014.

DT 63: Cecilia A. Fandos, *Tierras comunales indígenas en Argentina. Una relectura de la desarticulación de la propiedad comunal en Jujuy en el siglo XIX*. Junio 2014.

DT 64: Ramón Casilda Béjar, *América Latina y las empresas multilaterales*. Julio 2014.

DT 65: David Corrochano Martínez, *Política y democracia en América Latina y la Unión Europea*. Agosto 2014.

DT 66: Pablo de San Román, *Participación o ruptura: la ilusión del capitalismo sindical en la Argentina post- peronista*. Septiembre 2014.

DT 67: José Joaquín Pinto Bernal, *Los orígenes de la deuda pública en Colombia*. Octubre 2014.

DT 68: Fernando Martín Morra, *Moderando inflaciones moderadas*. Noviembre 2014.

DT 69: Janete Abrão, *¿Como se deve (re)escrever a História nacional?* Diciembre 2014.

DT 70: Estela Cristina Salles y Héctor Omar Noejovich, *La transformación política, jurídica y económica del territorio originario del virreinato del Perú, 1750-1836*. Enero 2015.

DT 71: M^o Isabel Garrido Gómez, J. Alberto del Real Alcalá y Ángeles Solanes Corella, *Modernización y mejora de la Administración de Justicia y de la operatividad de los jueces en España*. Febrero 2015

DT 72: Guido Zack, *El papel de las políticas públicas en los períodos de crecimiento y desaceleración de América Latina*. Marzo 2015.

DT 73: Alicia Gil Lázaro y María José Fernández Vicente, *Los discursos sobre la emigración española en perspectiva comparada, principios del siglo XX- principios del siglo XXI*. Abril 2015.

DT 74: Pablo de San Román, *Desconfianza y participación: la cultura política santafesina (Argentina, 2014)*. Mayo 2015.



DT 75: María Teresa Gallo, Rubén Garrido, Efraín Gonzales de Olarte y Juan Manuel del Pozo, *La cara amarga del crecimiento económico peruano: Persistencia de la desigualdad y divergencia territorial*. Junio 2015.

DT 76: Leopoldo Gamarra Vílchez, *Crisis económica, globalización y Derecho del Trabajo en América Latina*. Julio 2015.

DT 77: Alicia Gil Lázaro, Eva Sanz Jara e Inmaculada Simón, *Universalización e historia. Repensar los pasados para imaginar los futuros*. Agosto 2015.

DT 78: Sonia Oster Mena, *Corporate Diplomacy in the EU. The strategic corporate response to meet global challenges*, Septiembre 2015

DT 79: Edgar Záyago Lau, Guillermo Foladori, Liliana Villa Vázquez, Richard P. Appelbaum y Ramón Arteaga Figueroa, *Análisis económico sectorial de las empresas de nanotecnología en México*, Octubre 2015.

DT 80: Yurena González Ayuso, *Presente y pasado de la transición española. Un estado de la cuestión pertinente*, Noviembre 2015.

DT 81: Janet Abrao, *Construções discursivo-ideológicas e históricas da identidade nacional brasileira*, Diciembre 2015.

DT 82: Guido Zack, *Una aproximación a las elasticidades del comercio exterior de la Argentina*, Enero 2016.

DT 83: Rodrigo Escribano Roca, *“Lamentables noticias” Redes de información e imaginación política en la crisis revolucionaria del mundo atlántico. Un análisis micro-histórico del Colegio de Chillán en Chile (1808-1812)*, Febrero 2016.

DT 84: Iván González Sarro, *La calidad de la democracia en América Latina. Análisis de las causas del «déficit democrático» latinoamericano: una visión a través de los casos de Honduras y Paraguay*, Marzo 2016.

DT 85: Carlos de Jesús Becerril Hernández, *“Una vez triunfantes las armas del ejército francés en Puebla”. De las actas de adhesión de la Ciudad de Puebla y de los pueblos en el Distrito de Cholula, 1863*, Abril 2016.

DT 86: Laura Sánchez Guijarro, *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos: Un desafío para Europa todavía pendiente*, Mayo 2016.

DT 87: Pablo Gerchunoff y Osvaldo Kacef, *“¿Y ahora qué hacemos?” La economía política del Kirchnerismo*, Junio 2016.

DT 88: María-Cruz La Chica, *La microhistoria de un desencuentro como soporte de la reflexión antropológica: Trabajo de campo en una comunidad indígena de México*, Julio 2016.

DT 89: Juan Ramón Lecuonaalenzuela y Lilianne Isabel Pavón Cuellar, *Actividad económica e industria automotriz: la experiencia mexicana en el TLCAN*, Agosto 2016.

DT 90: Pablo de San Román, *Continuidades y rupturas en el proceso de cambio social. Comentario a la obra de Pierre Vilar. Iniciación al vocabulario del análisis histórico*, Septiembre 2016.

DT 91: Angelica Dias Roa y Renaldo A. Gonsalvez, *Modelos probabilísticos de severidade para grandes perdas*, Octubre 2016.

DT 92: Gonzalo Andrés García Fernández, *Redes de poder familiares entre el fin del Antiguo Régimen y el nacimiento del Estado-nación. Una visión comparada para Chile y Argentina*, Noviembre 2016.

DT 93: Eduardo Cavieres Figueroa, *Europa-América Latina: política y cultura en pasado-presente*, Diciembre 2016.

DT 94: Mirka V. Torres Acosta, *El mito de Sísifo o el revival de una historia conocida. Chávez, populismo y democracia*, Enero 2017.

DT 95: Aitor Díaz-Maroto Isidro, *Paz sin armas: los procesos de paz vasco y norirlandés con la vista puesta en Colombia*, Febrero 2017.

DT 96: Marvin Vargas Alfaro, *El consensus y el control de convencionalidad de la Corte Internacional de Derechos Humanos. Reflexiones a la luz del caso “Artavia Murillo y otros” contra Costa*, Marzo 2017.

DT 97: Ana Gamarra Rondinel, *Evasion vs. real production responses to taxation among firms: bunching evidence from Argentina*, Abril 2017.

DT 98: J. Eduardo López Ahumada, *Trabajo decente y globalización en Latinoamérica: una alternativa a la desigualdad laboral y social*, Mayo 2017.

DT 99: José Fernando Ayala López, *Historia política de México a través de sus instituciones y reformas electorales, siglo XX. Una propuesta de análisis*, Junio 2017.

DT 100: Juan Pablo Arroyo, *La Política monetaria en la liberalización económica y su impacto en la sociedad. Análisis comparado México y España 1984-2008*, Julio 2017.

DT 101: José Esteban Castro, *Proceso de Monopolización y Formación del Estado: El control del agua en el Valle de México en perspectiva histórica (siglos quince a diecinueve)*, Agosto 2017.

DT 102: Alberto Berríos *et al.*, *Personas en situación sin hogar en León (Nicaragua): definición, número, características y necesidades básicas*, Septiembre 2017.

DT 103: Pablo de San Román, *Razones socioeconómicas de la democracia. Comentario a la obra de Seymour M. Lipset, El hombre político: bases sociales de la política*, Octubre 2017.

DT 104: Ramón Casilda Béjar, *México. Zonas Económicas Especiales*, Noviembre 2017.

DT 105: Dora García Fernández, *Bioética y responsabilidad. El caso de las empresas bioéticamente responsables en México*, Diciembre 2017.

DT 106: Santiago A. Barrantes González, *El derecho de los refugiados en la Unión Europea. Un análisis de la situación de las y los menores de edad no acompañados*, Enero 2018.

DT 107: Sol Lanteri, *Liberalismo, cambios institucionales y derechos de propiedad sobre la tierra. La frontera sur de Buenos Aires (segunda mitad del siglo XIX)*, Febrero 2018.

DT 108: Gerardo Manuel Medina Reyes, *Movimiento de pasajeros a través del Atlántico. Los extranjeros que desembarcaron en el puerto de Veracruz, México, 1825-1848*, Marzo 2018.

DT 109: Iván González Sarro, *La política social en México (1980-2013): alcance e impactos sobre la desigualdad económica y la pobreza*, Abril 2018.



Todas las publicaciones están disponibles en
la página Web del Instituto: www.ielat.com

© Instituto Universitario de Investigación en
Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT
desarrolla contienen información analítica
sobre distintos temas y son elaborados por
diferentes miembros del Instituto u otros
profesionales colaboradores del mismo. Cada
uno de ellos ha sido seleccionado y editado
por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión
Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos
documentos se utilicen y distribuyan con fines
académicos indicando siempre la fuente. La
información e interpretación contenida en los
documentos son de exclusiva responsabilidad
del autor y no necesariamente reflejan las
opiniones del IELAT.

Las propuestas de textos para ser publicados
en esta colección deben ser enviadas a
ielat@uah.es donde serán evaluadas por
pares ciegos.

Instituto Universitario de
Investigación en Estudios
Latinoamericanos
Colegio de Trinitarios
C/Trinidad 1 – 28801
Alcalá de Henares (Madrid)
España
34 – 91 885 2579
ielat@uah.es
www.ielat.com

P.V.P.: 20 €

Con la colaboración de:

