

# EL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL \*

Juan Jesús Estrella Chávez  
Fernando Aguilar Avilés

## Resumen

El artículo aborda una discusión sobre la naturaleza de la actividad estatal y las funciones de las políticas sociales, reconocidas como políticas públicas. Se destaca la importancia de las políticas sociales en la conformación del Estado moderno, en tanto elementos que, además de incidir favorablemente en las condiciones de vida de la población, apuntalar el proceso de acumulación capitalista y legitimar la actividad del propio Estado, coadyuvan a la socialización y reproducción de individuos como ciudadanos y trabajadores, funciones históricamente desarrolladas por esta entidad, que muestran la falta de rigor en el análisis, cuando al Estado se le adjetiva como "neoliberal".

## Abstract

This paper approaches the discussion about the nature of the activities of the State, and the function of social policies, recognized as public policies. It underlines the importance of social policies in the conformation of the Modern State, as they support the process of capital accumulation and the legitimacy of the state's activities, and also contribute to the socialization of individuals as citizens and workers, roles that were historically developed by this entity, which shows the lack of theoretical rigour when it is called "neoliberal".

## Presentación

Desde sus inicios, el Estado moderno<sup>1</sup> y sus instituciones han experimentado una cantidad considerable de transformaciones, siempre en consonancia con el desarrollo del sistema capitalista.

Estos cambios, para su estudio, se podrían reconocer en el análisis

\* Algunas de las ideas de este trabajo son retomadas de Estrella Chávez Juan Jesús, (1999): *Las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal y las demandas de la ciudadanía. El caso de Iztapalapa, 1994-1998*. Tesis de maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora.

<sup>1</sup> La conceptualización del Estado Moderno tiene como fundamento teórico la construcción heurística que sobre él establece Weber, tipo ideal que en este trabajo nos permite identificar funciones de la política social. Por supuesto, la conceptualización no se entiende como categoría exhaustiva, que agrupa las distintas modalidades y perfiles adoptados por el Estado en los siglos XIX y XX.

de los regímenes políticos que se han sucedido en distintas formaciones sociales desde mediados del siglo XIX, o incluso, entre otros, en el conjunto de categorías valorativas que, en ese mismo transcurso de tiempo, el Estado ha colocado como elementos de justificación y legitimación de su proceder.

En este trabajo interesan aquellos cambios que atañen a las políticas públicas y, particularmente, a las sociales de las últimas dos décadas, lo cual nos da pauta para interrogarnos sobre la naturaleza de la actividad estatal y, como corolario, sobre las funciones que históricamente han desempeñado las políticas sociales.

En el desarrollo del artículo ubicamos, en un primer momento, a las políticas sociales dentro de las políticas públicas; más adelante, identificamos la función elemental de la política social y, posteriormente, en un ejercicio de revisión histórica, señalando el papel que jugaron las políticas sociales en la consolidación del Estado moderno capitalista.

Concluimos con algunas reflexiones sobre las modificaciones recientes del Estado capitalista. Particularmente, teniendo siempre como elemento de referencia a la política social, del proceso que se ha entendido como el tránsito del Estado Benefactor, o cualquiera de las modalidades que éste adoptó, al Estado "neoliberal".

Adjetivo, este último, también puesto a discusión, pues a nuestro entender únicamente refleja un desconocimiento absoluto de la naturaleza del Estado moderno y del papel desempeñado por el conjunto de políticas que se enmarcan en la categoría de públicas.

Sirva, entonces, este ejercicio para invitar además a la reconsideración de algunos adjetivos que se le han colgado al Estado —como se verá adelante— con más sustento ideológico que teórico.

## Políticas públicas y políticas sociales

### *a) La política social como parte de las políticas públicas*

Definamos algunas características de las políticas públicas. En primer lugar, éstas se pueden concebir como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

En segundo lugar, es menester distinguir los rasgos particulares de

las políticas públicas: a) éstas se distinguen ante todo por el contenido que les es propio y que no es otro que el trabajo gubernamental (*policy making*) que produce resultados concretos; b) contienen elementos de decisión o de asignación cuya naturaleza deriva de la coerción ejercida por la legítima autoridad de los actores gubernamentales, de este modo, es una regla anunciada verbalmente o por escrito que guía los comportamientos y se presenta como el producto formalizado del sistema político, y c) las políticas públicas dibujan un cuadro de acción, bastante general, formado por la suma de actos singulares, es decir, afectan bien por su contenido o por su efecto, a un público muy diferente. (Alcántara, 1995:45).

En tercer lugar, como lo establece Manuel Alcántara,<sup>2</sup> éstas se deben entender como "productos del sistema político", no como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscritos al ámbito del Estado.

Por último, a decir de Lowi<sup>3</sup> las políticas públicas se presentan bajo cuatro tipos distintos: 1) como políticas regulatorias o reglamentarias que establecen las reglas del comportamiento y cuya principal herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como las multas o incluso la privación de la libertad; 2) como políticas re-distributivas que clasifican a las personas según criterios que le dan o no acceso a ventajas, éstas se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de atención pública; 3) como políticas distributivas que se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos, y 4) como políticas esenciales o constitutivas que definen las reglas sobre las reglas (por ejemplo el código penal) y que sirven a la nación como un todo al entender las necesidades operativas del propio gobierno.

Los primeros tres rasgos y características distinguen las políticas sociales, pero de las modalidades numeradas por Lowi, ¿Dónde encuadran las políticas sociales?

<sup>2</sup> Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, F.C.E. 1995.

<sup>3</sup> Lowi, Theodore, J., "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review*, XXXII, 4, 1972, pp. 228-310. Citado por (Alcántara 1995:49).

Desde una perspectiva teórica se han identificado tres áreas básicas que atañen a la política social y de las que se desprenden igual número de políticas: 1) las políticas de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos (i.e. alimentación, educación, salud y vivienda); 2) las políticas de empleo, con los beneficios ocupacionales que de éstas se derivan (vacaciones, asignaciones familiares, etcétera) y sus arreglos sobre las formas de remuneración; y 3) las políticas fiscales mediante las cuales se financian progresivamente la oferta de servicios sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias.<sup>4</sup>

De aceptar lo enumerado por Titmus las políticas sociales entrarían en el segundo y tercer tipo que establece Lowi, sin embargo, no todos coinciden en la propuesta del primero. Por supuesto, existe consenso en cuanto al reconocimiento de las políticas del primer inciso, para asignarles el adjetivo de sociales, no así en las dos restantes, que la mayoría de autores catalogaría sólo como públicas.

El reconocimiento de las políticas públicas como producto del sistema político, según lo establecido por Alcántara, resultado de una lucha política,<sup>5</sup> desde el momento de su diseño hasta su puesta en práctica política, al parecer nos permitiría identificar el lugar de las políticas sociales.

En apariencia, la referencia fortalecería la definición del conjunto de actividades del primer inciso como sociales, de aquéllas del segundo y tercero, únicamente públicas, por cuanto el papel activo escenificado por los actores privados (iniciativa) en la lucha política por definir el perfil de las últimas, inexistente, por ser monopolio Estado.

No obstante, en las últimas décadas lo que se observaba como un campo exclusivo de la esfera estatal –nos referimos a las políticas alimentarias, educativas, de salud y vivienda, señaladas en el primero de los incisos– se ha abierto paulatinamente a los actores privados.

<sup>4</sup> Titmus, Richard M., *Essays on the Welfare State*; Gran Bretaña, London Allen and Union, 1959, 232 pp.

<sup>5</sup> La administración, el diseño e implementación de las políticas públicas no es un mero acto regulatorio, un simple proceso técnico, en realidad representa todo un trabajo de mediación de intereses del que saldrán ganadores y perdedores; aquellos que se benefician más, otros que se benefician menos o quienes definitivamente resulten perdedores. Al respecto véase el trabajo de Devas Nick y Rakodi, Carole (edit) (1993), *Managing fast growing cities*, England, Longman Scientific and Technical; particularmente el capítulo "Political control of urban planning and management".

La lucha política, implícita en el desarrollo de las políticas públicas, y uno de los actores participantes en ésta, resulta insuficiente como parámetro para determinar qué actividades son plausibles de adjetivar como sociales, pues atendiendo el argumento de quienes no reconocen como tales las políticas de empleo y las fiscales, con sus respectivas derivaciones, concluiríamos la desaparición de las políticas sociales, en tanto el Estado exclusivamente regularía o reglamentaría la actividad de los grupos que producen y administran esos bienes.

Adscribirse tanto a la posición de quienes afirman que el conjunto de políticas sociales señalados en los tres incisos se deben reconocer como sociales, o bien, a la posición de quienes únicamente reconocen con esta categoría al primer conjunto de políticas –posiciones extremas si se considera que hay quienes identifican los primeros dos conjuntos, mas no el tercero como sociales– requiere adoptar una posición que sobrepasa la esfera académica.

Aquí no nos inclinamos hacia ninguna de las posiciones, hacerlo implicaría discurrir sobre nuestra postura. En todo caso, nos queda claro que las políticas sociales se inscriben en la categoría de públicas y, en consecuencia, comparten rasgos en común.

En el siguiente apartado haremos alusión a las funciones de las políticas sociales y creemos que algunas de estas funciones también podrían caracterizar un número considerable de políticas públicas, independientemente de que se reconozcan o no como sociales, sin concluir por ello que las particularidades de estas últimas deban encontrarse indistintamente en el conjunto de las políticas públicas.

Por supuesto, al referirnos a las políticas sociales, sólo nos limitaremos al conjunto de políticas relacionadas a la producción, administración y acceso a los bienes y servicios señalados por Titmus en el primer inciso, a las políticas de alimentación, educación, salud y vivienda, pues en éstas existe el consenso para reconocerlas como tales, lo que no implica coincidir con quienes exclusivamente identifican estas últimas como sociales.

La pregunta que ahora cabe responder es sobre la función de la política social, a ello dedicaremos el siguiente apartado.

#### b) *Las funciones de las políticas sociales*

Generalmente se asocian las políticas sociales con “gastos y acciones

que inciden directamente en el bienestar de la población", <sup>6</sup> concibiéndose como "un conjunto de programas y acciones cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades sociales que están en constante cambio y redefinición". <sup>7</sup>

No obstante, si bien este acercamiento es correcto, por igual se debe reconocer, que ese conjunto de programas y acciones que forman parte de la política social no deben interpretarse como si su único objetivo fuera el bienestar social, pues se sostiene que,

1) todas las otras políticas públicas, que no son definidas convencionalmente como sociales, pueden tener un efecto igual o superior en el bienestar social de la población (Sobrino; Garrocho, 1995:33).

2) la política social presenta una correlación entre la forma de Estado que la promueve y sus objetivos y modos de ejecución, elementos que se asocian a una propuesta económica y política <sup>8</sup> y

3) las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: a) apoyar el proceso de acumulación mediante la reproducción de la fuerza de trabajo; y b) legitimar el orden político. <sup>9</sup>

Estas consideraciones son correctas, pero más aún y teniendo como base de nuestras afirmaciones una mirada sociológica, podemos agregar que las políticas sociales también han sido "el mecanismo fundamental en la solución pragmática de problemas de integración por parte del Estado", <sup>10</sup> una fuerte herramienta de socialización y de reproducción de la población.

<sup>6</sup> Sobrino, Jaime y Garrocho Carlos. *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense, México, 1995, 377 pp.

<sup>7</sup> Perló Cohen, Manuel, (1996). "El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance" en Ortega Carricarté, Carlos y Castillo García Moisés (comp.), *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, DDF, México, 1996, pp15-25.

<sup>8</sup> López Paniagua, Rosalía, "La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS, México, 1990, pp109-133.

<sup>9</sup> Vilas, Carlos M., "De ambulancias hombreros y policías. La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro) en *Las políticas sociales de México en los noventa*; Varios autores, Instituto Mora-UNAM-FLACSO-Plaza y Janes, México, 1996, pp. 111-141.

<sup>10</sup> Barba Solabo, Carlos (1995: 38). "La política social desde una perspectiva sociológica" en *Espiral* núm. 4, U de G. México, sep-dic, pp. 27-41

Así, se reconoce que estas políticas, en un primer nivel, se componen de un grupo de programas y acciones que, sin ser las únicas en este objetivo, procuran un bienestar social, lo cual le permite al Estado obtener un perfil, según su propuesta económica y política.

Así mismo, en un segundo nivel y jerárquicamente por encima de las anteriores, estas políticas apuntalan el proceso de acumulación capitalista y legitiman al propio Estado.

Del mismo modo, habría un tercer nivel en el que también tendría que ubicarse la política social, siendo éste no sólo el sustento de los dos puntos anteriores, sino la función última de la política social, en tanto que el amplio espectro de formas de intervención y de servicios prestados o directamente regulados por el Estado en las sociedades contemporáneas, bajo ese rótulo genérico,

... conforma un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes están orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población ... reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores dotados de un conjunto de capacidades y habilidades físicas, intelectuales y morales.<sup>11</sup>

La anterior la hemos catalogado como la función última de la política social, al reconocer que éstas aparecen junto con el Estado moderno y, como a continuación veremos, coadyuvaron a su consolidación.

## Las políticas sociales en la conformación del Estado moderno

El nacimiento del Estado moderno se acompañó de un conjunto de políticas públicas que posibilitaron su crecimiento y su consolidación posterior. Particularmente, en este proceso, las políticas sociales desempeñaron un papel que fue fundamental. Este argumento no es menor, pues en él subyace la idea de que antes del Estado moderno no existe política social alguna.

<sup>11</sup>Duhau, Emilio, "Estado Benefactor. política social y pobreza" en *Sociológica*, núm. 29; UAM-A, México, sep-dic. 1995, pp. 61-84.

Ciertamente antes del siglo XVIII, es decir, antes de cualquier indicio de consolidación del Estado en Occidente, ya se observa la acción social de distintos grupos que buscan aminorar el fuerte deterioro de las condiciones de vida que presentan amplios sectores de la población, vía la beneficencia o la caridad; no obstante, el conjunto de estas acciones no se pueden considerar como componentes de una política social, pues si bien los actos de beneficencia y caridad de grupos filantrópicos y de órdenes religiosas que se observan entonces buscan auxiliar a los sectores desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, etcétera, estos se articulan en torno a preceptos religiosos, en tanto que se alimenta a los "santos pobres" por "el deber sagrado de la caridad",<sup>12</sup> se cura al enfermo para aliviar el alma "del pecado, de los malos humores o de los descos hostiles",<sup>13</sup> se instruye a los "pobres impíos" la ética cristiana y se da alojamiento al prójimo, en síntesis, "todos los aspectos de la pobreza y la caridad estaban penetrados de un sentido religioso." (Himmelfarb 1988:12).

De este modo, la acción social de estos grupos está motivada por lo que dicta la palabra divina, se espera la recompensa en el más allá; en la acción social de estos grupos está presente el ideal de *trascendencia* que caracteriza toda religión.

Esta época, transita hasta el fondo de una teología escatológica, cultivaba la imagen de la vida terrena como peregrinación y como valle de lágrimas ... los pobres como los ricos, lo eran por "expresa voluntad divina" en este gran teatro del mundo. El sufrimiento representaba una "letra de cambio para la otra vida". La virtud del débil "no podía ser otra que la de la resignación".<sup>14</sup>

La acción del Estado, por el contrario, responde a otra lógica, aquella que demanda el reconocimiento inmediato de individuos terrenales, esto es, por un principio de legitimidad del que requiere esta construcción

<sup>12</sup> Himmelfarb, Gertrude, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*. FCE, México, 1988, 630 pp.

<sup>13</sup> Cruz Rodríguez, María Soledad (1997). "Los hospitales de la ciudad de México: de la caridad cristiana a la seguridad social" en *Sociológica* núm. 4, México-UAM-A, 1997, p. 104.

<sup>14</sup> Las Heras, Patrocinio y Cortajenera, Elvira. *Introducción al bienestar social*, FEAAS, Madrid, 1979, pp.55-56.

humana, lo *inmanente* es el marco de referencia en el que actúa el Estado.

*La trascendencia frente a la inmanencia:* la política social, como forma de actuar estatal, es guiada por el segundo principio, su diseño tienen como fin último el apego de la población de un territorio específico al Estado y no a valores trascendentales, con un Dios todopoderoso y una tierra en el más allá como referente central. Las políticas sociales, en tanto forma de proceder estatal y en consecuencia insertas en un plano secular, están impregnadas del espíritu de la modernidad que caracteriza el periodo que inicia al promediar el siglo XVIII.

Entender la diferencia entre la acción social de ciertos grupos en condición de auxiliar a otros grupos en materia de alimentación, salud, educación o vivienda, que llevan adelante sus tareas guiados por preceptos religiosos, con un ideal de trascendencia espiritual en mente, y la acción social de grupos organizados en torno a parámetros institucionales y racionales que también realizan tareas encaminadas a resolver las carencias en estas mismas áreas, pero bajo un marco secular, no es sólo una postura que pone de manifiesto el aspecto filosófico que subyace en la discusión sobre la política social, es también una manera para empezar a distinguir las características específicas de estas políticas en relación con el Estado moderno, aceptar que la función de la política social no se reduce únicamente a la búsqueda de bienestar social de la población, a la reproducción de la fuerza de trabajo e incluso a la legitimación del orden político, como se mencionó en el apartado previo.

Consideremos, en primer lugar, que entre mediados del siglo XVIII e inicios del siglo XIX presenciamos en la Europa occidental una transformación en la forma de organización de las sociedades, se observa:

... el triunfo no de la "industria" como tal, sino de la industria "capitalista", no de la libertad y la igualdad en general, sino de la "clase media" o sociedad "*bourgeoise*" y liberal; no de la "economía moderna" sino de las economías y Estados en una región geográfica particular del mundo..."<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Hobsbawm, Eric J., *Las revoluciones burguesas*; Barcelona, Labor, 1985, p.16.

Hasta antes de este periodo, estas sociedades desarrollan sus actividades en el ámbito colectivo -con referencia a un territorio-, en la esfera económica -en relación con la producción- o en el ámbito político -respecto a la disputa por el poder- sin dejar en un segundo plano, al momento de ponderar sus acciones, las tradiciones, los lazos de parentesco y las creencias religiosas que subyacen en lo social, lo económico y lo político.

Las transformaciones que comienzan a experimentar grupos ilustrados de la Europa occidental al promediar el siglo XVIII, en términos de las concepciones del mundo de la vida,<sup>16</sup> producirán grandes cambios en las sociedades europeas en la medida de que estos grupos se inserten -via las revoluciones burguesas y la revolución industrial tecnológica- en el *Estado* y en la *empresa capitalista*, respectivamente. El desencantamiento del mundo religioso por parte de algunos grupos humanos, del que derivó una cultura profana en el conjunto de sociedades de la Europa occidental, fue un proceso largo que inició con la asimilación de un comportamiento secular tanto en el *Estado moderno* como en la *empresa capitalista*: no obstante, "la adopción de valores alejados de las formas tradicionales y de los parámetros religiosos por parte de grupos humanos relacionados por adscripción comunitaria y por sus apegos primordiales"<sup>17</sup> fue y continúa siendo un proceso inconcluso.

<sup>16</sup> Hablar de las concepciones del mundo de la vida es un pleonasma, pues por "mundo de la vida" se concibe "... un mundo intersubjetivo en el que la gente crea la realidad social, a la vez que está sujeta a las constricciones que ejercen estructuras sociales y culturales previamente creadas por sus antecesores" (p. 85). "En este mundo intersubjetivo en el que las personas crean la realidad social y están constreñidas por las estructuras sociales y culturales creadas por sus predecesores ... la mayor parte del mundo de la vida es un mundo compartido ..." (p. 310). La redundancia, sin embargo, nos ayuda para distinguir la idea que queremos expresar. El concepto, se debe aclarar, proviene del pensamiento de Husserl y con Schutz -a quien pertenecen las ideas de las citas anteriores- adopta su perfil sociológico, aun cuando la discusión sobre el concepto permanece. Habermas, por ejemplo, dice que el mundo de la vida (*lebenswelt*) es, "el mundo del sentido común". "representa una perspectiva interna ... la sociedad se concibe desde la perspectiva del sujeto en acción". Tomado de Ritzer, George (1994). *Teoría sociológica contemporánea*. México, Mac Graw Hill, p. 504.

<sup>17</sup> Los apegos primordiales (*primordial attachments*) "... surgen del nacer en una comunidad religiosa particular, del hablar una lengua particular o incluso de un dialecto, del seguir prácticas sociales particulares. Se está enlazado al pariente, al vecino, al compañero de creencias, *ipso facto*; lo anterior no como un mero resultado de afecto personal, de necesidad práctica, interés u obligación práctica, sino por virtud de algo importante, absolutamente incontable, atribuido al lazo mismo ... la fuerza primordial de tales lazos difieren de persona a persona, de sociedad a sociedad y de tiempo a tiempo y para cada persona

Sin embargo, ¿Por qué grupos humanos, insertos en sociedades –aun cuando esto sea parcialmente– que por siglos habían tenido como referente en su actuar las tradiciones y las creencias religiosas –sea en la esfera de las relaciones de poder, en la esfera de la producción o sea en la esfera de las relaciones comunitarias delimitadas territorialmente– y que habían dado una importancia principal a los lazos de parentesco, comienzan a considerar estos elementos como innecesarios en su proceder?

El Estado moderno, como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio ... retoma para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”,<sup>18</sup> tiene su razón porque la *comunidad humana* que lo compone proviene de una sociedad *bourgeoise* y liberal que no guarda lazo alguno de parentesco con las demás sociedades insertas en el territorio donde se arroga el monopolio de la violencia física legítima, además, el dominio que ejerce el Estado no resulta de una tradición y mucho menos se le reconoce como depositario terrenal de un mandato divino o de cualquier otra representación metafísica; el Estado necesita legitimar su dominio sobre el territorio donde reclama con éxito el monopolio de la violencia física en un marco secularizado, pues la misma complejidad de administrar ese territorio le impide regirse bajo una guía consuetudinaria, la acción racional con arreglo a fines en un marco legal sustituye todo proceder tradicional.

Por su parte, la empresa capitalista,<sup>19</sup> recién aparecida en el siglo XVIII, se desarrolla distante de cualquier precepto de orden consuetudinario. La ganancia que busca como fin último no sabe de lazos de parentesco, de tradiciones o de creencias religiosas. La

---

y sociedad, en casi todos los tiempos; algunos apegos parecen provenir más de un sentido de afinidad natural, algunos dirían espiritual, que de interacción social” Geertz, Clifford. (1963). “The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states en *Old Societies and New States*; Nueva York. The Free Press p. 109.

<sup>18</sup> Weber, Max; *Economía y Sociedad*; México, F.C.E., p. 1056

<sup>19</sup> La empresa capitalista es el “... núcleo organizativo de relaciones y formas de producción basadas en una división y organización crecientemente complejas del trabajo; que a su vez reúne los factores de producción y los moviliza coordinando los ingredientes de actividad humana, capital, tecnologías y materias...” Brunner, José Joaquín (1992); “América Latina en la encrucijada de la modernidad”, en *Comunicación, identidad e integración latinoamericana: Vol. 1*, p. 9. Me parece pertinente aclarar que el autor no habla de “empresa capitalista”, como aquí le hemos denominado, sino de “empresa industrial”, pero en la forma como lo contextualiza no hay riesgo de tergiversar la idea.

búsqueda de ganancia, sin embargo, acerca a la empresa capitalista al Estado moderno, su proceder con arreglo a fines también se caracterizaría por ser racional.

Frente a estos dos tipos de grupos humanos que se desenvuelven al interior del Estado moderno y de la empresa capitalista se encuentran sociedades que miran distante, desde sus formas de vida tradicional, regidas por creencias religiosas, este incipiente mundo moderno. Vemos entonces que frente a esa visión secularizada del mundo, apegada a un ideal de immanencia a partir del desencantamiento del mundo religioso que comparten grupos humanos ubicados en la empresa capitalista o en el Estado, se encuentra aquella otra visión que amplios sectores de la población aún mantienen, donde sus creencias, lazos de parentesco, tradiciones y el ideal religioso de trascendencia son figuras centrales de sus actos.

Estado moderno y empresa capitalista necesitan de estas sociedades premodernas, pero no en el estado que se presentan, con sus tradiciones y apegos primordiales, sino como individuos modernos, como ciudadanos de un Estado y como individuos productores de la empresa capitalista, como individuos que puedan vender su fuerza de trabajo.

En este incipiente mundo moderno, donde todavía las sociedades secularizadas insertas en el Estado moderno y la empresa capitalista representan pequeños enclaves en el universo de sociedades tradicionales, la acción racional con respecto a fines del Estado moderno y la empresa capitalista requiere de elementos no expuestos a la incertidumbre, como aquellos que resultan de la actividad que se realiza en el conjunto de sociedades que comparte el territorio donde el Estado reclama el monopolio legítimo de la violencia física, o como aquellos que resultan de estas mismas sociedades que confluyen al mismo mercado de la empresa capitalista. Esta racionalidad no puede prescindir de la objetividad calculable y la acción calculable respecto a fines, requiere

que todos los elementos que integran e intervienen en la acción social sean de antemano y en principio calculables y la calculabilidad universal de la acción se logra por la reducción de todos sus elementos a unidades de un mismo valor.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Racionalidad administrativa y decisión política en el Estado contemporáneo" en *Política y racionalidad administrativa*; México, INAP, 1982, p. 43.

Por supuesto que este problema se resuelve mediante la *homogeneización que logra la producción capitalista a través de una cuantificación universal, al haber reconducido y reducido a "unidades monetarias" cuantificables y por ende calculables todos y cada uno de los elementos que integran y participan en la "acción económica", en la producción y distribución de bienes y servicios (inclusive el trabajo humano) y a través de una juridificación universal, al haberse reconducido y reducido a "unidades jurídicas" equivalentes todos los miembros-actores que forman parte de la asociación estatal.* (Aguilar, 1982:43).

Sin embargo, y aquí el cuestionamiento que se estableció anteriormente se *afina*, ¿A través de qué medios esas unidades monetarias y jurídicas, que sirven al Estado moderno y a la empresa capitalista para realizar una acción calculable respecto a fines, son aceptados por grandes grupos sociales que no comparten los referentes de legalidad y racionalidad en su actuar? ¿Qué ventajas se ofrecen para aceptar esa homogeneización? ¿Simplemente la fuerza estatal o la lealtad al Estado? Pero, ¿Por qué tener lealtad hacia "algo" denominado Estado, hacia aquella comunidad humana sin lazo alguno de parentesco, tradición o religión en común con el resto de la(s) sociedad(es) que no fuese el de la *legalidad*?

El problema descrito también se presenta al tratar de explicar la transformación de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa. Ofte se cuestiona ¿Por qué los individuos desposeídos de sus medios de trabajo o subsistencia proceden a la proletarización activa, vendiendo su fuerza laboral en el mercado de trabajo cuando continúan existiendo varias rutas de escape como la migración para restablecer una existencia independiente destruida en otra parte, cuando pueden asegurarse la existencia mediante formas más o menos organizadas de saqueo o bien a través de formas alternativas inspiradas en lo religioso?<sup>21</sup>

Ofte da una respuesta que resuelve este cuestionamiento y nos permite abordar el anterior conjunto de interrogantes planteadas; sostiene que:

la transformación capitalista y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa no fue ni es posible sin políticas

<sup>21</sup> Ofte, Claus, "Política social y teoría del Estado" en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*; México, CONACULTA/Alianza, 1991, p. 79

estatales. Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la "política social" en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo (Offe, 1991: 80).

Desde esta perspectiva la política social, en tanto política pública resulta "... una estrategia estatal para incorporar fuerza laboral a la relación salario-trabajo" (Offe, 1991: 84). En este sentido,

la transformación de fuerza laboral desposeída en salario-trabajo "activo" no se produce sólo a través del mercado, sino que ha de ser sancionada por una estructura política normativa, mediante el poder estatal. El propietario de la fuerza laboral se convierte inicialmente en un asalariado como *ciudadano* de un Estado. (Offe, 1991:86).

De este modo, las políticas públicas y en especial las sociales, desempeñan un papel fundamental en el proceso de ciudadanización que requiere el Estado y en el proceso de proletarización que necesita la empresa capitalista, ya que en el proceso de transformación del estatuto de trabajador, es decir, durante el tránsito de la figura súbdito trabajador asalariado a la de ciudadano trabajador asalariado:<sup>22</sup>

1. ...los potenciales trabajadores desposeídos deben .. hallarse preparados para ofrecer su capacidad de trabajo como una mercancía en el mercado. Deben considerar que los riesgos y cargas asociados a esta forma de existencia son relativamente aceptables; deben albergar la motivación cultural de convertirse en asalariados.
2. ...Debido a sus especiales condiciones de vida, no todos los miembros de la sociedad podrían funcionar como asalariados,

<sup>22</sup> Retomamos esta última frase del trabajo de (DUHAU, 1995) quien sostiene: "... la lógica propia de las instituciones que caracterizan a la política social tiene como núcleo la figura ciudadano / trabajador / asalariado libre y se relaciona con las necesidades, derechos y obligaciones propios de dicha figura ... ese miembro de las sociedades contemporáneas que típicamente expresa hoy la condición generalizada de la población adulta apareció en la forma del súbdito trabajador asalariado, convertido progresivamente en ciudadano trabajador asalariado ... el estatuto trabajador fue transformándose".

salvo que se cumplan ciertas funciones reproductivas básicas (especialmente en el campo de la socialización, la salud, la educación y el cuidado de los ancianos). Se requiere ... un campo de servicios institucionales específicos, bajo cuya égida la fuerza laboral quede ... exenta de la compulsión de venderse de modos distintos al intercambio por ingresos en dinero (el ama de casa es un caso) ... las precondiciones "materiales" de reproducción y ... de control por la clase dominante de los asalariados, exige regular políticamente quién es o no es un asalariado ... la elección entre una vida de trabajo asalariado y formas de subsistencia extrañas al mercado no debe ... encomendarse a la elección de la fuerza laboral ... la institucionalización política de diversas categorías de trabajadores no asalariados... es una precondición para la constitución de una clase de trabajadores asalariados.

3. ... debe haber a la larga un equilibrio cuantitativo aproximado entre quienes son proletarizados "pasivamente" ... y quienes son capaces de encontrar empleo como asalariados, dado el volumen de demanda del mercado laboral (Offe, 1991:80-82).

Las políticas sociales del Estado moderno desempeñan entonces, un papel importante en la constitución de los prerrequisitos que exigen las nuevas relaciones económicas, pues como resume Duhau:

- a) Los presupuestos sociales fundamentales del estatuto social de la población trabajadora en las sociedades modernas, confieren a su reproducción un carácter problemático ... porque su utilización en cuanto a fuerza de trabajo a lo largo de la relación salarial, no cuenta con límites preestablecidos por la costumbre, los lazos comunitarios o estamentales ni la relación de dependencia personal
- b) ... en tanto el salario se determina, en principio, por el juego de la oferta y de la demanda, en función del costo de reproducción inmediata de la fuerza de trabajo, no tiende a incorporar espontáneamente la obtención de los medios de subsistencia, cuando por diversas razones (cesantía, enfermedad, incapacidad vejez), el trabajador deja de pertenecer a las filas de la fuerza de trabajo activa. Ni tampoco el costo de bienes que, como la vivienda, se encuentran vinculados con el ciclo vital total del trabajador, en tanto que el salario sólo incorpora la necesidad

inmediata de alojamiento.

c) ... al dejar de poseer sus medios de trabajo y ... al no pertenecer ya a una comunidad (en calidad de trabajador dependiente, campesino libre, artesano integrante de un gremio, etcétera) depende exclusivamente de la obtención continua del salario o de un ingreso en dinero por cualquier otro medio.

d) ... el salario no incorpora, en principio, la reproducción del trabajador en cuanto a categoría social ... su sustitución por trabajadores de la generación siguiente –sus hijos– a cuya subsistencia y socialización debe proveer (Duhau 1995:64).

La política social, como mecanismo a través del cual se constituye la ciudadanía, posibilita la transformación de la fuerza salarial desposeída en fuerza asalariada activa y este proceso que le es necesario a la empresa capitalista también le es al Estado moderno. La constitución de una ciudadanía si bien sirve a la empresa capitalista también le sirve al Estado, en tanto que la conformación de la ciudadanía se da paralelamente al reconocimiento hacia el Estado. Los apegos primordiales de las sociedades que se extienden por el territorio controlado por el Estado moderno, necesitan transformarse en una aceptación hacia el Estado.

Finalmente, este proceso de ciudadanización al que coadyuvan las políticas sociales es *per se* un proceso de socialización, en tanto se fuerza a sociedades tradicionales a interiorizar valores alejados de cualquier apego primordial, basado en la tradición o en las creencias, rechazando cualquier otro que no sea el apego a la nación de la que cuida el Estado. La forma de socialización que parte de la comunidad y que en todo momento tienen un referente territorial comunitario, se realiza ahora a través de una instrucción que proviene de fuera (la escuela), sin referente territorial alguno, con un lenguaje que no sólo comparte la sociedad, sino principalmente el Estado: de una socialización que nace de la comunidad y que se refuerza con el seguimiento de las tradiciones se pasa a un proceso de socialización que guía el Estado a través de la escuela.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Al respecto véase el trabajo de Gellner, Ernest. *Naciones y nacionalismos*, México, CONACULTA/Alianza, capítulos "La cultura en la sociedad agraria" y "La sociedad industrial", 1992, pp. 21-57.

Los grupos humanos más avanzados de la sociedad, insertos en el Estado moderno y la empresa capitalista, impulsan a través de las políticas sociales este proceso de ciudadanización, introduciendo formas universales en los valores, alejados de cualquier referente comunitario; a través del Estado moderno se secularizan las formas de acción social para el Bienestar y para ello se monopoliza no sólo el uso de la violencia física legítima sino también el de los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se logra el proceso de ciudadanización.

De este modo, por una parte, podemos sostener que el Estado moderno, a través de las políticas sociales, como forma de organización política de la sociedad capitalista, también "genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y la búsqueda de la cooperación".<sup>24</sup>

El Estado moderno utiliza la política social como medio para contribuir al desarrollo de un modo de producción económico que hace su aparición al promediar el siglo XVIII, al mismo tiempo que hace uso de ésta como instrumento de consolidación y como mecanismo para crear nuevas formas de socialización que la nueva organización social demanda. La intervención permanente del Estado fue determinante en el tránsito del *status* al contrato o del *status* a la cultura.<sup>25</sup>

Asimismo, queda manifiesta la función última de las políticas sociales en la incidencia de la socialización y reproducción de los individuos en tanto que ciudadanos y trabajadores" (Duhau 1995:67)

Ahora bien, precisado el papel de las políticas sociales en la conformación del Estado moderno, queda despejado el camino para

<sup>24</sup> Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1996, p.27.

<sup>25</sup> Este es, a decir de Gellner "... el resumen más sucinto de la naturaleza de la transición a la sociedad moderna. La sociedad agraria es ... un sistema de posiciones sociales adscritas ... la cultura, con sus matices profundamente diferenciados y virtualmente infinitos, es utilizada para sacar a la luz y afianzar esas posiciones. Sus sutiles diferencias marcan los niveles sociales; contribuye a su legitimidad al hacer que sean profundamente internalizados y elimina fricciones al hacerlos altamente conspicuos ... el hombre moderno se construye su propia posición, no mediante un contrato único sino mediante una multiplicidad de contratos menores semejantes ... una masa de individuos amplia, anónima y móvil, que negocia innumerables contratos mutuamente, está obligada a compartir una cultura. Deben aprender a respetar las mismas reglas al articular los términos de sus contratos ... / .. una alta cultura compartida ... llega a ser ... importante. Ya no es más el privilegio de un estrato legal o clerical limitado ... es una precondition para cualquier participación social, para la ciudadanía moral." Gellner, Ernst (1994). *Encuentros con el nacionalismo*, México, Alianza, p. 9.

abordar algunos puntos establecidos al principio del trabajo. El último de los apartados lo aprovecharemos para ese fin.

## **Reflexiones sobre las transformaciones recientes del Estado moderno capitalista**

Demasiada tinta se ha vertido para argumentar que una práctica consustancial al Estado, la distribución de la riqueza vía las políticas sociales, se ha venido eliminando en las últimas décadas, por lo que se aduce que el Estado ha tomado un matiz "neoliberal".

Ciertamente, durante el periodo del *welfare* fue común una considerable intervención directa del Estado en el ámbito productivo, con la justificación de una mejor distribución de recursos a través de las políticas sociales en particular y de las políticas públicas, en general.

Sin embargo, como lo hemos expuesto, fueron otras las circunstancias que llevaron al Estado moderno, y especialmente al Estado Benefactor y sus derivaciones, a intervenir en la esfera económica y desarrollar un conjunto de instituciones, programas y mecanismos que finalmente incidieron en las condiciones de vida, esta actividad estatal, cristalizada en políticas sociales, estuvo desde el comienzo enmarcada en los requerimientos de la acumulación antes que en los de la distribución.

Por supuesto, no más cierta es la idea del retiro del Estado de la economía y en particular del mercado. Se afirma que por la política "neoliberal" se han privilegiado los mecanismos de mercado frente a los de regulación estatal y que sobre los mecanismos de distribución se han preferido los de acumulación.<sup>26</sup>

Nada más erróneo, pues el Estado continúa su intervención en el mercado directamente al establecer tipos de cambio, tasas de interés, privatización, etcétera, e indirectamente en la reformulación de la relación entre sindicatos y empresas y en el rediseño del mercado de trabajo, entre otros tantos ejemplos, pues como sostiene Vilas:

Hoy, el Estado apoya la reestructuración capitalista impulsando la apertura asimétrica de la economía doméstica al mercado

<sup>26</sup> Ocampo, M. Luis, "Estado y pobreza" en *Ciudades*, núm. 26, RNIU, México, abril-mayo, 1995, p. 13.

internacional, apelando a la privatización de activos públicos, construyendo nuevos espacios para las inversiones externas, redistribuyendo ingresos, y reorientando la intervención pública hacia la infraestructura económica y algunas variables fiscal/ financieras. El retroceso de la intervención estatal de tipo microeconómico es paralelo a una reformulación de la intervención en el nivel macroeconómico: tipos de cambio, políticas crediticias e impositivas, tasas de interés, regulación del mercado de trabajo, reforma del escenario institucional de los flujos externos de capital, trabas legales a la circulación internacional de la fuerza de trabajo, etcétera ... El resultado de estos cambios ... no es menos Estado y más mercado, sino otro tipo de Estado y otro tipo de mercado.<sup>27</sup>

Se mantiene la intención del Estado por promover el proceso de acumulación del capital que el modo de producción capitalista requiere. La inversión del Estado moderno en infraestructura económica y en distintas ramas industriales y de servicios que se presentan en este siglo y que se acompañan con políticas de protección al salario y al empleo estuvieron encaminadas a cumplir esa función.

Ahora bien, no se debe perder de vista que la intervención inicial del Estado fue con objeto de constituir las condiciones necesarias para la conversión de trabajadores pasivos a trabajadores asalariados y la de asegurar la reproducción de una clase trabajadora que el mercado de trabajo no podía por sí mismo realizar.

Pero, además, el Estado también intervino para consolidar el mismo mercado capitalista, un mercado incipiente que requería de ciudadanos que interiorizaran un campo de normas y valores que no sólo les

<sup>27</sup> Vilas, Carlos (1996:13-15). *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*. " ... las opciones reales no son ... entre precios fijados por las fuerzas del mercado y precios fijados por la intervención estatal ... vía salarios mínimos, vía sueldos del sector público ... y vía los topes a los incrementos salariales fijados en los pactos, el gobierno ha determinado los salarios y los sueldos de la ... mayoría ... el gobierno ha estado determinando ... el tipo de cambio y la tasa de interés. Si determina estos tres precios y ... mediante sus políticas de comercio exterior determina el nivel de aranceles para las importaciones y el IVA, es evidente que está controlando las variables fundamentales que forman los precios de la mayor parte de los bienes y servicios." Boltvinik, Julio; "Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza en México" en *Hacia una política social alternativa* p. 104.

permitiera aceptarse como trabajadores de una empresa o de una industria, sino también como consumidores que habiendo interiorizado un nuevo código de necesidades, además de buscar los recursos mínimos para satisfacer sus demandas básicas, persiguieran satisfacer otras necesidades en términos de educación, salud, alimentación, vivienda etcétera.

Reconociendo esto último, el retiro del Estado de algunas actividades en política social sería algo normal, pues la actividad inicial del Estado moderno cubrió los vacíos de un mercado más imaginario que real, sin potenciales estudiantes para las escuelas, pacientes para los hospitales y demandantes para la vivienda (para ejemplificar con esferas de la política social), resultado de la inexistencia de consumidores no sólo en tanto individuos sin recursos, sin capacidad de compra, sino también sin la inducción para adquirir los bienes y servicios que produce la interiorización de la necesidad, de un tipo de necesidad.

En la actualidad, habiendo un mercado más real, con clientes potenciales, ya interiorizadas las necesidades, el Estado permite el acceso en áreas ahora rentables a la empresa capitalista, en las áreas donde durante el periodo del *welfare* conformó una clientela por la cual ahora pelea la empresa capitalista.

Las áreas anteriormente no productivas para la empresa capitalista, hoy, dada la actual consolidación del mercado en éstas, son objeto de inversión, ahí, donde antes la empresa capitalista fue incapaz de desarrollar el mercado y la tarea la asumió el Estado.<sup>28</sup>

En consecuencia, si existe un Estado "neoliberal", no lo es por la desaparición de la distribución como actividad "consustancial" al Estado, como tampoco por la "reducción" de la actividad estatal en la economía, pues como lo hemos visto esto no es correcto.

Una novedad podría encontrarse en la incorporación de ciertas actividades, como las políticas sociales aquí vistas, a la dinámica del mercado, previamente de competencia exclusiva del Estado. En cierto modo, esto nos indicaría un cambio en el perfil del Estado moderno, un adiós al *welfare*, en una nueva etapa del sistema de producción

<sup>28</sup> La consolidación de un mercado vía la actividad estatal, se observa de forma más clara en las áreas urbanas, donde las políticas sociales produjeron mejores beneficios para la población de estos territorios, por ello no es casual que las esferas de la política social donde se demanda ampliar el campo de acción de la iniciativa privada tengan su principal clientela en áreas urbanas, es decir, en un territorio donde el mercado se encuentra consolidado.

capitalista, pero que no ayuda a explicar, por lo menos con las características que se le han asignado, el término "neoliberal".

Habría, si, un crecimiento del mercado, mas no menos Estado. Ciertamente, se reconoce la mayor presencia de actores privados en esferas que se consideraban de monopolio estatal, empero, esto no se puede traducir como un retiro absoluto del Estado en cuanto a las actividades de política social, pues aún se mantienen "ineficiencias" que el mercado por sí solo no puede resolver, aún cuando la actividad estatal en la materia sólo sea reducida a políticas focalizadas y/o asistenciales.

En este sentido, la política social, como acción estatal, mantendrá su función básica en la esfera económica, en tanto promotora de un modo de producción específico, al cubrir las ineficiencias que el mercado por sí mismo no protege y al hacer relativamente atractivo el asumir un puesto de trabajo en el mercado laboral capitalista.

Del mismo modo, las políticas sociales, continuarán respondiendo, en la esfera social, como instrumento de socialización que motiva la aceptación de la norma social de relacionarse y ser aceptado, lo que no genera el mercado y que no siempre satisface la pertenencia como ciudadano a un Estado-Nación.

No debe se olvidar, que esta misma actividad genera un grado de legitimidad del cual no puede prescindir el Estado. Como medio de justificación del dominio que ejerce un grupo humano en un territorio delimitado arbitrariamente,<sup>29</sup> la política social continúa desempeñando su función, pues aún hoy, sostiene Isuani,<sup>30</sup>

... es más fácil sostener que el Estado debe desprenderse de su acción en la economía que cuestionar la responsabilidad estatal en materia de política social, que son de un alto costo en términos de legitimación, inclusive para regímenes no democráticos ... las instituciones del Estado de Bienestar parecen aún como necesarias para curar las heridas de legitimidad que la crisis está provocando sobre el mercado de trabajo, los niveles salariales y la distribución del ingreso (Isuani, 1992:115).

<sup>29</sup> El conflicto armado en el estado de Chiapas muestra claramente esta situación, la presencia del Estado se muestra no sólo con el ejército como materialización de la violencia física legítima, sino también de instituciones que son responsables de política social (SEDESOL, SSA, DIF), las cuales persiguen que la población reconozca al Estado.

<sup>30</sup> Isuani, Ernesto Aldo. "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" en *Desarrollo económico*, núm. 25, abril-junio, 1992.

En conclusión, podemos sostener que políticas sociales han funcionado como mecanismos históricamente significativos en la consolidación del Estado moderno. Las cuales han desencadenado, básicamente procesos de socialización, acumulación de capital, legitimación del Estado e, indirectamente, cierto bienestar social.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Racionalidad administrativa y decisión política en el Estado contemporáneo" en *Política y racionalidad administrativa*, INAP, México, 1982.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, FCE, México, 1995.
- Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 1996.
- Barba Solabo, Carlos, "La política social desde una perspectiva sociológica" en *Espiral* núm. 4, UdeG/México, sep-dic, 1995, pp.27-41.
- Brunner, José Joaquín, "América Latina en la encrucijada de la modernidad" en *Comunicación, identidad e integración latinoamericana*, vol. 1, 1992.
- Cruz Rodríguez, María Soledad, "Los hospitales de la ciudad de México: de la caridad cristiana a la seguridad social" en *Sociológica* núm. 4, México-UAM-A, 1997.
- Duhau, Emilio, "Estado Benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica*, núm. 29, UAM-A, México, sep-dic, 1995, pp. 61-84.
- Estrella Chávez Juan Jesús, *Las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal y las demandas de la ciudadanía. El caso de Iztapalapa, 1994-1998*, Tesis de Maestría. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1999.
- Geertz, Clifford, "The integrative revolution: primordial sentiments and civil politics in the new states" en *Old Societies and New States*, The Free Press, Nueva York, 1963.
- Gellner, Ernest, *Naciones y nacionalismos*, "La cultura en la

- sociedad agraria” y “La sociedad industrial”, CONACULTA/Alianza, México, 1992.
- Himmelfarb, Getrude, *La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la época industrial*, FCE, México, 1988, 630 pp.
  - Hobsbawm, Eric J., *Las revoluciones burguesas*, Labor, Barcelona, 1985.
  - Isuani, Ernesto Aldo, “Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?” en *Desarrollo económico*, núm. 25, abril-junio, 1992.
  - Las Heras, Patrocínio y Cortajenera, Elvira, *Introducción al bienestar social*, Madrid, 1979. FEAS, López Paniagua, Rosalía, “La reforma del Estado y las políticas de vivienda popular en México” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, FCPyS, México, 1990.
  - Ocampo, M. Luis, “Estado y pobreza” en *Ciudades*, núm. 26, RNIU, México, abril-mayo, 1995.
  - Offe, Claus, “Política social y teoría del Estado” en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, CONACULTA/Alianza, México, 1991.
  - Perlo Cohen, Manuel, “El papel del Estado, el mercado y las organizaciones civiles en las políticas sociales: hacia un nuevo balance” en Ortega Carricarte, Carlos y Castillo García Moisés (comps.) *Hacia un nuevo balance de la política social en la Ciudad de México*, DDF, México, 1996.
  - Sobrino, Jaime y Garrocho, Carlos *Pobreza, política social y participación ciudadana*, El Colegio Mexiquense, México, 1995.
  - Titmus, Richard M., *Essays on the Welfare State*, Gran Bretaña, London Allen and Union, 1959. 232 pp.
  - Vilas, Carlos M., “De ambulancias bomberos y policías. La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro), en *Las políticas sociales de México en los noventa*, Varios autores, Instituto Mora- UNAM-FLACSO-Plaza y Janes, México, 1996.
  - Weber, Max; *Economía y Sociedad*; México. FCE, México.