

# ***LAS POLÍTICAS SOCIALES ALIMENTARIAS Y LA REFORMA DEL ESTADO EN AMÉRICA LATINA. LA DISCUSIÓN VIGENTE***

***Gerardo Torres Salcido\****

***Mario del Roble Pensado L.\*\****

## **Resumen**

*En este artículo se abordan las transformaciones del Estado en México y América latina y sus impactos en las políticas sociales de alimentación. En primer lugar, se ubica la reforma del Estado desde nuevas perspectivas teóricas, remitiéndonos para ello a las teorías emergentes de la complejidad y sus relaciones con al descentralización y los nuevos actores. En segundo lugar se describen las fases que ha recorrido la política social alimentaria así como sus efectos sobre la organización social. Finalmente se estudian las nuevas políticas de alimentación en México y sus probables perspectivas desde el punto de vista de la constitución de un capital social como parte de las teorías emergentes sobre la sociedad y el Estado.*

**Palabras clave:** *Reforma del Estado, América Latina, Políticas, Alimentación, Capital Social.*

Recibido: 28-01-02 • Aceptado: 25-02-02

\* Investigador CEIICH-Universidad Nacional Autónoma de México.

\*\* Doctorante Conacyt-Universidad Nacional Autónoma de México.

## Social Food Policy and State Reform in Latin America. The Present Discussion

### Abstract

*The main purpose of this article is to study the phases that social food policy has undergone, food policies and their importance for social capital formation within the context of State reform in Mexico and Latin America. In order to achieve this goal we divide our paper in three parts. In the first part, we study state reform from a new theoretical perspective, analyzing new complex proposals and their relationships with decentralization and emerging actors. Secondly, we describe*

*the phases that social food policy has undergone, as well as its effect on social organization. Finally, we study new food policies in Mexico and their probable perspectives for success from the point of view of establishing social capital which is an important part of the emerging theories on society and state.*

**Key words:** State reform, Latin America, policy, food, social capital.

### Introducción

En este artículo se recapitularán las políticas sociales de abasto de alimentos que se han implementado en América Latina desde la década de los ochenta, a partir de lo que algunos han llamado “el cambio del papel del Estado en América Latina” (Vellinga, 1997). El punto de partida que propondremos para estudiar esas políticas son los procesos de reforma del Estado.

La década de los noventa marcó, en toda Latinoamérica, un retorno a las preocupaciones sobre la alimentación y la nutrición de los habitantes de los países de la región. Ello se debió a la caída de los niveles de acceso a los alimentos que experimentaron las poblaciones pobres; pero también a los procesos de apertura económica y comercial en la región como parte de la globalización que fueron sumamente rápidos a partir de la adhesión al GATT, y luego a la OMC de varias naciones, así como por la firma de acuerdos de libre comercio de orden bilateral y multilateral, que marcaron el interés fundamental de la acción del Estado en la mayoría de los países latinoamericanos. A pesar del renovado interés por las condiciones nutricionales de la gente, las políticas implementadas han adolecido de una planeación de las acciones, de un seguimiento efectivo de la población en riesgo, pero, sobre todo, de la posibilidad de implementar planes y programas bajo un enfoque sistémico que vinculen el abasto alimentario con las

políticas sociales destinadas a los grupos que no pueden garantizar un consumo mínimo para una reproducción social adecuada.

La renovación y modernización de proyectos sociales de alimentación, así como las posibilidades que ofrecen para una nueva cultura de relaciones económicas y sociales, debe verse bajo una perspectiva racional en la que no se muestre una nostalgia por estructuras estatales ya idas. Por el contrario, es preciso abordar los problemas a partir de nuevas perspectivas históricas y metodológicas en el debate actual de las ciencias sociales.

Desde un punto de vista histórico debe reconocerse que las políticas sociales de alimentación y nutrición se han encontrado en el vértice de la acción pública a lo largo de la evolución del Estado en México y en América Latina. No obstante, esa preocupación por la alimentación ha dependido de las etapas históricas del Estado, de las relaciones que establezca con la sociedad y el mercado, y de su compromiso con los grupos populares.

La década de los noventa estuvo caracterizada por una constante denuncia sobre la pérdida de sentido de la vinculación entre el Estado y la sociedad, y la primacía del mercado. La caída de los niveles de bienestar de los grupos pobres urbanos y rurales, en prácticamente todos los países de la región, fue un efecto directo de la "reforma del Estado"; que consistió en minimizar la acción de éste mediante ajustes macroeconómicos, privatización de las empresas paraestatales y disminución drástica del gasto social. La discusión pública de la política social y de las políticas alimentarias, en particular, ha sido constante desde entonces. Sin embargo, el debate se ha centrado en proponer medidas que disminuyan los efectos del ajuste en la década de los ochenta y se han pospuesto las alternativas. El arribo de la democracia como alternancia política no ha significado deshacerse del lastre de las políticas autoritarias y centralistas. En México, a pesar de la alternancia en la presidencia de la República, los programas de abasto social de alimentos siguen, en general, las mismas líneas de sexenios anteriores; aunque no puede negarse una tibia tendencia a transformarse en cuanto a la descentralización y evaluación.

Una de las dificultades que han experimentado los Estados Latinoamericanos ha sido, sin duda, el estrecho margen que las políticas de ajuste y el excesivo endeudamiento público y privado han dejado para llevar a cabo políticas de desarrollo, entendidas como creación de instituciones políticas pero, sobre todo, como políticas dedicadas al fomento de toda la trama de nuevos conceptos y rela-

ciones sociales que, como señala Portes (2001:41), han surgido de la nueva sociología económica, tales como el “capital social”, “encaje social de la economía” y “redes sociales”.

Dentro de la teoría social y económica contemporánea se reconoce que los nuevos conceptos han aparecido como categorías explicativas de realidades complejas y de interrelaciones nacionales, regionales y globales de los Estados pospopulistas. Esas nuevas realidades y conceptos sugieren la posibilidad previa de abordar, epistemológicamente, el problema que nos planteamos; pues el objetivo de reflexionar sobre las alternativas depende no sólo de los cambios políticos, sino de las transformaciones conceptuales que la teoría ha experimentado en las últimas décadas.

Por tanto, la intención de este trabajo es analizar las políticas de alimentación desde un enfoque teórico-metodológico sustentado en los procesos de reforma del Estado; examinar sus perspectivas, posibilidades y límites para llevar a cabo políticas de desarrollo, con base en los “nuevos conceptos” del desarrollo social a fin de diseñar la futura política pública en este rubro. Aunado a ello, debe verse a las políticas alimentarias como parte de las políticas públicas de atención a la pobreza bajo determinadas circunstancias de organización social; ya que no sólo sirven a la conservación de lo que se ha llamado el “capital humano”, sino también del “capital social”<sup>1</sup>, y con ello ver aumentadas las creencias de legitimidad social. Si las políticas sociales de alimentación responden a esta doble vertiente, entonces es viable preguntarse si pueden constituir el germen de una nueva política social basada en la construcción de capital social.

1 El capital social como concepto se ha puesto en boga en las discusiones internacionales a través de los estudios empíricos de Putnam (1993) en Italia; de Patrick Heller en Kerala (1996); de J. Fox (1996) en el México rural, entre otros; y de las reflexiones teóricas de Peter Evans (1996). El capital social se define como la construcción y acumulación de relaciones de confianza, solidaridad y reciprocidad que estimulan el intercambio de bienes, el incremento de las capacidades productivas y de la productividad a través de relaciones de horizontalidad en la comunidad; lo cual permite tener un acceso equitativo a los recursos. El capital social es estimulado a través de procesos de cofinanciamiento, coproducción y de gestión colectiva para el consumo que conceden establecer procesos autorregulatorios de la comunidad y de una sinergia; es decir, de cooperación para lograr un fin común entre las colectividades y la burocracia.

Para contestar esas interrogantes, este artículo se estructura en tres partes: la primera está dedicada al estudio de las transformaciones del Estado en las últimas décadas. Se discuten las propuestas metodológicas preocupadas por el estudio de este proceso. En la segunda, se observan las transformaciones institucionales de los aparatos de política social alimentaria de los Estados. También se abordan las políticas sociales alimentarias de los noventa como políticas reactivas al populismo y a las consecuencias más severas de los ajustes en la década anterior. En la tercera parte, se toca el tema de la emergencia de nuevos actores y enfoques respecto a estas políticas alimentarias. Al final del trabajo se plantean algunas potencialidades y limitaciones que representan los nuevos enfoques y perspectivas de la política social en el campo de la alimentación y las posibilidades del llamado “capital social”.

### ***La reforma del Estado***

La discusión sobre la reforma del Estado en América Latina puede tener dos hilos conductores. Uno de ellos es el replanteamiento de lo público y lo privado, que se vincula con la nueva actitud del Estado frente al mercado. El otro eje relaciona el surgimiento de nuevos actores políticos con la irrupción de una nueva “ciudadanía”, cuyas características son variables y difusas; pues van desde la reivindicación de la ciudadanía clásica e ilustrada hasta las llamadas ciudadanías sociales y multiculturales que centran su reflexión y acción no sólo en el ámbito de la participación política, la alternancia electoral y la reforma electoral, sino en el acceso a los bienes públicos y a la justicia, entendida en un sentido amplio, como lucha por los derechos sociales.

Para observar cómo han evolucionado los ejes descritos con una evidencia empírica, es pertinente señalar el caso de México. En 1988, al asumir su mandato, el presidente Carlos Salinas delineó sus propuestas para lo que llamó “la reforma del Estado mexicano”. En términos generales, consideró que el Estado debía impulsar una transformación productiva; una reforma política y una nueva política social que pusiera como elemento fundamental la relación de corresponsabilidad entre Estado y sociedad, con base en la búsqueda de equidad.

La reforma salinista se tradujo en la separación de la política económica y de la política social, y en la formación de acuerdos emergentes que entraron en crisis con las estructuras tradicionales de distribución de beneficios del Estado mexicano, prevalecientes desde la década de los treinta, pero que no lograron

desplazarlos del todo. En palabras de Millán y Ugarte, se consolidó una “suspensión” de las formas institucionales que garantizaban cierto consenso, y se inició una nueva forma de política social que, aunque ganó terreno, no logró nuevos arreglos institucionales sólidos (Millán, 1996).

Esta dinámica de reestructuración del Estado fue precedida e influenciada por la reflexión sobre los alcances de la modernización del Estado en Europa, concebido como Estado “mínimo” o Estado “modesto”, y la exigencia de abandonar los regímenes corporativos. Las características atribuidas al proceso de reforma en Latinoamérica incluyeron diversos aspectos tales como el ascenso de regímenes surgidos de elecciones libres, procesos políticos que fueron vinculados en mayor o menor medida con la apertura de las economías latinoamericanas, a través de la adopción de medidas macroeconómicas conducentes a la desregulación económica, a la restricción del gasto público para compensar el déficit fiscal y a la privatización de empresas públicas.

En el ámbito social, estuvo asociado con la reforma jurídica agraria, así como por la suspensión de los pactos sociales corporativos, o bien en la descentralización de recursos, manifestada parcialmente en la regionalización y municipalización de algunos programas públicos (aunque siguieron prevaleciendo los criterios centralistas) y adoptando nuevas formas de poder presidencial, sobre todo, en los países que padecen de una fuerte tradición en este sentido.

La reforma del Estado en materia social ha supuesto un tránsito de las políticas de derecho social, es decir, de acceso universal en materia de educación, salud, alimentación, vivienda y de servicios, hacia un paradigma de focalización de las poblaciones beneficiarias para incrementar la eficiencia del gasto social. Sin embargo, el universalismo propugnado por los Estados de la región en ese “Estado Social de Derecho” se limitó a un acceso segmentado a los servicios sociales; el cual estaba condicionado a la permanencia de instituciones y corporaciones, cuya forma de relacionarse con la sociedad era, en la mayoría de las veces, clientelar, como menciona Sara Gordon (1999).

La evolución del Estado pasó de ser garante del acceso universal, al Estado focalizador que permitía el acceso a los satisfactores esenciales de los grupos considerados en extrema pobreza, excluyendo a otros grupos sociales. Implicó, por un lado, la combinación de políticas de corte universal con políticas focalizadas. Sin embargo, el nuevo diseño de políticas bajo el paradigma de la focalización, también supuso una nueva institucionalidad que ha cuestionado definiti-

vamente los arreglos corporativos y populistas. La creación de entidades y programas encargados de administrar y distribuir los beneficios y los subsidios mediante el uso de sofisticadas técnicas para localizar beneficiarios individuales, el surgimiento de organismos de combate a la pobreza y de ministerios encargados de administrar y distribuir los fondos de inversión social o los subsidios asistenciales, introdujeron nuevas formas de relación entre las burocracias regionales, la sociedad y los movimientos sociales.

La desaparición de subsidios y empresas estatales en áreas clave del abasto y la alimentación, como la producción, el transporte, el almacenamiento y la comercialización, propiciaron un vacío institucional que se ha intentado solucionar de dos maneras: corresponsabilizar a los usuarios y beneficiarios en el cumplimiento de nuevos programas, mucho más limitados; y propiciar el surgimiento de nuevos actores (Organizaciones no Gubernamentales, ONG, grupos indígenas emergentes, etcétera.).

Ambos factores contribuyeron al debilitamiento total de los acuerdos sociales corporativos de la posguerra; sin embargo, en algunos casos, las nuevas políticas sociales no estuvieron exentas de pretensiones neo-populistas o clientelistas, dirigidos a realzar la imagen presidencial en algunos países, como México, Perú y Argentina. Ante ello, la equidad y la eficiencia en la ejecución de los programas oficiales se vieron mermadas. Por ejemplo, en la nueva política social en México no fue ajena una localización de las poblaciones beneficiarias con criterios, cuya prioridad era recomponer la legitimidad del sistema político. Para Dresser (1997), el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que fue el que sintetizó la política social del sexenio del presidente Salinas en México, significó un esfuerzo por rescatar la legitimidad de la institución presidencial que, a raíz del ajuste severo en la década de los ochenta, había caído estrepitosamente.

Si bien han sido reseñadas algunas de las características de la reforma, en cuanto a la nueva función de lo público, que deja a los privados la tarea de responsabilizarse por su subsistencia y que se enfrenta al reclamo de ciudadanías emergentes, lo cierto es que la nueva división público-privado recién instituida ha generado una complejidad de situaciones y de actores que tienden a descentralizarse, asociarse y a interactuar con el Estado de diversas maneras y puntos de vista: como instrumento de poder de la elite, arena de lucha o como aparato de gestión, o bien como institución burocrática enemiga de los esfuerzos de la sociedad civil. Por otra parte, el mercado no es capaz de generar los bienes públicos de manera eficaz y el retiro del Estado de la economía no significó que perdiera su

carácter de promotor; al contrario, se le asignan funciones y especialidades que derivan de las condiciones de globalización. Todo ello conlleva situaciones que anticipan la reestructuración de las instituciones políticas y sociales.

Lo anterior ha abierto posibilidades para desarrollar nuevas vías de reflexión. Las nuevas vertientes teórico-metodológicas para abordar los problemas que presentan las políticas sociales podrían estar fundamentadas en tres elementos a saber: a) *Es posible que se haya abierto un periodo de construcción de nuevos paradigmas*. La teoría de la complejidad concibe las transformaciones del mundo actual como sistemas en interacción recíproca. Una consecuencia de este paradigma sería tratar de explicar la heterogeneidad que se aprecia por la polarización política y la diversificación simultánea de los centros económicos de poder<sup>2</sup>. Para Ozslak, la literatura sobre la reforma del Estado se ha concentrado en algunas características puntuales que han perdido de vista que este proceso responde más bien a una adecuación de las estructuras institucionales del Estado a un carácter “difuso” del capitalismo, pero que le permite seguir siendo el sistema dominante por sobre otras formas de producción ( ). Dada la importancia del tema, que merece otro espacio y profundidad, baste señalar que ese carácter

2 Aquí se denominan como “sistemas complejos” aquellos que comprenden diversos niveles o subsistemas, que pueden autorganizarse y autorregularse. Las fronteras entre los subsistemas pueden ser jerárquicas (de los más simples a estructuras complejas); pero flexibles al mismo tiempo, lo que no excluye que puedan darse traslapes (*overlapping*) e intersecciones entre los mismos. Una vertiente importante en el estudio de los sistemas complejos supone que la información e intercambio entre los diversos subsistemas puede darse a través de procesos no lineales, es decir, a través de redes; lo que lleva a cuestionar la certidumbre en el desarrollo de los acontecimientos y, por supuesto, la certidumbre en la repetición de los mismos. El paradigma emergente de la complejidad puede ser pertinente a una situación en que se analicen procesos de cambio, por ejemplo, la reforma del Estado; ya que permite abordar a este último como un sistema que puede autorregularse y transformarse, de acuerdo con la influencia de otros sistemas (como el sistema global), pero al mismo tiempo se encuentra influenciado por subsistemas locales, regionales, etc., y por fuerzas o grupos que le imponen una dirección determinada. El sistema complejo recoge, de esta manera, la infinita diferenciación de sujetos y actores que intervienen en su constitución. Sin embargo, en el intercambio caótico construyen, como en la sociedad civil kantiana, un consenso y una racionalidad que permite la competencia y la solidaridad como dos mecanismos de destrucción y disolución (entropía) y al mismo tiempo, la preservación y reestructuración (*autopoiesis*).



difuso del nuevo capitalismo puede responder a redes. Sin embargo, desde los nuevos aportes teóricos de la complejidad, podría partirse de la hipótesis que la reforma del Estado y la configuración de la nueva institucionalidad son procesos inherentes a sistemas complejos emergentes que requieren estudiarse con instrumentos teórico-metodológicos novedosos.

La reforma ha pasado por cambios en los diversos subsistemas de gobierno y administración que ha propiciado la reestructuración internacional, regional y local de nuevas relaciones funcionales entre Estado y sociedad; que han preservado, no obstante, lo esencial: las estructuras del Estado se mantienen y tienden a adaptarse a un sistema capitalista mundial “difuso” o de redes.

b) *Un segundo elemento es que la emergencia de redes supone el planteamiento de una sociedad bajo los mismos parámetros que hemos estudiado.* En cierta medida se trata de una “re-formulación” de lo social, que busca también una adaptación al cambio. Entre ellos, cabe mencionar el creciente reclamo publicitario: la demanda por conocer, opinar y participar en el diseño e implementación de planes y programas gubernamentales. Es decir, una creciente ciudadanía de los programas. La tendencia a convertir las opiniones privadas en opiniones públicas que incidan decisivamente en la agenda de los Estados, en sus vocaciones y responsabilidades.

El fenómeno de internacionalización del capital y la constitución de organismos supranacionales ha tenido como consecuencia un reconocimiento más activo de la exclusión y de la pobreza; aunque ello no ha significado una disminución en el ritmo de crecimiento y de intensidad del fenómeno. Éste se ha expresado por igual en los países desarrollados y en desarrollo. Chossudovsky (1997) le ha llamado a este proceso la “globalización de la pobreza” a causa de los programas de ajuste dirigidos por las instituciones financieras internacionales, que no sólo operan en las naciones subdesarrolladas o en las del oriente de Europa, sino que los mismos países angloamericanos se ven sujetos a estos programas.

c) *El tercer elemento es que se han generado modificaciones al subsistema de creencias.* La justicia ya no es concebida como social. La crítica liberal de los años ochenta quiso demostrar que los supuestos de la justicia “social” o colectiva pueden tener graves distorsiones al impedir:

- Que los grupos menos organizados, con menor información o con diversas limitaciones, pudieran hacer efectivo su derecho de acceder a los bienes públicos.

- Que el individuo pudiera desplegar sus capacidades ante un Estado omnipotente o mediatizador, por otorgar sin distinciones el acceso a los bienes y servicios básicos, e incluso hacia a algunos superfluos.
- Que se formara un público opinante y participativo en el ámbito de la cosa pública y, por ende, en la definición de las políticas.
- En suma, que la sociedad civil experimentase un crecimiento.

El éxito de la teoría de la justicia distributiva de John Rawls se debe precisamente a la idea de que el Estado debe garantizar la distribución de los bienes a los grupos que, careciendo de ellos, lo requieren para estar en igualdad de condiciones para competir con otros individuos. Si bien Rawls admite que el factor primario que debe garantizar el Estado es la justicia, es evidente que su reconocimiento lleva a la conformación de políticas que permitan colocar a los individuos en este equilibrio de circunstancias y oportunidades.

Expresados en términos muy concretos por los organismos internacionales, los nuevos conceptos de justicia y la globalización de las condiciones de vida han cuestionado los derechos sociales y los pactos que daban sustento al Estado, para introducir en el subsistema de lo político la idea de la localización precisa de las poblaciones en condiciones de desventaja. Es decir, la idea de la equidad, como la dotación de bienes y servicios a poblaciones excluidas es una de las características de las nuevas políticas. El universalismo fragmentado de éstas se transformó en política "social", es decir, en el reconocimiento de las obligaciones sociales del Estado como políticas cuasi-asistenciales dirigidas a los más pobres.

En conclusión, la reforma del Estado ha propiciado una organización de lo público con base en las nuevas realidades descentralizadas del capitalismo de fin de siglo. El escenario que se desarrolla ante nuestros ojos es un escenario complejo que producirá nuevas articulaciones en las relaciones con la ciudadanía, basadas en la discusión sobre los derechos y accesos a los bienes públicos. En este escenario complejo observaremos cómo se plantea el acceso a la alimentación.

### ***Las políticas alimentarias y nutricionales***

Dentro de los procesos de reforma del Estado, la atención a las políticas alimentarias y nutricionales ha desempeñado un papel muy importante en la recomposición de los pactos sociales, y en la diversificación y complejidad de los actores. La idea central que guiará la exposición de las políticas alimentarias en

América Latina es que a partir de la contracción del gasto público destinado al abasto y la transformación industrial de los alimentos, hemos observado nuevos actores y nuevas formas de relación social que han pretendido superar las limitaciones del sector público en estos rubros. Esto es así, porque el proceso de reforma en sus expresiones más “salvajes” pugnó por la privatización de las empresas públicas y en algunos países latinoamericanos, como México, se impuso una apertura indiscriminada que afectó sustancialmente la producción doméstica de alimentos y afectó la disponibilidad de comida y el gasto de las familias.

El modelo que siguen los Estados latinoamericanos puede resumirse, a grandes rasgos, en los siguientes periodos históricos. En una primera fase, puede distinguirse en la época colonial una visión moral que impregna y estructura una forma de abasto alimentario. El siguiente periodo se remonta al siglo XIX. Es el tiempo de la consolidación del Estado nacional; cuando los Estados liberales abandonaron el proteccionismo y el paternalismo característico de la Colonia, lo cual acarreó graves consecuencias sobre el abastecimiento de alimentos a los pobres, pues se privilegió la economía agroexportadora con la consecuente sustitución de alimentos por mercancías agrícolas valoradas en el mercado mundial. Las crisis de abasto y la inflación que provocaron el descontento de los pobres del campo y la ciudad antecedieron diversos movimientos sociales en América Latina, como la Semana Roja en Chile o la Revolución Mexicana. Asimismo, el descontento coyuntural hacía reaccionar a los gobiernos, quienes desde fines del siglo pasado tomaron algunas providencias sin que llegaran a convertirse en políticas de mediano y largo plazo, ya que seguían estando en un ámbito meramente asistencial. A decir de Wright (1989), el municipio de Lima ofrecía premios al mejor ensayo sobre el abastecimiento de alimentos; en México, el gobierno disminuía las tarifas de ferrocarriles y los impuestos de importación a los cereales ante las crisis de abastecimiento; en Chile, se establecían mercados directos de productos rurales y bajaban las tarifas de ferrocarriles para luchar contra la inflación. Con todo, las acciones que emprendían los Estados decimonónicos latinoamericanos no trascendían la división público-privado y, por supuesto, no llegaban a constituirse en elementos de intervención social.

Como reacción a ese liberalismo, en las primeras décadas del siglo XX se impuso en algunos Estados latinoamericanos la preocupación del interés social y público ante el lucro y el acaparamiento; en ese momento, la intervención del Estado intenta modernizar las relaciones del mercado. Wright (1989) vincula este periodo con el surgimiento del populismo en América Latina durante los

años veinte y treinta de este siglo, que se expresó en algunos programas de los gobiernos populares como “Pan, techo y libertad” del Frente Popular en Chile o “Pan y libertad” del APRA en Perú. En México, el Estado se esforzó por construir las redes necesarias que crearon el mercado interno y que garantizaron el abasto de alimentos a los centros urbanos, para sostener la incipiente industrialización con un apoyo específico a las clases medias y sectores urbanos pobres a cambio de apoyo político. En una fase posterior, puede observarse la expansión de la burocracia y el papel central que ésta desempeña para la conformación de un Estado-empresa que suplante al mercado interno. Esta etapa es de institucionalización y expansión de los organismos surgidos en la fase anterior y se distingue por una activa intervención del Estado en prácticamente toda la cadena de producción, abastecimiento y consumo de alimentos.

El triunfo de Alessandri en Chile, la incorporación de líderes campesinos y obreros en la estructura corporativista del Estado en México y el crecimiento del poder de los sindicatos en Argentina y Uruguay, por ejemplo, llevaron a la convicción de que, sin resolver el problema del gasto en alimentación y la variedad de la dieta, no existirían mayores esperanzas de remontar las situaciones de pobreza. Asimismo, las campañas de control de precios de alimentos básicos eran muy rentables a los sindicatos, y constituían puntos concretos de alianza entre estas corporaciones y las burocracias políticas populistas.

Otra etapa se extiende desde finales de los años setenta hasta los noventa. Su característica fundamental es la incapacidad del Estado para seguir sosteniendo el ritmo de expansión de las empresas públicas dedicadas a garantizar el abasto alimentario y el inicio del nuevo orden en la intervención destinada a asegurar dicho abasto. El Estado se concentró en algunos de los grupos más desfavorecidos o golpeados por la crisis y las políticas de ajuste, de tal modo que empieza un largo proceso de localización de los grupos pobres y una afinación de los instrumentos para el estudio y focalización de las poblaciones más necesitadas.

Ahora el Estado se encuentra en la encrucijada de continuar manteniendo las políticas en materia de alimentación o de hacer una propuesta “posfocalizadora” con características que atiendan una demanda flexible proveniente de nuevos actores, pero sin abandonar las exigencias de eficiencia y equidad.

En síntesis, la institucionalización de las políticas alimentarias de las décadas previas a los ochenta en América Latina, contienen, con mayor o menor énfasis, los siguientes elementos: 1) un subsidio a la producción agropecuaria

para evitar el aumento de precios; 2) el control de precios en el mercado urbano; 3) la intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria para industrializar los alimentos; 4) distribución gratuita de alimentos; 5) programas de autoayuda comunitaria y de impulso para lograr la autosuficiencia; y 6) la aceptación de ayuda externa (Grassi, 1994).

A lo largo del período que va de la década de los treinta hasta la crisis internacional de la deuda en 1982, algunas de las características de la política social alimentaria pueden ser consideradas bajo el ámbito de una política autoritaria y centralista, que tenía por objetivo llevar a cabo una política de desarrollo capitalista en América Latina, y cuyas formas esenciales pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- Una excesiva centralización federal.
- Un sesgo urbano de las políticas alimentarias.
- Una excesiva burocratización y duplicación de funciones.
- Una centralización fiscal.
- Carencia de coordinación institucional.
- Criterios discrecionales en el diseño y aplicación de las políticas.
- Exclusión de organizaciones sociales no corporativas de las decisiones y los beneficios (acceso heterogéneo).

Los resultados de estas políticas fueron expuestos, en general, por las evaluaciones que en la década pasada se llevaron a cabo de los distintos programas. En primer lugar, resalta que una de las fuentes de financiamiento de los mismos fueron las divisas que ingresaban por la venta de algún bien primario o el endeudamiento externo; en segundo lugar, que el universalismo que propugnaban no era tal, sino que dependían de arreglos corporativos, por lo que los pobres no corporativizados prácticamente estaban relegados de los beneficios; en tercer lugar, las políticas gubernamentales (es decir, no públicas) excluían la participación social y la posibilidad de opinar en torno a los mecanismos de diseño, implementación y operación de los programas. Los diversos estudios resaltan la falta de coordinación institucional, el excesivo y poco capacitado personal, y la desviación de recursos.

La nueva etapa de la política social alimentaria que se inicia en América Latina en los años ochenta fue entusiastamente recomendada por los organismos financieros internacionales, así como también lo había sido en la etapa anterior.

Las críticas apuntadas más arriba anunciaban la crisis de las políticas sociales alimentarias de los años ochenta. De Janvry hace notar que la crisis estuvo ligada a los problemas de recaudación fiscal y a los cuestionamientos del Estado populista, debido a su intento por controlar a la ciudadanía social (es decir, a las organizaciones y a los movimientos sociales) e impedir las expresiones críticas (1985).

A mediados de los años ochenta inició una serie de programas que tenían por objetivo localizar, focalizar y ubicar a los grupos y familias que tuviesen cierto perfil, con el fin de ser beneficiarios de los programas. Existe una amplia bibliografía en la que se ubican los métodos para medir la pobreza. Para tal efecto, en este artículo se afirmará que el método predominante fue el que consideraba el ingreso de las familias y, a partir de ahí, se establecía el costo mínimo para adquirir una canasta de alimentos.

En ese contexto, la pobreza ya no fue considerada como una situación de carencia frente a los satisfactores esenciales, como vivienda y los servicios asociados, empleo, alimentación y utensilios necesarios para llevar a cabo esta función vital, salud, educación y nutrición; fue vista sólo como una carencia de nutrientes. La idea de la justicia social, que la medición de la pobreza había significado a principios de los ochenta a través de mecanismos como el de La Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE), que impulsó la Coordinación General del Plan de Desarrollo de las Zonas Marginadas y Deprimidas (COPLAMAR) en México, cedió a una nueva forma de medir la pobreza centrada en el ingreso familiar corriente y en el costo de las canastas alimentarias<sup>3</sup>.

Las políticas de los años ochenta se presentaron bajo el manto de la equidad, como una necesidad impostergable para compensar a los más pobres de los resultados de la política de ajuste. Frente al crecimiento de la pobreza en prácticamente todos los países latinoamericanos, muchos de los gobiernos reaccionaron de ma-

3 Como se ha hecho notar en otros escritos por autores como Boltvinik y Torres Salcido, los procedimientos de medición que se presentan bajo las perspectivas de la CNSE o de las canastas alimentarias tienen problemas metodológicos que afectan el diseño de las políticas de alimentación y nutrición, y que contribuyen al cambio de función del Estado; pero también a un cambio en sus responsabilidades. En particular, Boltvinik ha insistido en la necesidad de encontrar un Método Integrado de la Medición de la Pobreza (MIP), aunque nunca ha sido aplicado en política pública alguna.

nera distinta; algunos, como los de México y Chile, decidieron limitar el gasto social para “reorientarlo” sobre los criterios de equidad, pero otros, como Colombia, Brasil, Costa Rica y Argentina, decidieron mantenerlo. La forma en que se manifestó la reordenación del gasto social en las políticas de alimentación y nutrición se expresaron básicamente en dos tipos de política que, a la postre, han resultado ser muy importantes para estudiar los efectos en la alimentación popular.

Estos tipos son: 1) la transformación de las políticas universalistas por políticas focalizadas con criterios puramente técnicos, tratando de eliminar las intermediaciones de las organizaciones políticas y 2) aquellas dirigidas a fomentar la participación popular a través de la organización de los grupos interesados en el abasto y en la alimentación.

En el primero se incluye el subsidio de la tortilla en México y otras formas de subsidio, mediante bonos que se implementaron en algunos otros países: como en Costa Rica, el Bono Alimentario Nutricional o en Brasil, el Programa de Leche para Niños Necesitados. Estos planes, con todo y que su objetivo era ejercer de manera eficiente el gasto público y evitar desviaciones o usos clientelistas, no pudieron evitarlo. Tampoco pudieron cumplir con su propósito de llegar a la población más pobre, pues el programa tuvo un sesgo fundamentalmente urbano.

En México, entre 1984 y 1989, se pretendió eliminar los programas universalistas y sustituirlos paulatinamente por aquellos dirigidos hacia las familias definidas con los criterios del método de la línea de pobreza. Estas políticas iniciaron con la venta de bonos para adquirir el kilo de tortilla hasta en una tercera parte del costo de mercado, y fueron controladas por los sindicatos y las organizaciones populares urbanas; lo que dio lugar a dispendios y corrupción que desacreditaron el programa por clientelista. El objetivo de quitar de manera inmediata el subsidio generalizado tampoco fue llevado a cabo. Más tarde, en 1990, inició un programa de subsidio a través de cupones que teóricamente permitió cumplir las metas trazadas, en cuanto significó otorgar este beneficio a los más pobres; pero, por otro lado, desplazó a las organizaciones populares del diseño de las políticas y del reparto del beneficio.

El problema fundamental es que la población objetivo significaba la cobertura de 2 millones de familias en 1997 y 1.5 millones en 1998, lo cual está por debajo de la población objetivo que debe cubrir; pues se estima que en la actualidad, al menos 38% de la población urbana se encuentra bajo la línea de pobreza,

y en 1984, ésta era del 28% (CEPAL-ONU, 1998). Con las condiciones actuales de la población urbana en México, este programa debería cubrir al menos 4 millones de familias; de tal modo que la localización de la población muestra una subestimación muy grave.

En el segundo tipo de políticas existen programas que, por su diseño o por la presión social, permitieron una participación de diversos actores. Estos programas pueden ser impulsados por redes sociales o por sectores específicos del Estado que se interesan en modernizar las relaciones entre la burocracia y los grupos pobres. Independientemente de estas diferencias, los planes que conjuntaron participación social y financiamiento estatal con los criterios de focalización, lograron conservar las tradiciones organizativas de los ámbitos rurales y de los barrios urbanos, de las redes de solidaridad social y de las formas de socialización como el respeto a la palabra, la confianza social y el intercambio de informaciones y servicios; en suma, lo que en las esferas del Banco Mundial se ha denominado formas de organización que han desembocado en el capital social, y en el caso de los países latinoamericanos se han traducido en modos concretos de organización para el abasto y la alimentación.

En el primer caso, los programas alimentarios surgen casi siempre como una iniciativa de la sociedad civil que, a través de redes y de la aparición de grupos emergentes, como las ONG buscan la posibilidad de incidir en las organizaciones de las barriadas. Mediante este modelo se construyen nuevas formas de articulación entre lo público, lo privado y las redes sociales, que tienden a focalizar, pero también a descentralizar, las decisiones de la política social, como lo ha hecho notar Vilas (1998). De hecho, estos programas acaso surgen de las experiencias de los pobladores, que deben ser refuncionalizadas en aras de encontrar nuevas formas de ejercicio del poder. La experiencia de las Ollas Comunes en Chile habla de la potencialidad de las redes civiles y de financiamiento estatal para solucionar los problemas (Gallardo, 1987).

La combinación entre las políticas focalizadas, descentralizadas, bajo los nuevos esquemas de articulación Estado-mercado y sociedad, así como el surgimiento de las políticas de alimentación asistencial en este rubro, dieron lugar a la creación de los primeros Fondos de Inversión Social en Bolivia en 1986, en el marco de intensas movilizaciones en protesta por los programas de ajuste y por la inflación generada por éstos. Dichos fondos se expandieron en toda Latinoamérica.



Aunque estos fondos surgen con la intención de atacar situaciones de emergencia que afectan a las poblaciones en extrema pobreza, se transformaron en programas de carácter semipermanente, como ya lo hemos mencionado. Vilas destaca, en un escrito ya citado, al PRONASOL en México que duró 6 años, al Fondo de Inversión y Solidaridad (FOSIS) en Chile y al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social en Perú (FONCODES). En un Estado fuerte, estos fondos terminan por convertirse en redes cuasi estatales, como lo veremos en otros casos, aunque siguen teniendo su independencia relativa o bien se transforman en redes de solidaridad. En todos ellos se expresan acciones destinadas a otorgar apoyos a la población en “extrema pobreza” que consideran el empleo temporal, la asistencia alimentaria y la salud. Así, por ejemplo, en Perú, dentro de la asistencia alimentaria se llevan a cabo algunos programas como el de apoyo a las mujeres lactantes, el Programa Nacional de Alimentación, y el Vaso de Leche. En Chile y Colombia las políticas de asistencia, incluidas en estos programas, constituyen elementos novedosos por cuanto tienden a atacar la pobreza y las carencias alimentarias en los grupos vulnerables.

El segundo tipo de políticas que admiten la participación social es más cercano a lo que hizo el Pronasol en México. Aquí, por ejemplo, destacan el impulso de políticas que desde finales de los setenta tenían por objetivo transformar sistemas de abasto dominados por intermediarios locales que, además, ejercían una influencia política en las comunidades rurales, indígenas y urbanas marginadas; pero, por otro lado, pretendían modernizar las relaciones de poder a través de la inversión en capital humano. Entre los programas específicos que pueden señalarse en este segundo tipo de políticas se encuentra la conformación de consejos populares de abasto en el campo y en la ciudad, creados a través de las redes que se entrelazan entre las burocracias políticas y las comunidades para el aprovechamiento de los fondos sociales. J. Fox menciona que en estos programas existe un elemento que no pudo ser eliminado por las políticas neoliberales, pero que es fundamental para construir nuevas redes sociales que reconstituyen lo político.

El elemento al que hace referencia es el de la participación social, que no puede ser descartado porque la herencia de las formas de relación Estado-sociedad, sobre todo en las regiones con fuerte presencia indígena, es muy difícil de quitar para los implementadores de las políticas focalizadoras que atienden exclusivamente las necesidades individuales. Los programas como los Consejos Comunitarios de Abasto en el campo, o los conocidos como “Centros de Abasto

Comunitario” en las ciudades, reflejan, por una parte, la supervivencia de una idea de ciudadanía social en la que los derechos desempeñan un papel fundamental, y el capital social, con sus lazos de confianza, es indispensable para crear modos de satisfacer necesidades relacionadas con la generación de identidades y de significados culturales, que permiten un incremento en la autoestima y contribuyen a suscitar formas de entendimiento y aceptación de las políticas. Ahora bien, aun cuando este tipo de programas pretenda modernizar las relaciones Estado-mercado y sociedad, es indudable que, en general, predominó una intención clientelista al tratar de utilizarlos con un claro sentido electoral, e inclusive carismático.

Así, por ejemplo, puede mencionarse que en México el Pronasol, y en Argentina o Perú los fondos de inversión social constituyeron un importante elemento para recuperar el carisma presidencial; no obstante, han coadyuvado, por otra parte, al desarrollo de las virtudes de la gestión social y del juego educativo de la movilización por satisfacer necesidades básicas sobre la base de identidades colectivas con fuerte presencia local.

### ***Políticas alimentarias recientes. Tendencias y nuevos actores***

Los dos tipos de políticas que hemos enunciado en los párrafos anteriores se relacionan con categorías de actores a los que es preciso mencionar. El primer tipo de programa tiende a producir un beneficiario pasivo, de corte asistencial, que no interviene ni tiene una posición crítica respecto a las políticas: recibe y no le importa nada más. Su actitud tiende a ser la de una persona que no piensa en su situación de pobreza. Su postura es la de quien está a punto de perder la dignidad, dado que tiene una posición pasiva.

El segundo tipo de programas tiene un rol más interactivo entre los diseñadores de las políticas y los beneficiarios. Aquí los beneficiarios tienden a ser sujetos, a pesar de que ambigualmente se les pretenda atrapar con lazos neopopulistas, pues participan en la gestión y procuran ser críticos de las políticas, aunque ello no quiere decir que sean efectivamente tomados en cuenta en el diseño y aplicación de los instrumentos de las mismas. Las políticas focalizadas tienden a ejercer un control técnico, las políticas participativas, si no logran desplegar las características críticas de los sujetos se inclinan a ejercer un

control político. Se inclinan a recentrar al sujeto en la acción del Estado. Para que los sujetos desplieguen la función crítica de la que estamos hablando, es preciso que recuperen la capacidad de gestión y de construir su realidad a partir de la conformación de redes.

Aun cuando ambos tipos de políticas son focalizadoras en su esencia, es preciso distinguir nuevas maneras de focalización orientadas a ejercer tres formas de recomposición de la política social. Se puede afirmar que, frente al fracaso de las políticas focalizadoras de los ochenta por su rigidez, por su escasa habilidad para incorporar la política social a la política económica, por la carga fiscal que representaban y por su excesiva centralización, los años noventa han visto surgir otras políticas sociales de alimentación basadas en la profundización de algunos de los procesos no contemplados en las etapas iniciales de la reforma del Estado, que se refieren a la necesidad de abordar de manera integral el problema de la atención a la pobreza extrema, a una exigencia descentralizadora, a la necesidad de atacar con mayor intensidad la pobreza rural que, por su misma naturaleza, es más aguda, y de darle una característica de género, así como a la necesidad de reconocer la participación social.

Una de las tendencias más interesantes que en materia de política social alimentaria se viene dando en América Latina es ligar las políticas de asistencia alimentaria y nutricional con políticas de acceso a la salud y a la educación. Estas políticas integrales han surgido bajo la premisa de que el gasto en educación ha sido sumamente elevado en los países de la región, con resultados magros; en tanto que el gasto en salud, generalmente ha sido dirigido a grupos específicos de la población, con excepción de Cuba, presentándose un acceso fragmentado a los servicios.

Las mismas políticas de alimentación han impedido llegar a las poblaciones en extrema pobreza, de ahí que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, proponga impulsar las políticas integrales; pero, al mismo tiempo, sugiera la intervención de otros actores en la provisión de los servicios sociales, tales como el sector privado (BID, 1996). La Comisión Económica de América Latina, CEPAL, por su parte, también ha observado la evolución de estas nuevas políticas sociales y la necesidad de incorporar nuevos actores (CEPAL-ONU, 1998).

Al respecto, existen experiencias que pueden ser evaluadas en América Latina sobre la privatización de servicios sociales y la participación de los usuarios (Felder, 1999). Sin embargo, las políticas alimentarias, por su carácter asisten-

cial, es muy difícil que puedan ajustarse a estos esquemas, a no ser por la asistencia privada nacional e internacional. Esto nos lleva a centrarnos en la importancia de las nuevas políticas y en los actores sociales.

Bajo esas premisas de las instituciones internacionales en el sentido de llevar a cabo una política integral han surgido los programas alimentarios que ligan el gasto social en alimentos y abasto con los requerimientos de educación y salud. En México, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora llamado "Oportunidades" ha tratado de ubicarse sobre estas variables.

Éste desplazaría paulatinamente a otros programas de apoyo alimentario, como el de Abasto Social de Leche y el de Subsidio al Consumo de Tortilla. De ser así, la desventaja que para las familias urbanas pobres representa no acceder a esos satisfactores, será compensada con una creciente participación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en el diseño y gestión de las políticas de atención alimentaria a través del Programa de Desayunos Escolares y del Programa de Apoyo Social a Familias (PASAF), con un criterio de descentralización que colocaría en los estados y municipios un gran poder de decisión y gestión. Así, por ejemplo, estos últimos programas atendieron en el 2001 a 2.5 millones de niños y a 1.6 millones de familias, de los cuales 34% y 50%, respectivamente, correspondieron a las entidades de alta y muy alta marginación.

No obstante, la acción colectiva y las posibilidades de desarrollar un capital social, en el sentido de lograr una acumulación de normas y redes de autoayuda civil, se ven seriamente acotadas en el diseño y operación de estos programas. Muy probablemente, el diseño de la política social de combate a la pobreza extrema signifique negar la gestión social de los programas alimentarios, que desde el Sistema Alimentario Mexicano y los Programas de Abasto a Zonas Marginadas han contribuido a "espesar" las redes sociales de la sociedad civil en el México rural (Fox, 1992). Por otra parte, la descentralización de los nuevos programas sociales es importante para avanzar en el fortalecimiento de los estados y municipios, así como en la equidad regional.

El concepto de pobreza que se adopta para el diseño y ejecución de los programas se limita a la población de más bajos recursos que habitan las zonas de mayor marginalidad. No obstante, debe señalarse que existe una amplia franja de hogares e individuos que aun cuando no se encuentren en una situación formal de pobreza, de acuerdo con las líneas admitidas por la política oficial, tiene estas condi-

ciones, debido a ocupaciones eventuales, ingreso precario y dependencia de un solo proveedor, que podría sumirlas en esa situación en un futuro inmediato.

Las observaciones anteriores ponen en relieve la pertinencia de reflexionar sobre la función del Estado y la sociedad en las políticas alimentarias y nutricionales. Es preciso señalar que las políticas en este rubro alcanzan sólo de manera limitada los objetivos de incorporar la participación social. Las políticas sociales que se desarrollan bajo este aspecto son transferencias estatales que tienen por objetivo garantizar mínimos de consumo en el caso de las políticas alimentarias y nutricionales de algún básico para grupos sociales que no pueden proveérselos a través del mercado. Desde el punto de vista de las teorías del capital humano, la función de las políticas sociales tendrían por objetivo preservar las funciones productivas y reproductivas. Sin embargo, en la medida en que se convierten en la razón de ser de las políticas intervencionistas o corporativistas, las políticas pueden causar graves distorsiones económicas y sociales, al alentar la formación de actores privilegiados que se encubren bajo el manto de las instituciones creadas por un Estado clientelista.

La relación y cooperación a veces problemática entre los actores involucrados en los programas alimentarios internacionales, de los gobiernos centrales, de los gobiernos estatales, de los municipios, las organizaciones sociales y de las organizaciones privadas o de la sociedad civil, implica llevar la discusión acerca de la implementación de la política social en un sentido más amplio que la polémica sobre focalización y universalización.

La focalización ha sido vista como un efecto de la política neoliberal y su consecuente descentralización pareciera estar lógicamente en el contexto de la reforma del Estado. Debe hacerse notar, sin embargo, que la focalización de la política social, que se inicia en la distribución de algunos alimentos, no pudo, en el pasado, individualizar el subsidio alimenticio al grado de romper los lazos de confianza y las redes que se habían extendido en el medio urbano y rural. Y ello se debió a que la focalización no fue entendida con base en familias, exclusivamente, o individuos; sino que se entendió en un sentido más amplio de comunidad. En este contexto, las políticas no pudieron anular las organizaciones sociales que se habían conformado para llevar a cabo programas de abasto, y sus alianzas con otros actores de la sociedad civil y de la burocracia estatal. Es decir, no pudieron desarticular un capital social en formación.

## **Conclusiones**

El debate sobre la reforma del Estado ha pasado de los planteamientos políticos de reforma electoral a la creación de una nueva institucionalidad, bajo la premisa de nuevos supuestos epistemológicos que han hecho ver la importancia de los procesos horizontales que, definitivamente, deberán ser flexibles y descentralizados. Los procesos de reinserción en los circuitos económicos internacionales y la importancia cada vez mayor de las redes y de mecanismos de socialización basados en la ética social y en la cohesión nos llevan a establecer la posibilidad de una alternativa en la existencia de esos mecanismos que, bien potenciados por el Estado, lleguen a darle una nueva forma de ejercicio democrático del poder con base en la promoción y difusión de las capacidades de los grupos pobres. Para ello se requieren políticas descentralizadas y públicas que permitan el más amplio consenso. Las políticas integrales que hemos visto podrían ser una primera base, si posibilitan la participación social para efectos de una gestión democrática, o si impulsan una política de generación de capacidades y cimentada en los modelos complejos de las redes y de los valores que le dan cohesión.

Las políticas alimentarias pueden ser un fundamento para la reforma democrática del Estado si recuperan los valores organizativos de los pueblos latinoamericanos; pero, por otro lado, si se atienen exclusivamente a los valores de la eficiencia del mercado pueden ser generadoras de individuos objeto de asistencia, de masas sin esperanza y de pérdida de la articulación social y comunitaria.

## **Referencias Bibliográficas**

- BARTRA, Armando (1992) "Darse abasto: Diecisiete tesis en torno a la autogestión de los sistemas rurales de abasto", en **Reestructuración económica y subsistencia rural. El maíz y la crisis de los ochenta**. México: COLMEX-Centro Tepoztlán-UNRISD.
- BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna (1993) "¿Cómo hacer del Estado un bien público?". **Sociológica**, año 8, núm. 22, 23-51.
- BID (1996) **Progreso Económico y Social en América Latina**. Informe 1996. Cómo organizar con éxito los servicios sociales. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL-ONU (1998) **Panorama social de América Latina**. Santiago: ONU.

- CHASSUDOSKY, Michael (1997) **The globalization of poverty**. Impacts of IMF and World Bank reforms. Toronto: Zed books.
- De ALBA, Enrique *et al.* (1997) "Evaluación del proyecto piloto de nutrición y alimentación", en **Pobreza y política social en México**. México: ITAM-Fondo de Cultura Económica.
- De JANVRY, Alain y SUBRHAMANIAN, Shankar (1985) **The politics and economics of food and nutrition policies and programmes: an interpretation**. Paper read at Workshop on the political economy of the nutritional improvement, at Coolfont conference center.
- DRESSER, Denisse (1997) "En busca de la legitimidad perdida. Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas" en **Pobreza y política social en México**. México: ITAM-Fondo de Cultura Económica.
- EVANS, Peter (1996) "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence of synergy", en **World Development**, 24 (6):1118-1132.
- FELDER, Ruth y Andrea, LÓPEZ (1999) "Participación de los usuarios en los servicios públicos privatizados", en **Reforma y Democracia**, 14:223-249.
- FLORESCANO, Enrique (1986) "Precios del maíz y crisis agrícola en México, 1708-1810", en **Colección Problemas de México**. México: Era.
- FOX, Jonathan (1992) **The politics of foods in Mexico**. State power and social mobilization. Cornell: Cornell University.
- FOX, Jonathan (1996) "How does the civil society thicken? The politica construction of social capital in rural Mexico", en **World Development**, 24 (6):1089-1103.
- FUENTES, Mario Luis (1998) **La asistencia social en México. Historia y perspectivas**. México: Ediciones del Milenio.
- GALLARDO, Bernarda (1987) "El redescubrimiento del carácter social del hambre. Las ollas comunes", en **Espacio y poder. Los pobladores**. Santiago: FLACSO.
- GORDON, Sara (1999) "Del universalismo estratificado a los programas focalizados", en **Políticas sociales para los pobres en América Latina**. México: Guri-Miguel Ángel Porrúa.
- GRASSI, Estela *et al.* (1994) "Políticas Sociales. Crisis y ajuste estructural", en **Colección Ciencias Sociales**. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HABERMAS, Jurgen (1980) **Historia y crítica de la Opinión Pública**.
- HELLER, Patrick (1996) "Social capital as product of social mobilization and state intervention: Industrial workers in Kerala, India", en **World Development**, 24 (6):1055-1071.

- LEE, Mary E. (1997) "From enlightenment to chaos. Toward nonmodern Social Theory", en **Chaos, Complexity and Sociology**. London & New Delhi: Sage.
- MILLÁN, René y Francisco, VALDÉS UGARTE (1996) "La reforma del Estado: reflexiones sobre política social", en **Las políticas sociales de México en los años noventa**. México: IIS-UNAM, Instituto Mora- UNAM-FLAC-SO-Plaza y Valdés.
- OSZLAK, Oscar (1997) "Estado y sociedad: nuevas reglas del juego?", en **Reforma y Democracia**, 9:8-60.
- PORTES, Alejandro (2001) "Capital Social, sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en FRANCO, Rolando (Coord) **Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia**. México: Siglo XXI.
- PUTNAM, Robert D. (1993) **Making democracy work. Civic traditions in modern Italy**, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- TORRES SALCIDO, Gerardo (1997) "Las políticas de abasto social de tortilla. Reforma del Estado y organización social", en **Maíz-Tortilla. Políticas y Alternativas**, México, DF: CEIICH-UNAM.
- VALLADARES, Licia (1999) "Programas sociales para los pobres en Brasil. Los casos de Río de Janeiro y Belo Horizonte", en **Políticas sociales para los pobres en América Latina**. México: Guri-Miguel Ángel Porrúa.
- VELLINGA, Menno (coord.) (ed.) (1997) **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo XXI.
- VILAS, Carlos M. (ed.) (1995) **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Caracas: UNAM-Nueva Sociedad.
- VILAS, Carlos M. (1998) "América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza", en **El Mundo Actual**. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. CEIICH-UNAM.
- WRIGHT, Thomas C. (1989) "La política de abastecimiento urbano en América Latina", en **Alimentación, política y sociedad en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica.