

Notas para una reflexión sobre democracia y políticas sociales subnacionales

El caso de Baja California*

*Jorge E. Brenna B.***

RESUMEN

En este breve ensayo intentaremos establecer un punto de vista en torno al uso político de las políticas sociales enfocadas más allá del tema del desarrollo o, más bien, sesgadas de éste y focalizadas al tema de la legitimación política. Para ello, primero trataremos de establecer un somero esbozo histórico de las políticas sociales como estrategias de desarrollo y creación de ciudadanía en sociedades democráticas; un deslinde de modelos de operación de políticas sociales en Estados democráticos; un rápido esbozo de las formas en que se fueron articulando las políticas sociales en México con el tema de la creación del régimen político postrevolucionario y el desarrollo. Finalmente, estableceremos las diferencias y similitudes entre los modelos de operación de las políticas sociales en los modelos de desarrollo llevados a cabo hasta la década de la alternancia del Partido Acción Nacional (PAN), y los posibles cambios en la operación de estas políticas en los territorios de los “nuevos” gobiernos de alternancia en México.

PALABRAS CLAVE: Estado social, Estado de bienestar, política social, ciudadanía social, derechos sociales, democracia, desarrollo.

ABSTRACT

In this short essay we will try to establish a point of view regarding the political use of social policies focused beyond the issue of development and targeted to the issue of political legitimacy. To do so, we will first attempt to establish a brief historical overview of social policies and development strategies and the creation

* El presente escrito tiene como marco de referencia una investigación mayor en torno a la cuestión de la democracia y las políticas sociales en los estados de la federación mexicana (2006-2012), desarrollada por un colectivo de investigadores de la UAM-Xochimilco. La propuesta central de la investigación se centra en la suposición de que bajo ciertas condiciones (competencia política, disponibilidad de recursos fiscales propios o transferencias y capacidad institucional del gobierno) los gobiernos subnacionales encontrarán incentivos y recursos para desarrollar y sostener una oferta de política social distinta o complementaria a la nacional (cf. López, 2012).

** Sociólogo. Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco), adscrito al área de investigación “Sociedad y territorialidad”.

of citizenship in democratic societies; a demarcation of operational models of social policy in democratic States, a quick sketch of the way in which social policies were being articulated in Mexico as part of the creation of the post-revolutionary political system and development model. Finally, we will establish the differences and similarities between the operative social policy models in models of development prior to the decade in which the National Action Party (PAN) was in power and possible changes in the operation of these policies in the territories of the “new” alternating governments in Mexico.

KEY WORDS: Social State, Welfare State, social policy, social citizenship, social rights, democracy, development.

INTRODUCCIÓN

En América Latina la política social está encaminada sobre todo (y especialmente de manera discursiva) a paliar y –en el mejor de los casos– a intentar compensar las desigualdades sociales de un modelo de desarrollo estructurado de tal manera que las asimetrías económicas, sociales y políticas inundan estas sociedades por todos sus poros y hasta el último rincón de estos espacios sociales, a diferencia del papel que ha desempeñado en países desarrollados de Europa del norte u occidental. El asunto se torna más interesante si reparamos en que las políticas sociales y todo el paquete de programas que conllevan han sido puestos a operar estrategias de carácter político electoral que, en las precarias democracias latinoamericanas, suponen casi siempre la operación de extensas y bien aceitadas redes clientelares que se activan de manera eficaz en tiempos electorales. Lo anterior nos ha llevado a preguntarnos, en un primer tiempo, acerca de la peculiar relación entre el uso de las políticas y programas sociales con fines electorales. Por otro lado, un aspecto relevante que salta a la vista es la relación de las políticas sociales con el tema del desarrollo pero, sobre todo, con el de la ciudadanía y los derechos sociales.

En este breve ensayo intentaremos establecer un punto de vista en torno al uso político de las políticas sociales enfocadas más allá del tema del desarrollo o, más bien, sesgadas de éste y focalizadas al tema de la legitimación política. Para ello, primero trataremos de establecer un somero esbozo histórico de las políticas sociales como estrategias de desarrollo y creación de ciudadanía en sociedades

democráticas; un deslinde de modelos de operación de políticas sociales en Estados democráticos; un rápido esbozo de las formas en que se fueron articulando las políticas sociales en México con el tema de la creación del régimen político posrevolucionario y el desarrollo. Finalmente, estableceremos las diferencias y similitudes entre los modelos de operación de las políticas sociales en los modelos de desarrollo llevados a cabo hasta la década de la alternancia del PAN, y los posibles cambios en la operación de estas políticas en los “nuevos” gobiernos de alternancia en México.

MITOS ACERCA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El Estado del bienestar (EB) *welfare State*, *Estado keynesiano*, etcétera, llegó a constituirse en uno de los más importantes mitos políticos modernos –aparte de la Revolución socialista. Un mito en tanto que se le llegó a considerar como una entidad omnipresente, omnipotente y hasta en cierto sentido inmutable. Y esta visión no estaba del todo injustificada ya que en los países de Europa occidental, sobre todo en los del norte, pasó a ser el *núcleo articulador* de la sociedad hasta la década de 1970 aproximadamente (cf. Paramio, 1988:V). El desarrollo histórico de esa zona de Europa y las pautas de desarrollo específicas del capitalismo tardío le darían a la forma de Estado del bienestar un sustento objetivo tan poderoso e incuestionable que le harían aparecer como una entidad central en la sociedad capitalista. La década crítica de 1970 pondría en evidencia los límites últimos del EB: la polarización y la disgregación de los intereses de los agentes económicos, así como el debilitamiento de la capacidad funcional del Estado para seguir coadyuvando a la reproducción del sistema social en su conjunto. A lo anterior habría que agregar el debilitamiento de la coalición de actores sociales y fuerzas políticas que lo sustentaban (sindicatos nacionales, partidos laboristas y socialdemócratas, etcétera). El EB se había constituido en un paradigma que, hasta la crisis de 1973, funcionaba “a la perfección” sustentado en unos actores específicos: gobierno, parlamento, partidos e instituciones,¹

¹ Estructura también conocida como *sistema político dual* (sistema de partidos/pacto corporativo), sistema que entra en crisis junto con el EB explicando el auge de los

detrás de los que operaban corporaciones económicas y sindicatos férreamente organizados dentro del sistema. En sus mejores días el EB fue desarrollado por la socialdemocracia europea. Sin embargo, actualmente ha querido considerársele como una obsolescencia, como un paradigma “viejo” que nos obliga a interrogarnos sobre si de verdad existe uno nuevo que lo sustituya. Y precisamente, en uno de los análisis más interesantes acerca de las condiciones del *pacto keynesiano* (sustentador del EB), el profesor Elías Díaz (1989:227-240) ha señalado que el “nuevo” paradigma societal ha logrado introducirse con fuerza aunque sin llegar a sustituir del todo al viejo paradigma en términos reales. Sin embargo, este “nuevo” paradigma, *el neoliberalismo*, no ha podido, ni sabido, crear ni dar continuidad a un nuevo modo de articulación entre el Estado y la sociedad; al contrario, su violento y efímero paso por los sistemas occidentales ha intentado actualizar un paradigma, superado ya por la historia y aún más viejo que el del EB: el *liberalismo económico* del siglo XVIII.²

La forma que toma el Estado en los países de industrialización avanzada es inherente al desarrollo de

- un capitalismo industrial,
- una cultura industrial de fábricas y fuertes movimientos de clase obrera,
- producción en gran escala de bienes homogéneos (en el marco de un mercado interno expandido y estimulado por un régimen económico de altas tasas salariales y participación sindical),
- y un amplio aparato de planificación económica y social.

Por otra parte, el EB forma parte esencial de un continuo proceso de *secularización* en el que la asistencia social ha venido a sustituir

nuevos movimientos sociales como variantes de los grupos de interés. Este sistema político fijaba los márgenes de reproducción del modelo de desarrollo tardocapitalista (cf. Paramio, 1988:218).

² El neoliberalismo actual tiene diversas escuelas teóricas que, a pesar de sus aparentes divergencias, coinciden en lo fundamental: 1) *la escuela de Chicago*, encabezada por Milton Friedman; 2) *la escuela austríaca* (Ludwig von Mises, *La acción humana*, México, 1986; F. Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, México, 1985); 3) la escuela virginiana del *Public Choice* (Buchanan); y 4) la escuela anarcocapitalista (Frenkel, *Las utopías posindustriales* y Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, FCE, México, 1987).

la tradicional caridad de la iglesia y sus servicios. Finalmente, y he aquí un punto de crucial importancia, *el EB se desarrolló como parte de un proceso de democratización y de triunfo de los derechos civiles: la ciudadanía adquirió realidad y las prestaciones sociales, en un marco jurídico perfectamente estructurado, sustituyeron a las obligaciones serviles* (Therborn, 1989:81-100).

Lo anterior nos habla de una tendencia histórico cultural en la evolución del sistema capitalista. Su desarrollo ha supuesto reacomodos y adaptaciones estructurales para un tipo de funcionamiento social específico. El EB surge como solución sistémica a problemas como la inseguridad social, el paro involuntario y, en cierto sentido, la existencia de la pobreza; situaciones que aunque inherentes a la sociedad capitalista no desaparecerán mientras las causas estructurales que las han creado no desaparezcan: de ahí la vigencia de la función social del EB. No obstante, nadie se atrevería a negar que el EB ha visto resquebrajarse el consenso social que generaba sus beneficios sociales (que parecían inagotables a pesar del obstinado avance de las desigualdades en la distribución de la riqueza). Su funcionalidad se debilitó a medida que el régimen de acumulación evolucionaba hacia formas más complejas y contradictorias. Para el caso de realidades tan específicas como las de las *sociedades de desarrollo industrial "postardío"* –como las ha denominado Albert Hirschman (1973)–, *el EB ha sido una forma anómala, sin el contenido específico de los EB en su matriz original, industrial, moderna y democrática*. En estas sociedades de desarrollo industrial postardío (como Argentina, Brasil, España, Grecia, Portugal o México, para citar sólo algunas) la precariedad del desarrollo industrial y de las élites industriales y financieras, fueron la base para la promoción de *gobiernos autoritarios* (bajo diferentes formas) y *la gestación de unos pactos autoritarios en los que los actores centrales del desarrollo industrial serían el Estado y las transnacionales*. ¿Cómo es posible hablar entonces de la existencia de un EB en estas sociedades?

Desde esta perspectiva podemos afirmar que *en estas sociedades el EB fue abortado antes de haber siquiera nacido: ante una modernidad capitalista impulsada por un Estado tutelar, intervencionista y autoritario (que en México cobró la forma de Estado corporativo) el EB no nació nunca*.³

³ Aunque autores como Pedro López Díaz (1988:144) digan con cierto eufemismo que "el Estado benefactor de la periferia, periclitó más rápidamente que el del centro

LA POLÍTICA SOCIAL, DESARROLLO ECONÓMICO Y AVANCE DEMOCRÁTICO

En las sociedades modernas que ostentan un régimen democrático la política social desempeña un papel importantísimo en la articulación de la sociedad, en tanto que es ahí en donde se sintetizan y se reproducen los derechos sociales que son inherentes a la ciudadanía. La noción de *ciudadanía social* hace alusión a los derechos sociales y toma cuerpo en la implementación de las políticas sociales. En suma, hablar de política social implica necesariamente abordar el tema de la ciudadanía social. Otra dimensión del tema es su vinculación con la cuestión del desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la desigualdad social, esto es, la dimensión socioeconómica de la ciudadanía social. Toda sociedad moderna gravita en torno de una lógica de mercado o mercantil, de ahí que sus efectos sobre la distribución de la riqueza represente uno de los conflictos más visibles que es necesario atacar so pena de dejar tomar curso a conflictos sociales cuyo trasfondo es la desigualdad económica y social, con las secuelas que ello tiene en términos de la integración de una sociedad. Así pues, las políticas sociales (fundadas en la idea de la ciudadanía social) estarían orientadas a contrarrestar la férrea e implacable lógica del mercado en todos los órdenes de la vida social. Insistimos en la categoría de ciudadanía en tanto viene a ser una herramienta de análisis acerca de las formas de acción de un conjunto de actores sociales relacionados directamente con la operación de políticas sociales, mismas que tienen un efecto específico en la construcción de la ciudadanía.

Desde el siglo XIX, la oleada liberal derivada de la Revolución Francesa desemboca en la reivindicación de una serie de derechos universales entre los cuales tendrá especial relevancia (sobre todo por su papel movilizador en la política) un paquete de derechos de nuevo tipo: los derechos sociales. Ahora bien, resulta pertinente señalar que este paquete de derechos tiene que ver con una serie de transformaciones producto del desarrollo económico (disminución de la desigualdad de rentas, sistema de impuestos directos, producción industrial para el consumo masivo) que, en

capitalista. Se agotó tempranamente en términos históricos y con mayores cargas incumplidas”.

el tiempo, permitirán una sensible integración económica de las clases menos beneficiadas por el sistema.

El desarrollo económico afecta sensiblemente a la brecha de la desigualdad que hasta entonces se había anquilosado en las economías capitalistas industrializadas reduciendo las diferencias entre los distintos estratos sociales. Ello en un contexto en el que se erige una demanda por incorporar los nuevos derechos sociales a los de ciudadanía y no tanto con la finalidad inmediata de abatir la pobreza sino para interferir en la estructura de clases que reproducía el mercado capitalista. Para Marshall (1998), junto al desarrollo económico emerge la necesidad de priorizar una conciencia de los derechos sociales (civiles) que catalizaran el despliegue de la ciudadanía. El estudio de la ciudadanía en relación al desarrollo económico y social lo concibe desde lo civil, lo político y lo social. El aspecto civil de la ciudadanía supone los derechos implicados con la libertad individual, personal, de expresión, de pensamiento, libertad religiosa y, sobre todo, el derecho a la propiedad. El aspecto político implica todo lo relacionado con el derecho asociado a la libertad de elegir a la autoridad política. En la dimensión social Marshall ubica como parámetros el derecho a la seguridad y el derecho a un piso mínimo de bienestar material que garantice un nivel de vida que permita la posibilidad de adquisición de lo básico para existir integralmente en la sociedad civilizada.

Modelos de política social y la ciudadanía social

Las políticas sociales se derivan de las políticas públicas y su especificidad terminológica radica en que hacen referencia a la política gubernamental relativa a las acciones que impactan directamente el bienestar de los ciudadanos mediante la provisión de servicios o ingresos –según lo señala el consultor argentino Marcelo Fabián Reppeto.⁴ Él ha señalado que las políticas sociales se caracterizan y desarrollan desde tres perspectivas: 1) universales, 2) referentes a la seguridad social y 3) las que atacan la pobreza. Sus coberturas van

⁴ Actualmente consultor internacional de políticas sociales y co-director del Programa de Incidencia de la Sociedad Civil del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

desde los servicios y derechos más generales y básicos para todos los ciudadanos (universales) hasta aquellas destinadas a sectores específicos (sindicatos y corporaciones) y al logro de objetivos sistémicos particulares (combate a la pobreza) (Repetto, 1998)⁵ (Cuadro 1).

CUADRO 1
Tipos y perspectivas de las políticas sociales

Tipo de política social	Tipo de cobertura
Políticas sociales universales	Buscan dar respuesta a todos los ciudadanos sin distinción de clase. Son desplegadas en las áreas de educación y salud.
Políticas relacionadas con la seguridad social	Destinadas a sectores laborales organizados. Son selectivas y no cubren a todos los ciudadanos.
Políticas que enfrentan la pobreza	En los países desarrollados a nivel industrial han tendido a la extinción. En América Latina continúan y se hacen visibles en la beneficencia y la asistencia pública.

Fuente: Repetto (1998). Elaboración propia.

Desde otro ángulo de análisis, el profesor Rolando Franco (1996) señala que “es posible caracterizar dos paradigmas de políticas sociales, uno originado en la fase de sustitución de importaciones, todavía vigente y dominante, y otro, que se encuentra en ciernes (emergente). Su análisis hace una comparación de ambos modelos contrastándolos en diversas dimensiones, a saber: institucionalidad, lógica de toma de decisiones, financiamiento, objetivo, criterio de prioridad y expansión, población beneficiaria, enfoque e indicador básico utilizado, trayendo a colación diversos programas sociales que muestran las innovaciones puestas en práctica en la región.

⁵ El tema del combate a la pobreza sufre un proceso de *focalización* en las décadas de 1980 y 1990, donde se intensifica el monto de los recursos y la forma en que se presentan las políticas dirigidas hacia éste sector. El uso político de estas políticas públicas posibilitan estrategias de control social y político de los ciudadanos en tanto trabajadores precarizados, desempleados o simplemente miembros de los sectores más pobres de las clases populares (Repetto, 1998).

En su trabajo “Los paradigmas de la política social en América Latina” aborda dos modelos en cuanto a las políticas sociales y los denomina como “paradigma dominante” a uno (originado en la fase de desarrollo llamada de “sustitución de importaciones”) y “emergente” al otro (producto de la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones y del ajuste económico realizado para restablecer el crecimiento sobre nuevas bases).⁶ Es aquí donde plantea que: “cada modelo de desarrollo tiene, implícita o explícitamente, una concepción de la cuestión social”; es decir, las políticas sociales tienen que ver con la mirada de quien lee esa realidad para definir el abordaje a realizar y los intereses puestos en juego.

Haciendo una somera comparación entre ambos modelos, se destaca la dimensión institucional, en la que el *paradigma dominante* asigna al Estado un papel en el que desarrolla programas realizando la totalidad de funciones (financia, diseña, implementa, supervisa y evalúa). En tanto, en el *paradigma emergente* el Estado ya no realiza todas las tareas: es el momento de las organizaciones no gubernamentales (ONG), a las que se les abre un espacio funcional para compartir financiamiento, además de funciones. Evidentemente que ello supone transitar de un esquema centralizador a uno de una mayor descentralización. El primero es promotor de los intereses de la élite política y la burocracia dominante inhibiendo la participación social, mientras que un esquema descentralizador promueve –casi siempre– la participación de otros sectores sociales repercutiendo en la generación de dispositivos de consenso y, por ende, de dinámicas democratizadoras.

¿Quién decide? En el paradigma dominante el Estado se abroga la implementación de las políticas sociales sobre la base de que el “saber estatal” es un dato incuestionable sin dejar a los destinatarios/ usuarios la posibilidad de seleccionar las políticas y los modos de operación de las mismas. En el paradigma emergente, la forma de crear y recrear las políticas sociales supone la promoción de la participación de la población en tanto que la diversidad de usuarios dispone de capacidades de innovación de las que el Estado carece.

⁶ “Para superar la crisis [...] los países latinoamericanos aplicaron políticas de estabilización y ajuste, que tuvieron, en muchos casos, elevados costos sociales” (Franco, 1996:7).

¿Quién financia y cómo? En el modelo dominante el Estado pretende ser el único capaz de financiar las políticas sociales, mientras que en el paradigma emergente se abre la posibilidad del co-financiamiento (“lo que no cuesta no vale”) e incluso la expectativa de una recuperación de costos; el riesgo aquí es la marginación de los que no tienen posibilidad de recurrir a fondos propios para participar de la co-financiación.

¿Para quienes? El modelo dominante parte del principio de universalización de la oferta, es decir, una oferta homogénea disponible indiscriminadamente, lo cual acaba beneficiando sólo a los más informados y/o los más organizados. El costo es alto y sus impactos reales muy precarios. En el paradigma emergente se parte del principio de una universalización de la satisfacción (la desigualdad social supone un tratamiento desigual para obtener satisfactores universales basados en aportaciones diferenciadas para necesidades diversas). En este sentido, los criterios de prioridad y extensión de las políticas sociales también son distintos pues mientras el modelo dominante acaba promoviendo la desigualdad, ya que sólo son considerados destinatarios de las políticas sociales los que tienen la capacidad para organizarse y reclamar, en el paradigma emergente en lugar de asignar recursos a quienes no lo necesitan tanto pero llagan más rápido y con más ruido a hacerse oír, lo hará a quienes tengan más necesidades a partir de la focalización sobre los potenciales beneficiarios, buscando un beneficio más profundo y contundente, lo cual redundará en un uso más eficaz de los recursos aumentando su impacto.

¿A quién beneficiar? En cuanto a la población beneficiaria, el paradigma dominante tenía en cuenta a la clase media en sus reclamos, por ser quien ejercía más presión. El paradigma emergente se orienta a brindar más atención a los que experimentan una pobreza palpable en la idea de que quienes han sido beneficiados hasta ahora poseen relativamente un monto mayor de recursos que aquellos. El autor plantea la posibilidad de realizar una combinación de estos dos paradigmas: “Es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, dé una resultante más eficiente y eficaz” (Franco, 1996).

Ahora bien, en términos de derechos sociales y estratificación social, existen tres formas distintas de construcción histórica de la ciudadanía social a saber: *a)* el régimen liberal, *b)* el régimen

conservador-corporativo y, c) el régimen socialdemócrata. Cada uno posee características específicas en términos de la prioridad de cierto tipo de derechos y de la construcción de la ciudadanía social (Esping-Andersen, 1993:47-48) (Cuadro 2).

A partir del panorama anterior, pasemos a revisar el proceso de “societización” del Estado mexicano.

EL ESTADO MEXICANO, SUS METAMORFOSIS Y SU ORIENTACIÓN SOCIAL

La peculiaridad del Estado mexicano es incuestionable. Su formación como tal se sale de los esquemas conceptuales clásicos. Sus expresiones *formales* se distinguen del ritmo en que lo han hecho en otras latitudes otros Estados. Sus expresiones a veces son prematuras respecto a cómo se ha venido manifestando en los propios países capitalistas avanzados (Inglaterra, Francia, Alemania, etcétera); otras veces son tardías y desconcertantes. Y es que la propia historia mexicana es *sui generis*: en México el Estado es *liberal* de modo tardío, *intervencionista* de manera prematura, *asistencialista* de manera anómala en tanto se ostentó como tal cuando realmente se constituía como un Estado *corporativo*, anómica función de un Estado social en ciernes.

La Revolución Mexicana puede ser considerada como el parteaguas entre la forma de Estado liberal y el inicio de la forma de Estado Social (cf. Villa, 1988, 1990; y De la Garza, 1990). Ya hemos visto que una de las características de éste es el reconocimiento explícito del conflicto social entre las clases sociales y su pretensión de mediación entre éstas a través de la creación de un Estado de derecho creado para este fin.⁷ En este sentido, puede hablarse de la función que cumplió el marco constitucional creado en 1917 y que consagra un buen número de artículos a la creación de un marco jurídico orientado a dar pie a una política social o de bienestar social. Paralelamente, puede constatar que, aun antes de que surgiera en los países industrializados de principios de siglo, en México la forma

⁷ Esta forma estatal es una forma política que articula: el poder del mercado (lógica de acumulación), las exigencias de reproducción general del sistema, y la necesidad de institucionalizar conflictos a través de *mediaciones* y la participación universal de los ciudadanos (función de legitimación) (cf. Rodríguez, 1984).

CUADRO 2
Tipos de régimen para la construcción de la ciudadanía social

Régimen liberal	Régimen conservador-corporativo	Régimen socialdemócrata
Estados Unidos, Canadá, Australia	Austria, Francia, Alemania, Italia	Escandinavia
Tienen un estatus legal y práctico mayor, los <i>derechos civiles</i> (fundamentalmente el derecho a la propiedad), en tanto los <i>derechos sociales</i> adquieren una nota residual para el Estado. Se otorgan beneficios modestos, destinados a una población sometida a un test de medios y diseñados para reforzar la participación en el mercado laboral. Aquí, la desmercantilización es mínima.	Tienen un más amplio desarrollo los <i>derechos políticos</i> dado que el objetivo principal de estos Estados de bienestar fue consolidar la condición asalariada conteniendo la movilización de los trabajadores que habían fortalecido su poder político a través de la presión sindical, de la participación a través del voto universal y de la organización en partidos políticos. Lo predominante era la conservación de las diferencias de estatus, por lo tanto los derechos fueron vinculados a la clase y al estatus social, siendo insignificante el impacto redistributivo.	Es aquí donde se da el mayor desarrollo y ampliación de la <i>ciudadanía social</i> , donde el actor destinatario ya no es el sujeto “pobre” o el “trabajador” sino todos los ciudadanos (independientemente de su clase o posición en el mercado) al que están destinadas las políticas sociales de carácter universal, teniendo como principal objetivo la disminución de las desigualdades sociales para posibilitar el acceso a la ciudadanía social. En consecuencia, se logra un alto grado de desmercantilización.

Fuente: Garcés, Lucero, Estévez, Icazzati, Sabeti y De los Ríos (2006).

de Estado intervencionista ya había tomado forma y se desarrollaría como tal a raíz de la crisis de 1929 y de la incapacidad del capital nacional para crear mecanismos de ajuste adecuados al momento crítico por el que se atravesó en aquel momento (cf. Thorp, 1988).

¿Cómo es que el Estado Social mexicano, que se va constituyendo básicamente a partir de la Revolución Mexicana, adopta las formas de *Estado intervencionista* (EI) y *Estado corporativo* (EC)?

Lo hace de manera anómala, propiciada por la específica conformación de la estructura de clases y el bloque histórico mexicano, a partir de las necesidades de un control político específico y un *arreglo político* peculiar entre las clases sociales a

partir de la consolidación de un modelo de desarrollo, conocido como *Modelo sustitutivo de importaciones* (MSI).

Existe una estrecha relación orgánica entre este modelo de desarrollo, que operó desde la década de 1940 hasta bien entrada la de 1970, y una específica forma de articulación entre los sectores productivos y sus agentes y entre la sociedad y el Estado; es decir, se crearon las pautas de un orden económico, social y político específico engarzado en el MSI y en un modelo de integración social específico que fue creando ajustes a la forma estatal surgida de la revolución. Sus metamorfosis partirían de un punto en el que el Estado Social (ES) asumiría una *forma* que sería inherente a las llamadas *democracias pluralistas*.

Desde el enfoque anterior, el Estado mexicano puede ser considerado como tal (ES), aunque revistiendo peculiaridades en función de su historia política y la singularidad de la estructuración de la sociedad mexicana (tanto en el ámbito social como político). Dentro de la *lógica de acumulación* el Estado mexicano se vuelve intervencionista y, constitucionalmente, un Estado “rector” del desarrollo tanto de la economía como de los precarios agentes económicos. Con ello articulaba, a su modo, el mercado regulándolo en aras de una reproducción sistémica muy específica: un crecimiento desigual de los sectores económicos, asimetría estructural en el desarrollo de los grupos sociales, desequilibrios en la distribución de los espacios y recursos de poder. Pero también fueron creadas, de modo *sui generis*, una compleja red de mediaciones institucionales, formales e informales, para vehicular el conflicto social.

Sin embargo, mientras que el ES en Europa desarrollaba los rasgos señalados anteriormente articulándolos a través de la forma de *welfare State*, en México el ES, incapacitado para articular un mercado en el que los agentes privados carecían de iniciativas, un sistema social difuso (cuyos subsistemas no acababan por definirse), y una inexistente participación ciudadana (que después de la revolución se reducía a *política de masas*), no podrá adoptar la forma de Estado del bienestar (EB) que de manera “natural” adoptó el Estado social en las sociedades desarrolladas. La fragilidad de la estructuración social en México, evidenciada sobre todo después de la revolución, la centralidad estatal que nucleaba al conjunto de la sociedad y el surgimiento de una clase política cuyos intereses se iban definiendo con una velocidad mayor a

la de la de las demás clases y grupos sociales, fueron el marco para una articulación específica cuya forma fue la de un *Estado corporativo* (EC).⁸ En realidad fue esta la forma estatal que asume el Estado Social mexicano; una forma que expresaba la naturaleza del pacto social que se había establecido en México: equilibrio inestable de las alianzas de clase sólo cohesionadas por el Estado posrevolucionario. Una presencia de *lo popular* en la política de masas, señalábamos antes, que hacían de la participación popular –que no ciudadana– una amenaza permanente para la clase política. La prioridad del *control político*, a través de mediaciones especiales, se colocó por encima de la construcción de la ciudadanía, de la participación democrática y de la posibilidad de construir una sociedad del bienestar que expresara la existencia de un pacto verdaderamente democrático.

En México, el Estado corporativo (EC) pretendió emular las funciones del *welfare State* para reforzar la mediación y su control sobre los sectores sociales que iban desarrollándose con el impulso de la industrialización. A partir de finales de la década de 1930 puede decirse que el ES mexicano despliega una política social semejante (en la forma que no en el contenido) a las políticas desarrolladas a partir de la segunda posguerra por el *welfare State* en Europa occidental. Sin embargo, lo anterior no significa *per se* que en México se haya desarrollado una forma estatal semejante al EB. Como ya lo hemos apuntado, éste se ancla en una estructura industrial desarrollada y, sobre todo, sobre la base de un excedente económico tal que permite una estrategia redistributiva de la renta y de la oferta social del empleo en un marco de políticas específicas de incremento al salario social de los trabajadores y de concertación de intereses (cf. Paramio, 1988).

⁸ Este concepto está estrechamente asociado al de Estado patrimonialista, clientelar, tutelar, etcétera, caracterizado, primero, por una dependencia de los negocios estatales que garantizan el control del poder público; segundo, por el control, desde el propio Estado, de buena parte de los procesos de movilidad social y la generación de élites dominantes; tercero, por el uso que se hace de las políticas sociales a fin de mantener una relación mendicante-dependiente de capas sociales respecto de líderes políticos o caciques regionales/sectoriales en calidad de clientela (organizada y protegida a cambio de fidelidades sociales y políticas); y cuarto, por la no separación entre lo público y lo privado que mantiene la construcción del orden como una reproducción rentista de élites privadas con sus clientelas corporativas (cf. Buitrago y Ladrón de Guevara, 1990).

La *centralidad estatal* y la precariedad del desarrollo de los agentes sociales venían a ser los dos elementos que engendran la forma particular que adopta el Estado social. La funcionalidad de este esquema con el régimen de acumulación sustitutivo de importaciones sería el correlato de formas similares establecidas en América Latina aunque con resultados distintos: en México producirían un régimen *semiautoritario*, anclado en un Estado de corte corporativo, que se traduciría en una continuidad política, cerrada, pero excluyente de la sociedad.

La *estatización*⁹ –y corporativización– de la sociedad mexicana duraría hasta que el modelo de acumulación se agotó y hasta que la sociedad civil empezó a resentir los costos sociales de un régimen político excluyente (en lo económico, lo social y lo político) que al dejar de estar sustentado en el modelo sustitutivo de importaciones, evidenciaría sus aberraciones. La crisis de la década de 1970, expresada de manera contundente hasta la de 1980 (gracias al uso político que el gobierno hizo del gasto público, el excedente petrolero y el endeudamiento externo), pondrían al descubierto los límites de la forma estatal corporativa, los desequilibrios propiciados por un intervencionismo estatal irracional y la necesidad de reestructurar las bases del Estado social mexicano en un nuevo marco en el que la presencia de nuevos actores sociales y fuerzas políticas ya estaban desbordando los diques de control político que la élite posrevolucionaria, a través del Estado corporativo, había construido con paciencia y solidez. De manera pragmática, el Estado mexicano había venido ampliando la cobertura de sus “políticas sociales” con recursos públicos a manos llenas, más por el acoso de los conflictos sociales y la posible ruptura del orden que por un proyecto de mejoramiento del bienestar de los trabajadores. De manera contrastante, las dinámicas del Estado del bienestar clásico habían pasado por *un compromiso con el crecimiento económico y el desarrollo social sobre la base de una industrialización dinámica y la promoción de un pacto social democrático*.

⁹ Antonio Gramsci intuyó los signos de ese proceso de “estatización” que aparece como absorción progresiva de la cultura y la educación. Una ambivalencia o desdibujamiento de los órganos de la sociedad civil expresándose como una expansión del Estado. El predominio de la coerción más que del consenso (cf. Portelli, 1982:33).

En México las políticas sociales se han desarrollado a contrapelo de los conflictos y las tensiones propias de un acelerado crecimiento de una sociedad que demanda un bienestar que se ve cada vez más lejano en tanto que el modelo de desarrollo se ha ido tornando poco funcional y se ha venido resarcido de sus puntos de estrangulamiento mediante ajustes violentos al trabajo y a los salarios. En ello el reciclamiento de un intervencionismo estatal, marginal pero activo, de la mano de lo que aún queda de la maquinaria de control corporativo fueron lo bastante eficientes durante los últimos cuatro lustros. En este punto podemos afirmar que, al terminar el siglo XX, el Estado mexicano llega a un momento de erosión en la naturaleza de su legitimidad, ineficiencia en su estructura institucional (régimen) y a un distanciamiento de la sociedad, por intercurso de una ruptura del contrato social con ésta, que desemboca en un desdibujamiento de su proyecto nacional con el consecuente derrumbamiento del régimen de corte estatal-corporativo y la entrada en un laberinto transicional expresado en la alternancia política del año 2000 que llevó al poder al Partido Acción Nacional (PAN), aunque sin cambiar las bases del régimen político que daba cimiento a la maquinaria corporativa del ciclo autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En suma, en México jamás ha existido un EB en el que grupos organizados y representativos (Schmitter, 1982:451-463.) determinen, junto al Estado, las políticas públicas en el marco de una cultura y unas instituciones democráticas. Ello es lo que ha dado su contenido específico al EB clásico y no el hecho de que el aparato estatal utilice el gasto público de manera unilateral e indiscriminada, a partir de fines que en ningún momento son los del conjunto de la sociedad sino los de una burocracia política y unas corporaciones específicas aglutinadas en torno a lo que se ha denominado una *Matriz de centralidad estatal*.¹⁰ Las bases de un incipiente, pero verdadero EB únicamente podrían crearse sobre la base de una economía en franco crecimiento, estructuralmente sólido y estable, de tal suerte que exista la posibilidad de una refuncionalización de la acumulación de capital sobre bases nuevas. Sólo desde este punto de partida y, sobre todo, de la base de una cultura política y un

¹⁰ Véase al respecto la interesante reflexión de Ludolfo Paramio (1991:31).

orden efectivamente democráticos que hagan factible una *política redistributiva* basada en la institucionalización de los compromisos entre los grupos sociales, es que se podrá hablar de un EB en México. Y ello implicaría la consolidación de un modelo de desarrollo que no acaba por definirse.

En una primera aproximación al tema de la naturaleza de las políticas de corte social del Estado mexicano se puede percibir que las formas de acceso a las modalidades de la ciudadanía social prevalecientes en México apuntan a la definición de varios rasgos específicos, a saber: *a)* la no universalidad del acceso a bienes colectivos fundamentalmente debido al patrón corporativo de distribución de satisfactores de bienestar; *b)* la escasa capacidad impositiva del Estado que implica una insuficiencia de recursos fiscales a la que se agregan las características de la economía que favorecen la informalidad; *c)* el imperativo de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por la obligatoriedad de dar satisfacción a los derechos sociales.

DEMOCRACIA Y POLÍTICAS SOCIALES SUBNACIONALES:¹¹

EL CASO DE BAJA CALIFORNIA

Baja California es un espacio territorial compuesto por cinco municipios: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito. Desde el año 2000, Baja California ocupa el tercer lugar nacional en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), sólo por debajo del Distrito Federal y de Nuevo León. Se sitúa por encima del promedio del IDH nacional y, comparativamente, es similar al de países como Argentina y Hungría en el 2005.¹² Todos los municipios tienen un

¹¹ El concepto de *entidad subnacional* alude a las divisiones territoriales en los Estados nacionales en cualquiera de sus niveles. Tiene un carácter eminentemente político-administrativo. Una entidad al nivel subnacional implica una instancia gubernamental o una administración local que, a su vez, supone diversas localidades (municipios, comarcas o provincias) con cierto grado de autonomía en uno o diversos ámbitos.

¹² Año al que corresponde la última medición disponible por entidades, relativa a este indicador.

muy bajo grado de marginación y un alto IDH. Se puede afirmar que, en conjunto, el estado es el tercero menos marginado del país.

No obstante los datos anteriores, la población vulnerable por carencias sociales ascendió (de acuerdo con la medición de Coneval para 2008) a 1 340 000 personas (43.3% de la población) mientras que 5.1% era vulnerable por ingresos, es decir, 160 mil habitantes. De este modo, se puede decir que en resumidas cuentas más de 2 millones 310 mil bajacalifornianos (tres de cada cuatro habitantes) se encontraban en alguna condición de vulnerabilidad o pobreza en el año 2008; y tan sólo 780 mil eran no pobres multidimensionales o vulnerables. Es de señalarse que aun con el alto grado de desarrollo humano que presenta el estado, los porcentajes de población vulnerable por carencias sociales así como por ingreso, son mayores al porcentaje nacional, el cual se sitúa en 33% y 4.5% respectivamente. Baja California ha sido una de las entidades con mayor incidencia de pobreza laboral por ingresos. En el último trimestre de 2009 este indicador alcanzó el máximo valor en el país, el que fue de 1.79, disminuyendo en el primer trimestre del 2010 a 1.58; con estos datos en este inicio de año se situó en segundo lugar nacional, sólo por debajo de Nuevo León en donde fue de 1.62 (cf. Hernández, 2011).

LA ALTERNANCIA...

Más de dos décadas de gobiernos panistas en la frontera de Baja California (1989-2012) hicieron necesaria la reconfiguración de la estructura clientelar de los gobiernos del PRI en que se asentó la operación de las políticas sociales, las cuales siempre tuvieron el sello del estilo de gobernar del partido tricolor, esto es: *a*) condicionadas por las demandas de la movilización popular vehiculizada a través de los sectores populares del partido (CNOP) y grupos demandantes de oposición susceptibles de convertirse en clientela política, y *b*) políticas diseñadas, administradas y evaluadas a través del gobierno central y operadas siempre a través de la estructura corporativa (sindicatos y confederaciones afiliadas al PRI).

Es sólo hasta finales de la década de 1980 cuando, precisamente, las crisis económica, el crecimiento demográfico, la terciarización de la economía y el agotamiento del modelo corporativo como

herramienta de redistribución del ingreso, dan pie a un modelo más abierto y participativo de operar la política social; pero para ello hubo necesidad de sustituir al partido en el poder y, con ello, toda la estructura en que se asentó, durante décadas, la operación y la magra eficacia de las políticas sociales.

Lo nuevo en el modelo de operación de las políticas sociales en Baja California ha sido la *participación ciudadana*, debido –en parte– al fenómeno de la transición política experimentado en el país desde finales de la década de 1980; y, por otra parte, al agotamiento del Estado interventor (EI) a partir de la apertura económica que propició la globalización económica y el modelo neoliberal como paradigma para la gestión de la economía mundial.

Ahora bien, en el caso del estado de Baja California (como en general la mayoría de los estados de la federación), durante décadas se experimentó una centralización férrea de los mecanismos de operación de las políticas públicas, en virtud de que el diseño y la operación misma de todas ellas se imponían o, en el mejor de los casos, se negociaban con los representantes de los programas de gobierno de las secretarías del ejecutivo en turno, dando pie a grupos locales de poder (ligados al PRI) que se encargaban de vehicular tanto los recursos como las ganancias políticas que la operación de las políticas públicas conllevaba. Los grandes excluidos del diseño y de los recursos para la implementación de las políticas públicas habían sido los estados y los municipios (sobre todo), hasta que la descentralización administrativa y política, como dimensión de las políticas públicas, acompañó el proceso de transición política a partir de la alternancia política ocurrida en Baja California en 1989, dando pie al primer estado de la federación gobernado por un partido diferente al partido gobernante del país desde la década de 1930 (PRI). Ello conllevó una dinámica nueva que se enfrentó a una inercia en las estructuras sociales, mentales y culturales. La apertura de espacios de representación facilitó una nueva dinámica de participación activa de la población y una nueva forma de relación entre los funcionarios del gobierno federal, estatal y municipal frente a la población.

La nueva *matriz de operación de las políticas públicas* en los inicios del ciclo panista reivindicó la participación social a nivel local con una relativa autonomía de la sociedad organizada, abriendo posibilidades inéditas de intervención en las políticas sociales en

particular. Actores locales, nuevos y añejos, vieron que se abrían invaluable espacios de participación para expresar sus demandas y colocarlas en la agenda pública estatal y local (Delhumeau, 2008).

A los gobiernos panistas les tocó implementar desde el inicio de la década de 1990 la transición de la tercera generación de programas sociales¹³ (originados en el sexenio salinista y zedillista), implementados en la década de 1990, focalizados en grupos de situación de pobreza o de vulnerabilidad. Su modelo fue el programa “Progresas” y su continuación en el programa “Oportunidades”. En éstos se enfatizan sólo los rubros de alimentación, salud y educación y se enfoca básicamente en individuos del medio rural y no se consideran intervenciones en el nivel de la comunidad. Son programas esencialmente de transferencias monetarias que *no construyen ciudadanía* al inhibir –como sus predecesores– la participación activa (Jusidman, 2009). El siguiente modelo (llamado cuarta generación de programas sociales)¹⁴ al que se transitó se caracteriza por una intensa participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios y el relativo retiro del Estado como prestador directo de servicios reduciéndose a ser sólo el responsable del financiamiento de las políticas sociales. El cambio

¹³ La tercera generación de programas sociales incluye a aquellos que se focalizan en los grupos en situación de pobreza o en situaciones de vulnerabilidad. Su origen se remonta a fines de la década de 1990 con el programa Progresas, que continúa hasta hoy con el nombre Oportunidades. Este tipo de programa considera sólo tres rubros del bienestar –alimentación, salud y educación– y se enfoca principalmente en el medio rural. Se fundamenta en el desarrollo de las capacidades de las personas mediante la oferta de oportunidades provistas por servicios públicos. Es un programa esencialmente de transferencias monetarias (Jusidman, 2009).

¹⁴ El Estado del bienestar de *cuarta generación* tiene como paradigma el *modelo lib/lab* (basado en un fuerte control público, pero relanzado en una nueva versión de promoción de las libertades privadas) y el *modelo societario del bienestar plural* (basado en la producción de bienestar mediante la diferenciación social de autonomías sociales integradas según el principio de ciudadanía societaria). A grandes rasgos “sostiene la idea de un Estado social que haga compatible el máximo de libertades individuales con el mínimo de bienestar garantizado colectivamente a todos. Su objetivo consiste en expandir la seguridad social asegurada por vía estatal (componente o aspecto *lab*) a fin de conseguir un mayor nivel de vida con una mayor libertad privada (componente o aspecto *lib*). Enfatiza la sinergia dinámica entre lo público y lo privado, en la dirección de hacer crecer el lado público (estatal) en función del servicio que presta el máximo bienestar individual privado (cf. Donati, 2004:9-47).

de paradigma nos da una idea de la nueva forma de operación de las políticas sociales: de ser un instrumento mediante el cual el Estado cumple sus obligaciones en materia de derechos sociales redistribuyendo la riqueza y el ingreso por la vía del gasto social incluyendo a sectores de la población tradicionalmente excluidos, se transita a un paradigma de regulación de familias e individuos en situación de pobreza asentado en una concepción asistencialista de los servicios sociales (Jusidman, 2009).

Baja California: política social y construcción de ciudadanía

La alternancia política en Baja California consolida condiciones de competencia política que, localmente, se ha traducido en pugnas por ocupar los espacios de intervención pública en los diferentes niveles de gobierno por parte de los grupos de poder locales. La victoria panista generó amplias expectativas de cambio que rápidamente se revelaron difíciles por la inexperiencia de gobierno de los nuevos cuadros de gobierno. El nuevo gobierno se veía obligado a realizar cambios importantes en las formas de relacionarse con la sociedad toda vez que el proyecto gubernamental del PAN sustentaba la iniciativa individual (ciudadana) por encima de la lógica corporativa (de masas). Ello era un imperativo toda vez que los gobiernos panistas carecían de una base social de la magnitud de la que había creado el PRI en años de gobierno y de construcción de una estructura política clientelar (Espinoza, 2003).

Desde el primer momento el gobierno del PAN desplegó una estrategia para la política social consistente en el no reconocimiento de los liderazgos tradicionales de otros partidos políticos apresurándose a su sustitución por nuevos representantes elegidos democráticamente generando alternativas de interlocución con organizaciones sociales, sindicales y gremios. Sin embargo, muchos liderazgos tradicionales (corporativos) se reconvirtieron posicionándose de nuevo en el nuevo esquema panista junto a los otros liderazgos de corte "moderno". La nueva base social que se construyó dio pie a nuevas relaciones de intercambio entre la sociedad y el gobierno las cuales fueron conocidas como "corporativismo blando" o "corporativismo azul" (Espinoza, 2003).

En Baja California, lo cierto es que se transita paulatinamente de un modelo tradicional de relación sociedad/gobierno (de corte clientelar-corporativo) a uno distinto producto de la participación de una pluralidad de actores e instancias institucionales y de lo que se puede llamar un brote de “participación ciudadana no corporativizada” (Guillén, 1992). Esta nueva forma de relación se basa en la consideración de la participación ciudadana como un derecho y obligación de los integrantes de la sociedad: el gobierno deja de ser el eje de las políticas transformándose en promotor del desarrollo, facilitador de los recursos y de los mecanismos para que la sociedad eleve su calidad de vida. Gobierno gestor y promotor de los órganos de representación ciudadana. Por un lado, el gobierno reconoce que es rebasado por las demandas sociales planteadas por la población e instituye la obligatoriedad de los ciudadanos en el apoyo y la facilitación de la realización de las acciones necesarias para la ejecución de la obra en cuestión. En realidad se trata de la recuperación del principio de *subsidiaridad* habida en la plataforma ideológica de este partido, junto con el valor social de la solidaridad y la democracia. El resultado ha sido que, en la práctica, se ha trasladado un cierto número de responsabilidades, que antes correspondían al gobierno, hacia los ciudadanos como tales (principalmente aquellos organizados y con una cierta trayectoria de liderazgo y labor social reconocidos) (Delhumeau, 2008).

Los mecanismos de participación ciudadana definidos por el propio gobierno vienen a ser la estrategia que es promovida en los planes de desarrollo en los que la participación ciudadana es incorporada en forma de trabajo o donativos. Se crea, además, una especie de contraloría social que participa materialmente en la organización y supervisión de la infraestructura o en la promoción social que se realice. En la medida en que se fue consolidando esta nueva estructura de intercambio social entre la población y el gobierno, se fueron delegando algunas de las responsabilidades sociales del Estado a la sociedad civil (SC) organizada impulsando, con ello, el surgimiento de liderazgos nuevos en las comunidades y el acercamiento con las ONG afines a la ideología del partido en el poder y con aquellas dispuestas a cooperar incluso sin compartir ideario político o cercanía política. El resultado de ello quedó plasmado en el Programa de Apoyo Financiero a Organizaciones no Gubernamentales que posteriormente se denominó Programa

de Apoyo Financiero a Organismos de la Sociedad Civil (PAFOSC). Estas acciones de la mano de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) inician desde 1994 durante el gobierno de Ruffo Appel (1989-1995). A partir de la entrada en vigor de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social del Estado de Baja California en 1995 se forma el Consejo Estatal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Delhumeau, 2008).

Encontramos así una creciente demanda de participación, de manera organizada o individual, en la agenda pública que atañe a las políticas sociales. Una nueva dinámica de participación social impulsada desde el gobierno donde el ciudadano común, las organizaciones comunitarias y las OSC se han constituido en un actor central. El resultado, que destacan los estudios locales del proceso de cambio, hasta ahora es patente: se están transformando las relaciones entre la sociedad y el gobierno volviéndose más simétricas y horizontales, más democráticas, donde la sociedad organizada, las OSC y la ciudadanía ven realizadas sus demandas al verlas plasmadas en obra, organización, consejos ciudadanos efectivos, reglamentos y políticas específicas sin dejar de señalar al Estado como el garante de los derechos y el instrumento para la consecución de las metas sociales.

CONCLUSIONES

Los últimos años han puesto de manifiesto un desgaste y agotamiento del gobierno del PAN y la recuperación de muchos de los espacios políticos que el PRI había dado por perdidos. La inercia de los resabios del clientelismo político en un marco de competencia política bipartidista cada vez más aguda, han desvirtuado hasta cierto punto la estrategia panista de promoción de la participación ciudadana repitiendo un buen número de dinámicas clientelares y corporativistas del PRI. Sin embargo, la dinámica de participación ciudadana, la *marea ciudadana*, parece ser irreversible, tanto que es muy probable que en la últimas elecciones para renovar el gobierno del Estado, y con la inercia nacional de un PRI que se vende en los medios como una alternativa renovada, un electorado más racional, pero pragmático, castigue duramente al PAN, como ya lo ha estado haciendo desde el 2009, al quitarle

espacios en el Congreso local y en las alcaldías de las principales ciudades de Baja California. Lo que habría que evaluar de manera puntual es la posibilidad de que el modelo de implementación de las políticas sociales basadas en la participación activa de la Sociedad Civil Organizada, junto a las diferentes instancias del gobierno, haya generado una dinámica *ciudadanizadora* que, en efecto, haya desembocado en la creación sostenida de ciudadanía, lo cual nos llevaría a un proceso de consolidación democrática importante incluso si en el horizonte subsiste el fantasma de regreso del PRI al poder nacional, estatal o municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- Buitrago, Francisco y Ladrón de Guevara, Andrés (1990), *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores/IEPRI/UNC.
- Delhumeau Rivera, Sheila (2008), "El programa de apoyo financiero a organismos de la sociedad civil en Tijuana: la construcción de la relación entre la sociedad civil y el gobierno municipal a partir de la alternancia política", *Estudios Fronterizos*, vol. 9, núm. 18, Mexicali, julio/diciembre.
- Díaz, Elías (1989), "El nuevo contrato social: instituciones políticas y movimientos sociales", en Muñoz de Bustillo, Rafael (comp.), *Crisis y futuro del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 227-240.
- Donati, Pier Paolo (2004), "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional", *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 108, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Esping-Andersen, G. (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnánim.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (2003), *La transición difícil*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago, núm. 58, abril, pp. 9-22.
- Garcés, Laura; Lucero, Marcelo; Estévez, Fernanda; Icazzati, Moira; Sabeti, Carina y De los Ríos, Cecilia (2006), "Visiones teóricas acerca de la ciudadanía social", *Kairos. Revista de Temas Sociales*, Publicación de la Universidad Nacional de San Luis, Proyecto Culturas Juveniles Urbanas, año 10, núm. 18, noviembre [http://www.revistakairos.org].
- Garza, Enrique de la (1990), *Ascenso y decadencia del Estado social autoritario*, México, Colmex.

- Guillén López, Tonatiuh (1992), "Baja California, una década de cambio político", en Tonatiuh Guillén López (comp.), *Frontera Norte, una década de política electoral*, México, El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, Cristina (2011), "La política social en Baja California", revista *México Social*, año 1, núm. 23, junio, México, Instituto CEIDAS.
- Hirschman, Albert (1973), *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza*, México, FCE, Lecturas del Trimestre Económico, núm. 5.
- Jusidman, Clara (2009), "Desigualdad y política social en México", revista *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril.
- López Díaz, Pedro (1988), *Capital, Estado y crisis*, México, Facultad de Economía, UNAM.
- López Lara, Álvaro F. (2012), "Democracia y políticas sociales en los estados de la federación mexicana (2006-2012). Notas para un proyecto de investigación colectiva", México, Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.
- Marshall, T.H. (1998), "Ciudadanía y clase social", en Marshall, T.H. y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial.
- y Bottomore, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial.
- Muñoz de Bustillo, Rafael (comp.) (1989), *Crisis y futuro del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- Paramio, Ludolfo (1988), *Tras el diluvio. La izquierda occidental en el fin de siglo*, Siglo XXI Editores.
- (1991), "América Latina en los años noventa: la crisis de unos actores sociales", *Nexos*, núm. 168, septiembre, México.
- Portelli, Hughes (1982), *Gramsci y el bloque histórico*, México, Siglo XXI Editores.
- Repetto, Marcelo Fabián (1998), "Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12, México, julio-diciembre.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio (1984), "La participación política en las sociedades industriales occidentales: ciudadanos, partidos políticos y bienestar social", *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5-B, enero-junio, Madrid.
- Schmitter, Philippe (1982), "Reflexiones sobre a dónde ha ido a parar la teoría del neocorporativismo y a dónde podrá ir la praxis del neocorporativismo", *Papeles de economía española*, núm. 22, Madrid.
- Therborn, Göran (1989), "Los retos del Estado del bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio", en Muñoz de Bustillo, R., *Crisis y futuro del Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.

- Thorp, Rose Mary (1988), *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Villa, Manuel (1988), *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Villa, Manuel (1990), *El Archipiélago Mexicano*, México, Cal y Arena.