

Construction of social citizenship and subnational governments: effects of Federal District social policy at the national level.

Sumario:

Introducción. La construcción de ciudadanía social en el siglo XX: uniformidad y centralización. El (re)surgimiento del ámbito sub nacional en los sistemas de bienestar. Construcción de ciudadanía en el Distrito Federal y sus efectos en ámbito nacional. El impacto de la política social de la Ciudad de México en el ámbito nacional. A manera de conclusión. Bibliografía.

Resumen:

En México, el ejercicio efectivo de derechos sociales básicos aún no es una realidad para la mayoría de la población. Este trabajo se centra en la actuación de gobiernos subnacionales en procesos de cambio que contribuyan a la ampliación de estos derechos, en el contexto de regímenes de bienestar latinoamericanos. Así, el objetivo de este trabajo es doble. En primer lugar, se busca resaltar la pertinencia de analizar la creciente participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito de política social. En segundo lugar, al observar el caso de la Ciudad de México, se pretende ilustrar el papel que potencialmente pueden desempeñar las entidades sub-nacionales en la construcción de ciudadanía social en sistemas de bienestar de países en desarrollo.

Palabras clave: política social, entidades federativas, procesos de cambio, ciudadanía social.

Abstract:

In Mexico, the effective exercise of social rights is not a reality for most people. This paper focuses on the performance of sub-national governments in the processes change involving the expansion of social rights, i.e. the construction of social citizenship from below, in the context of Latin American welfare regimes. Thus, the aim of this paper is twofold. First, it seeks to highlight the pertinence of analyzing the increasing participation of subnational governments in social policymaking. Second, by looking at the case of Mexico City, this study aims at illustrating the role of sub-national in building social citizenship in welfare systems of developing countries entities.

Keywords: social policy, states, processes of change, social citizenship

Artículo: Recibido el 30 de Junio de 2015 y aprobado el 04 de Octubre de 2015.

Anahely Medrano Buenrostro: Doctora en Política Social - Universidad de York, Inglaterra. Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales - Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Investigadora en Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico - Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Correo electrónico: anahely@gmail.com.

Construcción de ciudadanía social y gobiernos subnacionales: efectos de la política social del Distrito Federal en el ámbito nacional.

Anahely Medrano Buenrostro

Introducción

Procurar derechos sociales para toda la población se convirtió en un propósito fundamental de gobierno en el marco de los estados de bienestar de países industrializados. Así, la ciudadanía social se convirtió en “la idea central” de los estados de bienestar de aquellos países (Esping-Andersen, 1990:21). Por lo tanto, el Estado-nación se convirtió en el medio y el lugar de realización de los derechos sociales. De esta forma, el establecimiento de los estados de bienestar significó que la población gozara de un acceso equitativo y prácticamente uniforme a ciertos bienes y servicios sociales, tales como salud, educación, seguridad social y otras prestaciones y servicios sociales, al margen de su lugar de residencia. Además, el desarrollo de estos estados de bienestar supuso autoridades centrales fuertes que se encargaron de la formulación de políticas sociales que les dieron forma.

Pero, en las últimas dos décadas, se ha discutido el “debilitamiento” de la hegemonía de los estados-nacionales en la hechura de políticas sociales, debido a las presiones que “desde arriba” representan para los mismos la globalización y el surgimiento de entidades supranacionales, como la Unión Europea (Jessop, 2004; Ferrera, 2005). De una manera similar, se reconoce cada vez más que este monopolio enfrenta desafíos también desde abajo, es decir, a partir del creciente protagonismo de los gobiernos subnacionales en ámbito de política social, derivado de distintos procesos que implican su mayor empoderamiento o influencia *vis á vis* las autoridades centrales. Estudios recientes han prestado atención al impacto de estos procesos (por ejemplo, descentralización, devolución o movimientos nacionalistas) en los estados de bienestar modernos (Mooney y Scott, 2011; Béland y Lecours, 2010).

Este documento se centra en la actuación de gobiernos subnacionales en procesos de cambio que impliquen la ampliación de derechos sociales, es decir, en la construcción de ciudadanía social desde abajo. En particular, se pone atención a estos procesos en el contexto de países latinoamericanos, especialmente en México. Así, el objetivo de este trabajo es doble. En primer lugar, se busca destacar la pertinencia de analizar la creciente participación de los gobiernos subnacionales en ámbito de política social. En segundo lugar, al examinar el caso de la Ciudad de México, se pretende ilustrar el papel de las entidades sub-nacionales en la construcción de ciudadanía social en sistemas de bienestar de países en desarrollo.

El resto de este documento se divide en cuatro partes principales. En la segunda parte se describe brevemente el contexto en la se construyó ciudadanía social en el marco de los estados de bienestar durante el siglo XX. En la tercera parte se discute el efecto de los procesos de descentralización en los estados de bienestar, así como el creciente protagonismo de las entidades subnacionales en materia de la política social. Asimismo, en esta parte, se muestra la importancia de

tener en cuenta el contexto particular de América Latina para analizar dichos efectos. En la cuarta parte, se analiza el caso de la Ciudad de México, destacando el impacto de su política social en el ámbito nacional. Por último, se incluyen algunos comentarios a manera de conclusión.

La construcción de ciudadanía social en el siglo XX: uniformidad y centralización

Los derechos ciudadanos se fundan en la pertenencia a una comunidad política particular. Tradicionalmente, los estados nacionales han sido la comunidad política a la que se vincula la noción de ciudadanía y derechos ciudadanos. De acuerdo con la propuesta de T. H. Marshall (1957), a quien se debe la inclusión del concepto de ciudadanía social en el universo teórico contemporáneo, estos derechos ciudadanos se catalogan en tres: civiles, políticos y sociales. Según este autor, los derechos civiles incluyen los derechos necesarios para proteger la libertad individual, tales como la libertad de expresión, derecho a la propiedad, al debido proceso, entre otros. Los derechos políticos incluyen el derecho a participar en el ejercicio del poder político, a votar y ser votado. Finalmente, los derechos sociales van desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad social hasta el derecho de las personas a participar plenamente en su sociedad, de acuerdo con las normas vigentes en la misma. Así, la construcción de ciudadanía social se equipara a la efectiva procuración de ciertos derechos sociales para los integrantes de una comunidad dada.

Además, la realización de derechos sociales —y, por tanto, la construcción de ciudadanía social— está asociada regularmente al ámbito de acción de los estados nacionales. En el contexto de países desarrollados esta afirmación resulta particularmente pertinente. Uno de los objetivos fundamentales del desarrollo de los estados de bienestar registrado durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, fue procurar la igualdad de derechos sociales para toda la ciudadanía. En Europa occidental, los procesos que llevaron a la consolidación de estados de bienestar se remontan a las últimas décadas del siglo XIX, y estos procesos están íntimamente vinculados con la creación de estados nacionales, de tal manera que los Estados-nación europeos se convirtieron también en estados de bienestar (Pierson y Liemgruber, 2010).

En realidad, la noción de estado de bienestar cubre una amplia gama de arreglos

institucionales; además, sus prácticas y fundamentos teóricos y normativos presentan particularidades y han madurado en diferentes periodos de tiempo en cada país (Pierson y Liemgruber, 2010, pp.32-35). Sin embargo, eventualmente, después de la Segunda Guerra Mundial, los estados de bienestar se vincularon a la idea de la ciudadanía social. A partir de esta época, la construcción de un estado social inclusivo e integral se convirtió en la “ambición y la promesa de la post-guerra de los aliados en reconstrucción” (Pierson y Liemgruber, 2010, p.42). Por lo tanto, la procuración de derechos sociales sobre la base de ciudadanía se convirtió en parte del fundamento normativo de los estados de bienestar modernos.

Así, en cuanto que la construcción de ciudadanía social se convirtió en un objetivo principal objetivo de los estados de bienestar, tuvo una función importante en la construcción de un sentido de nación mediante la institucionalización de la solidaridad y el riesgo compartido (Moreno y McEwen, 2005). La construcción de ciudadanía social significó el acceso uniforme a bienes y servicios sociales para toda la población sobre la base de derechos ciudadanos. Dicha uniformidad propició la solidaridad en los países en los que se desarrollaron los estados de bienestar. Además, la construcción de ciudadanía social implicó una redistribución de recursos que propició lealtad hacia las instituciones públicas que sustentan los estados de bienestar. Todo esto, a su vez, generó cohesión social, fundada en principios de universalidad y solidaridad (Ferrera, 2005, p.11). Por todo esto, el desarrollo de los estados de bienestar está íntimamente vinculado con la construcción misma de estados nacionales en países industrializados.

Así, la construcción de los estados de bienestar contribuyeron a “la integración territorial de las comunidades nacionales”, y de la evolución del estado moderno como una nación-estado (McEwen, 2011, p.73). Por lo tanto, los estados de bienestar ayudaron a anular el carácter original heterogéneo o multinacional de los países modernos, ya que ofrecían un acceso similar a los programas y beneficios comparables para todos los ciudadanos. Por ello, se afirma que “la uniformidad y semejanza” son “principios fundamentales del Estado de bienestar” (Wallner, 2010, p.646). Asimismo, el surgimiento y desarrollo de los estados de bienestar modernos están vinculados a fuertes autoridades nacionales o centrales (McEwen, 2011).



Este origen de los estados de bienestar modernos explica en gran medida uno de los supuestos más arraigado en la literatura comparada sobre estados de bienestar. Este supuesto es que la estructura estatal centralizada es la forma óptima de estado nacional para la prestación de bienes y servicios sociales y, en consecuencia, para construir ciudadanía social (McEwen, 2011; Sellers y Lidstrom, 2007). Esto es especialmente cierto en los estados de bienestar de países nórdicos o social-demócratas, en los cuales predomina la provisión de beneficios y servicios sociales bajo los principios de igualdad y universalidad (Espin-Andersen, 1990). En estos estados de bienestar, la centralización territorial ofrece un medio fundamental para asegurar la igualdad de acceso a bienes y servicios sociales a todas las personas, al margen de su lugar de residencia. Centralizar las decisiones y los recursos en materia de política social ha sido crucial para las estructuras de gestión de los estados de bienestar nórdicos (Sellers y Lidstrom, 2007, p.612).

En síntesis, en el siglo XX, la procuración efectiva de derechos sociales se logró en el marco de estados de bienestar en los países industrializados. De esta forma, la construcción de ciudadanía social se realizó sobre la base de dos supuestos estrechamente relacionados. El primero se refiere a la homogeneidad en la prestación de servicios y beneficios sociales para toda la población, al margen de su lugar de residencia. El segundo supuesto es la centralización de la hechura de políticas sociales en manos de las autoridades nacionales. Pero estos dos supuestos se han puesto en tela de juicio en las últimas tres décadas, especialmente en lo que va del siglo XXI. Este punto se discute en el siguiente apartado.

El (re)surgimiento del ámbito sub nacional en los sistemas de bienestar

Como se mencionó antes, a partir de la idea de ciudadanía social, los estados de bienestar modernos hicieron posible la igualdad de acceso a servicios y beneficios sociales para toda la población del país donde se implementaron, bajo la idea de crear así ciudadanía social. A partir esta idea, los estados de bienestar buscaron garantizar la provisión de derechos sociales para todas las personas al margen de su lugar de residencia. Así, la uniformidad en materia social en los territorios nacionales se convirtió en un supuesto del funcionamiento de

los estados de bienestar. Por esta razón, no sorprende el hecho de que el estudio de los regímenes de bienestar y política social se ha centrado tradicionalmente en los estados nacionales. Gran parte de esta literatura, implícita o explícitamente, han procedido sobre la base de la existencia de los estados-nación coherentes (Hudson, 2011).

En realidad, sin embargo, los estados nacionales siempre han estado divididos (pero unificados) en distintas entidades. Por razones administrativas, los países se dividen en diferentes ámbitos subnacionales de gobierno. Este trabajo considera como entidades subnacionales a las que se encuentran en escalón de gobierno inmediatamente inferior a las autoridades centrales o nacionales. La nomenclatura precisa, el número y la función de estas unidades subnacionales varían según los países. En los sistemas federales, por ejemplo, las unidades subnacionales se denominan estados, como en México, Canadá y los EE.UU. de América (en Alemania se les denomina estados federados y, en Suiza, cantones), y se consideran como ámbitos de gobierno separados de la autoridad federal. Además, estas divisiones políticas subnacionales pueden corresponder a diferentes naciones o territorios basados □□en el origen étnico, como el País Vasco y Cataluña en España, Gales, Escocia y Ulster en el Reino Unido, Flandes y Valonia en Bélgica, Québec en Canadá, entre otros. Cabe recordar que los estados nacionales que actualmente componen la geografía política del mundo occidental, no nacieron como (ni constituyen) piezas homogéneas internamente, sino que son unidades nacionales con divisiones geopolíticas y económicas.

En los estudios de los estados de bienestar y de política social, estas divisiones subnacionales han sido generalmente obviadas. En consecuencia, la nación-estado ha sido la unidad común de análisis en esta literatura. Esto se debe, en gran parte, como ya se mencionó, a que el proceso de creación de estados-nación coincidió con la creación e institucionalización de los sistemas de bienestar (Pierson y Liemgruber, 2010, p.41). No obstante, estos dos supuestos comunes (la coherencia de las naciones-estado y la hegemonía de las autoridades nacionales en la elaboración de políticas sociales), han sido cada vez más cuestionados en las últimas tres décadas.

Las divisiones de gobierno en los países se han puesto en un primer plano debido a los diferentes procesos que han implicado la sesión

de poder de las autoridades centrales a las unidades subnacionales de gobierno, tales como la descentralización, la desconcentración, devolución, entre otros (McEwen, 2011; Banting y Costa Font-2010; McEwen y Moreno, 2005; Béland y Lecours, 2010). Estos procesos han sido iniciados por razones diferentes y con diversas dinámicas. Desde la década de 1980, en los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos nacionales se han embarcado en diferentes procesos de descentralización con la intención de delegar más poder y responsabilidad a los gobiernos locales y subnacionales.

En general, las justificaciones de la descentralización incluyen los esfuerzos para fomentar una mayor participación política, promover la democracia o aumentar la eficiencia administrativa (Schmidt, 1990). Así, en el ámbito de los estados de bienestar, los distintos procesos de descentralización han implicado reformas gubernamentales que buscan reducir la centralidad o la concentración del poder en las autoridades nacionales en materia de políticas sociales y, en particular, en la prestación de bienes y servicios sociales. En el marco de los países desarrollados, estos procesos de descentralización sucedieron en el marco de distintas transformaciones de orden económico y demográfico que afectaron a los países industrializados desde las décadas de 1960 y 1970, lo que generó una crisis económica y política de los sistemas de bienestar.

Diversos factores se han identificado con esta crisis, tales como la dificultad para financiar políticas de bienestar extensivas o universalistas, las cada vez mayores exigencias de las poblaciones beneficiarias, la falta de legitimidad de los sistemas de bienestar basados en la prestación homogénea de los servicios sociales para poblaciones cada vez más diversas, así como la presión de las organizaciones supra nacionales europeas para trasladar responsabilidades a las entidades sub nacionales (Ferrera 2005; Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). Así, en los países desarrollados, el impulso de la descentralización está asociado con el “debilitamiento del Estado de bienestar” desde mediados de la década de 1970, así como con presiones políticas, financieras y demográficas (Moreno y McEwan, 2005). Esta crisis ha favorecido que se haya volcado la mirada hacia al ámbito sub nacional para favorecer el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012).

En general, los procesos de descentralización han cambiado las relaciones centro-periferia gubernamentales, en cuanto implican una redefinición del papel de las autoridades centrales en la periferia y el aumento del poder de los gobiernos subnacionales (Schmidt, 1990). Así, con la descentralización, las entidades subnacionales se han convertido en ámbito nuevo de gobierno. Además, en varios países, la aparición de los movimientos nacionalistas también ha reconfigurado la relación centro-periferia gubernamental (Moreno y McEwen, 2005). En general, estos procesos implican el fortalecimiento del papel de las entidades subnacionales *vis à vis* las autoridades centrales en ámbito de las políticas públicas.

Este empoderamiento de entidades subnacionales en materia social se observa principalmente en países en desarrollo. Por ejemplo, en estados federados como Alemania y Canadá y centralizados como España y el Reino Unido, las entidades subnacionales están tratando de ganar más influencia en el ámbito de la política social (Beyers y Bursens, 2010, p.3). Así, en los últimos veinte años, los gobiernos sub nacionales se han convertido en actores cada vez más fuertes en la planificación, financiación y ejecución de las políticas sociales, especialmente en rubros de asistencia social, el cuidado de personas mayores y menores de edad, salud, entre otros (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). De esta forma, el creciente protagonismo de las entidades sub nacionales ha favorecido la aparición de iniciativas locales en materia de política social. Por ello, en los países desarrollados, se ha comenzado a hablar del surgimiento de sistemas de bienestar locales, como consecuencia de las presiones de abajo hacia arriba y de arriba hacia que han enfrentado dichos países (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012).

Sin embargo, Beyers y Bursens (2010) han señalado que, en el contexto de países desarrollados, la introducción de estados de bienestar netamente locales es una utopía, debido a las diversas limitaciones institucionales y financieras que enfrentan las entidades subnacionales. Por esta razón, en los países desarrollados, la innovación de las políticas sociales implementadas por las entidades subnacionales se espera “sigan siendo complementarias antes que sustituir a las disposiciones nacionales del Estado del bienestar (Beyers y Bursens, 2010, p.3). Por lo tanto, en el caso de Europa, estos autores



argumentan que en lugar de dirigirse a un reemplazo del estado de bienestar central por otro sub nacional, en el futuro se observarán estados de bienestar multinivel. Así, la configuración actual de muchos sistemas de bienestar puede verse como una combinación de políticas centrales y sub nacionales (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012).

Por ello, en países desarrollados, el surgimiento del ámbito sub nacional no significa que las políticas de bienestar pueden ser considerados como productos locales. En casi todos estos países, las leyes nacionales y las instituciones centrales mantienen una función esencial en la definición del diseño y los recursos para la provisión de servicios de bienestar principales, tales como pensiones, salud y asistencia social (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). En realidad, lo que está cambiando es la configuración específica que se produce cuando los marcos nacionales de bienestar se aplican en contextos locales, con sus necesidades y recursos específicos.

Sin embargo, como se mencionó antes, la dimensión subnacional o local del bienestar como tal no es algo nuevo, siempre ha estado presente en los modelos de bienestar regulados y surgidos en la posguerra. No obstante, durante mucho tiempo los gobiernos sub nacionales fueron considerados como meras correas de transmisión de las políticas que se han definido centralmente (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012). Lo que ha cambiado y está cambiando en muchos países desarrollados, particularmente en los países europeos, es la transformación estructural en la regulación de las políticas de bienestar inducidos por dos procesos diferentes (Andreotti, Mingione y Polizzi, 2012; Kazepov, 2008; Moreno, 2003). El primero tiene que ver con los procesos de descentralización, es decir, la delegación de responsabilidades del gobierno central a los entes locales. Este proceso se ha denominado como *subsidiariedad vertical*, mediante la cual las autoridades centrales han desplazado en gran parte la responsabilidad de hacer cumplir los derechos sociales a las entidades sub nacionales, de manera formal o de facto. El segundo proceso tiene que ver con la pluralización de los actores involucrados en la prestación de servicios sociales. A este proceso se denomina *subsidiariedad horizontal*.

Sin embargo, hasta hace no mucho, se ignoraba la relación entre estos procesos de empoderamiento de entidades sub nacionales y política social en el marco de estados de bienestar (McEwen, 2011; Banting y Costa Font-

2010; McEwen y Moreno, 2005; Béland y Lecours, 2010). En general, esta línea de investigación se ha centrado principalmente en los países desarrollados y, por esta razón, los estados de bienestar constituyen el punto obligado de referencia. No obstante, los estudios en aquellos países arrojan luz sobre lo que sucede sobre este tema en países en desarrollo.

En países desarrollados, la investigación se ha centrado a menudo en cómo distintos procesos que implican empoderamiento de entidades sub nacionales (descentralización, desconcentración, regionalización sub estatal o movimientos nacionalistas) están asociados (o causan) un resultado en particular, tal como la fragmentación de los estados del bienestar, el surgimiento del estado de bienestar multinivel o la divergencia en materia de políticas sociales al interior de los países, entre otros. De manera similar, otros estudios se han centrado en los efectos de esos procesos en una política social específica, como por ejemplo, salud, vivienda, asistencia social, entre otras. En esta línea, hay un importante cuerpo de literatura en el caso de Latinoamérica y México, especialmente en los servicios de salud y educación (Linares y López, 2012; Homedes y Ugalde, 2011; Galilea *et al.*, 2011; Alcántara, 2008).

Otros estudios se han centrado en analizar los potenciales efectos negativos de la descentralización o desconcentración, en cuanto que la homogeneidad sub nacional en la prestación de bienes y servicios sociales pueda erosionar el principio de igualdad inherente a la idea de la ciudadanía social (Banting y Costa-Fond, 2010, p.381). Existe el temor de que los procesos que implican un mayor empoderamiento o autonomía de entidades sub nacionales *vis á vis* las autoridades centrales, genere diferencias en el acceso y calidad en el acceso a prestación de bienes y servicios sociales. Así, esta literatura ha puesto en el centro de atención el peligro potencial de socavar los derechos sociales alcanzados por los estados de bienestar, así como la solidaridad social e igualdad sobre la que se apoyan (Jeffery, 2006; 2008).

Así, en países desarrollados, el debilitamiento de los estados de bienestar se percibe en términos de la fragmentación o heterogeneidad dentro de cada país, que puede ser producto de una “carrera hacia abajo” entre las entidades subnacionales, que, en su afán de obtener ventaja competitiva, ofrecen bajos grados de regulación y protección social (Beyers y Bursens, 2010, p.22). Por tanto, esta carrera

hacia abajo puede provocar un acceso desigual a los derechos sociales o desigualdades en la prestación de asistencia social y servicios, destruyendo así los avances en construcción de ciudadanía social alcanzados por estados de bienestar.

De manera similar el supuesto de que la estructura estatal centralizada es la forma óptima de sistema de gobierno (o de Estado-nación) para la prestación de bienes y servicios sociales, ha originado que enfatizan las contradicciones potenciales entre sistemas de gobierno federales y estados de bienestar. Así, se asume que hay una tensión natural entre federalismo y estado de bienestar (Obinger, Castles y Leibfried, 2005). Esta preocupación existe en varios estudios que se concentran en analizar la relación entre sistemas o formas de gobierno (federal o de los estados centrales) y el estado del bienestar (por ejemplo, Obinger, Castles y Leibfried, 2005; Greer, 2006).

Más allá de los distintos aspectos que resaltan estos estudios, el común denominador radica en resaltar el creciente protagonismo de las entidades subnacionales en la formulación de políticas sociales, así como la potencial divergencia que esto crea al interior de los países. Asimismo, se pueden derivar algunas conclusiones útiles para estudiar procesos con la finalidad de ampliar la provisión de derechos sociales en contextos nacionales diferentes. La primera es que los sistemas de bienestar ya no son homogéneos, especialmente en lo que respecta a la provisión de servicios sociales. Así, el surgimiento de la heterogeneidad en materia social en los estados nacionales pone en entredicho la uniformidad como principio para garantizar ciudadanía social en el nuevo contexto mundial. Finalmente, la formulación de políticas sociales no constituye una prerrogativa exclusiva de las autoridades centrales en los estados nacionales.

Sin embargo, la discusión alrededor del surgimiento del protagonismo de entidades subnacionales en el ámbito de la política social se ha centrado en países industrializados. Así, los supuestos relacionados con la construcción de ciudadanía social se han hecho fundamentalmente a partir de la experiencia de estos países. Por ello, como se mencionó antes, en estos países existe el temor de que la heterogeneidad en materia de política social, generada a consecuencia del creciente protagonismo de las entidades subnacionales, provoque desigualdades en el acceso a bienes y servicios sociales, minando así los logros en construcción de ciudadanía social de

los estados de bienestar. Pero, ¿qué sucede en el caso de países en los que los avances en construcción de ciudadanía social son a todas luces insuficientes, como es el caso de países latinoamericanos como México? En Latinoamérica, el proceso de construir ciudadanía social ha sido diferente, en general, al de los países industrializados.

En América Latina el punto de partida para analizar la política social no son los estados de bienestar de estilo europeo. En los países latinoamericanos hay una variedad de regímenes de bienestar que, ignorando las pocas excepciones, reflejan —y mantienen— las enormes desigualdades socioeconómicas que siempre han caracterizado a esta región. Carlos Barba (2004) ha ofrecido una de las clasificaciones más conocidas de los regímenes de bienestar latinoamericanos. Su clasificación incluye tres tipos de regímenes: “universalistas” (que incluye Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica), regímenes “duales” (Brasil, México, Colombia y Venezuela) y “excluyentes” (la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y Panamá, también incluye a Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay). Según Barba (*ibid.*), los regímenes universalistas latinoamericanos son los que más se parecen a los regímenes conservadores de Europa, según la famosa clasificación hecha por Esping-Andersen (1990)¹, además se consideran los más avanzados de la región. Sin embargo, en términos de cobertura y generosidad, los regímenes universalistas latinoamericanos están lejos de sus homólogos europeos.

De acuerdo con Barba (2004), los regímenes duales, como el mexicano, cuentan con elementos de los estados de bienestar conservador europeo (inclusión a la seguridad social a través del empleo formal y la familia como un pilar fundamental en la provisión de bienestar), pero con la exclusión de grandes sectores de la población (en particular, los que trabajan en el sector informal en zonas urbanas y los trabajadores rurales) de cualquier cobertura de la protección social formal. Además, el acceso a las prestaciones y servicios sociales es altamente estratificada y vinculado al tipo de trabajo u organización en la que se labora. En consecuencia, en este tipo de regímenes, las familias tienen que poner en práctica diversas estrategias de supervivencia y (producción de bienestar), incluyendo el empleo informal y la migración nacional e internacional. Además, los regímenes duales y excluyentes se caracterizan

¹ Esta clasificación incluye tres tipos de regímenes: liberal (los países anglosajones), conservador (Europa continental) y social-demócrata (los países nórdicos).



por el aumento de la heterogeneidad étnica-cultural, la característica regresiva de los sistemas de protección social (que es mayor en el último) (Barba, 2004).

Más allá de las diferencias de énfasis hechas en las distintas clasificaciones de los regímenes de bienestar latinoamericanos (Valencia, 2008), las características comunes de la mayoría de estos regímenes son su fragmentación, estratificación y la desigualdad en el acceso y calidad a la prestación de bienes y servicios sociales. Como Barrientos (2004) señaló, antes de las reformas de la década de 1990, los regímenes latinoamericanos de bienestar pueden describirse como “conservador-informal” registrando formalmente un diseño de la seguridad social de tipo conservador y, en la práctica, dependiendo en gran medida de arreglos informales. Por lo tanto, la configuración institucional de la mayoría de los regímenes de bienestar de América Latina ha llevado a la exclusión de grandes sectores de la población de las redes de protección social formal, especialmente a los pobres.

En el caso de México, el régimen de bienestar dual ha sufrido cambios sustantivos en las últimas tres décadas. La dirección y el contenido de estos cambios han sido influenciados por un enfoque neoliberal, lo que significa, *grosso modo*, que el sistema dual de bienestar mexicano ha experimentado un cambio hacia un carácter más residual (Valencia, 2010; Laurell, 2003). Este carácter residual implica esencialmente que “la política social está subordinada a las limitaciones fiscales y presupuestarias” y enfocado a asistir a las personas que viven en la pobreza extrema (Barba, 2004, p.96). Por lo tanto, estos cambios han dado lugar a un énfasis en procurar de redes de seguridad social solo para los más pobres.

Este enfoque residual de la política social ha estado acompañado por el abandono aparente del espíritu universalista consagrado en la Constitución mexicana, que fue la base para el desarrollo del régimen de bienestar mexicano después de la Segunda Guerra Mundial. Esto fue considerado como el fundamento para perseguir la universalización de los derechos sociales de una manera gradual, a pesar del carácter excluyente del diseño formal del régimen de bienestar implementado (Brachet-Márquez, 2004)². De acuerdo con el enfoque neoliberal aplicado desde finales de 1980, el gobierno federal mexicano ha abandonado su papel de principal proveedor de

bienestar, como ocurrió en otros países de América Latina (Haagh, 2002). Además, el dualismo del régimen mexicano se mantiene con las instituciones de seguridad social, las cuales se han debilitado debido a la privatización de las pensiones y las limitaciones para expandir la cobertura de la salud por parte de los organismos públicos, así como la implementación de políticas de asistencia focalizadas para ayudar solo a los más pobres (Valencia, 2010).

En suma, en América Latina, y en particular en México, los procesos para aumentar la autonomía de las unidades subnacionales han tenido un punto de partida diferente a la de los países desarrollados. En el caso mexicano, el régimen de bienestar está altamente fragmentado y estratificado, del mismo modo, es altamente excluyente. Por esta razón, los efectos de la descentralización en estos regímenes de bienestar son generalmente negativos en términos del aumento de las desigualdades y en el acceso y calidad de la prestación de los servicios sociales. En México, estudios recientes muestran evidencia en este sentido en los casos de descentralización de servicios de salud (Linares y López, 2012; Homedes y Ugalde, 2011; Arredondo *et al.*, 2011) y educación (Galilea *et al.*, 2011; Alcántara, 2008). Más allá de las deficiencias específicas de estos procesos de descentralización en México, el empoderamiento de las entidades subnacionales puede ser una oportunidad única para ampliar la protección social. Este parece ser el caso en el Distrito Federal.

Construcción de ciudadanía en el Distrito Federal y sus efectos en ámbito nacional

La Ciudad de México ha sido siempre el corazón económico, político, financiero y cultural de México. Lo novedoso de esta ciudad capital es la puesta en práctica de una política social con un enfoque de derechos, con la aspiración de desarrollar un régimen de bienestar diferente al implementado en el ámbito nacional (Hudson y Medrano, 2012). Los inicios de este enfoque se pueden ubicar en la administración del primer gobierno electo de la ciudad, en 1997, cuando llegó al poder el principal partido político de izquierda de México (el Partido de la Revolución Democrática, PRD).

Las características más sobresalientes de este modelo de política social, además del enfoque basado en los derechos, son la introducción de servicios sociales que apuntan a

² Sin embargo, de acuerdo con Barba (2004:27), no existen elementos para sostener que en “las bases del régimen de bienestar mexicano existe la intención de desarrollar una plataforma para la ciudadanía social a través de la realización de los derechos sociales universales, ni la intención de respetar la legitimidad democrática”.

la construcción de ciudadanía social y la implementación de múltiples programas sociales con una coordinación deficiente. El gobierno de la ciudad pareció inspirarse en el modelo de bienestar social-democrático, según la clasificación de Esping-Andersen (Martínez, 2010). Así que, a la larga, la idea era construir progresivamente un estado de bienestar local (Hudson y Medrano, 2013). Entre otros programas, las iniciativas más importantes y emblemáticas de este modelo son los siguientes:

- i. Pensión universal para los adultos mayores. Se trata de una pensión universal no contributiva y financiada con impuestos generales para los adultos mayores de 68 años de edad. Esta iniciativa se introdujo en 2001 y se contempló originalmente a residentes de la ciudad mayores de 70 años. La pensión contempla un pago mensual equivalente a medio salario mínimo vigente. En 2003, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal, transformado esta transferencia de ingresos en un derecho garantizado por la ley. En 2004, la cobertura alcanzó 95 por ciento de la población objetivo.
- ii. Seguro de Desempleo del Distrito Federal. Este programa comenzó en 2007 y la ley correspondiente se promulgó en 2008. El diseño del programa es similar a los seguros de desempleo puestos en práctica en países desarrollados que buscan activamente la incorporación de los beneficiarios al mercado laboral (en inglés, se les denomina genéricamente *workfare*). Este seguro se concibe como un derecho económico, que se traduce en un beneficio monetario que se otorga a los residentes de la Ciudad de México en caso de perder su empleo. El beneficio monetario se otorga de manera mensual y equivale a 30 días de salario mínimo, y se concede por un período máximo de seis meses. La población objetivo incluye a residentes mayores de 18 años. Los beneficiarios tienen la obligación de haber trabajado por lo menos seis meses antes de quedar desempleados, así como recibir transferencias de otros ingresos, como una pensión. Además, deben buscar trabajo de manera activa, para lo cual también reciben apoyo por parte de las autoridades.

- iii. Medicamentos y atención médica gratuitos. Este programa ofrece acceso económico a los servicios de atención médica y medicamentos a todos los residentes no asegurados de la Ciudad de México. El objetivo principal de este programa es garantizar el acceso al sistema de salud para todos los habitantes bajo los principios de equidad y solidaridad.

Estos programas significaron una innovación en materia de política social notable en el contexto mexicano. De hecho, como veremos más adelante, han influido en el desarrollo de iniciativas similares en otros estados y en el ámbito federal. En este trabajo no se discuten los factores que propiciaron este cambio al interior del Distrito Federal (al respecto, ver Medrano, 2012). Baste decir que el proceso de reforma política, iniciada desde la década de 1980, la cual se ha traducido en mayor autonomía de la Ciudad de México *vis á vis* el gobierno federal, ha favorecido el surgimiento de una política social propia de esta entidad federativa (Hudson y Medrano, 2013). La llegada de actores que impulsaron un enfoque de derechos al gobierno del Distrito Federal fue un factor determinante para el desarrollo de su política social (Medrano, 2012). Este enfoque retoma la idea de construir ciudadanía social para los residentes de esta ciudad capital, así como los principios de universalidad, igualdad y la equidad.

Así, la puesta en práctica de la política social de la ciudad fue objeto de un intenso debate entre actores del ámbito local y federal, especialmente entre 2000 y 2006 (Hudson y Medrano, 2013). Este período corresponde a la administración del presidente expresidente Vicente Fox (2000-2006) y del exjefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador. Uno de los ejemplos más sobresalientes de este debate giró en torno al establecimiento de la pensión universal para los adultos mayores, iniciativa que el Gobierno Federal criticó ferozmente. Este problema alimentó el conflicto recurrente entre las autoridades locales y nacionales durante dicho período (Lajous, 2009, pp.74-79). En el trasfondo de este conflicto también estaba el hecho del creciente posicionamiento de López Obrador en la carrera para la sucesión presidencial del 2006, situación que resentía profundamente Fox. Otro ejemplo del conflicto entre los actores locales y federales en temas de política social, se relaciona con la introducción del Seguro Popular en el Distrito Federal



(Hudson y Medrano, 2012). Hasta 2005, el gobierno de la Ciudad de México se negó a poner en práctica este programa (López y Gil, 2008, p.230), arguyendo que incluía la imposición de cuotas, lo que se consideró contrario a los principios de la universalidad y gratuidad en los servicios de la salud promovidos por la política social de la ciudad.

En suma, los conflictos generados por la introducción de estos programas sociales en la Ciudad de México demostró el acalorado debate sobre ideas alternativas en materia social entre actores del ámbito local y federal. Más allá de la dinámica de este debate, este factor permitió incluir en la agenda nacional la introducción de programas sociales inéditos en nuestro país, como la pensión universal para los adultos mayores. Así, otras entidades federativas y el propio gobierno federal emularon en mayor o menor medida dichas iniciativas. El impacto de la innovación política de la Ciudad de México en el ámbito nacional se discute en la siguiente sección.

El impacto de la política social de la Ciudad de México en el ámbito nacional

Los procesos de descentralización pueden ser un factor propicio para expandir derechos sociales en el ámbito nacional. Construir ciudadanía social desde abajo parece ser una ruta que puede llevar hacia un sistema nacional de bienestar más amplio e inclusivo en el contexto latinoamericano. Al contrario de los países desarrollados, en los que los procesos de descentralización han tenido como punto de partida estados de bienestar construidos sobre la base de ciudadanía social, en los países de América Latina, los regímenes de bienestar en

general están fragmentados, altamente estratificados y son excluyentes.

En este contexto, el gobierno de la Ciudad de México ha desempeñado un papel innovador en política social. Y dicha innovación ha tenido un impacto nacional. El caso más relevante es la pensión universal de los adultos mayores introducido inicialmente en 2001. Como se ya dijo, este programa fue severamente atacado por sectores de derecha, entre ellos expresidente Vicente Fox Quesada, quien lo consideraba una mera estrategia electoral del entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal (Lajous, 2009). Sin embargo, a pesar de todas estas críticas, en 2003, el gobierno federal puso en marcha un programa similar: un beneficio para adultos mayores residentes en zonas rurales y en situación de extrema pobreza. En 2007, este programa fue reemplazado por un programa llamado "Atención a personas mayores de 70 años de edad", cuyo objetivo era cubrir la mayor población que vive en condiciones de pobreza extrema y que no estaba incluida en el programa anterior, es decir, las personas de edad avanzada en áreas semi rurales y urbanas.

Es importante destacar que estos programas federales mantienen la característica insigne del modelo neoliberal implementado por el gobierno federal, es decir, se conciben como asistencia focalizada solo para los extremadamente pobres. No obstante, a pesar de que estos programas no son establecidos por la ley, como es el caso de la Ciudad de México, su aplicación es una muestra del impacto de la política social local en el ámbito nacional. De manera similar, otras entidades federativas introdujeron iniciativas similares a la del Distrito Federal, sustentadas en una ley o como un programa (ver *Tabla 1*).

Tabla 1. Leyes y programas para proporcionar una pensión no contributiva o programa de ayuda para desempleados en entidades federativas en México.

Entidad federativa	Programa para adultos mayores (A)	Año de introducción (A)	Programa de ayuda para desempleados (D)	Año de introducción (D)
Distrito Federal	✓	2001	✓	2008
Veraacruz	✓	2005	✓	2013
Chiapas	✓	2007		
Guerrero	✓	2003		
Jalisco	✓	2007		
Nuevo León	✓	2004		
Oaxaca	✓	2011		
Baja California	✓	2008	✓	2011
Sonora	✓	2010		
Tlaxcala	✓	2011		
Yucatán	✓	2007		
Estado de México	✓	2011	✓	2001
Aguascalientes	✓	2011		

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentación vigente hasta 2014.

Cabe destacar que en 2003 y 2006 fueron años electorales federales en México. La elección federal de 2006 estuvo particularmente marcada por una intensa competencia política entre los candidatos presidenciales de los partidos de derecha y de izquierda. Además de estos programas federales, durante 2005 y 2006, los miembros del congreso federal del PRD y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron propuestas de ley para aplicar las leyes nacionales e introducir las pensiones no contributivas para los adultos mayores. Entre otras diferencias, las propuestas presentadas planteaban un principio universalista o focalizado para otorgar las pensiones no contributivas.

Estos datos sustentan la idea de que la popularidad de la pensión universal de la Ciudad de México propició, al menos en parte, la creación de iniciativas similares en varios estados y en el gobierno federal. Sin embargo, la mayoría son programas que se pueden cancelar en cualquier momento, ya que no están garantizados por ley. De hecho, la mayoría de estos programas están focalizados en la población más pobre, como es el caso de los programas federales. En este trabajo no se discuten las razones de las diferencias en el enfoque que cada gobierno ha elegido para los programas sociales. Sin embargo, es importante notar que hay una relación entre el partido que gobierna y el enfoque de política social que se refleja en los diseños de los programas sociales puestos en práctica en las entidades federativas. Los partidos de izquierda han seguido generalmente un enfoque universalista, mientras que el PRI ha preferido el enfoque focalizado, que coincide con el que ha apoyado el gobierno federal, el cual, hasta 2012, estaba gobernado por el partido político de derecha (Partido Acción Nacional, PAN).

Otro ejemplo de la influencia de la política social de la Ciudad de México en otras entidades se refiere al seguro de desempleo. Como se mencionó antes, en esta ciudad, en 2008, se promulgó una ley para otorgar un derecho económico a los habitantes del Distrito Federal ante la eventualidad de que pierdan su empleo. Así, el seguro de desempleo se plantea como parte de un sistema de protección social para las personas desempleadas que residan en el Distrito Federal. En otros estados se han introducido leyes o iniciativas de leyes para otorgar un seguro de desempleo, aunque no son iguales al del Distrito Federal (ver *Tabla 1*).

A finales de 2011, se promulgó una ley similar, aunque con un enfoque diferente en el

Estado de México. A diferencia de la ley promulgada en el Distrito Federal, esta ley establece que se trata de un programa estrictamente temporal, el cual se pondrá en funcionamiento únicamente en el “contexto de una contingencia laboral” declarada por el gobernador de este estado. Además, la ley define en qué circunstancias el gobierno puede considerar que sucede dicha contingencia. En el fondo, queda a discreción del gobernador decidir la implementación del programa. En otras palabras, aun cuando la pérdida de empleo es un riesgo que enfrenta la población activa al margen de los ciclos económicos, en el Estado de México, la implementación de un programa de seguro de desempleo queda sujeto a que las autoridades apliquen el programa cuando los indicadores establecidos por ellas mismas sugieran que así se amerita. Finalmente, en el estado de Veracruz se presentó una iniciativa para implementar un seguro de desempleo voluntario. Al parecer también en Sonora, aunque no se tuvo acceso a la publicación correspondiente en la gaceta del estado, por lo que no se puede confirmar su existencia.

Este breve análisis ilustra el impacto de la política social de la Ciudad de México en otras entidades y en el propio gobierno federal. Así, el gobierno de esta ciudad capital, en el contexto de la descentralización, ha favorecido cambios importantes en materia de política social. Un factor que se revela clave en esta promoción del cambio desde abajo es el compromiso de una coalición de actores en hacer realidad ciertas ideas concretas en materia de política social, con el fin de crear un sistema de protección social local (Medrano, 2012).

El caso del Distrito Federal, la descentralización ha sido un factor facilitador para permitir que una entidad sub nacional pueda poner en práctica iniciativas de política social diferentes a las que prevalecen en el ámbito nacional y, con esto, contribuir a cambios que pueden favorecer la ampliación de derechos sociales en México, como es el caso de las pensiones o la protección ante el riesgo de desempleo.

Casos similares aparecen registrados en los países desarrollados, como Québec en Canadá (Béland y Lecours, 2008) y, en cierta medida, Escocia en Reino Unido (Mooney y Scott, 2011). Pero también en otros países en desarrollo como Brasil. En las últimas dos décadas, el sistema de atención de la salud de Brasil ha experimentado dos grandes transformaciones: la universalización y la municipalización. Antes de



1988, la administración del sistema de atención de salud se centralizó en el gobierno federal. Las autoridades estatales y municipales tuvieron un papel mínimo en la gestión y prestación de servicios de salud. El financiamiento se canalizaba a través de contratos con el sector privado, y “las desigualdades en la prestación de servicios eran omnipresentes” (Falleti, 2010, p.38).

Dos décadas más tarde, el sistema ha sido reconfigurado radicalmente: en el nuevo sistema de salud, la cobertura es universal, el acceso a servicios públicos gratuitos integrados, y la prestación de asistencia sanitaria está descentralizada. Este ejemplo ilustra que las entidades sub nacionales, en el marco de descentralización efectiva, puede contribuir a construir ciudadanía social. Asimismo, el caso de la Ciudad de México muestra que las entidades sub nacionales pueden desafiar el monopolio del gobierno federal en la hechura de políticas sociales. Y, a partir de la iniciativa de entidades sub nacionales, se puede promover expansión de la provisión de servicios y beneficios sociales. De esta manera, en el caso de países latinoamericanos como México, las entidades sub nacionales podrían contribuir a la construcción de ciudadanía social.

A manera de conclusión

Este trabajo se centra en el papel cada vez más activo de las entidades subnacionales en la hechura de políticas sociales. Más allá de los efectos positivos o indeseables de los procesos de descentralización, las entidades subnacionales han ganado protagonismo en el marco de regímenes de bienestar nacionales. En particular, en este trabajo se discute la manera en las que las entidades subnacionales pueden contribuir al avance de la construcción de ciudadanía social en países en desarrollo como México.

A partir del análisis del caso del Distrito Federal, entidad en la que se introdujo un enfoque de política social alternativo al que ha puesto en práctica el gobierno federal, se ilustra el papel que pueden desempeñar las entidades subnacionales en la expansión de derechos sociales. El gobierno de la ciudad implementó varios programas sociales que han sido emulados, en mayor o menor medida, por gobiernos estatales e, incluso, la federación, tal como es el caso de la pensión universal no contributiva para adultos mayores y el seguro de desempleo.

El estudio del papel de las entidades subnacionales en los regímenes de bienestar nacionales todavía presenta grandes lagunas y retos, especialmente en el caso de países en desarrollo. Entre otros aspectos, falta analizar el impacto de la heterogeneidad en materia social en países en desarrollo en las desigualdades regionales. También es importante indagar sobre las capacidades institucionales y la voluntad política de las entidades subnacionales para emprender iniciativas que apunten hacia una mayor construcción de ciudadanía social. Otra cuestión que es particularmente relevante estudiar, en el nuevo contexto mundial, es la cuestión de la sustentabilidad financiera y la viabilidad política de este tipo de iniciativas en entidades subnacionales en los países que se encuentran en desarrollo, como es el caso de México.

Por último, a pesar de que las entidades subnacionales no pueden reemplazar por sí mismas los actuales regímenes de bienestar nacionales, sí pueden promover importantes reformas desde abajo, contribuyendo así a crear ciudadanía social, aunque sea de manera gradual. Esto puede ser una manera de cambiar los regímenes de bienestar en América Latina, de tal forma que se logre más equidad y calidad en la prestación de servicios sociales. Esto permitiría avanzar en la construcción de la ciudadanía social en países como México, en donde este asunto sigue siendo una tarea pendiente en pleno siglo XXI.

Bibliografía

- Alcántara Santuario, A. (2008). Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006. *Revista iberoamericana de educación*, (48), 147-165.
- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: a challenge for social cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925-1940.
- Arredondo, A., Orozco, E., Hernández, C. & Álvarez, C. (2010). Estrategias de reforma y protección social en salud en México, segunda parte: efectos sobre equidad, eficiencia, cobertura y condiciones de salud. *Cuad. méd.-soc. (Santiago de Chile)*, 50(4), 263-277.
- Banting, K., & Costa-Font, J. (2010). Decentralization, welfare, and social citizenship in contemporary democracies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 381-388.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más

allá del consenso de Washington. *Espiral, Estudios de Estado y Sociedad*, 31(11), 85-130.

Béland, D. & Lecours, A. (2010). Does nationalism trigger welfare-state disintegration? Social policy and territorial mobilization in Belgium and Canada. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 5(28), 420-434. doi:10.1068/c0956r.

Beyers J. & Bursens, P. (2010). Towards a multilevel welfare state? On the relative autonomy of regional social policy, *Politicoogenetmaal 2010, Leuven, 27-28 May 2010-04-07, Workshop 'European Integration and Consensus Making'*. <http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W1B-124.pdf>

Brachet-Márquez, V. (2004). El estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002). En J. Boltvinik, & A. Damián (Eds.), *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos*. México: Siglo XX/Gobierno del Estado de Tamaulipas.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism* (Vol. 6). Cambridge: Polity press.

Falleti, T.G. (2010). Infiltrating the State. The Evolution of the Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. En J. Moheney & K. Thelen, *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (pp. 38-61). New York: Cambridge University Press.

Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. New York: Oxford University Press.

Galilea, S., Letelier, L. & Ross, K. (2011). *Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento*.

Greer, S. (2010). Territorial politics in hard times: the welfare state under pressure in Germany, Spain, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(3), 405-419.

Homedes, N. & Ugalde, A. (2011). Descentralización de los servicios de salud: estudios de caso en seis estados mexicanos. *Salud pública de México*, 53(6), 493-503.

Haagh, L., (2002). *Citizenship, labour markets and democratization: Chile and the modern sequence*. London: Palgrave.

Hudson, J., Medrano, A. (2013). Nation-state global city tensions in social policy: the case of Mexico City's rising social city-zenship. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(1), 1-14.

Jeffery, C. (2006). Devolution and Social Citizenship: Which Society, Whose Citizenship. En S. L. Greer (Ed.), *Territory, Democracy and Justice* (pp. 67-91). London: Palgrave Macmillan.

Jeffery, C. (2008). The Challenge of Territorial Politics. *Policy and Politics*, 36(4), 545-557.

Jessop, B. (2004). Hollowing out the 'nation-state'. En P. Kennett (Ed.), *A handbook of comparative social policy* (pp. 11-25). Cheltenham: Edward Elgar.

Kazepov, Y. (2008). The Subsidiarization of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. *European Societies*, 10(2), 247-273.

Lajous-Loaeza, A. (2009). Universal pensions in Mexico City: Changing dynamics of citizenship and state formation in a global city (MSc dissertation, Massachusetts Institute of Technology).

Laurell, A. C. (2003). The Transformation of Social Policy in Mexico. En K. J. Middlebrook & E. Zepeda (Eds.), *Confronting Development: Assesing Mexico's Economic and Political Challenges* (pp. 320-349). Stanford, CA: Stanford University Press and Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Linares-Pérez, N. & López-Arellano, O. (2012). Inequidades en la salud en México. *Órgano Oficial de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C.*, 148, 591-7.

Marshall, T. H. & Bottomore, T. B. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.

Medrano Buenrostro, A. (2011). Change and social policy in Mexico: insights from ideational institutionalism. *Economía Informa*, 369(4), 41-62.

Medrano Buenrostro, A. (Agosto de 2012). Contesting Neoliberalism from Below. Models of Social policy at Sub-national Level: the Case of Mexico City. Artículo presentado en *The Second ISA Forum of Sociology 'Social Justice and Democratization'*, Buenos Aires, Argentina.

Mooney, G. & Scott, G. (2011). Social Justice, Social Welfare and Devolution: Nationalism and Social Policy Making in Scotland. *Poverty and Public Policy*, 3(4), 1-21.

Moreno, L. (2003). Europeanisation, Mesogovernments and 'Safety Nets'. *European Journal of Political Research*, 42, 271-285.

Moreno, L. & McEwen, N. (2005). Exploring the territorial politics of welfare. *The territorial politics of welfare*, 39(1).

Obinger, H., Leibfried, S. & Castles, F. G. (2005). *Federalism and the Welfare State: New*



World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, C. & Leimgruber, M. (2010). Intellectual roots. En Castles *et al.*, *The Oxford Handbook of the Welfare State* (pp. 32-45). Oxford: Oxford University Press.

Sellers, J. M., Lidström, A. (2007). Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance*, 20(4), 609-632.

Valencia Lomelí, E. (Noviembre de 2008). Korean and Mexican welfare regimes: a historical

comparison. Artículo presentado en *EASP 5th Conference Welfare Reform in East Asia*, Taipei, Taiwan.

Valencia Lomelí, E. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y el Este del Asia. Los casos de México y Corea del Sur. *Espiral, Estudios de Estado y Sociedad*, 16(43), 65-103.

Wallner, J. (2010). Beyond National Standards: Reconciling Tension between Federalism and the Welfare State. *Publius*, 40(4),