

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Instituto de Investigaciones Sociales

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Centro de Regional de Investigaciones Multidisciplinarias

Facultad de Estudios Superiores Acatlán

**LOS ORÍGENES DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO: UN
ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICO.**

Tesis que presenta: Guillermo Alejandro Farfán Mendoza

Para obtener el grado de Doctor en:

Ciencias Políticas y Sociales (orientación en Sociología)

Directora de la Tesis: Dra. Sara Gordon Rapoport

Ciudad de México, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis hijos adorados, Alejandra y Ruy

A mi compañera Claudia

A la memoria de mis Amigos

RECONOCIMIENTOS

La presente investigación es resultado del trabajo realizado desde la mitad del año 2002 hasta finales del 2005. Durante los meses anteriores a este período se cubrió el plan de estudios del Doctorado y se realizó el arduo recorrido de delimitar un tema específico de investigación y, sobre todo, de reflexionar sobre el marco teórico y metodológico más adecuado para el tema de los orígenes de las políticas sociales. En este trayecto, se enfrentaron diversas dificultades pero también se recibieron distintos apoyos.

Por principio de cuentas, deseo expresar mi agradecimiento al Dr. Gerardo Torres Salcido quien fungió como asesor de la tesis en su inicio. En ese entonces, mi preocupación sobre las políticas sociales se enfocaba más bien hacia los temas de evaluación de las políticas focalizadoras de la actualidad y su contraste con las políticas de corte universalistas previas; en este contexto, las observaciones y comentarios del Dr. Torres Salcido resultaron de gran utilidad.

No obstante, mi preocupación ulterior se fue desplazando hacia los problemas de la manera como se diseñan, implementan y transforman las políticas sociales, por lo que mis estudios derivaron inevitablemente en la formulación de preguntas de tipo institucionalista. Como sucede con quienes nos iniciamos en este campo de la reflexión teórica, mi interés comenzó alrededor del institucionalismo económico que es de conocimiento académico mucho más extendido que las otras variedades institucionalistas, pero paulatinamente comencé a indagar sobre otros enfoques más cercanos a la ciencia política y la sociología que me llevaron a la lectura de textos producidos por estudiosos de los procesos histórico-institucionales que están detrás de las políticas públicas y sociales. En este encuentro definitivo con el Nuevo Institucionalismo Histórico me fue designada como asesora de la tesis a la Dra. Sara Gordon Rapoport del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

A la luz de los resultados obtenidos, de los cuales soy el único responsable desde luego, quiero expresar mi mayor reconocimiento a la Dra. Gordon Rapoport por su compromiso con el desarrollo de la tesis. En muy diversas ocasiones conoció los avances de trabajo, hizo los comentarios pertinentes, orientó metodológicamente la investigación y me proporcionó diversas referencias bibliográficas que contribuyeron enormemente a enriquecer la tesis. En una palabra, cumplió cabalmente con su labor de dirección y asesoría.

Por diversas circunstancias, tuve muy escasas oportunidades de mostrar los avances de la investigación en los Coloquios de Doctorantes programados por la Coordinación respectiva, pero al término del primer borrador de la tesis y su presentación en el Examen de Candidatura conté con los amables y especializados comentarios del Dr. José Manuel Ortega (IIS-UNAM) y del Dr. Isidro H. Cisneros (FLACSO-México) quienes formaron parte del Comité Tutorial; a ellos, se sumaron en esa ocasión la Dra. Teresa Inchaústegui Romero (profesora en El Colegio de México) y el Dr. Henio Millán Valenzuela (Colegio Mexiquense). De la discusión y comentarios en ese Examen obtuve las pistas que permitieron mejorar la investigación, a lo largo de algunos meses posteriores, hasta llegar a la tesis definitiva que ahora presento a la consideración de todos ellos, con mi más sincero aprecio.

Adicionalmente al Comité Tutorial y a los profesores que participaron en el Examen de Candidatura, fungieron como lectores y jurados de la versión final de la tesis la Dra. Verónica Villarespe (IIE-UNAM) y el Dr. Ricardo Tirado (IIS-UNAM), quienes me distinguieron con su dictamen favorable y con observaciones que me han sido de gran valía. También quiero expresar mi agradecimiento a ambos.

La tesis se fundamentó en el uso de diversos materiales bibliográficos y en la consulta de varios documentos del Archivo Incorporado Ignacio García Téllez, que se encuentra bajo la custodia de El Colegio de México. Quiero agradecer

sentidamente la colaboración de mi colega Alberto Perea Enríquez, responsable del archivo, quien apoyó mi investigación con el acceso y la selección de dichos documentos. Asimismo, agradezco a El Colegio de México y al personal de la biblioteca Daniel Cosío Villegas por las facilidades proporcionadas para la consulta y préstamo de numerosos materiales biblio-hemerográficos y electrónicos.

Deseo agradecer a la Coordinación del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, a través de su titular la Dra. Judit Bokser Liwerant, al Comité Académico del Programa y al responsable de la Sección Escolar, Prof. Carlos Hernández, por su apoyo y paciencia para que pudiera llegar a buen término esta tesis.

El beneficio académico de realizar esta investigación y de obtener el grado de doctor es consecuencia, en última instancia, de la generosidad de la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *Alma Mater*. Gracias infinitas.

INDICE

| | |
|---|--------------|
| INTRODUCCIÓN | p. iv |
| CAPÍTULO 1. Un marco neoinstitucionalista histórico para el análisis de la política social | p. 1 |
| 1.1 ¿Qué tipo de Nuevo Institucionalismo? | P. 3 |
| 1.2 Ventajas y limitaciones del enfoque Neoinstitucionalista Histórico | p. 8 |
| 1.3 El marco analítico | p. 15 |
| 1.3.1 Definiciones generales de instituciones y actores ... | p. 17 |
| 1.3.2 Las relaciones entre instituciones y actores | p. 22 |
| 1.3.3 <i>Path dependence</i> , coyunturas críticas y beneficios crecientes | p. 24 |
| 1.3.4 Arreglos institucionales, coaliciones políticas, comunidades de discurso | p. 28 |
| 1.3.5 Grandes procesos socio-económicos y políticos | p. 38 |
| 1.3.6 Las instituciones internacionales | p. 40 |
| 1.3.7 Síntesis del marco teórico-analítico | p. 42 |
| CAPÍTULO 2. La Revolución Mexicana, el proceso de Industrialización y la Segunda Guerra Mundial en la creación del Seguro Social | p. 44 |
| 2.1 La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917 | P. 46 |
| 2.2 El proceso de industrialización | p. 56 |
| 2.3 El contexto de la Segunda Guerra Mundial | P. 70 |

| | |
|--|-------------------|
| CAPÍTULO 3. Las coaliciones políticas y el origen del Seguro Social | p. 91 |
| 3.1 El origen del Seguro Social como resultado de las luchas político-sociales del movimiento obrero | p. 94 |
| 3.2 El origen del Seguro Social como resultado de un “pacto de dominación” | p. 101 |
| 3.3 Las coaliciones políticas y el Seguro Social desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica | p. 109 |
| 3.3.1 El proyecto de Seguro Obrero de Obregón | p. 112 |
| 3.3.2 Otro intento fallido de aprobación de la Ley del Seguro Social durante el gobierno de Cárdenas | p. 128 |
| 3.3.3 Las coaliciones políticas en torno a la aprobación final de la Ley del Seguro Social en el gobierno de Ávila Camacho | p. 141 |
| CAPÍTULO 4. La construcción de la idea del Seguro Social | p. 160 |
| 4.1 El entorno de la seguridad social: los antecedentes de la idea constitucionalista | p. 164 |
| 4.2 El entorno de la seguridad social: la idea constitucionalista y el Artículo 123 | p. 172 |
| 4.3 El entorno de la seguridad social: la idea de un Seguro Social obligatorio, público y federal | p. 183 |
| 4.4 La rutinización de la idea de un seguro social público, federal, obligatorio y tripartito | p. 197 |
| CAPÍTULO 5. Estructuras estatales y acción individual: la decisión de crear el Seguro Social en México | p. 218 |
| 5.1 La ideología del Estado revolucionario y las reglas de selección y ascenso de la clase política | p. 220 |
| 5.2 El reclutamiento y la promoción del político responsable de la creación del Seguro Social en México: Ignacio García Téllez | p. 235 |

| | | |
|---------------------------|--|---------------|
| 5.3 | Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado I: la aprobación de la Ley del Seguro Social | p. 242 |
| 5.4 | Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado II: la fundación del IMSS | p. 249 |
| CONCLUSIONES | | P. 264 |
| BIBLIOGRAFÍA | | p. 279 |

INTRODUCCIÓN

La preocupación central de este trabajo de investigación es el análisis de los procesos institucionales que conducen a la creación de una política social. Hay otros aspectos en el estudio de las políticas públicas que merecerían atención para poder obtener un panorama más completo, tales como los procesos de diseño de las políticas, así como la forma como estas tienden a institucionalizarse y retroalimentarse para permanecer durante períodos de tiempo más o menos largos; también es pertinente el estudio de los procesos que llevan a la transformación o cambio institucional y que abren la oportunidad para el surgimiento de nuevas políticas.

Sin embargo, esta no es una tarea sencilla, porque los factores que pueden ayudarnos a explicar uno de los eslabones de la cadena institucional pueden actuar en un sentido, cuando se trata del origen de las políticas sociales, y en otro muy distinto cuando se estudia su transformación o cambio. Por esa razón, nos hemos concentrado sólo en el análisis del origen de las políticas, aunque como se verá a lo largo de la tesis, los elementos que explican los otros fenómenos emergen de la investigación frecuentemente.

Nuestra investigación tiene la pretensión de aportar conclusiones que trasciendan el estudio de caso, nos interesa aprovechar el instrumental teórico-metodológico de un enfoque conocido como el Nuevo Institucionalismo Histórico no sólo para explicar los orígenes del Seguro Social en México, sino también para poner a prueba su capacidad explicativa en distintos escenarios temporales o comparativos que involucren las políticas sociales.

Aquella política social que nos ha parecido más interesante y enriquecedora para desarrollar nuestra argumentación es el Seguro Social, porque es una de las instituciones de bienestar social más importante en este país y en todas las sociedades contemporáneas. Asimismo, porque su materialización en la sociedad mexicana enfrentó diversos obstáculos y llevó un período de tiempo particularmente prolongado. El Seguro Social es la ilustración más conveniente para mostrarnos la naturaleza de la política social en el México posrevolucionario, es un ejemplo adecuado de lo que se logró y, al mismo tiempo, de lo que se dejó de obtener para la sociedad en una época en la que las políticas de bienestar definían el grado de evolución de los diversos países. Creemos también que la seguridad social es la política social más controvertida de nuestro tiempo y que para crear un nuevo modelo de bienestar es indispensable voltear los ojos a las enormes dificultades que llevaron a su creación, con el objeto de anticipar los problemas que habremos de enfrentar para reformarla.

El Seguro Social en México, no obstante su centralidad, se inserta en el contexto de un proceso general de evolución de las políticas sociales en este país. En general, el origen de estas es un fenómeno estrechamente vinculado con los compromisos que se establecieron al final de la Revolución Mexicana y que se formalizaron en la Constitución de 1917. Sin embargo, existieron diversos antecedentes en las etapas históricas anteriores y también encontramos procesos históricos posteriores que conviene tener presentes.

Dentro de esos antecedentes de la política social¹, podemos destacar la etapa de las Leyes de Reforma y, en segundo lugar, el porfiriato. A partir de aquí encontramos las reformas sociales que se introdujeron en la nueva Constitución, como consecuencia del movimiento revolucionario; y después la etapa de una política social propiamente dicha, a lo largo de los gobiernos post-revolucionarios que se sucedieron desde la firma del acta constitucional hasta el final del gobierno cardenista. El primer gobierno de la década de los 40's fue, a la vez, la culminación de los procesos anteriores y la transición hacia una nueva etapa basada en una política social de tipo corporativo que va de 1946 hasta la crisis económica de los años 80's. Hacia el final de esta década, aparecerá el tipo de política social neoliberal o focalizadora que rige hasta nuestros días².

En el siglo XIX la transformación de la política social comienza a producirse cuando la iglesia dejó de ser la única organización influyente en la beneficencia, para incluir ahora también a los ayuntamientos y a instituciones privadas. Como resultado del conflicto entre la Iglesia y el Estado que llevó a las Leyes de Reforma, la estructura de la beneficencia sufrió un cambio importante hacia 1861: las propiedades de la Iglesia, en este y otros ámbitos, pasaron a ser propiedad del Estado, por lo que aquella pasó a ser una responsabilidad estatal; sin embargo, muchos de esos bienes terminaron en manos de particulares, por lo que la beneficencia perdió terreno, puesto que en realidad se perdieron los recursos e ingresos que le permitían llevar a cabo sus tareas. No obstante, al pasar a depender de la acción del Estado, la beneficencia dio un salto importante como parte del proyecto de desarrollo nacional, surgieron las bases de una suerte de solidaridad estatal y los servicios de asistencia asumieron una concepción laica y moderna. Así, con Juárez se secularizaron los hospitales e instituciones

¹ Se considera que surgió la política social, como tal, en el momento en que el Estado intervino explícitamente para procurar ayuda, protección o beneficios sociales (De Gortari y Ziccardi, 1996: 201).

² Esta periodización es parecida a la que sugieren De Gortari y Ziccardi (Ibid.)

administradas por la Iglesia y se creó un organismo público encargado de asumir el control de estas actividades. Las acciones de atención a la salud y de socorro a los necesitados se ampliaron con la asistencia para la educación y la previsión sanitaria. (Villarespe, 2001: 24-27; Fuentes, 1998: p. 47-50)

En el porfiriato se generó una dicotomía entre la formalización jurídica de la beneficencia y asistencia pública, por un lado, y la materialización real de este tipo de acciones de índole social, por otro. En 1887, se unificó el sistema de loterías para la asistencia de tal forma que pudieran reunirse los fondos para financiar estas acciones y se creó una nueva reglamentación de los establecimientos de beneficencia que se reagruparon en las categorías de hospitales, hospicios y casas de educación y corrección. En esa reglamentación se formalizó el derecho de los necesitados a recibir ayuda del Estado y el deber de la sociedad de contribuir a financiar los servicios. No obstante, en la práctica se favoreció la distinción entre la atención gratuita de los más menesterosos y aquellos otros que estaban en condiciones de pagar en alguna medida por la atención recibida. Por esta razón, se favoreció la beneficencia privada y eclesiástica, mientras que se retrocedió, en la práctica, en cuanto a la obligación adquirida reglamentariamente por el Estado. Este alejamiento pudo deberse al vacío de la Constitución de 1857 respecto a la salubridad y, junto con ello, la beneficencia y asistencia pública. El único avance que se observó en este período fue el otorgamiento al Congreso de las facultades de legislar sobre la materia, en comparación con las etapas anteriores que se resolvían por medio de decretos y bandos presidenciales. (Fuentes, 1998: 53-59)

Esta etapa también se caracterizó por el dominio de una ideología liberal que juzgaba los problemas de carencia social como si fueran individuales; no obstante esta limitación de concepto, durante ese período se produjeron avances en materia de educación y salubridad. Con relación a la educación, es de destacar la labor de Justo Sierra quien promovió la educación laica, obligatoria y gratuita,

particularmente en la educación primaria y superior, lo que se reflejó en el incremento del gasto destinado a este rubro. Y, en cuanto a la salud, también es de destacar el crecimiento del gasto gubernamental frente al escaso gasto público de años anteriores; particularmente, el porfiriato se destacó en la construcción de hospitales públicos como el Hospital General y La Castañeda. (Villarespe, 2001; Zorrilla, 1988: 31; De Gortari y Ziccardi, 1996; 204-206)

El acontecimiento central de la etapa revolucionaria fue la formalización de los derechos sociales y laborales en la Constitución de 1917. Desde luego, el acto más importante para los efectos de esta investigación fue la incorporación de la Fracción XXIX del Artículo 123, que establecía la posibilidad de seguros facultativos en beneficio de la clase trabajadora. Pero con la Constitución de 1917 también se da inicio a la política de vivienda puesto que en el mismo Artículo 123, Fracción XII, se establecía la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Con la Revolución, sin embargo, se produjo un retroceso en otros terrenos ya que los fondos para la beneficencia fueron desviados para gastos militares. El triunfo de la Revolución y el gobierno de Carranza no hicieron la diferencia con relación a los últimos gobiernos anteriores, esto se pudo deber a la negativa del jefe revolucionario a iniciar el proceso de reforma social o quizás también a la cantidad de conflictos armados que acompañaron a su gobierno, lo cual distrajo la mayor parte de los recursos y de la atención social a otros fines. No obstante, en 1917 se creó el Departamento de Salubridad Pública con lo que el concepto cristiano de caridad y gratuidad que todavía dominaba, comenzó a dar paso a la noción de responsabilidad social. Este hecho fue corroborado en la nueva Constitución que dividió la beneficencia en pública y privada, quedando esta última bajo la regulación estatal, e incluso impedía a las personas e instituciones religiosas administrar ese tipo de servicios. (Zorrilla, 1988: 62; Fuentes, 1998, 70-76)

La promulgación de la Constitución y la terminación del gobierno de Carranza marcaron la pauta para una nueva etapa de la política social caracterizada por una idea basada en la responsabilidad pública y estatal. Esta nueva concepción se comenzó a desarrollar con el gobierno de Obregón, en el que destacan algunas acciones. En materia de educación, se emprendió un enorme proceso de alfabetización bajo la iniciativa de José Vasconcelos, quien además realizó la creación de la Secretaría de Educación Pública. En el terreno de la seguridad social, se presentó el importante proyecto de Seguro Obrero que sería la base de la concepción de seguridad social que terminó imponiéndose. En este marco, se incrementó particularmente el presupuesto de educación y de salud; y, en cuanto a la beneficencia pública, esta se reincorporó a la Secretaría de Gobernación. (Fuentes, 1998: 77-82; Zorrilla, 1988: 31-33)

En los siguientes años, correspondientes al periodo del maximato, no se realizaron grandes acciones pero se preparó el terreno para la culminación de grandes reformas sociales durante el cardenismo e inmediatamente después. Así, con Calles se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925 y el año siguiente el Departamento de Salubridad, así como un Código Sanitario (1926); después, con Portes Gil, se reformó la fracción XXIX del Artículo 123 constitucional para declarar de utilidad pública un seguro social federal y obligatorio; y, con Ortiz Rubio, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, junto con otro proyecto de ley del seguro social en el mismo año. (Fuentes, 1998: 89-105; Zorrilla, 1988: 42-43; De Gortari y Ziccardi, 1996: 206-209)

Esta etapa de desarrollo de la política social en México encontró su culminación en los dos gobiernos siguientes, como resultado esencialmente de las reformas sociales cardenistas.

En educación, la obra de Cárdenas se distinguió por los cambios al Artículo 3 constitucional para establecer la educación socialista, en 1934, y también por el impulso a la educación técnica que se inició en 1932 y culminó con la fundación del IPN en 1937. Otro cambio sustancial fue la sustitución del concepto tradicional de beneficencia por una nueva concepción de asistencia social, en la que se precisaba la obligación del Estado para proporcionar servicios de salud y auxilio social a la población necesitada; en este marco, se creó la Secretaría de Salubridad Pública, en 1934, y la Secretaría de la Asistencia Pública en 1938. (Fuentes, 1998: 110-120; Zorrilla, 1988: 82-83; Villarespe, 2001: 33-34)³

En cuanto a la seguridad social, ya desde su primer informe de gobierno en 1935, Cárdenas se había comprometido a la presentación ante el Congreso de la Ley del Seguro Social; el proyecto se anunciaba ya avanzado en el segundo informe, en 1936, y se presentó finalmente en 1938, sin mayor éxito, como consecuencia de la intención de no escalar el conflicto provocado por la expropiación petrolera.

El proyecto cardenista de seguridad social se retomó desde el inicio por el gobierno de Ávila Camacho, a partir de 1941; en este contexto, se fundamentó la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como sustituto del anterior Departamento de Trabajo, con el propósito de darle cabida a los servicios de Previsión Social. En diciembre de 1942, Ávila Camacho presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social a la consideración del Congreso de la Unión y el 19 de enero de 1943 comenzó a funcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social. Con la

³ Con los datos aportados por James Wilkie, De Gortari y Ziccardi (1996: 206-209) destacan que el gasto en educación en los años veintes fue inferior al porfiriato, pero hacia 1940 ya se había incrementado hasta casi el 15% del presupuesto federal, con el consiguiente efecto sobre la construcción de escuelas y el incremento en las tasas de alfabetismo (37.8% en 1921, frente al 45.7% en 1940). Por su parte, en 1910 el gasto social en educación, salud, bienestar y asistencia pública eran de un 9%, cayó con Carranza y se recuperó para oscilar entre el 10% y 16% en la década de los 20's y primera mitad de los 30's; pero ya con Cárdenas alcanzó entre el 20% y el 26% en el lapso de 1934 a 1940 (Wilkie, 1978:189).

fundación del IMSS, la manera en que el Estado mexicano se hizo cargo de su responsabilidad pública quedó claramente definida: los trabajadores del sector formal obtendrían los servicios y prestaciones que les corresponden a través de los diversos sistemas de seguridad, encabezados por el Seguro Social, mientras que el resto de la población necesitada o marginada lo haría a través de la asistencia pública, encomendada ahora a la fusionada Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. (Villarespe, 2001: 35; Zorrilla, 1988: 102-108; Fuentes, 1998: 126-131)

Este período fue, a la vez, la cristalización de los procesos de reforma social anteriores, particularmente del proyecto cardenista, y, al mismo tiempo, el punto de quiebre que abrió el espacio a una nueva fase de política social (1940-1988) de tipo corporativa, selectiva y clientelar, inspirada en las políticas “welfaristas” de Europa Occidental. Así, creció el gasto social, la redistribución indirecta del ingreso y la creación de condiciones ciudadanas más igualitarias, pero nuestro país no logró desarrollar un sistema pleno de bienestar, con características universales, sino uno segmentado y diferenciado, con distintos beneficiarios. Esta versión de política social tuvo además la característica peculiar de quedar asociada al desarrollo del proceso de industrialización.

Haciendo un balance de los logros alcanzados durante esta etapa, puede destacarse la casi universalización de la educación básica, con un carácter público y gratuito, lo que se vio refrendado por el peso de la educación en el gasto público: entre 1940 y 1950 ocupaba entre el 11% y el 16%, para pasar en las siguientes décadas a proporciones superiores al 20% y 30%. Situación que sólo habría de revertirse en los años posteriores a la crisis de 1982. En el ámbito de la salud, las acciones más importantes fueron la creación del IMSS, en 1943, y del ISSSTE, en 1960, que fueron ampliando cada vez más su cobertura, hasta abarcar entre el 40% y 50% de la población hacia el final de los años 70's e inicio de la década de los 80's. Como complemento a este servicio de atención a derechohabientes se

creó el sistema de atención a la llamada población abierta mediante la transformación de la Secretaría de Asistencia Pública en Secretaría de Salubridad y Asistencia, en 1943, que se fortaleció con la creación de otros centros hospitalarios dependientes del Estado.

Adicionalmente a la educación, la salud y la seguridad social, se desarrolló en esta etapa una estrategia de apoyo a la vivienda, a partir de políticas vinculadas con fondos habitacionales que se iniciaron en la década de los 40's y que lograron su mayor expresión en la fundación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), durante los años 70's. (De Gortari y Ziccardi; 1996: 217-219)

La crisis de principios de la década de los 80's marcó el final de todas las etapas anteriores que se habían distinguido por su inspiración, con más o menos énfasis, en los principios y los valores de la Revolución Mexicana (Hodges y Gandy, 2002). Desde entonces, todas las instituciones creadas en las etapas anteriores han experimentado cambios y reestructuraciones para adaptarlas a nuevas condiciones económicas y sociales. De esos cambios, destaca la reestructuración continua del Seguro Social y la nueva política de combate a la pobreza, que no sólo obedece a los efectos sociales de la crisis, sino también a la nueva filosofía focalizante que llegó a definirse en los años del gobierno salinista como el llamado liberalismo social. (De Gortari y Ziccardi; 1996: 224-227; Villarespe, 2001: 9-10)

II

El Seguro Social posee una peculiaridad con relación a las otras políticas sociales, puesto que al elaborarse la Constitución de 1917 y en particular el Artículo 123, se incluyó la fracción XXIX en la que se hacía referencia a una idea de previsión social

sumamente ambigua y restringida. El Constituyente pensaba en una especie de seguro basado en las acciones voluntarias de los empresarios y de los propios trabajadores para promover la creación de fondos mutualistas o de seguros privados, en los que los gobiernos estatales y el gobierno federal se limitarían a cumplir una función de promoción.

Evidentemente, una concepción tan estrecha de la seguridad social estaba condenada a la inoperancia, en medio del surgimiento de grandes conflictos entre empresarios y trabajadores, por lo que al poco tiempo de expedirse la Constitución comenzaron a surgir nuevas ideas en torno al problema. El paso inicial para definir un Seguro Social distinto lo dio el gobierno de Álvaro Obregón, cuando en 1921 presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para crear lo que él llamó Seguro Obrero, cuya característica central era que se trataba de un sistema de seguridad social obligatorio, de carácter público y federal.

Diversos conflictos de intereses impidieron el éxito de la iniciativa en la Cámara de Diputados, entre otras cosas porque la Constitución daba esas atribuciones a los gobiernos estatales para legislar sobre la seguridad social y no así al gobierno federal. Pese a ello, la aportación obregonista al problema cambió el eje de la discusión sobre el tema y durante los gobiernos posteriores se realizaron muy diversos intentos para darle contenido al nuevo modelo de seguridad social. De todos ellos es de destacar algunos acontecimientos particulares, como los repetidos esfuerzos por reglamentar el Artículo 123 constitucional con una Ley Federal del Trabajo, lo que permitió en 1929 que se reformara la Constitución para darle las facultades al gobierno federal para legislar sobre los asuntos laborales y sobre el Seguro Social, en lo particular. Destaca también el trabajo de los gobiernos posteriores a Obregón en la formulación de diversos proyectos de ley sobre el seguro social, hasta que se llegó a una propuesta más acabada durante la

gestión de Cárdenas y, desde luego, a una versión final que se aprobó finalmente durante el sexenio de Ávila Camacho en 1943.

Así, el Seguro Social en México tuvo que enfrentar diversos problemas de concepto, además de los conflictos políticos que implicaba el establecimiento de cuotas que, a la manera de impuestos, afectaban los intereses de los empresarios e incluso de los trabajadores.

Este escenario tan complicado de búsqueda de enmiendas constitucionales, de redacción de múltiples proyectos y de confrontación con diversos sectores de la sociedad, se vio expresado en un fenómeno recurrente. Los gobiernos de cada momento se comprometían a promulgar una ley de seguridad social, pero finalmente fracasaban en hacerlo argumentando diversos pretextos.

III

Estas peculiaridades plantean toda una gama de interrogantes e hipótesis acerca de las causas que determinan la creación de una política social. ¿Se trata de un fenómeno en el que los intereses de los distintos actores se imponen por encima de la razón jurídica o de la razón de Estado? ¿Se relaciona con una cuestión de concepto, que implica una atención especial hacia la forma como se diseña un modelo de política social? ¿Es consecuencia de la falta de voluntad política por parte del Estado o del tipo de estructuras estatales que obstaculizan la innovación institucional?

Nos parece que la presente tesis puede responder de una manera más adecuada y novedosa a esas cuestiones frente a otros enfoques alternativos. El estudio reciente de las políticas sociales, por ejemplo, se ha ido orientando más hacia problemas de evaluación y de medición de diversos programas, sobre todo de

combate a la pobreza y de financiamiento de la seguridad social, hasta el punto de que los análisis sociológicos o politológicos de estos temas están siendo desplazados por otras disciplinas como la economía. De otra parte, los modelos de explicación anteriores dejan sin resolver cuestiones clave sobre el origen de las políticas sociales y sobre el origen del Seguro Social en lo particular.

Hay una versión oficialista muy difundida, por ejemplo, que sostiene que el Seguro Social fue la materialización de las conquistas sociales contenidas en la Constitución de 1917, sin embargo, como veremos a lo largo de la exposición, la versión de seguridad social que se formalizó originalmente en la fracción XXIX del Artículo 123 era muy limitada y no prevaleció, para fortuna de los trabajadores mexicanos, en el modelo de Seguro Social que fue aprobado muchos años después en el inicio de la década de los 40's. Es verdad que esa fracción constitucional fue reformada en 1929, para adecuarla al tipo de seguro que terminó imponiéndose finalmente, pero el orden de los procesos históricos no corresponde a la visión oficial: primero se elaboró un nuevo concepto de seguridad social y luego se modificó la Constitución.

Otra versión igualmente difundida en el pasado nos trata de explicar el Seguro Social como resultado de las luchas de la clase trabajadora, pero a pesar de los esfuerzos por encontrar suficientes evidencias históricas o de forzar otro tanto la interpretación de los hechos, no existe suficiente fundamento para establecer este argumento porque la seguridad social no constituyó una de las banderas centrales del movimiento obrero durante todo el período que va desde la redacción de la Constitución, hasta la culminación de los acontecimientos que llevaron a la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Con excepción de algunas acciones de divulgación de los beneficios de la seguridad social, poco antes de la aprobación de la Ley de 1943, el movimiento obrero oficial se hizo notar muy poco, en comparación con la oposición abierta a la Ley por parte de otros sectores del

movimiento obrero disidente. Esto es, si acaso habría que destacar la realización de actos relevantes del movimiento obrero en torno al Seguro Social, habría que señalar que se trató de acciones en contra.

Otros intentos de explicación de los orígenes del Seguro Social han argumentado que se trató de una política social subsidiaria del proceso más general de industrialización de nuestro país, particularmente de la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones. No obstante, los esfuerzos de establecer una relación de causa-efecto con el uso de esta variable son aún más problemáticos que los anteriores, porque la industrialización de México, como lo fue para otros países de la región latinoamericana, abarca un largo período que inicia desde los años del porfiriato hasta el desarrollo industrial posterior a la Segunda Guerra Mundial, de tal manera que resultaría muy difícil explicar sobre estas bases por qué la ley del Seguro Social se aprobó en el inicio de los años 40's y no antes o después. En el interés de precisar mejor la relación entre industrialización y seguridad social, se ha sostenido que el punto de confluencia entre ambos fenómenos se verificó al momento de emprenderse el modelo de sustitución de importaciones, pero en este caso, como en otros que ya se han señalado, el orden de los acontecimientos también se presenta en sentido inverso: primero se creó el Seguro Social en 1943 y luego se desarrolló el despegue industrial de México, después de terminada la guerra.

Finalmente, cabe mencionar otro de los enfoques que ha cobrado más aceptación entre diversos estudiosos del origen de las políticas sociales, según el cual el sistema político mexicano le dio poderes casi ilimitados al Presidente de la República, lo que le permitió crear el Seguro Social como un acto de voluntad política amparado en la naturaleza de un Estado autoritario y corporativo. Esta interpretación, a diferencia de las anteriores, apunta a cuestiones más cercanas a la historia institucional de este país, pero plantea otros problemas no resueltos.

Porque ¿De qué Presidente estamos hablando? Obregón elaboró la primera propuesta de un seguro obligatorio, público y federal pero no logró que el Congreso aprobara su iniciativa de Seguro Obrero; Calles y Portes Gil también hicieron sus intentos personales de llevar adelante la idea de crear un Seguro Social pero no lo lograron; como no lo consiguió tampoco Ortiz Rubio, a pesar de contar con el apoyo y el mandato del Congreso para que actuara en consecuencia. El proyecto de Seguro Social alcanzó su mayor desarrollo durante la gestión de Cárdenas, ni duda cabe que se trató del gobernante que más capacidad desplegó para emprender todo tipo de reformas sociales en el país, pero tampoco logró pasar la ley; en cambio, habría de ser el Presidente Ávila Camacho, cuyo objetivo expreso era frenar el activismo reformista de su predecesor, quien finalmente consiguió establecer el acuerdo legislativo para aprobar la iniciativa. En síntesis, si las políticas sociales se originaron exclusivamente en el seno del poder presidencial, no teníamos que esperar tanto tiempo para ver culminada la obra que había iniciado 25 años atrás.

Cada una de las interpretaciones señaladas sobre la causa y el origen de las políticas sociales contiene, pese a todo, una cierta capacidad explicativa sobre este tipo de problemas, pero su debilidad principal, a nuestro juicio, es que operan a un nivel de explicación demasiado general que no logra combinar las determinaciones de orden macro social, con los procesos micro sociales que también son relevantes para captar el por qué en este lugar y en este momento.

De esta forma, la indagación de los factores que pudieron estar detrás de la creación del Seguro Social no sólo nos ofrece la ocasión de revisar la historia de las políticas sociales en México, sino que nos abre la oportunidad de reflexionar acerca de una serie de problemas clásicos en las ciencias sociales relativos a las relaciones entre estructuras y acción social o, como lo plantea la versión institucionalista en la

que nos hemos apoyado, las interacciones entre instituciones e individuos enfocadas, claro está, a la creación de las políticas sociales.

Así, nos parece que el llamado Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) puede ayudarnos a responder mejor la serie de interrogantes que hemos señalado en los párrafos anteriores. Este enfoque no posee un sistema completo de conceptos y categorías para el análisis de las políticas públicas, pero permite al estudioso de las políticas sociales abordar este tipo de problemas de manera novedosa, permitiendo otra forma de interpretar los acontecimientos.

En el primer capítulo de la tesis haremos una presentación más amplia de las bases teóricas del NIH, por lo que en esta introducción nos limitamos simplemente a enunciarlos.

Para el NIH, la acción de los individuos o actores sociales es fundamental en el proceso de elección de las políticas públicas, particularmente de aquellos actores que tienen la capacidad de tomar decisiones. En este proceso, las ideas, los valores o las preferencias políticas de los actores se forman a través de un condicionamiento institucional. Las instituciones son un conjunto de reglas, normas, rutinas o procedimientos formales e informales que influyen en la acción de los tomadores de decisiones de diversas maneras. Constituyen estructuras de intereses organizados de diversos sectores de la sociedad cuya función es la de ejercer presiones sobre los tomadores de decisiones para que opten por políticas públicas que les resulten favorables y acrecienten su poder. Son también ideas o concepciones del mundo que proporcionan valores, construyen mentalidades o forman los intereses estratégicos de los actores. Asimismo, describen otras reglas o procedimientos de acceso al poder y a la toma de decisiones que permiten o impiden que ciertos individuos puedan ocupar los puestos clave dentro del Estado

y la administración pública, es decir, el lugar desde donde es posible incidir sobre las políticas públicas.

Para el NIH, el comportamiento de los tomadores de decisiones es especial porque representa la acción del Estado, que es una autoridad política con la capacidad de imponer una decisión al resto de los actores sociales, independientemente de cualquier criterio de eficiencia o competitividad. El Estado posee intereses propios, pero también pretende proveer bienestar (bienes públicos) a la sociedad.

El NIH enfatiza la tendencia de las instituciones a permanecer o durar por largos períodos de tiempo, por efecto del llamado "path dependence". El terreno de las políticas públicas es especialmente propenso a este atributo inercial que hace que, una vez creadas las instituciones, el costo de transformarlas resulte sumamente elevado y los beneficios de conservarlas, por el contrario, sean crecientes.

Pero aquello que distingue aún más al NIH es su interés por estudiar los procesos de creación, estabilidad y cambio institucional. El NIH argumenta que las instituciones surgen, desaparecen y se incrustan en las estructuras sociales que condicionan la acción social, a partir de ciertas coyunturas críticas en las que los actores sociales tienen la oportunidad de elegir entre diversas opciones pero que, una vez que toman una decisión, se desencadenan una serie de acontecimientos cuyas consecuencias serán la aparición de las instituciones y su tendencia a consolidarse y a permanecer hasta que otros procesos sociales generen una nueva oportunidad de elección. En dichos procesos históricos, la clave del análisis se encuentra condensada en los momentos temporales en que se elige una acción y en la secuencia de los acontecimientos que determinan la evolución institucional.

Por eso nuestra investigación se aboca al análisis de los procesos históricos que llevaron a la creación del Seguro Social. Se intenta identificar los momentos críticos

en que se estimuló o frenó su aprobación y puesta en funcionamiento; los factores institucionales que condicionaron la acción de los tomadores de decisiones; los individuos que estuvieron directamente involucrados en la elaboración de las ideas, de los proyectos, de la ley y de la organización que surgió de todo este proceso. En este ejercicio de análisis del tiempo y las secuencias históricas que estuvieron determinando el surgimiento del Seguro Social, también se mezcla un enfoque macro de las relaciones entre instituciones e individuos, con un enfoque micro en el que se valora el peso de las trayectorias individuales.

IV

Aunque esta tesis recoge los acontecimientos históricos pertinentes para la comprensión de los orígenes del Seguro Social, no es una investigación histórica. No ha sido nuestra labor reconstruir los hechos y los acontecimientos que enmarcan la institucionalización de esta política social. Se trata de un estudio de sociología política en el que se reinterpreta la historia del Seguro Social desde una perspectiva que nos parece original y novedosa dentro de la tradición de las ciencias sociales en este país y en nuestra Universidad.

Hemos utilizado los materiales bibliográficos más relevantes disponibles sobre la materia, los cuales sin embargo demuestran una escasa preocupación sobre el surgimiento de las políticas sociales en México y sobre algunos períodos históricos que nos han resultado relevantes para la investigación. El estudio de los regímenes revolucionarios posteriores al conflicto armado, con la excepción probablemente del sexenio cardenista, ofrece una veta de investigación muy importante que debería atraer la atención de las ciencias sociales de este país, en tanto sean capaces de aportar enfoques alternativos capaces de construir explicaciones de un alcance prospectivo.

Aunque la consulta bibliográfica sustenta esta investigación, tuvimos la oportunidad de realizar un análisis documental del Archivo Incorporado Ignacio García Téllez, que está bajo la custodia de El Colegio de México. Esta información resultó particularmente valiosa para poder reinterpretar el papel de la acción individual en la construcción de nuestras instituciones sociales. También fue muy importante, desde luego, para valorar la trayectoria personal del fundador directo de la seguridad social en este país.

La tesis consta de cinco capítulos, organizados de acuerdo a los problemas centrales del Nuevo Institucionalismo Histórico. En el capítulo primero se presenta un panorama más amplio de este enfoque socio-político; en los primeros apartados se sintetizan las características particulares del NIH frente a otras vertientes neoinstitucionalistas, intentando mostrar la pertinencia y las ventajas de este enfoque para el estudio de las políticas sociales; en la segunda parte del capítulo se realiza el análisis de algunos textos clásicos dentro del NIH, para poder extraer los instrumentos de análisis con los que se realizó la investigación. De ese ejercicio de inferencia conceptual obtuvimos cuatro categorías sobre el significado de las instituciones: las *coaliciones políticas*, las *comunidades de discurso*, los *arreglos institucionales al interior del Estado* y los *grandes procesos socio-económicos y políticos*.

A partir del capítulo segundo se exponen los resultados de la investigación. Comenzamos a poner a prueba el potencial explicativo de la noción de *grandes procesos socio-económicos y políticos* desde la perspectiva neoinstitucionalista. Estas estructuras institucionales, según la teoría, cumplen la función primordial de crear el entorno favorable para que surjan nuevas políticas sociales o bien para socavar las bases de las ya existentes. La hipótesis que guió este apartado fue la siguiente: los grandes procesos socio-económicos constituyen un contexto imprescindible para explicar el origen de las políticas sociales dentro de períodos

históricos muy amplios, pero no tienen la capacidad de explicar el momento específico de la creación institucional. Para responder a este supuesto, se estudiaron tres procesos significativos para el origen del Seguro Social: la Constitución de 1917, el proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial.

En el capítulo tercero se explora la utilidad del concepto de *coaliciones políticas*. Se discute la interpretación de los orígenes del Seguro Social como resultado de las luchas políticas de la clase trabajadora y se intenta valorar la importancia de las coaliciones y las alianzas entre distintos sectores de la sociedad (sectores empresariales, grupos obreros, partidos, parlamentos, militares) en la construcción de las políticas sociales. La hipótesis que orientó este apartado establece que las coaliciones políticas, en el contexto del sistema político de este país, fueron más útiles para explicar la resistencia al cambio, que para dar cuenta de la creación de nuevas políticas sociales. Se comparan tres etapas históricas: el gobierno de Obregón, en donde surge la primera iniciativa presidencial para crear un Seguro Obrero; el período cardenista, cuando se elabora el proyecto más acabado de Ley del Seguro Social; y, la sexenio avilacamachista en el cual se aprobó finalmente la Ley y se puso en funcionamiento el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo cuarto pasamos a revisar el proceso histórico en el que fue madurando la idea de Seguro Social, tal como quedó institucionalizada al momento de su aprobación. De acuerdo al concepto de *comunidades de discurso*, se pretende analizar la forma en que la idea de un seguro social, público, obligatorio y federal fue convirtiéndose en la bandera de los distintos gobiernos revolucionarios y la forma como se fue interiorizando en su agenda de políticas públicas. La hipótesis central de este apartado es que la influencia de las ideas sobre la creación de las políticas sociales es muy importante, pero sólo en la medida en que esta variable se articula con otras, como son las preferencias y los intereses de los tomadores de decisiones. Para elaborar el argumento del capítulo

se analiza el papel desempeñado por diversas comisiones especiales, integradas por especialistas, profesionales y funcionarios, en la formulación del proyecto de Seguro Social y también el peso de ciertos organismos internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al respecto.

En el capítulo quinto, finalmente, se realizó el análisis del surgimiento del Seguro Social desde la perspectiva de los *arreglos institucionales al interior del Estado* mexicano. Según este concepto, la creación o conservación de las políticas sociales depende de la decisión de los líderes políticos que se encuentran ubicados en los puestos clave de la administración pública, el más importante de ellos, evidentemente, el de Presidente de la nación; el hecho de que esos líderes tengan una mayor o menor proclividad a la innovación institucional depende de diversas reglas y procedimientos, generalmente informales, de los que depende la selección y la movilidad de la clase política, así como su mayor receptividad a la reforma social. La hipótesis de trabajo en esta sección se formuló a partir del argumento de que dichos arreglos al interior del Estado son una variable micro social que resulta clave para explicar el momento de la creación de las políticas sociales, en el contexto de otras determinaciones institucionales macro que se abordan en los capítulos anteriores. De esta manera, el capítulo presenta algunas características de la élite revolucionaria que detentó el poder político del país hasta el momento de la aprobación de la Ley del Seguro Social; asimismo se analiza la trayectoria político-profesional de los dos personajes más relevantes en el momento de creación del Seguro Social: Manuel Ávila Camacho e Ignacio García Téllez.

Por último, la tesis presenta de manera sistemática los hallazgos realizados a lo largo de la investigación, intentando diferenciar entre los resultados históricos y las conclusiones teóricas.

CAPITULO 1

UN MARCO NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Un acercamiento inicial al tema de los orígenes o de las causas que llevaron a establecer el Seguro Social en México, nos conduce a la formulación de cuestiones típicamente neoinstitucionalistas. En un plano general ¿Cuáles son los fundamentos que están detrás de la puesta en marcha de la seguridad social en México? Si tomamos en consideración que se trató de la culminación de un proceso que venía fraguándose desde los inicios de la Revolución Mexicana, que tuvo un auge importante durante algunos episodios de la lucha electoral de los gobiernos posrevolucionarios, que se constituyó en una de las banderas centrales de la política de masas cardenista y que se llevó a la práctica en un gobierno postcardenista que tenía como objetivo detener o paliar muchas de las medidas del gobierno anterior, pero no ésta en lo particular que se siguió considerando como un hecho institucional de primer orden.

En otros términos, son varias y diversas las circunstancias que enmarcan el nacimiento del Seguro Social en México, algunas de ellas se refieren a grandes acontecimientos históricos como la Revolución Mexicana o a procesos vinculados con la acción de determinados líderes políticos sobre todo posrevolucionarios. Así ¿Cuál es el peso de las grandes estructuras o procesos sociales sobre la creación del Seguro Social mexicano? ¿Cuál es el margen de acción individual que permitió su fundación en un momento determinado de la historia político-social de esas primeras décadas del siglo XX? Estas cuestiones plantean claramente la pertinencia de un análisis neoinstitucionalista del problema, esto es, de la relación estructura-individuo.

Desde una perspectiva particular, son diversas las preguntas que pueden resultar pertinentes. ¿Cuáles fueron las ideas que influyeron en mayor medida a la conformación de nuestro modelo de seguridad social? ¿Cómo es que las ideas se convirtieron en política pública? ¿Qué papel jugaron las élites políticas en este proceso? ¿Cuáles fueron los arreglos institucionales que permitieron o promovieron estas ideas y no otras? ¿Qué papel jugó la sociedad al demandar o aceptar las reformas sociales en ciernes? ¿Quiénes fueron los líderes que, imbuidos por la convicción de ciertas ideas, se echaron a cuesta el trabajo de organizar las reformas sociales en lo administrativo y en lo legal?

Así, mientras que las primeras preguntas intentan indagar en el viejo asunto de las relaciones entre estructura e individuo, entre necesidad y libertad, entre determinación y acción social. Las segundas, plantean la búsqueda más específica de los acontecimientos histórico-sociales que explican empíricamente cuales fueron los procesos y los arreglos que se expresaron en la construcción de la idea de seguridad social en este país, en la Ley del Seguro Social y en la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Seguro Social se creó en México al final de 1943 y en el inicio de 1944, en el marco de un proceso de modernización económica y social que ya venía observándose en otras partes del mundo. Sin embargo, nuestro modelo de seguridad social mantuvo el enfoque laboralista de finales del siglo XIX según el cual la protección de los trabajadores debería depender de sus aportaciones y de las cuotas a los patrones.

En cambio, llama la atención el hecho de que la idea de una política de seguridad social ya estaba lo suficientemente extendida entre las élites políticas de este país, a partir de la terminación del movimiento armado revolucionario, pero dicha política no se institucionalizó sino muchos años después. No obstante esta dilación, la elaboración de la seguridad social del Estado mexicano fue resultado de un acto

gubernamental sustentado en la voluntad y en la visión del poder ejecutivo y realizada a través del liderazgo de un grupo de funcionarios estatales, surgidos de una generación revolucionaria con un alto sentido pragmático de la política y con una capacidad de gestión burocrático-administrativa de tipo profesional.

Así, el tema central de la investigación oscila alrededor de los contextos histórico-sociales e institucionales que enmarcan la evolución social de este país a lo largo de las primeras décadas del siglo XX y del papel de los actores políticos, gubernamentales y burocráticos en la creación del Seguro Social. Se trata de una investigación que gira alrededor de relaciones complejas entre estructura y acción social.

1.1 ¿Qué tipo de Nuevo Institucionalismo?

Por este motivo, nos ha parecido conveniente adoptar el enfoque teórico-metodológico del llamado Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH) pues parece adecuado para abordar la problemática de determinar cómo es que surgen y se institucionalizan las políticas sociales. Nos interesa este tipo de nuevo institucionalismo, a diferencia de otras modalidades de nuevo institucionalismo (elección racional, sociológico-normativo) porque el objeto de estudio de esta investigación le otorga una importancia especial a los procesos de gestación y toma de decisiones históricas.

No obstante, hay unos rasgos del nuevo institucionalismo en lo general que son compartidos por las diferentes corrientes. Estos enfoques han sabido colocarse, por ejemplo, como alternativa a las explicaciones sociales de tipo estructuralista para las cuales la confluencia de un conjunto de fuerzas o factores socio-económicos y/o políticos debería arrojar los mismos resultados en todas partes del mundo. Por otro lado, estos enfoques también ofrecen una explicación distinta a las teorías individualistas, de corte utilitarista o conductista, que sobre-

dimensionan la acción de los individuos por encima del peso de las estructuras y de las instituciones.

Según Peters (1999: 15-17), el Nuevo Institucionalismo nació como un intento de recuperar las virtudes del viejo institucionalismo y de remontar las limitaciones presentes en el análisis conductista y de la elección racional. El nombre fue introducido por James March y Johan Olsen en 1984 para tratar de reorientar el análisis empírico dentro de la teoría política. Específicamente, el nuevo institucionalismo de March y Olsen está dirigido a confrontar los supuestos del conductismo y de la teoría de la elección racional porque se caracterizan por un "contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo". Por el contrario, el nuevo institucionalismo se va a distinguir porque intenta poner la acción colectiva en el centro del análisis. O, más bien, porque pretende establecer una relación de reciprocidad entre la acción social y su entorno socio-económico y político.

Existen distintas formas de clasificar el nuevo institucionalismo, desde un listado amplio (normativo, elección racional, histórico, Empírico, Internacional y Societal) (Peters, 1999: 17-20), hasta otro simplificado (nuevo institucionalismo de la elección racional y nuevo institucionalismo de corte más sociológico e histórico) (Soltan, Uslaner, and Haufler, 1998). De ellas, vamos a suscribir aquella que nos proporciona Peter A. Hall quien puede considerarse uno de los principales impulsores del NIH.

Según su propio balance (1998: 27-30), hay tres vertientes principales: el Nuevo Institucionalismo del *Rational Choice* (RCH) o elección racional, el Nuevo Institucionalismo Sociológico (IS) y, desde luego, el Nuevo Institucionalismo Histórico (NIH). Todas ellas aportan nuevos elementos para observar el ámbito de la política. Como es de entender, hay también divergencias importantes. Para descifrarlas, el autor divide temáticamente su argumentación; primero, en la

discusión de la relación instituciones-comportamiento o estructura-individuo y, segundo, en el debate acerca de cómo las instituciones se originan y cambian.

Con relación a la relación estructura-individuo, Hall (Ibid.) y otros autores encuentran complementariedad entre las diversas variantes neoinstitucionalistas, con la ventaja de que el NIH tiene la virtud de utilizar eclécticamente el enfoque de tipo "cálculo estratégico" y el enfoque de tipo cultural o sociológico.

En el institucionalismo RCH y en el NIH, por ejemplo, se acepta la existencia de una interacción significativa entre individuo e instituciones. Quizás el neo institucionalismo del RCH pone un mayor énfasis en la acción del individuo racional que busca maximizar su utilidad, en un marco de restricciones institucionales, mientras que el NHI pone un mayor acento en las reglas o normas institucionales. Por su parte, en lo referente al surgimiento de las preferencias destacan las divergencias: para el RCH las preferencias son exógenas y siempre consisten en la búsqueda de maximizar las utilidades; en cambio, para el NHI las preferencias se conforman dentro del contexto institucional y están fuertemente imbuidas por éste. Adicionalmente, para el nuevo institucionalismo RCH las instituciones son incentivos que cambian de manera constante y rápida, para los que no resulta relevante el pasado histórico. Por su parte, el NIH encuentra una gran persistencia histórica en las instituciones. (Peters, 1999: 44-47) Sobre esta cuestión de las preferencias, en cambio, el IS puede ser más útil, ya que es capaz de explicar mejor cómo es que las instituciones afectan las preferencias y las identidades y porque nos dice que los actores deben escoger sus preferencias dentro de un repertorio de opciones culturalmente determinado.

Otra cuestión importante que aproxima a los enfoques RCH y NIH consiste en que los individuos, para maximizar sus beneficios, pueden decidir la conveniencia de actuar dentro de las instituciones, lo que nos conduce a la identificación de la acción colectiva o institucional y de una racionalidad colectiva que debería conducir

al establecimiento de equilibrios. No obstante, esta misma cuestión de los equilibrios plantea diferencias entre ambas vertientes porque el NIH asume la posición de ventaja del actor representado por el Estado, esto es, su capacidad de imponer una decisión sobre otros actores, a diferencia de un enfoque tipo RCH en donde el resultado de la interacción sería el de maximizar el bienestar colectivo y el de elegir la alternativa preferida por los participantes. Esta diferencia también puede ilustrarse diciendo que el enfoque NHI se asemeja más al modelo agente-principal, en el sentido de que el comportamiento de los actores viene regulado por reglas que se controlan uni-direccionalmente por el principal (Estado), a diferencia del enfoque de teoría de juegos en el que los procesos se desarrollan bilateralmente, como producto de una negociación entre iguales. (Peters, 1999: 50, 53; Hall y Taylor, 1998: 29-30).

Ahora bien, en cuanto al tema del origen y el cambio institucional, el enfoque del RCH es útil y potente para explicar el origen, la persistencia y funcionamiento de instituciones donde predomina el consenso entre actores, como en las legislaturas o en escenarios internacionales, o en espacios altamente competitivos *ex ante* como el mercado. Pero no necesariamente encontramos este tipo de procesos en el ámbito de las políticas públicas en donde el actor principal es el Estado y las instituciones se rigen esencialmente por el poder y la autoridad.

Como lo señala Pierson (2000: 257), la naturaleza de las políticas públicas es, entre otras, la provisión de bienes públicos por medio de mecanismos que implican el ejercicio de la autoridad de forma obligatoria, generalmente mediante reglas legales que son la característica básica de la política. Esta particularidad de la acción del Estado es fundamental dentro del enfoque NIH, por lo que regresaremos a este tema más adelante.

Por su parte, el IS y el NIH le dan un sentido distinto al tema del origen y cambio institucional, para ellos las instituciones surgen y evolucionan en un mundo que ya

está repleto de ellas. El IS se pregunta cómo las instituciones determinan el punto de vista de los actores sociales y, desde esta perspectiva, asume que la elección de nuevas instituciones parte de los moldes institucionales ya existentes, particularmente eligen aquellas que otorgan mayor legitimidad social o que provienen de procesos de interpretación colectiva. El problema con esta vertiente es que no considera el conflicto que está presente en la elección y la renovación institucional, sino solamente el proceso de interpretación colectiva de significados, valores, "scripts", etc. (Hall y Taylor, 1998: 30-31). Podríamos decir, entonces, que esta variante es más útil para el estudio de procesos que llevan a explicar el funcionamiento de las organizaciones, como puede ser el caso de las empresas y firmas, o de otras instituciones de la sociedad o del Estado como la escuela, los sindicatos o la Administración Pública. Es en el marco de esta última organización donde el encuentro entre IS y NIH es más estrecho.

Otro punto donde se aproximan el NIH y el IS es la tesis de que las nuevas instituciones deben surgir sobre la base de los modelos institucionales ya existentes, "path dependence", los cuales, adicionalmente, ya poseen una conformación que favorece los intereses de unos actores sobre los intereses de otros, esto es, pre-establecen una distribución desigual de poder que se refleja en el momento de la elección y cambio institucional.

Para el NIH la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y por qué estos procesos están incrustados o asentados en instituciones (reglas formales, estructuras políticas o normas). Dicho de otra forma, el NIH está preocupado por los momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas (Pierson, 2000: 264). El NIH está interesado en el estudio de instituciones de larga duración en las que confluyen procesos y factores también de larga data. Adicionalmente, podríamos decir que este enfoque se acomoda mejor al estudio de las instituciones

del Estado y al análisis de las relaciones de poder en un ámbito más amplio que el de los actores individuales o de las micro-organizaciones. Independientemente de las ventajas que pueda representar el NHI para el estudio de las políticas públicas, es indudable que sus posibilidades de aplicación y desarrollo dependen de la inclusión de aspectos de índole teórico-metodológica provenientes de otras corrientes institucionalistas.

¿Cuáles son dichas aportaciones? Sólo por resumirlas: el análisis de las funciones de cada institución, para descubrir por qué persisten y qué beneficios proporcionan para quien; de qué manera las instituciones ya existentes condicionan las preferencias y las elecciones de los actores; cuáles son los procesos y los factores que determinan la influencia de las instituciones sobre el comportamiento de los individuos y sobre la creación y el cambio institucional; esto último, de una manera que trascienda los hallazgos obtenidos por el proceso inductivo de la investigación y que, por consiguiente, contribuya a establecer las bases teóricas de la dinámica institucional.

Hall plantea una conclusión sobre el NIH, con relación a las otras escuelas, que también habrá de tomarse en cuenta: *“El institucionalismo histórico se ubica en una posición pivotal muy especial. Muchos de los argumentos producidos recientemente por esta escuela podrían traducirse rápidamente en términos de elección racional, mientras que otros muestran una clara apertura hacia el nuevo institucionalismo en sociología”* (1998: 34).

1.2 Ventajas y limitaciones del enfoque Neoinstitucionalista Histórico

Vale la pena profundizar en las razones de índole teórico-metodológica que justifican la elección del NIH para esta investigación:

- a) El NIH tiene una concepción amplia de la relación estructura-acción social que se adapta a factores muy diversos del análisis político-social, como los que caracterizarán esta investigación;

El NIH recuperó la tesis funcionalista, por ejemplo, que explica el marco dentro del cual actúan los individuos, pero rechazó la tesis de que dicha acción obedece a la necesidad del sistema. Asimismo, se vio influenciado por los enfoques neomarxistas y por las teorías pluralistas del conflicto por su atención en el Estado como una de las fuentes fundamentales de las instituciones políticas. Sin embargo, el nuevo institucionalismo intenta dar respuesta a aquello que las teorías conductistas, marxistas o pluralistas no pueden explicar, esto es, por qué a pesar de la existencia de grandes estructuras o formas conductuales semejantes entre diversos países, las consecuencias políticas son divergentes. Según el NIH, estas diferencias se pueden explicar más adecuadamente cuando se utiliza un análisis conceptual intermedio en el que se toman en cuenta la diversidad de incentivos y restricciones a los que se enfrentan los actores políticos en su conflicto mutuo (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992: 6).

Asimismo, como ya se esbozó más arriba, el NIH permite un buen eclecticismo con otras versiones de institucionalismo, en este caso relativas a la relación estructura-individuo: el RCH, que define la relación en términos de un cálculo estratégico, y el IS que parte de un enfoque cultural, en el que los individuos se adaptan a las normas o patrones ya establecidos (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992: 7-8, 18).

- b) *El NIH le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones;*

Los intereses de los individuos o de los grupos constituyen una variable elemental para explicar las políticas públicas; para que una política pueda tener éxito debe

representar los intereses de un sector importante de la sociedad, aunque cabe señalar que una política pública afecta desigualmente a los distintos actores políticos: algunos son favorecidos y otros no. Esta es una variable que por sí sola resulta insuficiente porque corre el riesgo de expresar una posición muy determinista que somete la acción política a los intereses de los grupos económicos o de las coaliciones políticas que estarían representándolos. Sin embargo, habría otra variante de esta posición, en la que las políticas públicas obedecerían a los intereses de los propios políticos cuyo fin último sería obtener la elección o reelección por parte de los votantes. La ventaja de ambas perspectivas, pese a sus diferencias, reside en que permite vincular la elección de las políticas con su sustrato político-social y con el conflicto de intereses que es inherente al análisis político (Hall, 1989: 12-13; 1997: 178-179).

Por su parte, las políticas públicas también se pueden entender como una función de instituciones previamente existentes, al interior del propio Estado, y que son estructuras objetivas condicionantes de la acción de los individuos o grupos a través de conjuntos de incentivos y sanciones, y que interactúan entre ellas para producir diversos resultados. Una ventaja de utilizar esta variable es que nos permite observar el peso de las configuraciones institucionales al nivel de los propios administradores públicos y también es útil porque nos permite realizar un análisis institucional micro que aporta algo diferente a las explicaciones macro que son características de otras variables. (Hall, 1989: 11; 1997: 181-183).

Finalmente, las políticas públicas también pueden explicarse como resultado de la influencia de las ideas sobre los tomadores de decisiones, ya sea como un determinante complementario a las otras variables o como una influencia fundamental sobre los actores políticos que modela su concepción del mundo y que, a su vez, les proporciona el poder para traducir esas ideas en políticas públicas. Estas ideas tendrían un efecto sobre la acción social mucho más duradero una vez que logran institucionalizarse como procedimientos rutinarios dentro de

organizaciones clave, que luego terminarían por interiorizarse por parte de los responsables de administrarlas. Esta variable plantea directamente la interacción con las demás puesto que, desde donde se le quiera ver, las ideas son influyentes dentro de la formulación de políticas siempre y cuando logren incrustarse en los individuos u organizaciones clave, es decir, siempre y cuando logren institucionalizarse, por lo que un análisis más fino desde esta perspectiva debería resolver el problema no sólo del origen de las ideas sino, sobre todo, del proceso que explica cómo logran rutinizarse al interior del Estado y de los factores de los cuales depende o que detonan dicha institucionalización (Hall, 1997: 184-186)

Estas últimas observaciones nos permiten pensar en una posible combinación de variables y en la posibilidad de formular explicaciones institucionalistas más versátiles que incorporen de diversa manera los elementos explicativos de diversas corrientes o enfoques.¹

c) El NIH parte de fundamentos metodológicos más interpretativos y de largo plazo, y menos cuantitativos y cortoplazistas². Para este enfoque, los conceptos y categorías que explican las instituciones y la acción social no están pre-constituidas, sino que van emergiendo del análisis.

¹ Hall utiliza como ejemplo su experiencia con relación al impacto mundial del keynesianismo. Para quienes se concentran en el análisis de los intereses, como Gourevitch, lo primordial es la forma en que se conformaron diversas coaliciones para apoyar esas políticas; para los preocupados por el efecto de las estructuras institucionales, como es el caso de Skocpol y Weir, la adopción de las políticas se debió al peso inercial de pasadas experiencias que ya apuntaban en esa dirección; y, para los seguidores de la explicación por el lado de las ideas, el keynesianismo fue resultado de su aceptación por parte de comunidades científicas abiertas al conocimiento, con menos predominio de estructuras científicas jerárquicas. Otro ejemplo de esa capacidad de combinación es el trabajo de Weir acerca del keynesianismo en los Estados Unidos. No obstante, Hall señala que pese a estas posibilidades hay una clara demarcación en la actualidad entre la posición que adoptan las diversas disciplinas; los economistas, por ejemplo, tienden a priorizar los intereses de los individuos o de los grupos, mientras que los politólogos tienden más hacia las ideas, en cambio los institucionalistas (NIH) deberían moverse hacia una posición intermedia (1997: 186-191).

² Lo cual es más afín al objeto de estudio y a las preferencias de esta investigación.

Y de la misma manera, esta característica del NIH que privilegia los procesos temporales prolongados, es una de las razones que la convierten en un enfoque más adecuado para el tema de investigación en cuestión, con relación a la vertiente del RCH que, como se vio, ha demostrado su potencialidad en ámbitos espacio-temporales más acotados.

Otra de las razones que hacen del NIH una herramienta adecuada para la investigación es la manera de afrontar el problema de las preferencias de los individuos, pues mientras el RCH las asume como preexistentes, en el NIH se convierten en variables que tienen que ser en sí mismas explicadas como resultado de un conjunto de determinaciones históricas y que operan en distintos niveles.

Por otra parte, también vale la pena listar algunas críticas contra el NIH, con el propósito de tratar de incorporar algunas soluciones en un enfoque más enriquecedor de la teoría seleccionada:

a) Se dice que no posee una definición clara de lo qué es una institución;

Según Peters, el NIH es un tanto vago acerca del significado del concepto *instituciones* porque se le enuncia frecuentemente mediante ejemplos y no a través de definiciones, lo cual podría sugerir que para esta corriente una institución puede ser una estructura formal o una regla informal, o bien una estructura social como lo es una clase social (Peters, 1999: 65-66).

b) Se señala que tiene una mayor capacidad para explicar la estabilidad y la persistencia de las instituciones, pero es menos competente para explicar las causas del cambio institucional;

Efectivamente, siguiendo a Peters, el NIH adjudica una gran influencia a las ideas, aproximándose a la corriente normativa. Se piensa, dice la crítica, que cuando una

idea o un conjunto de ideas es aceptado y materializado en una estructura, entonces surge una nueva institución; pero bien podría argumentarse que la idea tiene éxito porque ya existía la institución (1999: 65-68).

Así, podría decirse que esta versión del neoinstitucionalismo es más útil para estudiar la persistencia de las instituciones que para observar su cambio. Esto último se presenta como una suerte de fenómeno *ex post*, es decir, se estudia cuando ya se ha producido, como una forma de explicación al tipo de elección que realizó el gobierno, como es el caso de Hall. En otros casos, esta corriente tiene que echar mano de otros factores exógenos, como la capacidad de aprendizaje de la burocracia o el efecto del entorno, para poder explicar el cambio (1999: 69-71).

Con relación a estos señalamientos, efectivamente, los trabajos clásicos del NIH que se reúnen en los libros de Hall (1989) y de Rueschemeyer-Skocpol (1996) revelan fuertes discrepancias entre los diferentes autores participantes acerca del papel de las ideas o de las instituciones productoras de ideas sobre la elección de políticas públicas. Se encuentran diversas formas de ilustrar la influencia de las ideas sobre las políticas, pero no así sobre la cuestión clave de los factores y las condiciones bajo las cuales surgen las instituciones, sobre el papel de las ideas y de las instituciones, en general, sobre la innovación política. Este será, por tanto, uno de los aspectos que deberá recibir más atención en la realización de esta investigación.

c) De manera semejante, se le critica porque concede poco margen de maniobra a la acción individual y esto se traduce en una escasa potencialidad para explicar cómo se diseñan y rediseñan las instituciones;

Según Peters, en el NIH está poco resuelta la relación entre estructura y agencia. Particularmente, se aprecia una falta de explicación del papel del individuo sobre las instituciones, sobre todo si se piensa que el énfasis del enfoque está puesto en

la influencia de las ideas sobre las políticas, lo que debería conllevar a desarrollar el análisis de cómo los portadores de estas influyen sobre las instituciones (1999: 71-72).

Quizás esta crítica es un poco imprecisa acerca de lo que está intentado indicar porque una de las vetas del análisis NIH se ha concentrado en observar a los individuos. La cuestión es que el NIH no acaba de identificar claramente cuales de los actores individuales que participan en el juego institucional son aquellos que deben recibir la atención particular del analista: ¿El ideólogo? ¿El político? ¿El burócrata en un puesto clave? ¿El líder o estadista?

Por otra parte, es indudable que el NIH le confiere una mayor importancia al papel de las instituciones que a la acción de los individuos, por lo menos en comparación al énfasis que le otorga el RCH a la acción individual, donde las instituciones actúan como restricciones más que como determinantes.

d) *También se argumenta que este enfoque no reúne todos los elementos del conocimiento científico, por ejemplo de tipo popperiano, lo cual hace muy difícil establecer regularidades y predicciones*

Peters considera que el mayor aporte de esta corriente se encuentra en el estudio comparado de las instituciones, pero en este terreno no se diferencia claramente de otras explicaciones históricas, pero lo más importante es que no proporciona los elementos de una teoría científica de tipo popperiano, es decir, que pueda ser 'falseada' o que pueda hacer predicciones, sino que es más bien descriptiva; el NIH debería asimilarse con el institucionalismo normativo a pesar de su interés por la historia (1999: 73-76).

Esta crítica refleja una de las características más sobresalientes del NIH, pero al mismo tiempo nos muestra su diversidad frente a las otras vertientes. Sobre todo,

el hecho de que este enfoque no está obligado a obtener su condición de cientificidad asimilándose a ciertas tendencias dominantes dentro de las ciencias sociales más afines a las ciencias positivas. La pretensión mayor del Nuevo Institucionalismo Histórico reside en que tiene la capacidad de combinar la complejidad del análisis de las situaciones reales con una explicación teórica elegante y parsimoniosa, de tipo interpretativo, en el sentido científico del término (1999: 13).

1.3 El marco analítico

Así, tomando en consideración la potencialidad del enfoque NIH, sus críticas, así como los puntos de contacto con otras versiones neoinstitucionalistas, vamos a utilizar una serie de supuestos teóricos y metodológicos como base de la investigación y que responderán, a su vez, a las preguntas básicas que están detrás de toda política social. ¿Cuáles son las funciones de las instituciones? ¿Por qué persisten y a quien benefician? ¿De qué manera condicionan las preferencias y las elecciones de los actores? ¿Cuáles son los factores que influyen y determinan la creación y el cambio institucional y de qué manera?

Convendría comenzar por destacar que, por no tratarse de una teoría en sí misma sino de un enfoque analítico, el NIH no posee un marco teórico-metodológico definido, sino que es necesario interpretar algunos conceptos que aparecen en estudios neoinstitucionalistas concretos para tratar de adaptarlos a nuestras propias expectativas.

En este ejercicio de interpretación, vamos a trabajar con cuatro temáticas fundamentales que servirán de marco analítico para emprender la investigación de caso. En primer lugar, la triada de conceptos que suele acompañar a diversos estudios neoinstitucionalistas históricos y que se conocen como *path dependence*, *coyunturas críticas* y los llamados *beneficios crecientes*. En segundo, otros tres

problemas que pueden considerarse básicos dentro del enfoque: las *coaliciones políticas*, el papel de las *ideas* y los *arreglos institucionales que se producen al interior de la estructura estatal* que, en su conjunto, forman parte de diversos órdenes institucionales que condicionan la toma de decisiones al momento de diseñar y crear las políticas públicas. Para este segundo punto, utilizaremos tres textos que consideramos centrales dentro del NIH: el libro editado por Peter A. Hall, *The Political Power of Economic Ideas* (1989); la introducción al volumen *Communities of Discourse* de Robert Wuthnow (1989), y, el libro editado por Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, *Status, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* (1996).

Además de su importancia seminal en el enfoque del NIH, estos trabajos tienen en común el interés por descubrir la manera cómo las ideas influyen en el surgimiento e institucionalización de las políticas públicas desde intereses distintos. En el libro de Hall, se investiga sobre los factores institucionales que pudieron determinar la aceptación del keynesianismo a lo largo de todas las economías occidentales e incluso de países como Japón. El libro de Wuthnow es una obra histórica de gran envergadura, de autoría individual, en la que se estudian las circunstancias que pudieron llevar al éxito de las ideas luteranas en el proceso de la Reforma, de las ideas de la Ilustración y de las ideas socialistas de la Europa del siglo XIX. Por su parte, el texto de Rueschemeyer y Skocpol estudian la influencia del conocimiento social organizado sobre las políticas sociales de finales del siglo XIX y principios del siglo XX.

Los libros de Hall, y de Rueschemeyer-Skocpol son investigaciones comparadas, típicas del NIH, que abordan un solo período histórico, con un mismo problema de por medio para ser explicado, mientras que el trabajo de Wuthnow, siendo una obra individual, representa un análisis comparado de tres procesos históricos distintos, en otros tantos períodos. El trabajo de los primeros plantea el análisis

institucionalista en una dimensión sincrónica, mientras que el segundo lo hace desde una dimensión diacrónica.³

1.3.1 Definiciones generales de instituciones y actores

El NIH, contrario a lo que dicen sus críticas, ha formulado claramente el significado de lo que entiende por una institución. Así, siguiendo a Peter A. Hall, entendemos por instituciones a *"los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal"* (1998: 17).

Definición general que puede complementarse con la que proponen Steinmo, Thelen y Longstreth, para quienes las instituciones son las estructuras que articulan las organizaciones formales, así como las reglas y procedimientos informales que norman la estructura de conducta de los actores: *"Los institucionalistas están interesados en el rango completo de instituciones estatales y societales que conforman la manera como los actores políticos definen sus intereses y estructuran sus relaciones de poder con otros grupos. Así, en esta definición están claramente incluidas características del contexto institucional tales como las reglas de la competencia electoral, la estructura de los sistemas de*

³Esta distinción también me parece relevante para los objetivos de esta investigación: el NIH debe demostrar su potencialidad científica para explicar satisfactoriamente fenómenos significativos del pasado, en una región espacial y temporalmente definida, pero también debe proporcionar una herramienta para el análisis contemporáneo y prospectivo-predictivo de todo discurso con pretensiones de ciencia.

partido, las relaciones entre diversas ramas del gobierno y la estructura y la organización de actores económicos como los sindicatos” (1992: 2).

Existen diversas instituciones, formales e informales, bajo la forma de leyes o de rutinas, de codificaciones o de valores que actúan como restricciones o condicionantes a la acción de los sujetos sociales en diversos planos y niveles. Se trata de distintos órdenes institucionales que ejercen influencia o determinación sobre la acción social en cada uno de esos diversos planos.

Por una parte, hay un orden institucional correspondiente a *grandes acontecimientos o procesos sociales* que influyen sobre la formación o el surgimiento de las instituciones y que, por ello, condicionan las políticas públicas; se trata de fenómenos cruciales como una situación de gran prosperidad económica o, por el contrario, de una crisis, una guerra, una revolución o un proceso importante de reforma político-social. Cualquiera de estos fenómenos es determinante para el éxito de una idea o de un proyecto que se convierte en política institucionalizada.

Por otra, encontramos a las distintas clases, estratos, grupos sociales, asociaciones formales e informales de individuos, grupos de presión, quienes actúan política y socialmente en *coaliciones* de diversa índole que se establecen entre sectores de industriales o comerciantes, empresarios agrícolas y terratenientes, financieros, trabajadores urbanos y campesinos, etc., quienes se encuentran representados a través de partidos políticos, grupos de presión, sindicatos, incluso en organismos internacionales que en nuestros días desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas que influyen en la toma de decisiones de los líderes políticos al frente de los gobiernos nacionales. Este orden institucional actúa en un nivel más particular que el anterior sobre los factores que llevan a favorecer una política pública, pero corresponde todavía a una dimensión macro social que requiere, desde luego, ser explicada.

Por último, tenemos otro orden institucional que se distingue de los otros por su mayor grado de proximidad con los tomadores de decisiones al momento de adoptar distintas políticas. A este nivel, más bien micro social, pertenecen tanto los *arreglos institucionales al interior del Estado*, como las llamadas *comunidades de discurso*. Los primeros son sistemas o procedimientos de reclutamiento y de movilidad de las burocracias y de la clase política de un país, que son quienes ocupan ciertos puestos clave dentro del aparato estatal. Las segundas, son organizaciones encargadas de generar ideas o proyectos de política pública a partir de los cuales los tomadores de decisiones eligen, de acuerdo a sus preferencias; aquí aparecen las asociaciones de ideólogos o profesionales de las ideas que establecen prescripciones sobre las políticas gubernamentales, las escuelas, las universidades o los claustros académicos dedicados a producir profesionalmente las ideas o bien los llamados *think tanks* que de manera expresa son creados por el poder gubernamental para reflexionar sobre distintos aspectos de las políticas públicas, incluso también ciertas comisiones *ad hoc* establecidas para elaborar una propuesta gubernamental concreta.

En cuanto a la definición de los actores sociales, es menester diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad con relación al Estado y sus representantes. Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal, en cambio los representantes del Estado lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida a través de diversos procedimientos que no siempre se asemejan al mercado, y que goza de las facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad.

“El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y

restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación... El Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos... Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político" (Ayala Espino, 2004: 32, 72)⁴

Esa organización que llamamos Estado tiene, por tanto, la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole que funcionan precisamente como "reglas del juego" (ibid.: 42). Dentro de esas instituciones, nos interesa la atribución estatal para diseñar y crear las políticas sociales, imponiéndolas o estableciéndolas como un marco obligatorio para el resto de los individuos o grupos que componen la sociedad. No obstante, la acción estatal, como se dijo, está acotada por las instituciones que ya hemos definido para los efectos de este trabajo: las coaliciones políticas, las ideas y los arreglos institucionales que se producen al interior del Estado.

Ahora bien, el papel del Estado como actor puede entenderse de diversas maneras, de las cuales dos nos parecen las más adecuadas para acotar su funcionamiento. En primera instancia, el Estado puede definirse como una estructura burocrática cuyos intereses son los de incrementar su control sobre un presupuesto y un conjunto de funciones crecientes, incluso más allá de lo que podría considerarse como necesario o eficiente. En segunda, el Estado es una organización cuya función primordial es la de proporcionar bienestar (a la manera

⁴ "El papel Del Estado es peculiar porque establece las estructuras de incentivos que afrontan los agentes privados en sus relaciones, ordenando o prohibiendo algunas acciones por medio de la ley, cambiando los precios relativos por la vía del sistema tributario, facilitando las transacciones e imponiendo la participación" (Przeworski, 2000: 270).

de los bienes públicos⁵) a la sociedad, la política social forma parte de ese bienestar. (Ayala Espino, 2004: 40)

A lo largo de la exposición de los resultados de esta investigación, trataremos de explorar la acción del Estado en esos niveles: como organización privilegiada que tiene la capacidad de establecer políticas sociales que constituyen, a su vez, un marco institucional que regula la acción individual y de grupo dentro de la sociedad; como actor que intenta satisfacer sus propios intereses, beneficiándose de su poder de establecer normas al resto de la sociedad; y, como entidad responsable de producir y proporcionar bienestar a través de las políticas sociales.

Esta tarea de producir el bienestar social, por parte del Estado, funciona sobre la base de los principios de la acción colectiva. Como el comportamiento maximizador de los individuos no necesariamente es bueno para toda la sociedad, se requiere la coordinación de las acciones individuales a través de las instituciones que permitan un ambiente cooperativo y beneficioso para todos. (Ayala Espino, 2004: 45; Przeworski, 2000: 268)

“El Estado juega un papel decisivo para inducir a los individuos a participar en acciones colectivas como un árbitro o tercera fuerza que fija, vigila y, en última instancia, obliga coercitivamente al cumplimiento de las reglas, indispensables para un juego cooperativo...” (Ayala Espino, 2004: 46).

De esta intención general del Estado por beneficiar a todos no debe pasar desapercibido que, en los hechos, los tomadores de decisiones afectan a los distintos actores individuales y grupales de manera desigual, beneficiando más a unos que a otros o permitiendo que prevalezcan los intereses de unos por encima

⁵ Según Przeworski, los mercados deberían asignar los bienes privados en tanto la tasa de rendimiento privada no se desvíe de la tasa social y el Estado proporcionar bienes públicos, facilitar las transacciones, corregir las externalidades y regular los monopolios (2000: 263-264).

de los otros. Este resultado concreto es la consecuencia del marco institucional dentro del cual actúa el estado, así como de la búsqueda de sus propios intereses. (Ibid.: 49 y 59)

1.3.2 Las relaciones entre instituciones y actores

Tenemos así definidas a nuestras instituciones (coaliciones políticas, ideas y estructuras estatales) y a nuestros actores (los tomadores de decisiones al nivel del Estado). ¿Cómo se dan las relaciones entre ambos niveles?

Una representación didáctica de esta relación la proporciona Lee (1989: 152). Los actores están representados por los líderes políticos de cada época, condicionados por restricciones que se definen, metafóricamente, como una serie de anillos concéntricos. En el centro del proceso se encuentra el individuo o líder con sus ideas o preferencias y los anillos expresan las distintas restricciones institucionales según su grado de condicionamiento o de aproximación a los procesos que determinan la toma de decisiones (políticas públicas).

“Imaginen una serie de anillos concéntricos, con los grandes arreglos sociales en la parte exterior, con las mentalidades de los líderes hacedores de políticas en el centro y con las principales capas del sistema político en medio de ambos. Los anillos representan conjuntos de actores, contextos institucionales, o localizaciones de presiones, restricciones y valores; todos están acomodados más o menos dependiendo de sus proximidad al punto central de decisión en una estructura nacional de poder.”

Lee se pregunta qué es lo que tiende a prevalecer de esta relación al momento de la toma de decisiones, si las instituciones (las mentalidades colectivas dominantes, las burocracias, las coaliciones políticas) o los individuos. Él se inclina por los segundos: son los líderes políticos quienes deciden convertir una idea en una

política pública específica porque a través de esta forma de elección se garantiza una mayor autonomía del Estado frente a la sociedad. Para llegar a esta conclusión descarta diversas posibilidades en sentido contrario. Analizando el modo como se aceptaron las ideas keynesianas en diversos países en los años 30's, señala que la mentalidad dominante era conservadora y no apuntaba en favor del cambio, sin embargo éste se dio. Por su parte, en el plano político constata que los gobiernos siguieron políticas expansionistas al margen de los partidos de origen, por lo que las coaliciones no predominaron. Tampoco fue determinante el papel de las burocracias en su capacidad de innovación o resistencia al cambio, puesto que, en el contexto de la crisis de 1929, se impusieron las posiciones de líderes fuertes de la época; lo más que pudieron hacer los intereses de las burocracias fue hacer más lento el proceso de innovación. De cualquier forma, las políticas expansionistas no se profundizaron, lo que se debió a que dichos líderes querían defender la autonomía del Estado frente a otros poderes, como una forma de balancear la relación entre Estado y sociedad y como una manera de hacer menos vulnerable la capacidad de actuar y tomar decisiones del Estado frente a los otros poderes políticos y sociales constituidos. El autor plantea una concepción negativa de la autonomía, que no se refiere a la capacidad de hacer o de intervenir como se le concibe ordinariamente, sino a una estrategia defensiva (freedom from) frente a un posible debilitamiento del Estado (152-168).

Así: "Mi argumento podría ser construido como una elaboración de ese punto: mientras que una política protokeynesiana habría implicado un incremento en el poder de los Estados democráticos en los años 30's, habría provocado una disminución de sus autonomías; esos eran los términos del intercambio que percibieron los líderes y de los cuales se evadieron" (168).

De la posición de Lee no se desprende que el conjunto de factores institucionales que se ubican en los anillos intermedios y exteriores fuera inocuo o irrelevante para explicar las decisiones de los líderes, pero sí se establece una solución nítida

al dilema institucionalista de la relación individuo-estructura: son los individuos los hacedores de las políticas públicas sobre la base de preferencias que expresan el interés y la identidad del Estado; las instituciones en sus diversas instancias ejercen un cierto grado de condicionamiento o de restricción en el proceso de elección y de innovación de las políticas, pero su origen es a fin de cuentas un resultado de la toma de decisiones de los individuos o líderes políticos.

¿Pero cual es entonces de manera más precisa el papel de las estructuras o de las instituciones frente a la toma de decisiones de los líderes políticos?

1.3.3 *Path dependence*, coyunturas críticas y beneficios crecientes

El enfoque del NIH parte de distintas perspectivas para dar respuesta a esta interrogante, como lo veremos en adelante, pero hay una temática que está presente en la mayor parte de los diversos estudios: el concepto del llamado *path dependence* y sus subproductos: el concepto de las llamadas *coyunturas críticas* (critical junctures) y de los *beneficios crecientes* (increasing returns).

Esta forma de interpretar las políticas públicas, desde el punto de vista del NIH, parte de una idea que puede parecer muy simple, mediante la cual autores como Skocpol o King (Peters, 1999: 63) consideran que cuando una institución está formándose o cuando una política da inicio, este hecho tendrá consecuencias duraderas y determinantes sobre las políticas futuras.

“Se argumenta en este enfoque que una vez que los gobiernos realizan su elección institucional y de políticas en un área de política determinada los patrones creados persistirán, a menos que exista una fuerza suficiente para remontar la inercia creada en el establecimiento del programa; esto es lo que el institucionalismo histórico refiere como ‘path dependence’ ” (Peters,1999: 64).

El concepto del *path dependence* no es privativo del NIH, puesto que ha surgido de otros análisis en el campo de la tecnología y de la economía, para extenderse al estudio del efecto de las ideas y de las normas culturales sobre el comportamiento de los individuos y de las organizaciones. Pero es un concepto central en el enfoque neoinstitucionalista histórico cuando estudia el papel de las instituciones en el terreno de las políticas públicas, puesto que se considera que ahí es donde los arreglos institucionales, una vez consolidados, tienden a ser más persistentes (Pierson, 2000).

El estudio de los efectos inerciales de las instituciones o *path dependence* es una forma de análisis institucionalista en donde el énfasis cognitivo está depositado en los procesos históricos (tiempo y secuencia de los acontecimientos) que llevan al surgimiento de las instituciones, a su consolidación o retroalimentación y, consecutivamente, a su transformación. Contrariamente a lo que podría sugerir una interpretación simplista de esta temática enfocada a la inercia institucional, el *path dependence* desde el punto de vista del NIH pretende esquivar una explicación determinista de las relaciones institución-actores y, aunque particulariza los elementos de continuidad que están presentes en las funciones de las instituciones, lo hace bajo el supuesto de que los procesos que caracterizan el funcionamiento de las políticas públicas están basados en el conflicto de intereses entre los actores y de que al interior de los arreglos institucionales subyace la semilla de su propio cambio. De este modo, el enfoque NIH deberá estar interesado en explicar tanto los factores de diseño y creación institucional, de estabilidad y continuidad, así como de destrucción y sustitución de las instituciones (Thelen, s.f.)

Los factores de creación o surgimiento institucional provienen de lo que se ha denominado como *coyunturas críticas*. El argumento básico se refiere a una situación de cambio basada en discontinuidades o interrupciones de los procesos

sociales que tienden a convertirse en momentos fundacionales para explicar los procesos de creación de nuevas instituciones y estructuras políticas (Collier, 1992: 2-3). Se trata de momentos en que los actores relevantes, en nuestro caso los tomadores de decisiones, tienen la posibilidad de seleccionar distintas trayectorias en tal o cual rumbo dentro de una determinada gama de opciones y donde, por tanto, la sociedad puede evolucionar en diversas direcciones. No obstante, una vez que se elige una trayectoria o “senda de desarrollo” resulta muy difícil modificar la ruta, como resultado del efecto inercial que esto conlleva, es decir, el costo que implicaría modificar el camino y, adicionalmente, por los *beneficios crecientes* que se generan al mantenerse dentro de ese sendero (Thelen, s.f.: 19-20; Pierson, 2000: 251-252).

Los llamados *beneficios crecientes*, como se puede observar, nos dan cuenta de los momentos de estabilidad y continuidad institucional. Este fenómeno es el factor más importante que explica el origen de esa resistencia al cambio institucional o esa tendencia a reforzar las estructuras institucionales ya existentes, como resultado de ciertos beneficios relativos que se generan por el hecho de continuar en un mismo camino y no por uno alternativo. Se crea una especie de círculo virtuoso entre la ruta que siguen los acontecimientos y los beneficios que implica para los actores acomodarse a esta tendencia, lo que a su vez refuerza la ruta elegida. Los procesos que generan los beneficios crecientes poseen ciertas características particulares: son impredecibles, porque al momento en que se presentan las alternativas a seguir (coyuntura crítica) existe la posibilidad de optar por cualquiera de ellas; son inflexibles, en el sentido de que una vez escogida la ruta es cada vez más difícil modificarla; otros eventos accidentales pertenecientes al momento del desenlace no se cancelan sino que pueden reaparecer en coyunturas críticas futuras; las consecuencias que resultan de una coyuntura crítica podrían incluso generar menores beneficios que si se hubiera escogido una alternativa (Pierson, 2000: 253; Thelen, s.f.: 19-20).

En cuanto a la desarticulación y cambio institucional, el NIH no ha generado aún una explicación conceptual, sino sólo algunas claves. La inercia institucional y los beneficios crecientes que conlleva para los distintos actores, no los afectan de manera proporcional sino que lo hacen mediante la distribución desigual de poder entre todos ellos, de tal suerte que unos son ganadores y otros perdedores. Sin embargo, estos últimos se acomodan a la tendencia inercial, lo que en principio refuerza a las instituciones establecidas, pero al mismo tiempo mantienen sus intereses de manera oculta o embozada (*vested interest*) lo que les puede permitir manifestarlos nuevamente en una próxima coyuntura crítica. Para decirlo en los términos de Kathy Telen, el cambio institucional proviene de los mismos mecanismos de reproducción que abren el camino de la transformación; los mismos mecanismos, al menos algunos de ellos, que explican la estabilidad y la reproducción de las instituciones, contienen elementos de su desarticulación y cambio: *“El saber cómo se construyen las instituciones proporciona intuiciones también acerca de cómo se pueden deshacer”* (s.f.: 33).

Otra aproximación a la idea de cambio institucional nos habla de situaciones en las que una importante transformación socio-económico provoca un cambio político en las clases y en las alianzas sectoriales que, a su vez, producen transformaciones en el sistema de partidos y en el régimen político. En este marco, se crean nuevas instituciones y arreglos políticos que toman una dinámica propia con una gran influencia sobre cambios políticos subsecuentes. La parte medular del argumento señala que una vez que se establecen las nuevas instituciones surgen rigideces institucionales, costos ocultos e intereses embozados que propician la tendencia a perpetuar las estructuras existentes o a resistirse ante otro cambio fundamental. No obstante, existe la posibilidad de que un nuevo cambio socio-económico pueda provocar nuevas presiones sobre las instituciones existentes (Collier, 1992: 2-3). Como se dijo más arriba, dentro del campo de las políticas públicas el efecto inercial suele ser más persistente, razón por la que el tema del *path dependence* es tan relevante. Lo fundamental es que, en política, se presentan 4 procesos que

son cruciales para entender el funcionamiento de las instituciones y las políticas públicas: la situación de los llamados *equilibrios múltiples*, en donde ciertas condiciones iniciales pueden dar lugar a diversas consecuencias políticas; el fenómeno de la *contingencia*, que implica que pequeños eventos pueden tener consecuencias duraderas si se presentan en el momento justo; el fenómeno del *papel crítico de tiempo y secuencia* (coyuntura crítica), en donde la ocurrencia de ciertos eventos puede ser crucial porque los eventos que se desencadenan al inicio de un proceso son más impactantes que cuando se producen más adelante; y, la *inercia*, esto es, cuando una situación de beneficios crecientes se establece, los siguientes procesos se retroalimentan para establecer un equilibrio muy resistente al cambio. Estos temas son pilares dentro del NIH porque la historia es fundamental para poder observar de qué manera se van desplegando ciertos procesos políticos a lo largo del tiempo y porque estos procesos políticos se encuentran incrustados en instituciones (reglas formales o informales, estructuras políticas o normas). Dicho de otra forma, el NIH está preocupado por los momentos críticos, por el desarrollo de secuencias distintivas y por las rigideces que hacen difícil escapar a los actores sociales de rutas establecidas (Pierson, 2000: 263-264).

La siguiente cuestión es: ¿Cuáles son las características de las instituciones de las que estamos hablando y por qué son relevantes para explicar las políticas públicas?

1.3.4 Arreglos institucionales, coaliciones políticas, comunidades de discurso

Con base en la aportación de algunos estudios paradigmáticos dentro del NIH a los que ya hemos hecho mención con anterioridad trataremos de inferir la existencia de las instituciones o, más bien, de los órdenes institucionales que servirán de

base para la investigación que hemos realizado acerca del origen del Seguro Social en México.

Comencemos con un trabajo de Margaret Weir (1989: 53-86). La autora participa en la discusión acerca del papel que desempeñan ciertos *arreglos institucionales dentro del Estado y de la administración pública*, así como las *coaliciones políticas*, en la innovación y diseño de políticas públicas. Insertándose dentro del análisis del impacto institucional del keynesianismo en Estados Unidos y Gran Bretaña, la autora se pregunta sobre las causas que llevaron a ambos a desarrollar ese tipo de políticas en distintos periodos. Según ella habría dos posibles respuestas:

- 1) La existencia de ideas innovadoras no es suficiente para innovar las políticas públicas, es necesario que existan *arreglos institucionales* que faciliten o que obstaculicen el cambio y la innovación dentro de las estructuras del gobierno; por ejemplo, *los procedimientos para seleccionar a las personas que ocupan los puestos clave*. También es necesario analizar el papel de los líderes nacionales y su capacidad para elegir entre opciones estratégicas.
- 2) El papel de *las coaliciones políticas* es fundamental para impulsar u obstaculizar la innovación de las políticas.

La segunda posibilidad por sí sola no es convincente para la autora, ya que las evidencias muestran que los posibles beneficiarios del keynesianismo no lo suscribieron inicialmente a pesar de que su posición económica los debería mover en esa dirección. Por lo que le parece más pertinente la primera posibilidad, aunque con un matiz muy importante: los arreglos institucionales, en este caso los métodos de selección de funcionarios del más alto nivel, son los que permiten o inducen la innovación en las políticas, pero para ser duraderas requieren del apoyo de coaliciones políticas.

Según Winch (1989: 119), la posición de Weir coincide con la de Theda Skocpol quien también considera que las coaliciones son menos relevantes que las “estructuras constituidas del Estado” y que los “legados preexistentes de políticas públicas”, las causas que determinan la aplicación de una idea en las políticas públicas son las diferencias en las “capacidades estatales” y las “tradiciones políticas”.

Esta tesis puede fortalecerse incluso si observamos con detenimiento las argumentaciones de quienes estarían a favor de la segunda opción, esto es, de las coaliciones políticas como el aspecto determinante.

Tal es el caso de Gourevitch, para quien el problema de esclarecer cómo una idea se convierte en política está vinculado con dos cuestiones básicas: el análisis de los tomadores de decisiones (los individuos) a quienes también identifica con los líderes de la época; y el contexto político más amplio que permitió que la preferencia de algunos individuos se convirtiera en política pública (1986; 1989: 88).

Los actores individuales son los políticos responsables de movilizar el consenso a favor de sus decisiones y que detentan un poder que les confiere ocupar una posición acotada por determinados *arreglos institucionales formales o informales*; mientras que el mencionado contexto político o las *coaliciones políticas* se refieren a la posición que detentan los trabajadores, los empresarios o los profesionistas de acuerdo a una posición influyente que deriva de su situación económica, que es la que determina mayormente sus preferencias, aunque también son influidos por la ideología económica, la religión, la etnicidad o la lealtad política a un partido.

Estos actores no pueden actuar solos y por eso requieren establecer alianzas; los actores políticos y económicos interactúan y se filtran a través de las instituciones existentes. Esas coaliciones generalmente implican diferentes alianzas, por ejemplo

entre la clase trabajadora, a través de los sindicatos, y los sectores agrícolas, tanto campesinos como propietarios, pero incluso también entre estas clases y los sectores empresariales dependiendo de que su posición sea más o menos progresista o conservadora. De estas alianzas, según el autor, surgen las preferencias a partir de las cuales elige el líder o actor principal que toma las decisiones que llevan a la instauración de una política pública (Gourevitch, 1989: 89). Las preferencias, a su vez, están determinadas por grandes acontecimientos como una gran crisis o una guerra.

Así tenemos, por ejemplo, que la Crisis del 29 llevó a cuestionar el pensamiento ortodoxo por parte de los actores económicos, mientras que los políticos también buscaban alternativas que pudieran responder al malestar entre los votantes, grupos de interés, líderes de partido, etc. Entonces se comenzaron a establecer coaliciones a favor del cambio (en este caso a favor de políticas de administración de la demanda) (Gourevitch, 1986; 1989: 93-96).

Por otro lado, según el propio Gourevitch, los actores que son encargados de tomar decisiones son afectados por la manera como se van agregando sus intereses a través de otras instituciones como son las reglas, los procedimientos y las burocracias, las cuales inciden sobre la distribución del poder: *"Los arreglos institucionales moldean las relaciones de poder entre los actores sociales"* (102). Estas instituciones pueden tener un efecto considerable sobre la política resultante.

Así, tenemos una especie de doble pinza que influye en la conformación de las coaliciones las cuales, a su vez, determinan el éxito de tal o cual preferencia: las coaliciones se forman o reconfiguran a la luz de grandes procesos, pero las instituciones existentes, reglas, procesos, burocracias, afectan la distribución de

poder dentro de la coalición, favoreciendo más a unos que a otros. El resultado es la elección de la política.⁶

Si bien es bastante claro que la posición de Gourevitch enfatiza el papel de las coaliciones en el proceso de elección e innovación institucional por parte de un líder, de su análisis general se desprende que la coalición en sí misma está decantada por un proceso institucional que afecta la distribución de poder entre las diferentes preferencias y que viene a determinar el resultado final. Ese proceso es el *arreglo institucional al interior del Estado* que argumenta Weir.

Así, me parece que nos encontramos frente a una combinación de efectos institucionales, en dos órdenes distintos, que condicionan tanto la innovación y el diseño de políticas como su estabilidad, duración o permanencia. Son dos funciones u órdenes institucionales complementarios pero claramente diferenciados: las instituciones que actúan en un nivel más directo, *arreglos institucionales al interior del Estado*, son fundamentales para explicar la innovación y el diseño de políticas, mientras que las instituciones que operan en un nivel intermedio, *las coaliciones políticas*, son centrales para explicar la duración o la vigencia de dichas políticas.⁷

⁶ Gourevitch ilustra su argumento con la República de Weimar en donde existió la intención de experimentar con nuevas políticas a través del apoyo de nuevas coaliciones, pero que se vieron impedidas por el sistema judicial, por el ejército y por la burocracia existentes (101-102).

⁷ Así, retornando al argumento de Weir, se puede explicar por qué en la Gran Bretaña la rigidez de la estructura de la administración pública, en la que predominaba el Tesoro, evitó la aceptación inicial del keynesianismo, situación que sólo se modificó con la 2da Guerra Mundial, cuando dicho Ministerio perdió toda su preeminencia porque surgieron nuevos y más numerosos cuadros administrativos que resultaron ser keynesianos en gran medida. Al término de la Guerra, el Tesoro recuperó su posición de poder pero para entonces ya se había adoptado el keynesianismo como ideología oficial y se había generado un consenso general y una ausencia de oposición en torno suyo por parte de las organizaciones políticas. El keynesianismo duró a lo largo de las más de dos décadas posteriores, gracias a esa gran coalición política conocida como pacto de la posguerra. En Estados Unidos, la mayor flexibilidad y descentralización en la estructura de la administración pública permitió el surgimiento temprano de acciones protokeynesianas (políticas orientadas al mayor gasto público y el empleo), las cuales continuaron hasta la Guerra. Hasta este momento se mantuvo la presencia del keynesianismo en la administración pública, pero las coaliciones políticas (senado, empresarios y granjeros) no la respaldaron con la intención de evitar el fortalecimiento del gobierno, por lo que dejó de dominar durante varios años.

Cabe hacer notar que, en esta interpretación, las ideas o preferencias de los individuos o tomadores de decisiones están dadas. Los arreglos institucionales al interior del Estado y las coaliciones políticas influyen sobre la innovación y la duración de las políticas, favorecen u obstaculizan su institucionalización, pero no su contenido. En este terreno, la influencia de las *comunidades de discurso* es más relevante para entender cómo se elige una idea y cómo se establece el vínculo entre la idea, su contexto y el líder tomador de decisiones, también en el nivel micro.

Desde la perspectiva del NIH, la obra de Wuthnow es la que nos indica con mayor claridad la manera como ciertos procesos contextuales de tipo macro se entrelazan con los procesos de elaboración de una cultura o de una mentalidad para dar lugar a distintos *arreglos institucionales* que él define como la *articulación* entre un discurso y su entorno social. Como ya se mencionó más atrás, la peculiaridad del trabajo de Wuthnow consiste en que su análisis comparativo no se refiere a la función de un conjunto de variables a través de distintos países, sino a la comparación de tres procesos histórico-culturales diferentes: La Reforma, La Ilustración y el socialismo europeo

El concepto de la articulación se refiere al *"estudio acerca de las formas en que las condiciones sociales de cada período hicieron posible la innovación cultural, de las variaciones en la manera en que cada movimiento (como portador de su propia ideología distintiva) se institucionalizó dentro de diferentes sociedades, y de las formas en que las ideologías resultantes se conformaron y al mismo tiempo trascendieron sus entornos específicos de origen"* (6).

Wuthnow propone una ruta metodológica para comprender el problema de la articulación y su efecto sobre los *arreglos institucionales*. Específicamente, se trata

de tres procesos: *las condiciones del entorno, los contextos institucionales y las secuencias de la acción.*

“Las condiciones del entorno se refieren a los contornos sociales, culturales, políticos y económicos más generales del período que se estudia”. Condiciones demográficas, ciclos económicos, conflictos políticos nacionales o internacionales, etc. Estas condiciones proporcionan los recursos necesarios para que surja un movimiento de innovación cultural y constituyen lo que hemos definido como los contextos más amplios que determinan las ideas o preferencias de los individuos y que se describen en el siguiente apartado.

“Los contextos institucionales son los arreglos o las condiciones más inmediatas en las cuales dichos recursos están moldeados”. Se refieren a situaciones organizacionales que tienen que ver con el poder, con el financiamiento y con las personas que intervienen en la creación y diseminación de una ideología, esto es, *comunidades de discurso*: escuelas, universidades, sociedades, academias, periódicos, agencias gubernamentales, partidos políticos.

Finalmente, las *secuencias de la acción* son los comportamientos específicos de los productores y consumidores de la cultura así como las decisiones de patrocinadores, censuradores, líderes políticos y todos aquellos que afectan el comportamiento de los productores de cultura y sus audiencias. La tesis es que esta forma de acción individual influye cotidianamente sobre la relevancia de las ideas, etc. a lo largo de todo el tiempo que lleva el que se establezcan este tipo de arreglos institucionales, es por eso que se habla de secuencias de la acción a través de las cuales se van construyendo paulatinamente dichos arreglos (6-8).

Estos tres procesos se pueden entender también como: *la producción de las ideas o cultura* por parte de sus autores, *la selección de estas* por parte de las comunidades implicadas, esto es los propios productores, asociaciones, etc. y *la*

institucionalización de esas ideas como mecanismos *rutinizados* que reproducen la idea o cultura gracias a la estabilización de tradiciones, estructuras de diseminación, opiniones en los medios, acceso a los recursos, esquemas de recompensas y estímulos (10).

Siguiendo la línea de Wuthnow y de Peter A. Hall, autores como Skocpol y Rueschemeyer han promovido el estudio de las relaciones entre conocimiento social y políticas públicas desde una perspectiva neoinstitucionalista. Sus resultados nos permiten ubicar el problema de la *articulación* en el contexto de las políticas sociales que es lo que nos preocupa de manera particular.

Los autores se colocan claramente en oposición de las tesis que favorecen la preeminencia de las coaliciones políticas en el proceso de elección institucional; cuestionan la tesis de que las políticas sociales (refiriéndose al período de 1850 a 1920), sean resultado de la respuesta de las clases dominantes ante las demandas de las clases dominadas; piensan que este argumento pasa por alto que en el proceso de selección de políticas sociales surgió un aparato estatal burocratizado en el que se ubicaban grupos de oficiales o servidores públicos independientes de los grupos económicos dominantes. Incluso los partidos políticos de ese momento muestran esa autonomía. De igual manera, consideran que el análisis de clase pasa por alto la importancia que van a cobrar los usos del conocimiento y el papel que van a desempeñar tanto las instituciones como las élites portadoras de conocimiento, las cuales adquirieron autoridad en estos terrenos (1996: 5).

Para ellos, lo más importante para el análisis del surgimiento de las políticas sociales modernas fue la relación entre esas instancias portadoras de conocimiento y la burocracia que las diseñó e implementó. De hecho, consideran que las políticas sociales no surgieron por la influencia directa del capital, ni del trabajo, sino por "terceras partes" que fueron o bien los líderes de la época (Lloyd George, Churchill o Bismarck) o los propios servidores públicos (1996: 6).

Ahora bien, la pregunta central de este apartado es, por un lado, de qué manera se constituyen esas instituciones que crean las ideas o la cultura y que influyen sobre la elección y el diseño de las políticas sociales y, por otro, cual es la relación o la influencia de esas comunidades sobre los líderes o responsables de la toma de decisiones. Los estudios de caso que se ofrecen en los trabajos compilados por Skocpol y Rueschemeyer plantean diversas respuestas a estas interrogantes.

Una aproximación al problema la plantean el propio Rueschemeyer y Van Rossem (1996: 117-162) al analizar comparativamente el caso de la Fabian Society en Gran Bretaña y de la Verein Für Sozialpolitik en Alemania. Abstrayéndonos en buena medida de las particularidades de los casos estudiados, los autores parecen indicar que las ideas de reforma social surgieron en ambos países en el contexto de grandes transformaciones históricas tales como el proceso de industrialización de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, para Gran Bretaña, y de la construcción del Estado nacional alemán de finales del siglo XIX, en el segundo caso. En esa época se inscribe la institucionalización de las ciencias sociales en universidades, asociaciones o clubes, con un grado mayor o menor de profesionalización y especialización, con un carácter académico-científico y de acuerdo a características nacionales específicas.

Así, de acuerdo a Rueschemeyer y Van Rossem, y con las salvedades de cada caso histórico, habría dos rutas posibles para que el conocimiento académico-científico que se produce en diversas instituciones pueda influir en la preferencia de los líderes políticos y en la elección de políticas públicas: a) cuando dichas instituciones están directamente vinculadas con el Estado, en tanto centros de formación de sus cuadros burocráticos (como fue el caso de la Verein Für Sozialpolitik) o productores de ideas expresamente encargadas por el mismo; y, b) cuando las instituciones en cuestión o sus exponentes son independientes pero guardan una relación estrecha con los gobernantes o tomadores de decisiones,

sean estos los propios líderes o bien los legisladores o miembros de un parlamento en el momento de aprobar una ley o reglamento que incide en una política pública (como sucedió con la Fabian Society).⁸

El vínculo entre el Estado y las organizaciones productoras de conocimiento es fundamental, porque cuando estas últimas se especializan como centros académicos y científicos independientes, pierden su capacidad de influir directamente en las políticas para dar lugar a que sean otros los factores institucionales, como las coaliciones o las estructuras de la burocracia, los que determinan las preferencias, así como el diseño y la elección de políticas.

Estas afirmaciones parecen corroborarse con la posición de Schweber (1996: 163-200) quien realizó un estudio particular sobre la temprana legislación en materia de política para atender los efectos del desempleo en Estados Unidos y Gran Bretaña, arribando a las mismas conclusiones señaladas en los dos párrafos anteriores: en Estados Unidos se consolidó el conocimiento social con la aparición de sistemas universitarios concebidos para desarrollar disciplinas académicas independientes, mientras que, en el período estudiado que va de 1880 a 1920, Gran Bretaña mantuvo un carácter difuso en cuanto a la organización formal del conocimiento, particularmente en lo que se refiere a la investigación empírica la cual no fue integrada a los sistemas universitarios que estaban más concentrados en la teorización social. En este contexto, los reformadores-científicos británicos tuvieron éxito en su intención de aprobar reformas sociales al nivel parlamentario, mientras que los reformadores estadounidenses fallaron en su intento.

Otra característica de las *comunidades de discurso* es que su influencia institucional sobre los hacedores de políticas no actúa de manera aislada de otros

⁸ Esta diferenciación entre los sistemas universitarios de diversas sociedades occidentales como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania o Italia se encuentra más desarrollada en el ensayo Wittrock y Wagner (1996: 99-107).

factores institucionales como los *arreglos institucionales al interior del Estado* o las *coaliciones políticas*, sino que actúa en complementariedad o concomitancia con ellos. Así lo demuestra el trabajo de Schweber quien trata de explicar el éxito de reformadores sociales tan importantes como William Beveridge, como resultado de la relación existente entre las circunstancias que permitieron difundir las ideas del Welfare State y los mecanismos de reclutamiento de la burocracia en el gobierno británico de la época.

1.3.5 Grandes procesos socio-económicos y políticos

Los arreglos institucionales al interior del Estado, las comunidades de discurso y las coaliciones políticas tienen la capacidad de explicar el surgimiento y la permanencia de las políticas sociales, pero no tienen la misma potencialidad para explicar el fenómeno de la *transformación de las instituciones*. Aquí, son las grandes estructuras o procesos socio-económicos y políticos los que inciden sobre los procesos de desarticulación y cambio institucional, los que inducen la mutación de las preferencias y abren la posibilidad de nuevas configuraciones y arreglos institucionales. En este punto existe un acuerdo general entre los institucionalistas analizados.

Dicho de otro modo, un cambio importante en el contexto socio-económico o político de una sociedad tiene efectos sobre el contenido de las preferencias y de las ideas de los principales actores políticos, sobre sus intereses y, por tanto, sobre la configuración de las alianzas y coaliciones políticas; desde luego, también sobre la estructura de la administración pública y del gobierno. Por consiguiente, esa gran transformación en el contexto macro social puede hacer irrelevantes las instituciones hasta ese momento existentes y abre la posibilidad de nuevas configuraciones. Como se vio más atrás, las nuevas estructuras institucionales que surgen de ese proceso de cambio tenderán a consolidarse y a permanecer en el mediano y el largo plazo, pero siempre existe la posibilidad de que un nuevo

cambio socio-económico pueda provocar nuevas presiones sobre las estructuras y las instituciones constituidas.

Así, por ejemplo, la concepción de política económica que estaba expresada en la obra de Keynes estuvo determinada por un conjunto de factores como la Gran Depresión del 29, otra recesión en el período 1937-1938 y después por la expansión económica de la Segunda Guerra Mundial. Todos estos acontecimientos permitieron la difusión y aceptación entre los cuadros académicos y gubernamentales de las ideas expuestas en la Teoría General, conformando un cambio de mentalidad o de paradigma en una época en la que las ideas lograron ser influyentes en la medida en que resumían sistemáticamente y coincidían con los vientos de cambio prevalecientes. No se trató, en sentido estricto, de una evolución paralela de los grandes procesos históricos y de las ideas porque, continuando con este ejemplo, hubo antecedentes prekeynesianos o protokeynesianos en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos, durante el New Deal, que no se consolidaron en esos momentos y que solamente recobraron su actualidad a través de la teoría keynesiana una vez que se asentaron los grandes acontecimientos ya descritos (Salant, 1989: 53-86).

Hacia la década de los 70's, en el siglo XX, un nuevo proceso de cambio vino a modificar el estado de la economía a nivel internacional, apareció el fenómeno de la estanflación, lo que abrió el paso a las modernas teorías monetaristas o neoliberales que ya venían intentando ganar un lugar en la preferencia de los académicos y de los gobernantes desde décadas atrás, sin tener éxito. No obstante, el efecto de los nuevos problemas económicos permitió finalmente que las tesis monetaristas sustituyeran al keynesianismo, al nivel de las ideas y de los gobiernos (Hall, 1992: 90-113).

Otro ejemplo de la importancia de los grandes procesos de cambio en la sociedad lo encontramos en la obra de Wuthnow, quien plantea el problema en términos de

una interacción entre las condiciones sociales más generales y los entornos o arreglos institucionales más particulares, los cuales se reestructuran para que los productores de la cultura se reúnan con sus audiencias. Esta es una idea fundamental para entender esta dimensión del enfoque neoinstitucionalista histórico: los entornos o contextos más generales o particulares no generan o influyen directamente las ideas o la cultura, sino que crean el espacio para que estas confluyan con sus audiencias (los tomadores de decisiones en nuestro caso). Concretamente, el autor ejemplifica esta hipótesis con el fenómeno de la Reforma, la Ilustración, etc. diciendo que se trató de movimientos sociales cuyo desarrollo temporal y geográfico dependió de una conjunción de circunstancias entre las que destacan la expansión económica de la época y el reacomodo de las clases o élites gobernantes (1989: 9).

1.3.6 Las instituciones internacionales

Hay otros aspectos del análisis institucional que deben considerarse para tratar de elaborar un marco analítico que sea útil para entender las políticas de un país como el nuestro. El NIH se ha concentrado sobre todo en las dimensiones internas o nacionales del problema que hemos venido tratando, pero en algunas experiencias el peso de la difusión internacional de las políticas es muy importante.

Las variables que se han desarrollado a lo largo de este capítulo pueden ser suficientemente explicativas acerca del origen de las políticas públicas y, por consiguiente, se aplican con mayor potencialidad al estudio de las experiencias nacionales dentro de las cuales se gestaron dichas políticas. En cambio, cuando se trata de países que han desarrollado sus procesos de modernización o innovación institucional de manera tardía, con relación a aquellos en donde se han gestado los modelos originales de política, el peso y la relevancia de las instituciones internacionales puede ser muy importante.

Así, por ejemplo, el fenómeno del keynesianismo es relevante para el análisis institucionalista nacional cuando estudiamos el modo como se abrió paso en la Gran Bretaña o en los Estados Unidos, pero puede resultar insuficiente para interpretar el mismo problema en lugares como Francia o en los países escandinavos. Todavía más limitado puede ser para explicar lo sucedido en países de capitalismo más tardío como Alemania o Italia. Aquí, el papel de las instituciones internacionales que se encargaron de difundir ciertas prácticas es muy importante porque compiten en determinación e influencia contra los procesos internos.

Y estas aseveraciones que son relevantes para explicar la situación de Italia, Alemania, Noruega o Suecia con relación al keynesianismo y la seguridad social, también son cruciales para el caso de México, donde sus propias políticas de seguridad social estuvieron y están aún en la actualidad fuertemente influidas por los avances institucionales que ya se venían desplegando en otros países. La innovación política que pudo significar internamente la aprobación de la Ley del Seguro Social y la creación de una organización como el Instituto Mexicano del Seguro Social no era inédita en el mundo, para ese entonces ya existían numerosos sistemas nacionales de seguridad social y era notoria una fuerte corriente internacional que pugnaba por la generalización e institucionalización de dichos sistemas en los lugares donde todavía no se habían establecido.

Los organismos internacionales actúan como poderosos centros difusores de las ideas y ejercen una gran influencia sobre las preferencias y sobre la elección de políticas por parte de los tomadores de decisiones. Por estas características, encajan conceptualmente dentro de la configuración institucional que hemos definido aquí como *comunidades de discurso*.

1.3.7 Síntesis del marco teórico-analítico

A manera de conclusión, se presenta aquí un esquema de las diversas variables presentadas a lo largo de este capítulo y que servirán de marco teórico-analítico para el análisis de caso que representa esta investigación, esto es, los orígenes del Seguro Social en México.

SE ANEXA ESQUEMA

NUEVO INSTITUCIONALISMO HISTORICO Y POLITICAS SOCIALES

| | | | | FUNCIONES | EFECTO SOBRE LAS POLITICAS SOCIALES | | | | |
|--|---------------------------|---|--|--|--|---|-----------------------------|--|---|
| ACTORES SOCIALES | ⇒ | Tomadores de decisiones | ⇒ | Líderes/ Portadores de ideas o preferencias en puestos clave | ⇒ | Representar sus preferencias como una idea de Estado o de interés nacional | ⇒ | ELECCIÓN | |
| ESTRUCTURAS O INSTITUCIONES Procedimientos o reglas formales e informales, rutinas, normas y convenciones | ⇒ | Arreglos Institucionales al interior del Estado | ⇒ | Esquemas de reclutamiento en la A.P.: burocracias en puestos clave; | ⇒ | Transferir las preferencias o las ideas a los tomadores de decisiones/Distribuir el poder entre los miembros de las coaliciones | ⇒ | INNOVACIÓN, DISEÑO, | |
| | | Comunidades de discurso | | Escuelas, <i>think tanks</i> , Asociaciones, Organismos internacionales | | Articular la producción y la institucionalización de las ideas | | | |
| | ⇒ | Coaliciones políticas | ⇒ | Industriales, Comerciales o Agrícolas; Financieros; Partidos; Parlamentos; Sindicatos; Grupos de presión | ⇒ | Facilitar u obstaculizar las nuevas políticas y/o ideas | ⇒ | Consolidar o debilitar las nuevas instituciones o / hacerlas más o menos duraderas | ⇒ |
| ⇒ | Grandes procesos sociales | ⇒ | Crisis, guerras. Revoluciones políticas o económicas | ⇒ | Influir sobre la formación de las ideas; Influir sobre la formación o desarticulación de las coaliciones; Socavar las instituciones o arreglos institucionales | ⇒ | TRANSFORMACIÓN DEL CONTEXTO | | |

CAPÍTULO 2

LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL EN LA CREACIÓN DEL SEGURO SOCIAL

En este capítulo se estudia el efecto de los grandes procesos socio-económicos y políticos sobre la creación del Seguro Social en México. Como se señaló en el capítulo anterior, esos grandes acontecimientos en la historia de las sociedades, cumplen un papel muy importante en el proceso de cambio institucional, al desarticular las viejas instituciones y al abrir el espacio a nuevas configuraciones en las ideologías, en las alianzas de grupos políticos y en las estructuras estatales. Las oportunidades de cambio que se ofrecen a una sociedad como resultado de esas grandes transformaciones son particularmente importantes en ciertos momentos cruciales, porque constituyen la base de la elección de nuevas políticas, las que por el peso inercial que conllevan estas coyunturas críticas tenderán a establecerse y a retroalimentarse de una forma duradera.

El peso de las grandes estructuras sociales sobre los procesos institucionales es tan importante que, para algunas interpretaciones alternativas al enfoque neoinstitucionalista histórico, incluso podrían explicar por sí mismas no sólo el proceso de cambio institucional sino también el surgimiento de las instituciones. De esta forma, en el presente apartado no sólo abordaremos la temática señalada en el afán de mostrar el potencial explicativo del NIH, sino que intentaremos valorar el peso de otras explicaciones acerca del origen del seguro social en este país. La tesis central que habremos de desarrollar en este apartado señala que los grandes procesos socio-económicos, como los que se presentan a continuación, constituyen un contexto imprescindible para explicar el origen de las políticas sociales dentro de períodos históricos más o menos amplios, pero tienen mucho

menor potencial explicativo cuando se trata de los momentos específicos de la creación institucional.

Para estos efectos, abordaremos tres grandes procesos históricos que constituyen un telón de fondo para la creación del Seguro Social en México: la Revolución Mexicana y la Constitución de 1917; el proceso de industrialización en la versión del llamado modelo de sustitución de importaciones; y, la Segunda Guerra Mundial.

Entre los tres, se observa una diferencia importante en cuanto al grado de formalización institucional. La Revolución Mexicana fue un gran proceso de cambio político que logró institucionalizarse formalmente en la Constitución de 1917. Desde entonces, esta máxima legislación nacional ha funcionado como punto de referencia, al menos oficialmente, para explicar la casi totalidad de las instituciones sociales de este país y, particularmente, desde luego, el Seguro Social. Así pues, ese conjunto de reglas legales y formales que constituye la Constitución es, por su naturaleza, uno de los factores más sobresalientes que ayudan a entender los orígenes de las políticas sociales en México. Asimismo, la Constitución es una de las instituciones políticas más difíciles de diseñar y establecer y, por ello mismo, posee la mayor capacidad de estabilidad y resistencia al cambio.

Por su parte, el proceso de industrialización tiene características ambivalentes con respecto a su grado de formalización. Como proceso económico general no es algo que pueda institucionalizarse formalmente, excepto como un conjunto de valores o mentalidades dentro de la sociedad nacional que norman o guían la acción económica de los actores privados y del Estado. Pero en cambio, visto como un modelo específico, el proceso de industrialización alcanzó un nivel mayor de formalización toda vez que se establecieron objetivos específicos de desarrollo y se diseñaron instrumentos concretos de política económica, encaminados a lograr un determinado efecto sobre la economía, con la participación de los empresarios, los trabajadores y el Estado. Los efectos del proceso de industrialización sustitutivo de

importaciones han sido estudiados ampliamente con relación a la economía, pero ha sido menos explorado su papel como determinante de la política social.

Finalmente, la Segunda Guerra Mundial fue un acontecimiento coyuntural en la historia del mundo y de este país, de una muy corta duración en comparación con la estructura constitucional y con la estructura económica surgida del proceso de industrialización, pero cuyos efectos institucionales fueron sumamente duraderos para el futuro del sistema político mexicano y para el destino de la seguridad social de nuestro país, a pesar de no haber alcanzado un determinado grado de formalización.

2.1 La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917

Una de las interpretaciones acerca del origen del Seguro Social, pretende explicar este acontecimiento como la cristalización de los avances en materia de justicia social que estaban detrás del triunfo de la Revolución Mexicana. Particularmente, se considera que la fundación del IMSS fue consecuencia de la materialización de los fundamentos que ya estaban señalados en la Constitución de 1917.

Así se expresó, por ejemplo, el diputado Alejandro Carrillo en 1942 con motivo de la aprobación de la iniciativa de Ley del Seguro Social por parte de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados, en donde señalaba que fue en 1917 cuando la Constitución de Querétaro se comprometió con ese derecho de los trabajadores, particularmente en el inciso XXIX del Artículo 123. Y también el senador Arturo Martínez Adame quien, dentro del mismo proceso de aprobación de la iniciativa de ley, le adjudicó a Venustiano Carranza el mérito de señalar la creación del seguro social como compromiso de la Revolución (IMSS, 1943: 198 y 216).

Otra interpretación nos dice también que el surgimiento de la seguridad social en México forma parte de los mismos procesos que explican el origen de la Constitución del 17, así como el derecho a la educación expresado en el Artículo 3, el Artículo 5 que abolió el peonaje, el Artículo 27 que permitió reducir el latifundio y, desde luego, el Artículo 123 que reglamentó los derechos del trabajo y abrió la puerta a la legislación y reglamentación del Seguro Social que se implantó el 19 de enero de 1943 (Ruiz Naufal, 1992: 11).

Si esto fuera cierto, no sería tan complicado indagar en los orígenes del Seguro Social en México, puesto que la redacción de la Constitución del 17 podría considerarse como el momento fundacional de toda la política social de este país, como la gran coyuntura crítica de la habría emanado la institución legal de más influencia y estabilidad del México moderno; pero, en realidad, eso no fue así.

La seguridad social no fue objeto de preocupación en la agenda revolucionaria, aquello que se quería resolver como una de las causas más importantes del movimiento armado era la ausencia de derechos laborales para los trabajadores, dentro de los que el tema de la seguridad social apenas se encontraba esbozado y acotado alrededor de las compensaciones por enfermedad y accidentes de trabajo. De hecho, esta modalidad de compensación laboral quedó consignada en la Constitución como un problema de previsión social, es decir como un derivado de las prestaciones laborales y no, evidentemente, como una cuestión de derecho social. La idea de seguridad social tendría que esperar a madurar varios años por delante, entendida como un beneficio social de responsabilidad pública, obligatoria y de carácter federal.

Aún así, la decisión de incorporar un conjunto de derechos laborales en la Constitución de 1917 tuvo consecuencias de muy largo plazo para la política social. Se trató de una coyuntura crítica en la que la nueva clase política de este país eligió una trayectoria para las políticas sociales que, por un lado, significó un

avance muy importante para la clase trabajadora que, de manera casi única a nivel internacional, logró obtener la formalización de estas reivindicaciones sociales en una dimensión constitucional; pero, por otro, y en contraste, representó un lastre para el futuro de la seguridad social que quedó restringida aún en la actualidad a un asunto de índole laboral, distanciado de la posibilidad de evolucionar hacia una política social de carácter universal.

La noción de seguridad social tan limitada que se encuentra en la redacción original del Artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución era una expresión de su época y resumía una serie de intereses constituidos tanto de los trabajadores, como de las empresas y los grupos de poder.

“Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular” (Redacción original del Artículo 123, fracción XXIX).

Haciendo un recuento histórico de los antecedentes de la seguridad social, en el marco de la Revolución y de la Constitución de 1917, encontramos tres elementos distintivos: las demandas revolucionarias para regular legalmente las relaciones laborales y sus efectos sobre el trabajo en términos de compensaciones por concepto de riesgos, accidentes y enfermedades de trabajo; la codificación constitucional de la previsión social como responsabilidad de las empresas y de los propios trabajadores; y, la transferencia de las responsabilidades oficiales en la materia a los gobiernos locales.

Esos orígenes¹ se remontan a 1904 con la Ley de Accidentes de Trabajo en el Estado de México, cuyo espíritu era el de indemnizar al trabajador por los perjuicios sufridos en la realización de su actividad laboral. Más adelante, en Nuevo León, Bernardo Reyes, y luego su hijo Rodolfo Reyes en 1906 participaron en un Proyecto de Ley Minera con carácter federal en materia de trabajo y seguridad social. Hubo otros intentos en la era porfiriana, semejantes pero poco fructíferos, en Chihuahua, Chiapas y Yucatán.

Los intentos subsiguientes provinieron de la oposición al régimen porfirista, sobresalientemente a partir de 1905 cuando el Partido Liberal fundado por los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia y otros, redactaron el famoso Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano que sirvió de referencia para el movimiento revolucionario de 1910.

En 1909, en el marco del movimiento maderista, cuando se fundan los partidos Nacional Antirreeleccionista y Nacional Democrático, este último encabezado por Benito Juárez Maza, se hablaba de la necesidad de expedir leyes sobre accidentes de trabajo, lo cual ratificó el propio Madero en abril de 1910 al aceptar la candidatura de ambos partidos y comprometerse a promover iniciativas de pensiones para los obreros mutilados o sus familiares, en la industria, minas y agricultura.

Hay otro antecedente, en 1911, cuando Emilio Vázquez Gómez, anterior candidato a la vicepresidencia al lado de Madero, se adhirió al Partido Constitucional Progresista que incluyó en su programa la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Antes y después de estos se verificó el

¹ Se pueden utilizar diversas fuentes sobre la historia de los acontecimientos más sobresalientes para la creación del seguro social. Los documentos de las leyes y acuerdos que se fueron emitiendo a lo largo del tiempo se pueden consultar en IMSS (1971); la interpretación y análisis de los hechos se puede encontrar en García Cruz, Miguel (1972), Zertuche (1980), Ruiz Naufal (1992), IMSS (1993).

difícil camino de Madero a la Presidencia, para asumir los poderes en noviembre de 1911 e iniciar en ese momento una serie de acciones para darle contenido a los trabajos del recién creado Departamento de Trabajo.

A partir de los procesos que llevaron a la destitución y asesinato de Madero, se comenzaron a perfilar movimientos armados que incluían entre sus programas acciones a favor de los trabajadores del campo y la ciudad. Podría interpretarse que esta fue una constante en el afán de cada movimiento por atraer hacia sí el apoyo y participación popular.

Pascual Orozco incluyó banderas reivindicativas para regular las condiciones de trabajo en el Pacto de la Empacadora. Después, en Aguascalientes, el Grupo Renovador promovió reformas al Código de Comercio, en mayo de 1913, que incluían cajas de ahorro, y pólizas para el pago de indemnizaciones para cubrir riesgos profesionales; para noviembre de ese año también se presentó otra iniciativa relativa a los contratos, días de descanso, salarios mínimos, vivienda, educación, accidentes de trabajo y seguro social. Ninguna de las iniciativas prosperó en el contexto del gobierno de Victoriano Huerta.

En el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, en febrero de 1914, sólo se enunciaban objetivos políticos, pero en el Pacto de Torreón de julio de ese mismo año en el que se estableció la alianza entre Carranza, Villa, Obregón y Zapata, ya se incluía una cláusula social que prometía reformas a favor de los obreros y sobre todo de los campesinos.

Después, en medio del conflicto entre la Convención y Carranza, entre octubre de 1914 y mediados de 1916, aquella emitió en septiembre de 1915 un Programa de Reformas Políticas, Económicas y Sociales que incluían reformas sobre educación, condiciones de trabajo y pensiones de retiro.

Con la victoria de Carranza, el Programa de la Convención no tuvo posibilidades de realizarse, pero en cambio ya venían perfilándose de manera paralela las reivindicaciones sociales del carrancismo. En diciembre de 1914 se adicionaron al Plan de Guadalupe las obligaciones de expedir y cumplir con todas las leyes que dieran satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. En este marco se aprobaron una buena cantidad de leyes de carácter social, destacándose en materia laboral una Ley del Trabajo en Veracruz y sobre todo una reforma a la Constitución de 1857 para facultar al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia económica y laboral.

La reforma constitucional parece haber consolidado la alianza entre el carrancismo (incluyendo a Álvaro Obregón) y la Casa del Obrero Mundial, porque llevó a la aprobación del salario mínimo en los Estados de Querétaro, Hidalgo, Guanajuato y a un Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Trabajo en abril y mayo de 1915. Este proyecto, a su vez, tuvo un impacto en las disposiciones legales sobre el trabajo en Yucatán, Hidalgo, Jalisco, Zacatecas y Coahuila. Cabe destacar que eran medidas laborales que no incluían grandes aspectos vinculados con la seguridad social, excepto en materia de accidentes de trabajo y de atención médica vinculada con el parto; pero no así en lo relativo a pensiones o retiro de los trabajadores.

En octubre de 1916 se eligió el Congreso Constituyente y el 21 de noviembre se iniciaron sus reuniones preparatorias. En estas reuniones se conformaron dos bloques, uno conservador representativo de las posiciones de Carranza y otro radical representante de los intereses de Obregón. Alrededor de esta conformación del Congreso se llevó a cabo la discusión y elaboración de los principios de la Carta Magna y particularmente del Artículo 123. Del grupo radical, destaca el hecho de que había, junto a los revolucionarios activos en los campos de batalla, otro grupo de jóvenes que aspiraba a una transformación lo más rápida y completa posible.

El 1 de diciembre de 1916 se iniciaron los trabajos formales del Constituyente y terminaron el 30 enero de 1917, el 31 de enero se firmó la nueva Constitución y se promulgó el 5 de febrero. No obstante entró en vigor hasta el primero de mayo.

El Artículo 123 nació de una discusión alrededor de una propuesta carrancista que el Constituyente consideró poco profunda por restringirse a los derechos y garantías individuales y que llevó a la redacción subsiguiente de un artículo más general en el que se consignaban los principios "Del Trabajo y la Previsión Social".

Para autores como García Cruz y Ruiz Naufal, la nueva Constitución del 17 se diferenció de la anterior porque además de los derechos individuales ya consagrados se establecieron nuevos derechos sociales, además de conferirle al Estado la obligación de protegerlos. Sin embargo, dichos derechos sociales quedaron restringidos, no ya al conjunto de la clase trabajadora, sino incluso a determinados grupos de trabajadores. A la vez que la mencionada obligación estatal de vigilar por el cumplimiento de los derechos laborales se refería a la expedición de diversas legislaciones locales que, a su vez, se limitaban a institucionalizar las obligaciones patronales.

Bajo esta naturaleza de cobertura restringida y de carácter patronal, el Artículo 123 se acató rápidamente, como lo demuestra el hecho de que, entre 1917 y 1929, ya había 93 disposiciones en materia de trabajo y previsión social, como lo ejemplifican destacadamente las legislaciones del Estado de México y de Campeche. Baste insistir, al respecto, que ambas legislaciones no se referían a la organización estatal de la seguridad social, sino a la responsabilidad patronal frente a los riesgos, enfermedades y accidentes de trabajo o a la protección legal en caso de maternidad, higiene y seguridad en los centros de trabajo. No se generó ninguna disposición para darle sentido a los aspectos propiamente sociales de la seguridad social y de la salud que fueran más allá de su índole laboral. Las disposiciones que se iban aprobando no involucraron una participación del Estado

en la organización o administración de la seguridad social y su alcance se limitó, como es evidente, a los trabajadores de las empresas y no a la sociedad en su conjunto.

En este tenor, esta suerte de "seguridad social" se fue generalizando con la aprobación de legislaciones del trabajo en distintos Estados de la República. Así sucedió en Veracruz en 1918, 1923 y 1924; en Sonora en 1918 y 1919 por parte de Plutarco Elías Calles; en Nayarit y Yucatán (Felipe Carrillo Puerto) en 1918; Guerrero 1919; Coahuila 1920 y 1926; Chihuahua 1922; Guanajuato 1923 y 1924; San Luis Potosí 1923; Jalisco 1923; Campeche 1924; Tamaulipas (Emilio Portes Gil) en 1925; Colima 1925; Aguascalientes 1928; Hidalgo 1928.

Otro rasgo peculiar de esta etapa de la "seguridad social", consecuente con el carácter patronal de la previsión social que estaba detrás del artículo constitucional, fue el inicio de la contratación de compañías aseguradoras privadas como proveedoras de los servicios previsionales, como resultó de la aprobación de las leyes en Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo y Veracruz.

Dice Ruiz Naufal que *"con esta norma comenzó a perfilarse la idea de concebir al seguro social no sólo como una responsabilidad patronal, sino también de los propios trabajadores; mientras que con la de establecer cajas de ahorro y de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y de accidentes, se abrieron las puertas a la participación del Estado, al señalársele, en algunos casos, como promotor y colaborador económico de las mismas"* (Ruiz Naufal, 1992: 51). No es este, como se ve, el carácter público de la seguridad social moderna que implica una participación estatal activa en la organización, administración y prestación de los servicios sociales y sí, en cambio, el origen de la resistencia posterior de los patrones y de las compañías aseguradoras a la creación del IMSS que no podían ver con buenos ojos la restricción de los intereses que el mismo Estado había creado.

La delegación de responsabilidades a las autoridades estatales para emitir y hacer valer las leyes de previsión social fue un factor que gravitó en contra del carácter público y federal de la seguridad social, con la misma intensidad que lo hizo su carácter patronal ya mencionado. Sobre este hecho, destaca la ausencia de iniciativas de legislación federal, hasta el momento en que aparecen los intentos de una Ley de Seguro Obrero en el gobierno de Álvaro Obregón.

En este periodo presidencial, durante 1921, se redactó un Proyecto de Ley para la creación del Seguro Social que planteaba la necesidad de avanzar en ordenamientos funcionales y en la federalización de las normas laborales². En el proyecto, se incluían ya no sólo las indemnizaciones por accidentes de trabajo, sino también las jubilaciones por vejez y seguros de vida. La iniciativa no prosperó y no llegó siquiera a ser discutida en el Congreso de la Unión. No obstante, con este gobierno se inicia otra etapa del proceso institucional posrevolucionario que habría de culminar con la aprobación de la Ley del Seguro Social de 1943.

Recapitulando, es indudable que la evolución de las demandas laborales y previsionales durante los años revolucionarios encontró su mayor expresión en la redacción de la Constitución de 1917, específicamente en el Artículo 123. Desde el punto de vista del derecho social, los derechos laborales de los trabajadores mexicanos alcanzaron un avance histórico muy significativo en cuanto a las relaciones contractuales *vis a vis* la clase patronal. Sin embargo, al supeditar el derecho a la previsión social como un subproducto de los derechos laborales de la clase trabajadora que tenía que ser resuelto por los empresarios y los gobiernos locales, postergó durante varios años la discusión y elaboración de una ley moderna del seguro social, federal y sustentada en una verdadera responsabilidad público-estatal.

² El análisis específico de la iniciativa presentada por Obregón se estudia con más detenimiento en los próximos capítulos.

La promulgación de la Constitución no constituyó el hecho definitivo que explica la creación del IMSS pero sí le imprimió su sello laboral actual de manera definitiva. En realidad, la aprobación de la Ley del Seguro Social y la fundación del IMSS todavía se retrasaron durante 25 años después de la contienda revolucionaria y de la promulgación de la Constitución. Adicionalmente, tuvieron que presentarse otros grandes acontecimientos sociales que contribuyeran a favorecer la idea y el proyecto de seguridad social que prevaleció finalmente. Tal es el caso del efecto institucional del proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial.

Regresando a la base de la argumentación neoinstitucionalista histórica, podemos decir que la idea laborista de previsión social que se formalizó en la Constitución no nos aporta los elementos suficientes para explicar el origen del seguro social en nuestro país, pero sí se nos revela como un acontecimiento histórico de gran influencia en el alcance y restricciones de la concepción de seguridad social que prevaleció a fin de cuentas. Aún si consideramos el carácter público y federal del Seguro Social como el rasgo que distingue a la vieja y a la nueva visión de seguridad social, es indiscutible que permaneció hasta la fecha el contenido laborista que le imprimieron los constituyentes desde 1917.

Esa influencia inercial o de largo plazo sobre el Seguro Social nos ilustra sobre uno de los principios más identificados dentro del enfoque NIH, esto es, la explicación de los procesos de conformación institucional sobre la base de determinaciones institucionales previas que tienden a ser persistentes y duraderas dentro de las configuraciones institucionales actuales.

2.2 El proceso de industrialización

Otra posible explicación del origen del Seguro Social lo presenta como resultado del proceso de industrialización que experimentó México junto con otros países latinoamericanos desde finales del siglo XIX, el período posterior a la crisis de 1929 y después de la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los argumentos con el que se trata de explicar el Seguro Social en México, desde esta perspectiva, nos dice que para emprender un proceso de adopción de un programa moderno de seguridad social, como el que nos ocupa, se requiere un mínimo de desarrollo económico-social. En el caso de México y de América Latina este tipo de desarrollo se refiere específicamente al proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, el cual puede dar cuenta no sólo de la necesidad de crear un sistema de seguridad social, sino también de algunas de sus características peculiares como el hecho de que benefició solamente a ciertos sectores particulares de la clase trabajadora, como consecuencia del propio carácter sectorial y restrictivo de dicho desarrollo industrial, y su consecuente efecto sobre la limitación de su cobertura (Spalding, 1978: 16-27).

Para otros, efectivamente, la modernización e industrialización que tuvieron lugar a final del siglo XIX y principios del siglo XX, constituyeron el cambio socio-económico más importante para el desarrollo político y social del México contemporáneo. Este fenómeno se expresó en un proceso de expansión económica y en el surgimiento de nuevas clases sociales, como la clase obrera y ese grupo heterogéneo conocido como clases medias. Una primera ruptura o coyuntura crítica habría ocurrido cuando esas clases medias cuestionaron el poder oligárquico tradicional que representaba el porfiriato y una segunda cuando lograron hacerse del poder durante la Revolución. En la etapa porfirista y revolucionaria, el objetivo principal de la naciente clase política se dirigió a crear un Estado intervencionista capaz de regular las disputas entre patrones y

trabajadores, mediante la legalización del movimiento obrero y el establecimiento de una ley laboral que definiera con claridad y certidumbre los términos de un sistema de relaciones laborales. Pero ya en la fase posrevolucionaria más avanzada, a partir de los años 40s, ese objetivo pasó a radicalizarse y el tema central se convirtió en la búsqueda de un mecanismo para incorporar al movimiento obrero dentro del sistema político. En esta nueva etapa, la coyuntura crítica la constituyó precisamente dicho proyecto de incorporación de los trabajadores lo que se tradujo en una nueva impronta política al nivel de las alianzas, de las coaliciones políticas, de las configuración de los partidos políticos y la caracterización del régimen político. Y de este nuevo modelo de enfrentar el conflicto surgió también la regulación legal de las condiciones de trabajo, los salarios mínimos y la seguridad social. El Estado se convirtió en el mediador o árbitro entre las disputas de trabajadores y empresarios (Collier, 1992: 3-10)

Como se ve, sin los procesos de modernización e industrialización que son característicos del desarrollo capitalista no podría entenderse el surgimiento y la evolución de la seguridad social, pero el problema que trataremos de resolver en este apartado es si este gran contexto macro, por sí solo, nos ayuda a explicar la secuencia y el momento de creación del Seguro Social de México.

Asumamos que el llamado proceso de industrialización es una condición indispensable para la aparición de la seguridad social contemporánea, y en este respecto lo ha sido tanto en la historia de los países industrializados como en los países de desarrollo tardío, subordinado o dependiente, como el nuestro. También asumamos que el carácter distorsionado del capitalismo latinoamericano se manifestó en diversas limitaciones sobre el alcance de la seguridad social, que explican su alejamiento del enfoque universalista que se hizo característico de otros países. Sin embargo, el proceso de industrialización no fue un proceso continuo, sino que sufrió interrupciones y saltos que obedecieron a distintos eventos históricos, cuya periodización cobra una importancia fundamental para

nuestro objeto de estudio. Concretamente, entre el tipo de industria que existía en México y algunos países latinoamericanos hacia finales del siglo XIX, la incipiente industrialización que es propiciada por la crisis del 29 y la Segunda Guerra Mundial, y el modelo industrializador de la posguerra hay diferencias importantes que nos permiten afirmar que no se trató de un mismo proceso. Para ilustrar este argumento vamos a señalar algunas características de la industrialización latinoamericana, primero, y del desarrollo industrial de nuestro país, en segundo lugar.

En la literatura más reciente, algunos autores cuestionan la caracterización tradicional del proceso de industrialización latinoamericana conocido como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La razón fundamental es que ya desde finales del siglo XIX, después de la crisis del 29 y en la Segunda Guerra Mundial, diversos países y en particular México habían emprendido acciones industrializadoras de ese tipo. Pero aquello que fue peculiar al proceso de industrialización que suele conocerse como ISI, y que se expande con posterioridad a la segunda guerra, es el hecho de que se trató de una industrialización "conducida por el Estado o industrialización acelerada".

"Desde luego, la industrialización acelerada sólo fue posible a través de la integración de mercados internos, y una mayor y ubicua presencia del Estado. Se desarrolló junto con la urbanización y un creciente papel de los sindicatos, asociaciones empresariales y empresas estatales. Incluyó un amplio rango de apoyo gubernamental a través de políticas fiscales, comerciales y de tipo de cambio. Aunque muchas de estas políticas aparecieron primeramente durante los 30's como consecuencia de la Gran Depresión y algunas incluso le antecieron, fue sólo en el período de la posguerra que se desarrollaron e implementaron políticas más conscientes para hacer más rápida la industrialización" (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000: 3)

Para estos autores, hay cuatro etapas del desarrollo industrial latinoamericano. La primera fue un resultado colateral de la economía exportadora, beneficiándose de las remesas de divisas provenientes del exterior y del desarrollo de sistemas de transportes, así como de la mayor integración de los mercados de capital y de trabajo; en esta fase el Estado se limitó a apoyar estos vínculos entre industria y exportación. En la segunda, correspondiente a la crisis de los 30's y la Segunda Guerra Mundial, se dio una fase "empírica" de industrialización guiada por el Estado, en la cual se crearon condiciones externas que propiciaron la ampliación de la demanda interna; se trató sobre todo de la caída de los precios de ciertos bienes agrícolas y de fugas de capitales que llevaron al establecimiento de esquemas de restricción a las importaciones que favorecieron los precios relativos de la industria local. Es de destacarse que las políticas proteccionistas de esta segunda fase se debieron al mal funcionamiento de la economía internacional y no a una estrategia deliberada de desarrollo por parte del Estado (Cárdenas, et. Al. p.9).

La tercera etapa se presentó al final de la guerra, cuando surgió la posibilidad de importar nuevamente toda clase de bienes. Los países latinoamericanos habían acumulado remesas de divisas durante los años del conflicto militar, mismas que se agotaron rápidamente en los años subsiguientes, creando problemas sobre la estabilidad de las balanzas de pagos. En este momento, las políticas proteccionistas comenzaron a ser deliberadas y derivaron en una estrategia de industrialización más consciente, conocida como el modelo ISI, en la que se añadieron apoyos a otras actividades agrícolas distintas a las tradicionales, se dieron cambios internos en los precios relativos a favor de la industria, se incrementó la función de la banca de desarrollo, se elevó la inversión pública en infraestructura y en sectores "estratégicos" (como energía y otras materias primas), y se reguló el tipo de cambio para favorecer la importación de bienes intermedios y de bienes de capital. La cuarta etapa se define como la fase de "madurez" del modelo. Aquí encontramos una estrategia mixta de industrialización sustitutiva y

de promoción a las exportaciones; y, por otro lado, una política de profundización de la ISI basada en la importación de bienes intermedios y de capital (p.10)

Con relación a la segunda etapa, que es la que concierne a este trabajo, según Robert R. Kaufman (1990: 110-111) hay seis países latinoamericanos que pueden considerarse los más importantes en cuanto al desarrollo del modelo de sustitución de importaciones (ISI): Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia y Uruguay. En todos ellos ya se observaban indicios de industrialización incluso antes de la depresión de 1929, con mercados internos sustanciales y sectores urbanos importantes. Durante los años 30s se inició la industrialización sustitutiva de importaciones en la producción de bienes de consumo no durables, pero lo hizo de manera más o menos espontánea y sólo alcanzó un carácter deliberado a partir de los 40s.

Los datos demuestran que la industrialización latinoamericana ya tenía un peso relativo importante desde antes de la crisis de 1929 y que las importaciones de diversos tipos de bienes también estaban declinando a la par de la producción manufacturera (Kaufman, 1990: 113)

Sin embargo, analizando la experiencia de cada país, en lo particular, se percibe el hecho de que el proceso de industrialización que siguió a la crisis de 1929 fue un acontecimiento fundamentalmente espontáneo, no intencional y que careció de políticas sistemáticas de promoción industrial. El objetivo expreso del Estado en esos años era la posibilidad de encontrar una forma de estabilizar el sector externo (balanza de pagos) sea a través de controles a los flujos comerciales o de variaciones en los tipos de cambio. (Kaufman; 1990: 118-119)

El crecimiento industrial se logró bajo el amparo de élites exportadoras dominantes que no vieron con malos ojos estos movimientos debido a la coincidencia de ciertos intereses. Por ejemplo, porque en Chile las exportaciones perdían fuerza y el mercado interno se volvió interesante, al igual que en Brasil donde la industria

empleó bienes agrícolas carentes de mercados en el exterior. En esta época las medidas de protección arancelaria no eran sistemáticas y tampoco existía un sector empresarial comprometido específicamente con el desarrollo industrial. Los países latinoamericanos post-crisis eran extremadamente dependientes de las exportaciones y las élites derivadas de este predominio económico dominaban políticamente la región, con la excepción de México, desde luego, en donde, sin embargo, el predominio en el Estado de una nueva clase política posrevolucionaria no estaba acompañada todavía de un correspondiente nuevo sector empresarial. (Thorp, 1998: 117-123)

Por su parte, la Segunda Guerra Mundial permitió a la región continuar con el proceso de diversificación que ya se apreciaba en los años 30s. Se convirtió en un exportador de materias primas muy importante, pero además experimentó un fuerte impulso a las exportaciones. El problema es que durante este período no se encontraban disponibles los insumos y bienes de capital que permitirían una mayor industrialización, por lo que el crecimiento de esos años se tuvo que lograr sobre la base de la capacidad instalada disponible y alguna reconversión de ciertos talleres en fábricas de equipos y de insumos básicos. Para algunos países como Chile, Bolivia y Perú la guerra significó la pérdida de sus mercados europeos y eso limitó su crecimiento industrial. Pero, por otra parte, se crearon importantes reservas de divisas que no podían utilizarse debido a las restricciones a las importaciones (Thorp, 1998: 125-126).

La guerra generó el espacio para incrementar el peso relativo del Estado. El contexto internacional también lo favorecía: la experiencia industrializadora en la Unión Soviética, el fascismo italiano y alemán influyeron en el gobierno brasileño de Getulio Vargas, de Juan Domingo Perón en Argentina y de Lázaro Cárdenas en México. Al mismo tiempo creció la importancia del sector militar, aunque se dice que las élites agrarias mantuvieron su poder. Pero el papel del Estado fue más importante en lo económico, manteniendo el peso del sector exportador, actuando

para contrarrestar las tendencias recesivas, impulsando las empresas públicas, y estableciendo controles directos en la economía (Thorp, 1998: 128-131).

También se ampliaron las funciones sociales del Estado, aunque en realidad los avances en materia laboral ya se venían observando desde antes. Pero se crearon y aprobaron códigos del trabajo en muchos países:

“Los países líderes en seguridad social fueron Uruguay, Argentina y Chile, todos ellos antes de 1930. A finales de los años treinta, los sistemas brasileño, chileno y uruguayo estaban bien desarrollados, mientras que el sistema mexicano cobró forma en los años cuarenta” (Thorp, 1998: 131).

El inicio de la siguiente etapa de industrialización significa un cambio económico importante, con relación a la fase de la guerra, se reorienta la producción industrial hacia el interior de las economías, cancelándose su impulso inicial hacia las exportaciones, y se refuerza dicho proceso de industrialización hacia dentro con la posibilidad de utilizar las reservas acumuladas de divisas en la importación de bienes intermedios y de capital.

Por otro lado, se institucionalizan las políticas estatales que anteriormente apenas estaban siendo ensayadas, el proceso de industrialización se vio acompañado en lo general por una ampliación de las capacidades y los instrumentos del Estado, particularmente la política monetaria y tributaria, con un cierto abuso de la creación monetaria. Se crearon diversas empresas estatales e instituciones bancarias y financieras. Incluso, se creó a una nueva burguesía al amparo del gasto y de las obras gubernamentales. (Cárdenas, Ocampo, Thorp, 2000: p.11)

Para evaluar el peso de las diferentes etapas de industrialización en AL, vale la pena observar el peso de la industria dentro de la economía. Entre 1945-74, el PIB creció a tasas promedio de 5.6%, o 2.7% del PIB per cápita. El sector

manufacturero fue la base de esta expansión, con un crecimiento de 6.8% anual, en el mismo periodo. De acuerdo a datos de la CEPAL, en 1939 el peso de la manufactura en el PIB era de un 16.5% aproximadamente; durante los años de la guerra se ubicó en más del 18% y a partir de entonces fue creciendo incesantemente hasta alcanzar más del 25% en la primera mitad de la década de los 70's (Cárdenas, Ocampo, Thorp, 2000: 16-17).

En síntesis, aquello que se observa en el desarrollo industrial de América Latina es que el llamado modelo ISI tiene lugar, propiamente, hasta el período de la posguerra y que, para ese entonces ya se habían desarrollado diversos sistemas de seguridad social. Algunos ya existían antes de los 30's, por lo que no fueron impulsados por la industrialización coyuntural que generó la crisis de 1929, mientras que otros se desarrollaron a partir de entonces y durante los años 40's, en los años de la guerra y con posterioridad a ella. Así, puede señalarse que un modelo de industrialización en específico, como lo es el ISI, no puede argumentarse como una causal que logre explicar el origen de la seguridad social en América Latina y que la industrialización de la etapa anterior, 1929-1945 aproximadamente, no es un antecedente similar a lo que vendrá más adelante sino un proceso coyuntural, transitorio, no institucionalizado que sirve de espacio para experimentar en lo industrial y en las políticas económicas. En otras palabras, la industrialización, en general, es un contexto necesario dentro del cual se desarrolla la seguridad social en nuestros países, pero no puede considerarse como uno de los factores institucionales específicos de su creación.

La experiencia de México en los años 40's, en cuanto a esa relación entre industrialización y surgimiento del seguro Social, no parece desmentir la tendencia que se observa para el conjunto de la región latinoamericana.

La industrialización que se despliega a partir de los 40's en nuestro país, tuvo como antecedente las acciones emprendidas por el gobierno de Cárdenas en

materia de desarrollo de infraestructura y reformas económicas. Cárdenas desarrolló los caminos y carreteras, el acceso al agua y los sistemas de drenaje, obras de irrigación, escuelas y edificios públicos. En este período, también se crearon empleos y mejores ingresos alrededor de estas actividades públicas y se fomentó el activismo del movimiento obrero. Con esto y la reforma agraria, se incentivó la movilidad de la fuerza de trabajo del campo a la ciudad. (Spalding, 1978: 120-124)

Adicionalmente, la reforma agraria y la expropiación petrolera desplazaron a terratenientes y extranjeros del control de los sectores estratégicos de la economía y abrieron la oportunidad de nuevas inversiones en las industrias urbanas. Con Cárdenas, se había creado una situación de preocupación y animadversión entre los empresarios y el gobierno, pero el radicalismo cardenista pareció disminuir hacia los últimos años de su gestión y, adicionalmente, la elección de un moderado como Ávila Camacho para sucederlo indicaba que se estaba produciendo la desintegración de la coalición cardenista o al menos que se había creado en la conciencia del líder la idea de que era necesario un giro más moderado en la política del Estado mexicano. (Spalding, 1978: Ibid.)

Siguiendo el trabajo de Mosk, Rose Spalding asume que el país que recibió Ávila Camacho era esencialmente rural pero con un desarrollo importante de la población en actividades urbanas e industriales. En 1940 el 20% de la población vivía en las ciudades y un 34.6% se dedicaba a actividades no rurales. El 30% del PIB lo generaba el sector industrial, con tasas de crecimiento que ya eran importantes, y el 14% de la PEA estaba ubicada en la industria. Sin embargo, en una investigación histórica más reciente, basada en fuentes de información oficiales mexicanas y de otras fuentes norteamericanas³, en el México de los 40's

³ Niblo (1995: 124-126) hace un balance del impacto de la guerra sobre la economía mexicana a partir de una crítica de la información estadística oficial de esos años, la que le parece insuficiente para captar en detalle los fenómenos, esto se debe a dos problemas: las categorías oficiales cambiaban año con año lo que hacía muy difícil toda comparación o descripción completa; la

había 20 millones de habitantes, de los cuales 13.5 vivían en el campo y sólo 750,000 laboraban en las minas, la manufactura, el comercio y el transporte. Aproximadamente el 5% del empleo se ubicaba en la manufactura, frente al 25% en los Estados Unidos, pero el 23% del PIB ya era generado por la industria. Ávila Camacho señaló al final de su gobierno que desde 1939 hasta esa fecha se habían creado 360 nuevas industrias (Niblo, 1995: 15). En otras palabras, el avance industrial de México antes del gobierno de Ávila Camacho no parece ser tan importante como se pensaba y aún ya en los años siguientes no había logrado alcanzar un grado de desarrollo tan significativo.

En las políticas económicas se destacaban diversas acciones estatales para impulsar el proyecto de industrialización. Entre ellas, destaca la reforma de NAFINSA, que se convirtió en un verdadero banco de desarrollo industrial otorgante de créditos y fundador de diversas empresas generadoras de insumos industriales, y de la cual surgieron, bajo su amparo, Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes, la Industria Eléctrica, Cobre de México con un efecto dinamizador en el campo del hierro y acero, y en otras empresas productoras de aparatos eléctricos, azúcar, papel y fertilizantes. Se apoyaron instituciones crediticias como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y se crearon nuevas instituciones crediticias que pasaron de 76 a 215 entre 1940-46. Por su parte, se instauró la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en 1941, que formalizó las exenciones fiscales por cinco años a las industrias nuevas y necesarias para el desarrollo del país, sin límite de tamaño y en todos los niveles, además de la concesión de subsidios y otras medidas proteccionistas en cuanto a los aranceles de importaciones y exportaciones. También se establecieron controles a la exportación de bienes básicos para combatir la escasez interna. A partir de aquí, la política fiscal del gobierno se dirigió al desarrollo de la infraestructura que demandaba el sector industrial. Entre el 40% y 50% del gasto se orientó a la industria del petróleo,

información era demasiado general y pobre con relación a lo que sucedía con la sociedad de la época.

energía eléctrica, carreteras y obras de riego. La política agrícola se concentró en la incorporación del sector a una economía de mercado y la promoción de las exportaciones. (Spalding, 1978; Zertuche, 1980: 38-40)

El otro fenómeno que contribuyó enormemente al desarrollo de la industrialización fue, desde luego, el estallido de la Segunda Guerra Mundial cuyos efectos coyunturales resultaron altamente benéficos para la economía. En primer lugar, forzó una estrategia de sustitución de importaciones en la medida en que la economía de los Estados Unidos dejó de proveerla de bienes manufacturados; diversas empresas se crearon en estas circunstancias y aquellas ya existentes ampliaron su capacidad y variedad productiva. En segundo, propició la exportación de manufacturas mexicanas a ese país para cubrir sus propias necesidades de ese tipo de bienes.

Según Spalding y Zertuche, se incrementó muy significativamente el peso de las exportaciones de textiles (1%-20%), así como de alimentos procesados, químicos, bebidas y tabaco. El efecto del conflicto fue extraordinario en este sentido. Esta impresión coincide con la de Blanca Torres, quien señala que aumentó la importancia de los bienes agrícolas y se redujo la minería, pasando los primeros del 25% en 1939, al 40% en 1944; mientras que la minería que en 1940 representaba el 62%, para 1943 era sólo del 28.5%. Las manufacturas, por su parte, pasaron de un 6.4% en 1940 a un nivel sin precedentes del 37.6 en 1945. El cambio fundamental se dio en la exportación de manufacturas dentro de las que destacaron los textiles de algodón y después la cerveza, algunos productos químicos. Claro está que este auge empujado por las exportaciones se desplomó a partir de 1947, momento en el que la industrialización se comenzó a mover por la vía de los mercados internos (Torres, 1979: 195).

Por su parte, Niblo ofrece un panorama un poco diferente y diferenciado de los efectos de la guerra sobre la industrialización. Según él, creció el sector minero de

exportación, la extracción de algunos metales también creció rápidamente: plomo, hierro y zinc (también Zertuche, 1980: 38-40). Asimismo, otros minerales crecieron aunque no tan aceleradamente: antimonio, grafito, mercurio, arsénico, cadmio, tungsteno y molibdeno (utilizados para endurecer el acero para los armamentos). Desde luego, también se generó una gran demanda por petróleo, y, junto con las exportaciones de bienes, creció mucho el sector de transportes. Con la excepción de los metales preciosos (oro, plata) prácticamente toda la producción mineral se duplicó entre 1939 y 1940 y entre 1942 y 1944 (1995: 139-143).

En el sector manufacturero se presentaron diferencias intrasectoriales importantes. En lo general, parece que la manufactura prosperó durante esos años, aunque la inflación magnificó esa realidad. Las industrias tradicionales como textiles, jabón y calzado crecieron escasamente y las que despegaron enormemente fueron la cerveza y el tabaco. Sin embargo, el éxito del proceso industrializador se concentró en las llamadas manufacturas diversas, tales como hierro, acero, papel, cemento y vidrio, en estas áreas verdaderamente se creó una industria básica que no existía previamente. También cabe destacar que dentro del llamado sector de manufacturas diversas coexistían grandes empresas vinculadas a los intereses norteamericanos, como las acerías, junto con una industria propiamente nacional más bien de tipo ligera. (Niblo, 1995:143-145).

Ya avanzado el período avilacamachista, el Estado mexicano continuó instaurando su estrategia proteccionista de la industria nacional, lo que se tradujo en un decreto de 1943 para imponer aranceles sobre casi 600 productos, lo que valió la reacción de las autoridades estadounidenses, mediante amenazas de suspender el aprovisionamiento de bienes de capital, para llevar a su abrogación. En 1944, se echó mano de otra estrategia semejante para establecer aranceles sobre los químicos, hierro y acero, entre otros; y después, en 1945 y 1946, de otras tarifas sobre productos específicos. Adicionalmente, se estableció el sistema de permisos de importación. Gracias a esta estrategia de intervención estatal, la economía

creció aceleradamente durante el período: a una tasa promedio del 7.3% por año entre 1940-1945, y del 10.2% para la manufactura. (Spalding, 1978)

Cabe hacer notar para el caso mexicano, como se mencionó también para América Latina, que el proceso de industrialización que se iniciara en la primera mitad de la década de los 40's, estuvo restringido por la creciente acumulación de divisas en manos mexicanas (a una tasa de 20 millones de dólares mensuales entre 1942-43)⁴ que no podían emplearse para la importación de bienes de capital e insumos, debido a las restricciones a las exportaciones en los Estados Unidos. Así, en los Estados Unidos, desde diciembre de 1941, se requerían diversos permisos de exportación, después los llamados certificados de necesidad y, finalmente, las recomendaciones de importación para poder adquirir de ese país maquinaria y equipo, la mayor parte de los insumos industriales y todo tipo de alimentos (Torres, p. 165).

Para responder a estas limitaciones, se desarrollaron diversas estrategias. Por un lado, surgió un esquema de trueque industrial, por medio del cual se ubicaban algunas fábricas en estado ocioso dentro de la unión americana, con el objeto de desmantelarlas y enviarlas a México en pago por los productos mineros y agrícolas que exportaba nuestro país. (Niblo, 1995: 109). Por otro, el peso de la industrialización tuvo que recaer sobre la capacidad instalada de este país, que no estaba precisamente preparada técnicamente para ello. Otro aspecto negativo de la relación comercial con los Estados Unidos se presentó porque cuando se podían obtener los bienes de capital, se trataba de maquinaria de segunda mano o muy vieja. Así, se presentó la paradoja de que México contaba con las divisas suficientes para apoyar la industrialización, pero no disponía de las maquinarias y

⁴ Desde el punto de vista de la acumulación de capital, los recursos bancarios disponibles aumentaron en un 89% entre 1939 y 1945, y los depósitos bancarios aumentaron de 48 millones de pesos en 1939 a 451 en 1945, estos recursos provenientes de la exportación se pudieron aprovechar parcialmente para nuevas inversiones, aunque también sirvieron para liquidar gran parte de la deuda externa (Niblo, 1995: 146 y 158). Este excedente de recursos líquidos disponibles también explica, en parte, el crecimiento de la inflación durante los años de la guerra.

los equipos necesarios. Por esta razón, frecuentemente se enfrentaron problemas de cierres de empresas o de disminución de su ritmo de producción, como resultado de las restricciones a las importaciones de maquinaria y equipo y de materias primas, con el consecuente efecto sobre la pérdida de empleos (Torres, 1979: 172).

En conclusión: en el período de 1940-1946 se observó un claro énfasis en el proceso de industrialización basado en las exportaciones, alimentado por la coyuntura de la guerra y el mayor involucramiento estatal en la economía; asimismo, se hizo evidente una reestructuración de los vínculos entre el Estado mexicano y el sector empresarial, a favor de una mayor cooperación entre las partes, alrededor de la industrialización del país. El proceso de industrialización surgió como resultado de la combinación de procesos que ya venían gestándose en el período cardenista y de aquellos que fueron provocados por las circunstancias especiales de la guerra.

En el análisis del gobierno de Ávila Camacho, desde el inicio de su gestión, se puede observar que no existía un plan específico de industrialización, aunque sí, desde luego, una estrategia de mayor acercamiento entre el gobierno y los empresarios. Sí existía, en cambio, el compromiso explícito dentro del Plan Sexenal de dar cumplimiento a la propuesta de una Ley del Seguro Social, tantas veces pospuesta pero que en los años cardenistas había logrado madurar lo suficiente como para dar el paso final. La industrialización sustitutiva orientada hacia las exportaciones, primero, y hacia el mercado interior, con posterioridad, es un fenómeno que se va sucediendo de manera concomitante a la elaboración definitiva de la Ley del Seguro Social y la inmediata puesta en marcha del IMSS. A nuestro juicio, no hay una relación directa de causa-efecto entre ambos fenómenos. Más bien, es necesario identificar cuales fueron los procesos que permitieron vincularlos en una sola estrategia de desarrollo nacional.

Visto en una perspectiva neoinstitucionalista histórica, el proceso de industrialización jugó el papel de diferenciar a la clase obrera industrial de otros sectores de la clase trabajadora, como los campesinos o como los trabajadores que iban multiplicándose a la par del crecimiento del Estado mexicano. El Seguro Social nació para atender a ese sector industrial primordialmente, dejando de lado a importantes contingentes de trabajadores del campo y manteniéndose al margen de los avances en la seguridad social en otras áreas vinculadas con el Estado, como el sector petrolero, los ferrocarrileros o los propios trabajadores al servicio del Estado, quienes desde años anteriores ya habían alcanzado una reforma importante en sus sistema de pensiones.

Es en este contexto en el que verdaderamente se explica el surgimiento del Seguro Social en México, pero hay un aspecto histórico fundamental que cuestiona la lógica causal ISI-seguro social: el modelo sustitutivo de importaciones se formaliza hasta después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que la secuencia histórica es inversa, seguro social-ISI. Así, parece más convincente el argumento de que el Seguro Social se creó para apuntalar el proyecto industrializador del Estado mexicano de los años 40's y que fue el interés estatal el que predominó al momento de tomar la decisión, frente a una posible exigencia de las fuerzas que estuvieron detrás del ISI.

2.3 El contexto de la Segunda Guerra Mundial

En la explicación del origen del Seguro Social, no se le atribuye tanto peso al contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial, excepto por el hecho de que el IMSS se fundó justamente en esos años. Sin embargo, las evidencias históricas nos permiten aventurar la hipótesis de que fue este acontecimiento el que constituyó una de las coyunturas críticas más relevantes para explicar el acto de innovación institucional del gobierno de Manuel Ávila Camacho que culminó en la fundación del Seguro Social. Las razones son las siguientes.

En primer lugar, la entrada de los Estados Unidos a la confrontación militar contra los países del eje, creó las condiciones para un acercamiento entre ese país y México. La reconciliación resultante fue la base de los acuerdos bilaterales que sirvieron de plataforma para impulsar el proceso industrializador, basado en la sustitución de importaciones y en la exportación manufacturera hacia aquel país en los primeros años de la década de los 40's. Esta oportunidad de crecimiento económico inusitado le dio al Estado mexicano la posibilidad de desarrollar un proyecto nacional que habría sido más difícil sin el estímulo de las condiciones creadas por la guerra.

En segundo lugar, la proximidad de la guerra y el involucramiento de México en el conflicto armado, le dieron al gobierno entrante de Ávila Camacho la gran oportunidad de realizar su propuesta de Unidad Nacional ante las organizaciones empresariales y el movimiento obrero. Dicha iniciativa conciliadora fue una condición indispensable para el desarrollo del proyecto industrializador del Estado mexicano y puede considerarse como una de las condiciones fundamentales para culminar la creación de un Seguro Social que había sido pospuesta repetidamente en gobiernos posrevolucionarios anteriores.

En tercero, las condiciones creadas por la guerra dieron lugar al surgimiento del modelo de gestión estatal que habrá de dominar en las próximas décadas de manera tan exitosa para la clase política posrevolucionaria. El Estado mexicano logró consolidar la institucionalización de las relaciones corporativas que venían gestándose desde los años anteriores y no sólo con respecto al movimiento de la clase trabajadora, que fue el objetivo político más importante durante el cardenismo, sino también con relación a las clases empresariales que ahora, además, incluyeron a un nuevo sector de empresarios industriales mucho más cercanos a los intereses políticos del Estado.

Estos argumentos parecen aportar, con cierta originalidad, nuevas bases explicativas de los contextos institucionales que explican el surgimiento del Seguro Social. No se refuta el peso relativo de procesos de largo plazo, como la Revolución y la Constitución o el proceso de industrialización en la creación de nuevas instituciones sociales como el Seguro Social, sino que se añaden nuevos elementos institucionales de tipo coyuntural o corto plazo, que nos ayudan a responder interrogantes típicamente neoinstitucionalistas: ¿Por qué se creó el Seguro Social mexicano en un momento determinado de la historia de este país? ¿Por qué no se había materializado en otras etapas históricas en las que ya confluían procesos estructurales o de largo plazo, junto con proyectos de ley más o menos elaborados?

Siguiendo el orden temático enunciado al inicio de este apartado, la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial fue determinante para sacar a la economía mexicana del proceso de estancamiento que se vislumbraba al final del gobierno cardenista. Ante el inminente conflicto con Japón, los Estados Unidos decidieron garantizar una alianza con México, modificando su postura frente al conflicto petrolero. El gobierno norteamericano retiró su apoyo a las compañías petroleras de ese país y estableció un acuerdo con México, el 19 de noviembre de 1941, para el pago de indemnizaciones; se acordó también el pago de indemnizaciones por daños a norteamericanos durante los años revolucionarios que se fijó en 40 millones de dólares; se comprometió a la adquisición de plata mexicana por 25 millones de dólares anuales; otorgó un crédito por 40 millones para la estabilización del peso; permitió la apertura de un crédito con Eximbank para construir carreteras⁵; y, aceptó ir adelante con la negociación de un tratado comercial. Finalmente, una comisión de avalúo para las indemnizaciones petroleras las estableció en 24 millones de dólares más 5 millones adicionales por concepto de intereses (Torres, 1979: 36-38; Niblo, 1995: 54; Ortiz Mena, 1998: 141).

⁵ 30 millones de dólares según Torres (1979); 10 millones de dólares a una tasa de interés por debajo de los tipos del mercado, según Niblo (1995: 106).

En enero de 1942, se aprobaron otros tres proyectos por valor de 91 millones de dólares para una autopista panamericana, 13.5 millones de dólares en bonos para los ferrocarriles y otros 67 millones para irrigación agrícola orientada a la producción para la guerra. En esos años, 1943, se formó también la Comisión México-Americana para la Cooperación Económica con el propósito de establecer los precios de las materias primas exportables a los USA (Niblo, 1995: 106).

El 5 de noviembre de 1942, se firmó otro convenio para resolver el problema de la deuda externa. Se contrató en dólares una nueva deuda que representaba el 10% de los adeudos anteriores. Antes del convenio, el país debía 509 millones de dólares, incluyendo intereses, mientras que después se concertó un arreglo por 49.6 millones de dólares (según Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1826-1946*, El Colegio de México, 1968, p.221, citado por Torres, 1979: 58-59).

También en 1942, el efecto positivo de la guerra se expresó en diversas formas de cooperación económica entre México y los Estados Unidos. El acuerdo económico más importante fue el establecido entre Eduardo Suárez (SHCP) y Alan M. Bateman en abril de 1942, por medio del cual nuestro país se comprometió a vender plomo y zinc a los USA con un incremento del precio de 25%, con el compromiso de vender toda la producción a ese país. Este diferencial de precios se destinó íntegramente al pago de impuestos (Niblo, 1995: 92).

Y otro tanto sucedió con las indemnizaciones derivadas de la nacionalización de los ferrocarriles de 1937, que fueron reducidas también a un 10% de los capitales adeudados con anterioridad. Antes del convenio, que se estableció en 1946, se adeudaban 557.6 millones de dólares y después del convenio, se acordó una deuda por 50.5 millones de dólares, a los que todavía se deducirían 8 millones por concepto del valor de los bonos en manos de los países del eje (Torres, 1979: 61).

Pero el detonante fundamental de la industrialización mexicana provendría de las relaciones comerciales entre México y los USA, a partir del convenio firmado el 23 de diciembre de 1942 como un Tratado Bilateral de Comercio. Nunca se había presentado una integración semejante entre la economía mexicana y la de Estados Unidos que significó para el comercio exterior de nuestro país el 90% de sus intercambios. Hay que tomar en consideración que la guerra hizo perder a México sus mercados europeos y asiáticos lo que representaba una tercera parte de su comercio exterior. Pero en cambio favoreció el comercio con otros países latinoamericanos, particularmente con Centroamérica (Torres, 1979: 160-161).

Con el tratado bilateral, las cuotas arancelarias se redujeron sustancialmente. México redujo dichas tasas a más de 200 artículos, pero también se benefició su industria petrolera, que había sido restringida desde la expropiación, junto con la ganadería, la minería (zinc y plomo), la industria cervecera, la plata labrada y algunos otros productos agrícolas. Adicionalmente, se firmaron otros convenios particulares que permitieron la exportación de hule y guayule, henequén, garbanzo, ixtle, chicle, piña, cera de candelilla, plátano, sal y pescado, por plazos de un año, renovables a cuatro. (Torres: Ibid.)

Visto el efecto general de este acuerdo sobre el comercio exterior, fue notable el impulso que proporcionó a la industrialización a pesar de la dependencia del mercado norteamericano. En 1937 el 56% de las exportaciones iban hacia el norte y para 1940 ya eran de cerca del 90%. Las importaciones de los Estados Unidos también se elevaron del 58% en 1939 al 90% en 1944. En cuanto a la composición de dichas exportaciones, los cambios fueron fundamentales, aumentó la importancia de los bienes agrícolas y se redujo la minería, pasando los primeros del 25% en 1939, al 40% en 1944; mientras que la minería que en 1940 representaba el 62%, para 1943 era sólo del 28.5%. Las manufacturas, por su

parte, pasaron de un 6.4% en 1940 a un nivel sin precedentes del 37.6% en 1945. (Torres, 1979: 195).

Otros beneficios de la guerra y del restablecimiento de la colaboración con los Estados Unidos fueron los créditos y las inversiones que volvieron a fluir hacia el país. Por un lado, se recibieron 90 millones de dólares del Eximbank para financiar proyectos gubernamentales, incluyendo 20 millones para la CFE y 10 más para la reconstrucción de los ferrocarriles. Por otro, se incrementó la inversión extranjera, en parte porque la guerra liberó recursos en los Estados Unidos que buscaban una mejor colocación fuera de ese país, y en parte debido a la política avilacamachista de industrialización, que ofrecía importantes estímulos fiscales a la industria; sin embargo, la mayor parte de esos recursos llegaron para depositarse en los bancos y para la adquisición de bienes inmuebles, en virtud de las restricciones de los Estados Unidos a la adquisición en ese país de bienes de capital (Torres, 1979: 211-218).

La reactivación económica y el impulso a la industrialización proporcionados por la guerra se combinaron con otro efecto político fundamental para el gobierno mexicano. Desde su etapa de candidato a la presidencia, Ávila Camacho enarboló la bandera de la unidad nacional como una estrategia política para tratar de revertir la desconfianza y el manifiesto rechazo de algunos sectores de la sociedad mexicana a las políticas del cardenismo (Rivero, 1986: 17). Con la coyuntura de la guerra, esta idea pasó a trascender su objetivo de conciliación nacional para convertirse, adicionalmente, en la piedra de toque de un nuevo proyecto de desarrollo nacional, que comenzó a fraguarse dentro del Estado mexicano. Este proyecto incluía no solamente las bases de lo que sería la política industrializadora de la posguerra, sino también el sustento del pacto postcardenista que dio tanta estabilidad al sistema político durante los años venideros.

La idea de unidad nacional, como se dijo, surgió en la campaña presidencial de Ávila Camacho para enfrentar la polarización política provocada por las políticas cardenistas ante diversos sectores. La causa de la confrontación entre Cárdenas y el sector empresarial, por ejemplo, fue el tipo de política monetaria que comenzó a implementarse a partir de 1936, con el afán de resolver la restricción financiera del gobierno que no contaba con los ingresos suficientes para realizar el conjunto de sus programas económicos (infraestructura) y sociales. Específicamente, Cárdenas forzó a la banca privada a prestarle al gobierno recursos excedentes a los establecidos por la Ley Orgánica del Banco de México, lo que desató una tendencia al sobregiro del gasto público y a la reducción del crédito privado. Como consecuencia, además de los efectos inflacionarios del gasto público y de su efecto sobre el poder adquisitivo, atizó la oposición empresarial a las políticas intervencionistas y populistas de Cárdenas (Medina, 1974: 266-269).

La mencionada restricción crediticia y la Ley de Expropiación en que se fundamentó debería propiciar, en la lógica cardenista posterior a 1936 y según las expectativas de su gabinete económico y del Banco de México, el incremento del circulante y la mejor distribución del ingreso a favor de los ejidatarios y obreros sindicalizados con el consecuente estímulo a la producción, en ese momento todavía con capacidad ociosa, lo que en principio contrarrestaría los riesgos de una escalada inflacionaria. Por el contrario, estas acciones y la política de masas cardenista (medida por ejemplo en el número de huelgas y en la posición de las Juntas de Conciliación y Arbitraje) desataron el temor empresarial, cuya respuesta al estímulo inflacionario fue la retracción e incluso la fuga de capitales (Medina, 1974: 270-273).

Junto con los empresarios, todos aquellos sectores que no pudieron beneficiarse de las políticas cardenistas (campesinos no organizados y sin tierras, empleados de la industria y el comercio, pequeños inversionistas, ahorradores, artesanos, comerciantes, clases medias, etc.) fueron alimentando el movimiento almazanista.

También había circunstancias políticas que conducían hacia la misma dirección. Hacia 1939, otra oposición ya era claramente visible. Particularmente, por parte de aquellas fuerzas y grupos políticos que fueron excluidos al constituirse el PRM, el que se conformó con una estructura corporativa cuatripartita (obreros, campesinos, militares y el sector popular) en la que ya no cabía la influencia y el peso de los individuos. Se crearon, entonces, diversos partidos políticos pequeños, opositoristas, que vinieron a reunirse alrededor de la candidatura de Juan Andrew Almazán (Medina, 1974: 273-278).

El problema al interior del propio PRM era igualmente preocupante porque se conformaron dos alas opuestas. Aquella izquierdista y radical representada por Francisco J. Mújica que pretendía continuar con la política obrerista y reivindicativa del cardenismo; y otra, preocupada por el creciente conflicto interno y por las consecuencias del conflicto militar entre las potencias del eje y las nacientes fuerzas aliadas, protagonizada por la CTM bajo el liderazgo del todavía secretario general Lombardo Toledano. A la luz de la crónica que hace Medina de estas dos posiciones, se puede percibir que el papel de Lombardo Toledano obedecía mayormente a la posible derechización de la sociedad mexicana, como resultado de la asociación de intereses entre los grupos opositoristas del interior y los intereses nazi-fascistas de los países del eje.

Así que, por motivos internos y externos se estaba conformando una tendencia dentro del partido hacia una posición centrista.

Cárdenas, en sus últimos dos años de gobierno, hizo un viraje importante en su estrategia política, tratando de apaciguar las fuerzas opuestas que había despertado con sus reformas económico-sociales. Estos esfuerzos incluyeron su insistencia en resolver las cuestiones pendientes con los Estados Unidos (Niblo, 1995: 54). La CTM también jugó un papel muy importante en establecer una

posición centrista dentro del PRM, pero fue el propio Cárdenas quien encabezó la política conciliatoria con los empresarios a partir de un discurso conciliador en la Ciudad de Monterrey que fue sucedido por diversas propuestas de apoyo a la inversión privada, entre las que destacan el compromiso a acatar las leyes favorables a la inversión privada, la disminución del número de huelgas y del reparto agrario. Por su parte, fue fundamental su posición de no tomar partido acerca de las candidaturas que ya venían conformarse al interior del partido (Medina, 1974: 278-286).

En este contexto, el paso más importante para consolidar la candidatura de Ávila Camacho fue su posicionamiento al interior de la Cámara de Diputados y Senadores, a través del llamado Grupo de Acción Política de Diputados y Senadores e inmediatamente después mediante el pronunciamiento de la CTM por su candidatura en la convención sectorial de febrero de 1939, que precedió la convención nacional del partido en noviembre de ese año. Al día siguiente del pronunciamiento de la organización obrera más influyente, también se dio la postulación avilacamachista por parte de la CNC (Medina, 1974: 286-290).

Es este contexto el que explica que la campaña a la candidatura presidencial de Ávila Camacho estuviera marcada por ese afán de lograr la unidad nacional, propósito que sólo habría de concretarse ya en los años de su gobierno, en el contexto de la guerra. En primer lugar, su mensaje de campaña se dirigió a los empresarios, ofreciéndoles garantías legales para la realización de sus inversiones. En segundo, a los trabajadores, ofreciéndoles garantías de respeto a lo ya alcanzado, pero solicitando su colaboración en los procesos de cambio por venir. La prueba más importante de este cambio de actitud se pudo apreciar en el retiro de Lombardo Toledano al frente de la CTM, a favor de un liderazgo reivindicativo y no político, y su emigración hacia la Confederación de Trabajadores de América Latina. Pero también hubo otros actos importantes, como el acercamiento entre la CTM y la CROM, que más adelante daría lugar, en 1942, a la firma del Pacto de

Unidad Obrera y al surgimiento del Consejo Obrero Nacional. En tercero al campesinado, a quienes ofreció la posibilidad de una propiedad privada, de tipo familiar, como alternativa a la explotación colectiva y ejidal impulsada de manera exclusiva hasta ese entonces. Y, finalmente, al resto de las clases medias, católicas, garantizándoles el derecho a la educación de sus hijos al interior del seno familiar y no sólo a través de la educación pública, colectiva (Medina, 1974: 286-290).

Coincidentemente, el tema de la unidad nacional y el énfasis inmediatamente posterior en la industrialización emergieron de un mismo proceso: la crisis del modelo cardenista y su imposibilidad de incrementar la inversión y el crecimiento económico, a consecuencia de la desconfianza y el descontento del sector empresarial con las políticas expropiadoras y reivindicativas de ese periodo; el fracaso de la estrategia económica de estimular el crecimiento económico a través del incremento del circulante y la redistribución del ingreso, frente a la retracción del sector empresarial, con el consiguiente efecto inflacionario. En otros términos, la industrialización del país se iba configurando como una alternativa a los límites del intervencionismo cardenista y la unidad nacional, por su parte, como la condición para alcanzar dicho objetivo estratégico.

Pero del conjunto de factores políticos que impulsaron la idea de unidad nacional, sólo uno de ellos contaba con la fuerza suficiente para llevarlo a la práctica de inmediato, ese fue el efecto del estallido de la guerra.

La duda acerca de la legitimidad de su victoria electoral, obligó a Ávila Camacho a acentuar su postura conciliadora frente a los distintos grupos que componían a la clase política. El gabinete inicial integró a representantes de las diversas facciones. Ezequiel Padilla Secretario de Relaciones exteriores representaba al callismo, Francisco Javier Gaxiola al ex político vuelto empresario Abelardo L. Rodríguez, Luis Sánchez Pontón Secretario de Educación e Ignacio García Téllez Secretario del

Trabajo y Previsión Social al cardenismo. Y ya en medio del conflicto militar, al propio Lázaro Cárdenas como Secretario de la Defensa (Medina, 1978: 133-136).

Esta conformación del equipo del Presidente Ávila Camacho, representaba las pugnas entre derecha e izquierda que habrían de caracterizar todo su gobierno. Sin embargo, la guerra y el llamado del Presidente a la unidad nacional le permitieron aparecer como árbitro de ambas facciones. El ala derecha, de corte callista, estaba representada por Abelardo L. Rodríguez; para ellos el modelo de país debería ser aquel en donde la iniciativa empresarial fuera dominante en el ámbito económico y social. El ala izquierda, representada por la CTM, apelaba en cambio a mantener el compromiso con las causas sociales derivadas de la revolución. Al amparo de ese papel de arbitraje político que le permitía la unidad nacional alrededor de la guerra, fue emergiendo el grupo avilacamachista que sería el encargado de ejecutar la política presidencial de rectificar los excesos del gobierno anterior y de arbitrar entre las partes en pugna, haciéndose de este modo del control político.

Ejemplos de la posición de control y arbitraje políticos que iba ganando el avilacamachismo como resultado de la consigna de la unidad nacional fueron la aprobación, en 1941, de las reformas a la Ley Federal del Trabajo para hacer más difíciles las condiciones de una huelga legal y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio del Estado que pretendía suspender este derecho para los burócratas, sin bien a fin de cuentas no se estableció de esa manera. Asimismo, el papel de la guerra jugó un papel importante porque la política de Unidad Nacional se tradujo en un Pacto Obrero a través del Consejo Obrero Nacional que aglutinaba a la CTM, a la CROM a la Federación Regional Obrera y Campesina (FROC), a la Confederación de Trabajadores y Campesinos de México (CTCM), al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y a la Confederación Nacional Proletaria (CNP). Como resultado de este pacto, los trabajadores se comprometieron a suspender sus acciones de huelga y a aceptar el arbitraje del Estado y de las

Juntas como instancias de solución. Sin embargo, el acelerado incremento de la inflación, a pesar de las acciones compensatorias que realizó el gobierno, provocó un gran número de huelgas (Zertuche, 1980: 44-45)⁶.

Paralelamente, el gobierno de Ávila Camacho realizaba diversas acciones para favorecer a la izquierda frente a los ataques anticomunistas del ala derecha o bien, por el contrario, realizaba nombramientos que desplazaban a funcionarios del ala izquierda a favor de políticos conservadores. Hacia el final de ese año, sin embargo y luego de la declaración formal de guerra de los Estados Unidos a las potencias del eje, el 8 de diciembre de 1941, los enfrentamientos entre una facción y la otra debieron pasar a segundo plano, por la necesidad de conformar un bloque nacional antifascista. El corolario de ese fortalecimiento arbitral del Presidente Ávila Camacho se realizó al conformarse como un nuevo sector dentro del PRM a una federación de organizaciones y representantes de la sociedad que no pertenecían ni a la clase trabajadora, ni al campesinado, esto es, pequeños comerciantes, artesanos, estudiantes, profesionistas e intelectuales del DF; nació así el movimiento que llevaría a la creación formal de la CNOP en febrero de 1943 para darle un mayor margen de maniobra al presidente Ávila Camacho tanto en el partido como en las Cámaras (Medina, 1978: 143-162).

Todavía en los meses siguientes a su declaratoria de guerra, los Estados Unidos tenían la preocupación de una posible alianza entre México y los países del eje, lo que se explica, en parte, por la importancia de las inversiones alemanas en algunos sectores de la economía mexicana. Sin embargo, el hundimiento de dos buques mexicanos (Potrero del Llano y Faja de Oro) precipitó la posición de México

⁶ La lucha contra la inflación se sustentó esencialmente en una política de ingresos y de control de precios; en lo general, fue una estrategia fallida porque generó el control de los salarios pero no así de los precios y, por otro lado, no logró impedir la escasez de bienes. Según se dice en el texto de Zertuche, la política de ingresos tuvo mejor suerte hacia 1944, cuando las oficinas encargadas de controlar los precios y el abastecimiento de bienes de primera necesidad pasaron de la Secretaría de la Economía Nacional a la Secretaría de Hacienda. Tomando como base el año de 1929, el índice de precios aumentó en 1940 a 122.8, en 1942 a 144.3, para 1943 a 173 y para 1944 a 221.8.

y el 25 de mayo de 1942 se declaró la guerra a esas potencias. Ávila Camacho contó con el apoyo del Congreso y de las organizaciones del movimiento obrero (CTM, CROM, CGT, CPN), con lo que se fortaleció aún más su estrategia de unidad nacional (Niblo, 1995: 77-79).

La guerra tuvo tal efecto sobre la idea de unidad nacional que incluso el PCM se adhirió al proceso industrializador en la idea de que se podía defender a la URSS frente a una posible intervención nazi (Niblo, 1995: 7).

El temor ante un avance del nazismo incluso al interior de la sociedad mexicana, propició también el cambio de actitud de la CTM y de Lombardo Toledano. Esta preocupación se hizo presente al concluir el primer período de dos años de Fidel Velázquez al frente de la Secretaría General de la CTM y la necesidad de revisar los estatutos de esta organización que impedían la reelección de su comité nacional. Gracias a la fuerza de Fidel Velázquez en la Federación de Trabajadores del Distrito Federal y a la mediación de Lombardo Toledano, también a favor de prorrogar el periodo del comité nacional (sin reconocer abiertamente el acto reeleccionista), Fidel logró mantenerse al frente de la CTM el 31 de marzo de 1943. El hecho central de este asunto, aparentemente concerniente al ejercicio de la democracia sindical, es que se justificó como un acto necesario para mantener la unidad nacional exigida por la guerra (Medina, 1978: 174-178).

La posición de Lombardo Toledano se explicaba por su interés en los aspectos internacionales de la guerra: el interés por establecer cuanto antes una alianza con las fuerzas contrarias a las potencias del eje y la consecuente preocupación porque en el conflicto fuera destruida la URSS. También por otras razones internas como el interés de contener la inflación (a través de la autocontención de ejercer el derecho a huelga), el acaparamiento y el avance de la derecha conservadora. Este acto de unidad nacional (del cual habría de arrepentirse Lombardo Toledano más adelante) fue atestiguado por el Presidente Ávila Camacho y por el propio Lázaro

Cárdenas, quienes asistieron a la clausura del congreso nacional de la CTM. En este evento, aparentemente, se le dio un amplio respaldo a la recién promulgada Ley del Seguro Social "*que venía a constituir la gran concesión del gobierno a cambio de la tregua social acordada por el movimiento obrero*" (Medina, 1978: 178-184)⁷

Por último, hay un tercer aspecto que vale la pena destacar como efecto de la guerra, esto es, la conformación del modelo de corporativismo industrial que va a dominar la escena económica y política de las próximas décadas.

El origen del corporativismo poscardenista parece ubicarse en el año de 1943, cuando el Presidente Ávila Camacho tuvo que decidir una estrategia para recomponer la Cámara de Diputados en la que la izquierda tenía una posición numérica que le permitía bloquear las acciones políticas de otras fuerzas e incluso del propio ejecutivo. Según Luis Medina, había tres opciones. Mantener el apoyo a la izquierda, voltear hacia la derecha o independizarse de cualquier forma de dependencia política. El Presidente optó por la última, pero eso le significó hacer concesiones a las diversas fuerzas políticas. Lo consiguió, nuevamente, gracias a la guerra y al poder de convocatoria que le confería frente a la sociedad. Las dos acciones concretas que realizó el presidente para fortalecerse fueron la reforma a la Ley Federal Electoral, de tal forma que pudieran ajustarse los tiempos electorales al calendario electoral presidencial, y la ya mencionada creación de la CNOP, que le dio representación a sectores políticos que estaban siendo excluidos del PRM, así como la mayoría parlamentaria al grupo avilacamachista frente a la CTM y la CNC ((Medina, 1978: 185-212).

⁷ El hecho de que la aprobación de la Ley del Seguro Social fuera una concesión al movimiento obrero, es un asunto que se discutirá en el siguiente capítulo, porque es dudoso que la clase trabajadora lo hubiera convertido en una bandera social o política; más bien, podría afirmarse que fue el gobierno mexicano el que solicitó el apoyo del movimiento obrero a la creación del Seguro Social sobre la base del argumento de que sería en el beneficio de los trabajadores

Para ejercer el modelo corporativo industrial conducido por el estado, el gobierno de Ávila Camacho requería de modificar los términos en que venían actuando tanto obreros como empresarios, especialmente los primeros que ya desde los años del cardenismo habían cobrado tanto auge y generado tanta preocupación por parte de los sectores empresariales. La CTM se había convertido en la central obrera más influyente sobre la política nacional pero había otras organizaciones de los trabajadores que si bien no tenían el mismo peso, en términos de número de afiliados, que la CTM, sí en cambio representaban diferencias ideológicas frente a ella. Estaba la Confederación Proletaria Nacional (CPN), disidente de la CTM, la CROM, la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM), disidente de la CROM, y la Confederación General de Trabajadores (CGT) más anarquista y apolítica. En su conjunto, se trataba de un movimiento obrero desunido y militante que era poco útil a los proyectos gubernamentales de desarrollo industrial. Así que el objetivo del gobierno era el de reunificarlos en torno a sus propias iniciativas (Medina, 1978: 283-293).

En ese contexto, el gobierno actuó en dos direcciones. Por un lado impulsó la reforma a la Ley Federal del Trabajo, aprobada en marzo de 1941, para reglamentar y arbitrar el derecho a la huelga. Complementariamente, se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Por otro, promovió una tregua social que implicaba la reducción de dicha militancia y del número de huelgas.

Con relación al sector patronal, Ávila Camacho llevó a cabo otra reforma importante, que consistió en las modificaciones a la Ley de Cámaras de 1936, en la que se reunían en una sola confederación industriales y comerciantes, con el claro predominio de estos últimos, para separar de nueva cuenta ambos intereses, la reforma se aprobó el 6 de septiembre de 1941. La otra reforma importante fue la aprobación de la nueva Ley de la Industria de la Transformación, que separaba el sector industrial tradicional de los nuevos industriales, quienes además se

beneficiarían de las nuevas disposiciones oficiales en materia de exención fiscal (Medina, 1978: 293-296).

El 5 de diciembre de 1941 se creó la CANACINTRA o CNIT, un hecho clave para el proceso de industrialización, puesto que vino a sumarse a las otras corporaciones ya existentes (CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX), pero con una diferencia fundamental en su actitud, ya que claramente se mostró como una organización dispuesta a la cooperación con las organizaciones obreras en el proceso de industrialización y frente a la estrategia participativa del gobierno en distintas áreas económicas. Asimismo, se trataba de una organización con una tendencia más nacionalista y hostil a la presencia extranjera de lo que mostraban otras confederaciones (Spalding, 1978).

Con estas acciones, el gobierno de Ávila Camacho dividió al sector empresarial, supeditó sus organizaciones al Estado y creó una nueva base de apoyo en el sector industrial recién creado.

De este modo, el Estado mexicano logró dos pasos fundamentales para consolidar el nuevo modelo de gestión corporativa, en el contexto de la política de unidad nacional que había favorecido la guerra. Por un lado, restringió los derechos laborales y coadyuvó al colaboracionismo y a la moderación del movimiento obrero. Por otro, debilitó a los sectores tradicionales del empresariado, particularmente a los comerciantes dedicados a la importación de bienes del exterior, para crear un nuevo sector de la industria de la transformación que abría de cerrar la pinza de una nueva alianza obrero-patronal tan cara para la implementación del proyecto de industrialización conducido por el Estado que comenzaba a gestarse⁸.

⁸ De todos los logros alcanzados por el gobierno avilacamachista en esta dirección cabe mencionar que no tuvo el mismo éxito al intentar crear la Comisión Nacional Tripartita, que hubiera significado la culminación institucional del modelo corporativo que se estaba creando. En efecto, los cimientos de la colaboración entre el movimiento obrero y el nuevo sector industrial estaban echados. A ello contribuyeron también las pugnas entre las organizaciones que trataban de atraer la atención

En el marco del nuevo pacto corporativo que estaba consolidándose, cabe preguntarse cual es el lugar que le correspondió a la creación del Seguro Social. Según Luis Medina, se trataba de darle forma institucional a un viejo anhelo de los “líderes reformistas y de los obreros bajo su mando”; o bien, como también lo señala el mismo autor, que significó una nueva etapa en las relaciones obrero-patronales en donde la lucha de clases estaba siendo sustituida por la “justicia social” (1978: 290 y 293).

En realidad, independientemente de que se tratara o no de una concesión política ante una demanda obrera, por lo demás poco clara, la creación del Seguro Social fue el ejemplo más palmario de la estrategia que estaba desplegando el Estado mexicano para regular de manera tripartita las relaciones entre obreros y patrones. De hecho, podría decirse que el Seguro Social fue la primera institución corporativa del nuevo modelo estatal, la más duradera y la mejor lograda de esos años, puesto que de los intentos para reunir a trabajadores y empresarios en una sola representación tripartita, el gobierno avilacamachista no obtuvo grandes logros inmediatos; a fin de cuentas, tanto los trabajadores como los empresarios decidieron emprender por cuenta propia sus propias estrategias de unificación, como el Consejo Nacional Obrero y el Consejo Nacional Patronal, ambos de 1942 (Medina, 1978: 321-324).

Hay otras circunstancias que hacen difícil aceptar de primera mano que el Seguro Social fue un acto de concesión o apaciguamiento del movimiento obrero, porque la unidad del movimiento sindical expresada en el Consejo Nacional Obrero se puso en entredicho ante las protestas que se presentaron como resultado de la aprobación de la Ley del Seguro Social de 1943 y el anuncio de su puesta en

presidencial con diversos gestos de moderación y solidaridad, pero que terminaron aceptando los términos de la política de unidad nacional que se pactaron en la constitución del Consejo Obrero Nacional, en junio de 1942, sin una participación recíproca por parte de los empresarios que crearon su propio Consejo Nacional Patronal en julio del mismo año (Medina, 1978: 300-309).

funcionamiento el año siguiente, lo que suponía el inicio del cobro de las cuotas para obreros y patronos. A dichas cuotas, no sólo se opusieron los patronos sino también un sector de los trabajadores que propició la acción de líderes obreros disidentes o desplazados que quisieron utilizar la coyuntura para cobrar poder ante las centrales dominantes. Se dice que los obreros no entendieron en un principio los beneficios de la seguridad social porque vieron este hecho como una medida que disminuía sus salarios. Sin embargo, este argumento contradice la idea de que el Seguro Social era una bandera largamente acariciada por el movimiento obrero⁹. Luego de la creación del Seguro Social, los beneficios del nuevo pacto corporativo para el proyecto económico del Estado mexicano comenzaron a observarse con la conformación de la alianza entre la CTM y la CNIT (CANACINTRA) que le dio sustento al Pacto Obrero-Industrial de 1945. Entre sus objetivos más importantes, el pacto se proponía el abastecimiento de energía eléctrica, productos químicos, combustible, hierro y acero, maquinaria y herramientas a la industria de transformación; la reglamentación de la inversión pública, privada y extranjera para garantizar su carácter mayoritariamente nacional; y, las políticas de protección arancelaria, que tan importantes serían en el futuro para la industria nacional y que tanto afectaron los intereses de los empresarios beneficiarios del modelo económico saliente (Medina, 1978: 329-335).

Así, en su conjunto, la Segunda Guerra Mundial fue un acontecimiento coyuntural de primer orden para explicar las transformaciones que se van a producir en el seno de la sociedad nacional y de las relaciones entre Estado y sociedad, sobre las cuales pudo materializarse el objetivo, tantas veces acariciado y tantas veces pospuesto, de crear el Seguro Social. Las decisiones y las acciones realizadas por los principales actores de la sociedad mexicana en esos años tuvieron

⁹ Afortunadamente para las dirigencias del movimiento obrero oficial y del propio ejecutivo, los hechos sangrientos del 20 de julio en el Zócalo acabaron con las pretensiones políticas de dichos líderes y, junto con algunos encarcelamientos, terminó la oposición al Seguro Social. Concomitantemente, el presidente le dio un carácter fiscal a las cuotas del seguro, lo que permitió también a la Secretaría de Hacienda el cobro obligatorio de las mismas (Medina, 1978: 321-324)

consecuencias duraderas sobre el sistema político que habría de permanecer casi intacto por varias décadas más y, desde luego, sobre el sistema de seguridad social que le acompañó a lo largo del camino emprendido.

Concluimos este capítulo haciendo un balance general del problema. Dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico el desarrollo de grandes procesos sociales cumple una función de determinación de la acción social muy importante. Dichos procesos macro sociales de gran envergadura, son fundamentales para entender el proceso de recambio institucional y, particularmente, para explicar el surgimiento de oportunidades en cuanto a la elección de nuevas políticas sociales, dentro de las cuales el seguro social es una de las más importantes. En la historia político-social de este país, son tres los procesos sociales que más influyeron en la creación del sistema de seguridad social: las reivindicaciones de la Revolución Mexicana formalizadas en la Constitución de 1917; el proceso de industrialización del país, en general, y la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en lo particular; y, los acontecimientos nacionales desencadenados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Contrariamente a la versión oficialista de la política social, la redacción original del Artículo 123 no fue determinante del tipo de seguridad social que se implantó en este país, porque la definición que se hizo del tema en ese momento era sumamente limitada y acotada a los intereses dominantes: se trató de un seguro potestativo, restringido a una obligación patronal y a una naturaleza particular en cuanto a los trabajadores, en donde la responsabilidad del Estado era transferida a los gobiernos estatales. En cambio, el seguro social que habría de imponerse finalmente, será un sistema obligatorio, público y de carácter federal.

No obstante la gran diferencia en el concepto de seguridad social en la redacción original y sus reformas posteriores, la Constitución de 1917 ejerció una influencia inercial de muy largo plazo sobre el Seguro Social al convertirlo en una prestación

laboral que ha dominado hasta nuestros días, que no le permitió evolucionar hacia una forma de derecho social más universal.

Por su parte, el proceso de industrialización que se despliega en México desde finales del siglo XIX y a través de diversos episodios a lo largo de la primeras décadas del siglo XX fue un factor estructural o institucional, que permitió la evolución de la sociedad mexicana hacia una dimensión más urbana y vinculada con la producción manufacturera, en contraste con el carácter agrícola y comercial que fue típico de la era de las llamadas economías exportadoras en toda la región latinoamericana. En este gran contexto es que pudo madurar el proyecto de crear el seguro social en este país.

En cambio, los intentos de vincular el origen del seguro social con formas más específicas de la industrialización, como el modelo ISI, han sido menos afortunados, esencialmente porque el modelo ISI es un fenómeno deliberado y conducido por el Estado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, mientras que el seguro social vino a concretarse tardíamente desde antes de la finalización de ese conflicto militar. De este modo, el seguro social puede considerarse, en el mejor de los casos, concomitante al desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, sin que medie entre ambos procesos una clara relación de causa-efecto.

Finalmente, hemos explorado los efectos institucionales de la Guerra sobre la decisión del gobierno mexicano de concretizar el proyecto de seguro social luego de más de dos décadas de germinación y hemos descubierto en este acontecimiento coyuntural fundamentos institucionales de consecuencias decisivas. La Guerra constituyó una coyuntura crítica crucial: abrió la oportunidad para resolver los conflictos derivados de la Revolución y de las nacionalizaciones con los Estados Unidos; generó los elementos necesarios para continuar con un proceso de industrialización más proclive a la participación empresarial; permitió replantear

las bases de la política mexicana hasta entonces radicalizadas por el cardenismo; y, en particular, indujo el surgimiento del proyecto de unidad nacional que habría de institucionalizarse en el modelo corporativo tripartito, Estado-empresarios-trabajadores, de tan larga duración y estabilidad para el sistema político contemporáneo. En este capítulo, el Seguro Social se presentó como la gran oportunidad para el poder ejecutivo de ensayar su estrategia corporativista, de colaboración con empresarios y trabajadores, bajo el arbitraje y la autoridad indisputada del Estado.

CAPÍTULO 3

LAS COALICIONES POLÍTICAS Y EL ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL

El estudio del papel de los intereses de distintos grupos políticos y sociales en la acción social ha sido uno de los temas centrales en el análisis institucionalista en general. En su variante neoinstitucionalista histórica, dichos intereses se expresan a través de coaliciones o alianzas políticas que vienen a constituirse en un conjunto de reglas o instituciones, formales o informales, que influyen sobre los tomadores de decisiones al seleccionar determinadas políticas, dentro de una gama existente, y cuyos efectos distribucionales de poder tendrán como resultado grupos de ganadores y perdedores. Otra característica de las coaliciones políticas dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico es que esas estructuras de intereses tienden a hacer las instituciones existentes muy resistentes al cambio. Así, este es uno de los factores que pueden explicar mejor la estabilidad y la permanencia de las instituciones existentes.

El argumento neoinstitucionalista nos dice que, en la elección de una política social, el líder o tomador de decisiones actúa sobre la base de sustento que le proporcionan un conjunto de arreglos o alianzas con diferentes sectores de la sociedad que están a favor o en contra de tal o cual medida. Si una coalición es lo suficientemente poderosa para presionar al tomador de decisiones para que actúe a favor de una reforma social, por ejemplo, la nueva política social puede tener lugar, pero si, por el contrario, la coalición que está en contra de la medida logra obtener una mayor influencia sobre el líder político, entonces la nueva política social puede verse frenada o al menos obstaculizada.

Esta función negativa de las coaliciones políticas no es ajena al enfoque neoinstitucionalista. Tsebelis (1990 y 1995), según refiere Peters (1999: 55),

define una situación en la que se presenta un conflicto entre unos individuos que quieren crear e imponer una institución sobre el interés de otros porque consideran que esas reglas les otorgan mejores dividendos, mientras que esos otros individuos juegan el papel de oposición a la creación institucional porque consideran que su interés está mejor sin ella. Desde luego, esto presupone que los primeros tienen la capacidad de manipular la estructura política para actuar de ese modo, justamente como sucede con los políticos tomadores de decisiones.

Esta idea de un actor privilegiado, como lo es el representante del Estado, plantea también cierta contradicción con la posibilidad de lograr la eficiencia institucional, lo que implicaría que las instituciones por creadas por el Estado tienen la capacidad de percibir las distintas preferencias de los actores sociales y de tomar las decisiones que resulten menos inaceptables para todos, o al menos que no amenacen la legitimidad del sistema político. (Peters, 1999: 60)

Al llevar estos planteamientos al análisis de los orígenes del Seguro Social en México, nos encontramos con algunos fenómenos interesantes. El proyecto de una Ley del Seguro Social se propuso a la sociedad y al sistema político en diferentes oportunidades, en el marco de una correlación de fuerzas aparentemente favorable a la causa y, sin embargo, terminó por cancelarse o posponerse. En otro momento, lo que descubrimos es que la Ley del Seguro Social logró aprobarse como una iniciativa del poder ejecutivo, sin que mediara la presión de una coalición que la estuviera demandando; por el contrario, fue ese acto de creación institucional lo que permitió al ejecutivo ensayar un nuevo modelo de relación con las fuerzas sociales existentes con el propósito de emprender un proyecto de nación más ambicioso.

Adicionalmente, observamos que, en la coyuntura de la aprobación de la Ley y su puesta en funcionamiento, las coaliciones opuestas a la decisión tuvieron una mayor capacidad de obstaculizar la reforma, frente a la escasa influencia de las

coaliciones favorables. Para decirlo en otros términos, tratándose de la elección de una nueva política o institución social, la dinámica de la relación entre coaliciones políticas y toma de decisiones fue más significativa como oposición que como respaldo al cambio.

Colateralmente, hemos encontrado que una vez que la política social se ha aprobado e institucionalizado, las coaliciones políticas favorables a la misma han sido más influyentes lo que ha impactado el desarrollo y la evolución de la institución ya creada. Esta observación, sin embargo, no es presentada en este trabajo puesto que aquello que nos ocupa específicamente es el origen de la política social.

El enfoque neoinstitucionalista histórico no es el único en preocuparse por el impacto de las acciones de los grupos sobre las políticas sociales. Desde la perspectiva de la tradición marxista o de la teoría del conflicto, las luchas sociales y los intereses contrapuestos entre distintos actores siempre han jugado un papel fundamental en la explicación de la acción social, particularmente cuando lo que está en juego es la realización de una reforma social. Desde luego, la diferencia más importante entre los neoinstitucionalistas y esas teorías consiste en la importancia que cada enfoque le asigna a las estructuras y a los individuos o grupos. Pero teniendo presente estas diferencias, es pertinente indagar hasta qué punto las coaliciones políticas o las luchas sociales pudieron haber influido en la decisión final de aprobar el Seguro Social en México. De hecho, algunos de los estudiosos de la seguridad social en este país han intentado exponer su trayectoria, tanto en sus orígenes como en su evolución, a partir de un argumento que privilegia las luchas sociales o la lucha política en términos de insurgencia y de desarrollo de las organizaciones sociales.

Nosotros, por el contrario, trataremos de argumentar a favor de una explicación alternativa: las coaliciones políticas o, si se quiere, las luchas sociales fueron más

efectivas en sus acciones de resistencia a la creación del Seguro Social, que para propiciar la creación de esta nueva política social.

3.1 El origen del Seguro Social como resultado de las luchas político-sociales del movimiento obrero

En la historia oficial del Seguro Social, por ejemplo, se ha insistido en que fue una de las demandas más sentidas del movimiento obrero, particularmente de la CTM que, al momento de su fundación en 1936, la incluyó dentro de los principios fundamentales de su programa político-social (García Cruz, 1972).

Otro trabajo (Wahl, 1998: 5, 35, 37-39), va aún más lejos que las afirmaciones oficialistas tratando de mostrar que las luchas políticas del movimiento obrero, en términos de organización e insurgencia, condujeron no sólo a la expansión del Seguro Social, luego de su aprobación, sino que incluso fueron determinantes en su surgimiento. De acuerdo a esta tesis, las luchas políticas son útiles para explicar los momentos históricos tanto de la institucionalización como de la expansión del Estado del Bienestar en México.

En primer lugar, el modelo de luchas políticas nos recuerda que el movimiento revolucionario mexicano se nutrió de las demandas de diversos grupos de la sociedad de ese entonces para formular una idea de protección social ante los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, el retiro y el desempleo. Como coinciden los diversos estudiosos de estos temas, la militancia obrera de principios del siglo XX fue recogida en el programa político del Partido Liberal Mexicano en 1906, junto con el denominado Gran Círculo de Obreros Libres, que abogaba por una serie de reformas sociales que incluían las indemnizaciones por accidentes y un sistema de pensiones financiados por el patrón. (Wahl, 1998: 45, 49-52; Mesa- Lago, 1978: 211)

En virtud de este activismo del movimiento obrero, también se aprobaron diversas leyes al nivel local, esencialmente en términos de accidentes de trabajo, como por ejemplo la ley en el Estado de México de 1904, o la de Nuevo León en 1906.

Se dice que el movimiento revolucionario institucionalizó estas demandas en el texto de la Constitución de 1917, en distintas fracciones del Artículo 123 referidas a la previsión social y que abarcan, por un lado, las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, como responsabilidad exclusiva del patrón y, por otro, a través de seguros populares, financiados por los propios trabajadores, para cubrir las contingencias de la vejez, la muerte, el desempleo o los accidentes. En la versión original del Artículo 123, la previsión social no aparece todavía definida como una responsabilidad estatal, con carácter obligatorio, sino como resultado de la promoción realizada por los gobiernos estatales.

Con la aprobación de la Constitución, continúa esta explicación, se cerró una etapa de luchas sociales y se dio inicio a una nueva etapa en la que la institucionalización del Seguro Social pasó a convertirse en un instrumento electoral, quizás populista o demagógico, con el cual diversos partidos e individuos trataron de conseguir el respaldo del movimiento obrero. Esta manipulación de las demandas de seguridad social para fines electorales se comenzaba a observar incluso con anterioridad, desde las promesas incumplidas de reforma laboral por parte de Madero, así como en las reformas practicadas por parte de algunos gobernadores estatales que aprobaron leyes locales sobre indemnizaciones por accidentes y muerte para asegurar el respaldo de los obreros. Así sucedió en 1914 en Chihuahua, Veracruz, Jalisco y Coahuila; Hidalgo en 1915; Zacatecas en 1916.

Ya en la época post-constitucional, Obregón presentó al Congreso una iniciativa de ley del Seguro Obrero con un carácter federal y no local como venía sucediendo hasta ese entonces. De acuerdo al enfoque que le asigna un papel fundamental a

las luchas políticas, en esos años se creó una comisión para preparar un borrador de ley, en medio de un número creciente de huelgas. El seguro Obrero, estaría constituido por indemnizaciones a los trabajadores, pensiones de retiro y un seguro de vida financiados en su totalidad por el patrón, a partir del pago de un impuesto sobre la nómina. No obstante, pese a la preocupación por el creciente activismo obrero, la propuesta no prosperó, en medio de la oposición de los empresarios y sólo se recuperó más adelante, en 1928, dentro de la campaña política de Obregón para lograr su reelección, cuando se creó el Partido de la Previsión Social como sustento de su plataforma electoral. El asesinato de Obregón interrumpió el proceso¹.

Como se puede apreciar, de acuerdo a este enfoque, la idea de un Seguro Social fue el resultado de la plataforma política de los movimientos revolucionarios, después se institucionalizó como derecho social en la Constitución y, a partir de entonces, se convirtió en una suerte de instrumento electoral de la clase política para atraer el respaldo de los trabajadores quienes estaban interesados en la creación institucional de dicho seguro social.

Pero siguiendo con el recuento de los acontecimientos, desde el punto de vista de este enfoque, en la década de los años 30s el movimiento obrero se fortaleció y eso le permitió presionar para lograr la elaboración de la ley que finalmente habría de aprobarse en 1943. Para ello, se creó una nueva coalición entre los obreros y otros segmentos de la sociedad, a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Una de las primeras acciones del PNR fue la de apoyar el proyecto de Obregón, lo que vino a sumarse a otros dos grandes logros

¹ Independientemente de la asociación empírica entre el número de huelgas de ese período y la presentación del proyecto de seguro obrero, no está claro, según este enfoque, si Obregón elaboró su propuesta como respuesta a la creciente militancia del movimiento obrero, como resultado de una alianza con éste, o si se trató siempre de una promesa demagógica. No queda duda, en cambio, que la aprobación del seguro obrero tuvo una significación política muy importante para el caudillo desde su primer período de gobierno y a lo largo de los próximos años que habrían de concluir con su muerte.

político-sociales: la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y la nominación de Cárdenas como candidato a la presidencia.

En el primer Plan Sexenal del PNR, para 1934-1940, se señaló como uno de sus objetivos principales la aprobación de la ley del Seguro Social, propósito que parecía perseguir el Presidente Cárdenas al crear una comisión redactora de la ley, con la participación del Departamento de Trabajo, el Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Economía.

Adicionalmente al papel que jugó en su momento el PNR, el compromiso de Cárdenas con la aprobación de la Ley del Seguro Social se podría explicar como resultado de la unificación del movimiento obrero alrededor de la CTM, recién creada en 1936, que había señalado como uno de los principios más importantes de su programa la aprobación de un seguro que incluyera la salud, las pensiones de retiro y las indemnizaciones por incapacidad, muerte y desempleo. Desde el punto de vista del contexto internacional, hacia 1934 ya se dejaban sentir las presiones sobre el gobierno mexicano de parte de organismos como la Primera Conferencia de Estados Americanos, para que creara un sistema de seguridad social, tomando en consideración que otros países latinoamericanos como Chile, Argentina y Brasil contaban ya con sus respectivos sistemas nacionales.

Sin embargo, y a pesar de que los condicionantes nacionales e internacionales eran favorables a la ley, ésta no se aprobó a fin de cuentas. Formalmente, el Congreso regresó sin aprobar el proyecto de ley al ejecutivo, argumentándose que carecía de un análisis actuarial suficientemente, aunque, en realidad, el postergamiento de la ley obedeció al intento de Cárdenas por frenar la hostilidad empresarial suscitada por la expropiación petrolera. (Wahl, 1998: 53-55)

Luego de este nuevo retraso, el gobierno de Ávila Camacho aprobó finalmente la ley y puso en funcionamiento el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El

Seguro Social así creado incluyó las pensiones por vejez, incapacidad y muerte; y también un sistema de indemnizaciones en el que el IMSS obtuvo la autoridad exclusiva para recolectar las cuotas patronales y distribuirlas entre los trabajadores afectados o sus familias, sustituyendo a las compañías aseguradoras previamente existentes. (Wahl, 1978: 55-56).

Como en ocasiones anteriores, la aprobación de la Ley y sobre todo el inicio de actividades del IMSS, suscitaron la oposición de una coalición antagonista a la reforma social. En este bando se colocaron, en primer término, la CONCAMIN y la COPARMEX, pero particularmente la primera que siguió la estrategia inicial de tratar de influir directamente en el Presidente Ávila Camacho y en el Congreso. En una segunda etapa, la estrategia patronal se dirigió hacia la utilización de los periódicos más influyentes para tratar de desacreditar la nueva Ley, con lo que este sector patronal de la prensa escrita también se sumó a la crítica empresarial. El objeto de su crítica era el supuesto carácter socialista de la medida y el aparente efecto negativo de las cuotas sobre la marcha de los negocios.

A los opositores tradicionales, ahora se sumaron al rechazo algunas grandes empresas, aunque por razones diferentes. Para estas, la creación del IMSS significaba una doble contribución porque ya contaban con esquemas previsionales a los cuales se sumarían ahora las nuevas cuotas obligatorias. Otro argumento para atacar al IMSS consistió en tratar de descalificarlo por la supuesta falta de calidad de sus servicios médicos.

Los más afectados por el seguro social fueron las compañías aseguradoras que se convertían en organizaciones prácticamente superfluas. Al igual que las corporaciones patronales mencionadas, estas compañías trataron de influir directamente en Ávila Camacho y después terminaron por realizar acciones legales para demandar el amparo contra la Ley. Su argumento básico fue que el nuevo

sistema de seguridad social creaba un monopolio estatal contrario a la libre competencia.

Otro integrante más de la coalición opositora lo fue un sector médico que veía amenazado el ejercicio liberal de su profesión, por lo que secundó las críticas de los otros sectores².

Ninguna de las objeciones o de los actos de resistencia logró detener la aprobación de la Ley, ni la creación del IMSS, pero la resistencia de los empresarios iría cobrando fuerza más adelante para influir en el rezago del IMSS para darle cobertura universal a toda la población.

La coalición opositora también incluía a otras fuerzas sociales pertenecientes a la clase trabajadora, como las cooperativas y los sectores disidentes del movimiento obrero oficial. Aún así, pese al conjunto de actores que se resistieron a la creación del Seguro Social, la ley fue finalmente aprobada y el IMSS inició sus funciones como había sido previsto por el poder ejecutivo (Wahl, 1998: 57-59).

Como se ve, el recuento de los acontecimientos que hace este enfoque conduce a conclusiones opuestas a su propia argumentación: luego de los proyectos obregonistas de seguro social, el movimiento obrero tomó fuerza durante toda la década de los 30s hasta llegar al sexenio cardenista en que alcanzó su mayor acumulación de poder, en alianza con el poder ejecutivo. Sin embargo, la Ley del Seguro Social elaborada por el gobierno de Cárdenas no se aprobó, aparentemente por el creciente descontento entre el sector patronal con las reformas cardenistas. Por lo que sería hasta el inicio de los años 40s cuando se aprobara finalmente la legislación, paradójicamente en medio de la oposición de distintos sectores

² Como se señala en otras fuentes, el sector médico fue modificando su oposición inicial por otra actitud en la que pretendía integrarse al Consejo Técnico del IMSS, junto con la representación tripartita oficial. En este propósito tampoco tuvieron éxito.

empresariales así como por parte del movimiento obrero anti-oficialista. En otros términos, lo que muestra el enfoque de las luchas políticas es que cuando el movimiento obrero tuvo su mayor nivel de actividad y de influencia sobre el ejecutivo, la ley del Seguro Social no se aprobó y que, por el contrario, cuando más fuerte era la coalición opositora al Seguro Social, éste terminó aprobándose e institucionalizándose.

Cabe destacar, incluso, que la supuesta coalición favorable al Seguro Social y que fuera el sustento político del gobierno de Cárdenas (el nuevo PRM, en lo general y la CTM, en lo particular) dejó de existir como tal en el inicio del sexenio de Manuel Ávila Camacho. El nuevo Presidente realizó diversas maniobras para debilitar a las fuerzas políticas heredadas del gobierno anterior con el propósito de construirse su propia base de apoyo, lo que desembocó en la modificación de la representación sectorial en el partido oficial, en la lealtad de los representantes políticos en las Cámaras y en la recomposición de los liderazgos dentro de la CTM y de las corporaciones patronales (Medina, 1978).

Así, atendiendo a la evolución de los hechos que llevaron a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 y a la puesta en funcionamiento del IMSS en 1944, puede observarse que se trató de un proceso dudosamente vinculado con el efecto de las luchas obreras y sí, en cambio, fuertemente asociado a los intereses estratégicos del poder ejecutivo. Son estas las razones por las que otros autores (Spalding, 1978: 72) le confieren un mayor peso a una explicación centrada en el Estado y en las élites políticas como la causa explicativa del desarrollo de la política de bienestar en México.

3.2 El origen del Seguro Social como resultado de un “pacto de dominación”.

Una variante del enfoque basado en las luchas políticas como causa de la creación de las políticas sociales, ha sido elaborada a partir del concepto denominado “pacto de dominación”. El argumento central es que los llamados grupos subalternos de este país fueron co-responsables del sistema autoritario que se creó en México, al establecer una relación peculiar con el Estado: primero se confrontaban con él, amenazando la estabilidad del régimen, y a cambio de ello el Estado les otorgaba alguna reforma social para disuadirlos o compensarlos por su aceptación a este tipo de arreglo. El pacto de dominación también se define, en términos temporales, como la sucesión de períodos de crisis política-ruptura parcial de los mecanismos institucionales-concesiones o reformas sociales. De esta secuencia surgen las reformas sociales que sirven de base para re-institucionalizar el compromiso entre el Estado y esas clases subalternas. (Brachet-Márquez, 1996: 12-13, 17, 20-21, 54-56, 58- 59)

Desde el punto de vista metodológico, para validar el concepto en cuestión habría que encontrar, en el momento de la aprobación de una reforma o política social, 1) movilizaciones obreras previas; o, en caso contrario, 2) acciones obreras que no culminaran en reformas sociales; o, 3) reformas sociales sin acciones obreras previas. El seguro social, el reparto de utilidades y la vivienda satisfacen la primera hipótesis, según la autora. Esta lógica de la explicación debe observarse incluso durante los procesos históricos que llevan a los antecedentes de las políticas sociales, a su posposición o a su fracaso; el seguro social sería un ejemplo de esta discontinuidad. “Las políticas adoptadas, por tanto, deben ser vistas como sobrevivientes de largas listas de proposiciones no expresadas o rechazadas”. (Brachet-Márquez , 1996: 23-24, 26-27)

Esta última observación puede parecer relevante para su autora porque las reformas sociales que le interesan, como el Seguro Social, llegaron después de la etapa de grandes movilizaciones populares de los años revolucionarios y de finales de los 30's, pero aún así las considera como resultado de "luchas desde abajo", oponiéndose a las visiones "desde arriba" de las reformas sociales que las ven como decisiones verticales y autoritarias de un Estado omnipresente que actúa de manera hiper-racional. (Brachet-Márquez , 1996: 35-36, 40-45, 46-49)

El argumento base para refutar estas tesis estatistas sobre el origen de las reformas sociales, podría sintetizarse diciendo que si el Estado requiere de reformas sociales para lograr mantener su legitimidad es porque esta se encuentra amenazada de alguna manera, en determinados momentos históricos, por una disidencia. Para evitar que los elementos disidentes se difundan entre la sociedad, se echa mano de las políticas sociales. Específicamente, la Constitución del 17 proporcionó la base retórica para esta forma de aplacamiento político-social. Así, el pacto de dominación presupone la relación entre Estado-movimiento obrero oficial-disidencia. Cuando esta última alcanza cierto grado de desarrollo, entonces se presenta el fenómeno de reconfiguración de la legitimidad del Estado: la dirigencia oficial se convierte en una pieza central para lograr el apaciguamiento de la disidencia; el Estado le concede reformas de beneficio para las bases de tal forma que se logre evitar la diseminación del movimiento disidente. (Brachet-Márquez, 1996: 52-53, 60)

Así, con base en la tesis del llamado "pacto de dominación", la historia actual de las políticas sociales podría periodizarse del siguiente modo. Todo inicia con el pacto porfirista que consistió en un acuerdo tácito con el capital extranjero al que se le cedió la explotación de los recursos minerales del país, a cambio de los ingresos tributarios que le significaba al Estado. La Revolución tuvo como objetivo establecer un nuevo pacto a partir de otros actores: el Estado revolucionario y su papel como árbitro de los conflictos entre capital y trabajo. El pacto partidista

también incluyó a los hacendados que se beneficiaron de la agricultura exportadora de bienes como el azúcar, henequén, algodón, hule, café y ganado. Lo que llevó al aplastamiento y despojo del campesinado, que para ese entonces representaba alrededor del 70% de la población. En esta conformación había apenas una muy pequeña burguesía nacional industrial y comercial. (Brachet-Márquez, 1996: 65-66, 68)

Después habría una etapa constitucionalista (1911-1920) dividida en diversos episodios. Primero, hay una etapa fallida en el gobierno de Madero en donde obreros y campesinos no lograron armar una alianza: en 1910 había unos 195 mil obreros contra 11 millones de campesinos; y al interior de los obreros había también grandes diferencias entre los cooperativistas y mutualistas (de carácter católico) frente a los sindicalistas y anarquistas anticlericales. Los campesinos asumían una posición tradicionalista ante la injusticia y la explotación, mientras que los obreros apelaban a Constitución de 1857. Madero finalmente reinstauró la vigencia de la Constitución y así abrió la puerta al fortalecimiento del movimiento obrero en su relación con el capital. Como resultado, afloraron las reivindicaciones laborales de los obreros (jornada laboral, salarios) y también se incrementó el número de huelgas. En este marco, Madero intentó influir sobre los conflictos entre capital y trabajo a través de la creación de un Departamento de Trabajo el que, no obstante, no logró su cometido. El tema de la seguridad social apareció en este período teniendo como antecedente las leyes laborales de Nuevo León y el Estado de México en materia de accidentes de trabajo, en los que se había presentado el binomio movilización-represión durante el período de 1905-1906. (Brachet-Márquez, 1996: 69-70, 74, 75, 76, 77)

Durante el gobierno de Carranza, se realizaron intentos por atender las demandas laborales de los obreros en materia de jornada laboral y salarios, pero sus acciones fueron insuficientes, por lo que se presentó un nuevo conflicto entre su gobierno y el movimiento obrero (Casa del Obrero Mundial). Para 1916 se estaba formando la

Federación de los Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF) con 18 de los 36 sindicatos afiliados a la COM, que su vez dio lugar a la primera organización sindical nacional, la Confederación del Trabajo de la Región Mexicana (CTRM) que retomó la lucha contra los empresarios alrededor de la reducción de la jornada y la defensa del salario. En la Constitución de 1917, finalmente, se logró el mayor avance jurídico, a pesar de la resistencia carrancista, con una nueva legislación laboral que incluía el Artículo 123; la nueva Constitución significaba la legalización de las conquistas laborales obtenidas por las luchas anteriores, pero sus disposiciones más avanzadas no se concretaron. Habría que esperar “nuevas confrontaciones que las pusieran sobre la mesa”. (Brachet-Márquez, 1996: 80-84)

En 1919, Carranza dejó el poder y se inició el conflicto armado que llevaría a Obregón a la Presidencia de la República, jugando un papel importante el movimiento obrero a través de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) que ostentó el monopolio de la representación obrera. Esta organización, además, creó el Partido Laborista Mexicano que apoyó a Obregón en su campaña presidencial. Con la llegada de este al poder, se abre una nueva etapa de 1920-1932 que se denomina “los sonorenses”, y cuya característica más importante es el esfuerzo por fortalecer y centralizar el poder del Estado revolucionario. (Brachet-Márquez, 1996: 85)

El nuevo Estado trató de controlar a los trabajadores a través de la CROM pero no lo logró porque las disidencias de derecha e izquierda se mantuvieron alejadas de ella, comportándose de manera muy activa con demandas como la jornada laboral de 8 horas o el seguro contra enfermedades y accidentes de trabajo. En este período también se verificó un incremento en el número de huelgas. El gobierno de Obregón trataba de intervenir en estos conflictos, arbitrándolos, y después reprimiéndolos, sobre todo al final del cuatrienio. De acuerdo al concepto de “pacto de dominación”, el Seguro Obrero de Obregón de 1921 debería responder a los intentos del Presidente por controlar el movimiento disidente. Esto no sucedió

así, pero aunque la seguridad social no sobresalía entre las reivindicaciones obreras oficiales o disidentes, Brachet-Márquez (1996: 87-92) supone que esta medida debió ser del interés para las bases militantes, pues de otro modo no se explicaría lo que llevó a su formulación.

Este primer episodio de la historia del Seguro Social, ya revela la dificultad para sostener la tesis del llamado "pacto de dominación". En primer lugar, porque no existe ninguna evidencia de que el Seguro Obrero de Obregón fuera popular ya sea entre las bases disidentes u oficialistas; lo que se debatía en esa época, desde el punto de vista del movimiento obrero, era la posibilidad de obtener reformas legales sobre enfermedades y accidentes de trabajo a nivel estatal o regional y la posibilidad de establecer estas conquistas como referencia para las luchas en el resto del país. En segundo, porque el Seguro Obrero, lejos de suponer un intento de apaciguamiento del movimiento obrero, fue una iniciativa con la que Obregón trató de imponer al nuevo Estado revolucionario como árbitro de los conflictos que se suscitaban entre capital y trabajo (y no sólo con el trabajo como piensa la autora), dándole a este tipo de reivindicaciones un carácter federal y estatal tutelado por el Estado, al que se oponían trabajadores y empresarios. En tercero, porque el Seguro Obrero no se rechazó por el desinterés presidencial, sino por el conflicto entre Obregón y el Congreso, cuyos líderes querían influir mucho más en los actos de gobierno, aludiendo a su papel como sustento de la candidatura de Obregón; de hecho, este retomó el tema de la seguridad social en su campaña reeleccionista de 1927-28.

No obstante la falta de sustento histórico, Brachet-Márquez (1996: 98, 101) sostiene que también la estrategia posterior de Obregón de crear el Partido del Seguro Social en la campaña reeleccionista de 1927, debió seguir el mismo patrón: no fue una reivindicación de la CROM, pero debió ser de importancia para las bases, aunque no existan elementos empíricos que así lo demuestren. Y así sucesivamente, se dice que la presentación de una iniciativa de seguro social en

1928, como parte del proyecto de Código Federal del Trabajo, debió ser una estrategia para atraer a las bases hacia el control del Estado más allá de los intereses de la CROM. La propuesta fue rechazada de nueva cuenta como resultado de la negativa empresarial y no obstante una convención obrero-patronal en el año de 1928. Este fenómeno se repitió nuevamente en 1932 dentro del gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en donde adicionalmente se realizó el Primer Congreso de Derechos Industriales de donde surgió la propuesta de F. Bach y Adolfo Zamora, que serviría de base para los proyectos subsiguientes. En ningún caso, se ofrecen evidencias que sugieran el desarrollo de luchas políticas que ameritaran el apaciguamiento del Estado con reformas sociales que, de cualquier forma, no se lograron en esos momentos.

Durante el siguiente período, ya en el cardenismo, se modificaron los términos del “pacto de dominación”. Para mantener la alianza o control del movimiento obrero, se permitió la legalización de la militancia obrera y se le benefició con un mayor gasto público social y otras reformas en el campo. La seguridad social fue pospuesta de nueva cuenta por diversas razones: porque los trabajadores y los patronos no estaban interesados en la modalidad que les ofrecía el Estado; porque los empresarios esperaban primeramente una moderación de la militancia obrera; y, porque el movimiento obrero, sobre todo el más radical, prefería una seguridad social emanada de los contratos colectivos y no de la intervención del Estado. (Brachet-Márquez, 1996: 105-107)

Pero los hechos tampoco corroboran esta interpretación, la decisión de retirar la iniciativa de ley del Seguro Social fue tomada por el propio Cárdenas, formalmente porque el Congreso arguyó que el proyecto carecía de un estudio actuarial suficiente y extraoficialmente (como se verá más adelante) porque Cárdenas así lo consideró conveniente en el contexto del conflicto provocado por la expropiación petrolera, asunto que revestía para el Presidente una mayor prioridad que la creación de la seguridad social. De hecho, como la autora en cuestión lo reconoce,

la crisis de finales del sexenio cardenista llevó a la encrucijada de tener que elegir por continuar con las reivindicaciones obreras o bien restaurar la confianza patronal (Brachet-Márquez , 1995: 117). La decisión final la tomó el Presidente de la República, más como resultado de la resistencia empresarial que como producto de la disidencia obrera.

Independientemente de la interpretación de las razones que llevaron al aplazamiento de la aprobación de la Ley del Seguro Social de Cárdenas, es un hecho indisputable que la aprobación final en el año de 1943, se verificó en el marco de un gobierno que tenía como uno de sus propósitos la moderación de las reformas cardenistas, un sexenio en el que difícilmente podría argumentarse el desarrollo de un fuerte activismo obrero disidente.

Pese a ello, la tesis del llamado “pacto de dominación” así cree entenderlo: el Seguro Social surgió como resultado de un cambio de estrategia gubernamental hacia los obreros que desconfiaban y desertaban cada vez más de la CTM: se impulsó una nueva legislación laboral y la Ley del Seguro Social, la que incluso fue bien vista por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 en Santiago de Chile. Se nos dice que con Ávila Camacho el movimiento obrero obtuvo una victoria con la constitución del Pacto de Unidad Obrera porque le dio el liderazgo a la CTM y porque fue el origen del tripartismo, en el que el movimiento obrero participaría junto con el capital en una Comisión Nacional Tripartita, para examinar los niveles adecuados de ganancias y salarios (Brachet-Márquez, 1996: 123-129).

Los hechos nos señalan, sin embargo, que ese pacto no fue impulsado por el movimiento obrero, sino por el poder ejecutivo y que su objetivo expreso era el de contener la efervescencia en la base; más aún, en realidad fracasó porque los empresarios no aceptaron formar parte del acuerdo y porque se mantuvo particularmente elevado el número de huelgas a la par que la inflación. En cuanto

a las Comisiones Nacionales Tripartitas, también fracasaron, puesto que no lograron ponerse en funcionamiento. Sería hasta más adelante, mediante una nueva estrategia hacia el sector empresarial, en el final del sexenio avilacamachista, cuando se habría de consolidar un nuevo Pacto Obrero-Industrial en 1945. Así, no está claro de qué manera el Seguro Social podría representar una concesión al movimiento obrero oficial para desarticular a la disidencia. Las reformas a la Ley Federal del Trabajo que llevaron a la firma del Pacto de Unidad Obrera no fueron aceptadas sino por la CTM, por la manera como restringían el derecho de huelga, y el Seguro Social en esos momentos no era una demanda ni siquiera latente dentro de la disidencia la que, de hecho, combatió en las calles contra esta medida que ellos consideraban expropiatoria de sus ingresos. Una versión mucho más plausible del significado de estos acontecimientos es la que nos dice que se trató de una gran concesión del gobierno a la CTM, justamente por haber aceptado el control gubernamental de las demandas obreras, en contra de la disidencia. (Medina, 1978: 178-184)

En nuestra opinión, la debilidad de la tesis del “pacto de dominación” consiste en que visualiza este tipo de arreglo como un modelo de relación entre Estado-movimiento obrero oficial-disidencia, cuando en realidad se trató de un modelo de legitimidad y toma de decisiones basado en la relación Estado-movimiento obrero-empresarios. Las reformas sociales fueron concesiones a los trabajadores a partir de dos consideraciones por parte del Estado revolucionario: primero, que constituyeran parte de las reivindicaciones revolucionarias, en las que la clase política de esos años seguía creyendo (Hodges y Ross, 2002); y, segundo, que las políticas sociales tuvieran un carácter estatal, federal y tripartito para garantizar el predominio y el control del Estado. El Seguro Social fue la primera y más importante reforma social con estas características. Esta interpretación implica que la centralidad de los procesos que llevaron a la creación del Seguro Social no recayó en las luchas que se desarrollaron “desde abajo”, sino en la acción y en la iniciativa del Estado.

3.3 Las coaliciones políticas y el Seguro Social desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica.

Para el enfoque neoinstitucionalista histórico, las coaliciones políticas son instituciones formales e informales que condicionan o restringen la acción de los tomadores de decisiones al momento de crear una política social. Esta relación estructura-individuo se desarrolla a través de un juego o interacción entre distintos intereses y cálculos estratégicos que desemboca en la preservación o en la transformación de una política social. No obstante que los representantes del Estado actúan sobre la base de sus propios intereses, también lo hacen como un actor privilegiado que tiene la capacidad de imponer las reglas de juego y de presentarlas como una forma de lograr el bienestar social.

En este marco, para tratar de entender hasta donde las coaliciones políticas fueron o no un factor institucional relevante para la creación del Seguro Social en México, hemos optado por un análisis comparativo de tres etapas fundamentales en la historia de la seguridad social: el proyecto de Ley de Seguro Obrero de Álvaro Obregón, en 1921; el proyecto de Ley de Seguros Sociales del gobierno de Lázaro Cárdenas; y, la aprobación de la Ley del Seguro Social e inicio de actividades del IMSS en el sexenio de Manuel Ávila Camacho. Como se ha mencionado, hubo otros intentos e iniciativas para darle materialidad al Seguro Social en el intervalo que existe entre el gobierno de Obregón y de Cárdenas, pero los intentos más importantes correspondieron a esos dos gobiernos, antes de la aprobación de la Ley en 1943.

Indudablemente, el sello político de los gobiernos revolucionarios a partir de 1920 se distinguió por los repetidos intentos del Estado mexicano por establecer un modelo de resolución de conflictos entre el movimiento obrero y los empresarios, sustentado en el arbitraje gubernamental, sobre la base de los diversos intentos de impulsar el crecimiento industrial en nuestro país. En efecto, el cambio socio-

económico más importante para el desarrollo nacional fue el proceso de modernización e industrialización que estaba teniendo lugar al final del siglo XIX y principios del siglo XX. Este fenómeno se expresó en un proceso de expansión económica y en el surgimiento de nuevas clases sociales, como la clase obrera y ese grupo heterogéneo conocido como clases medias. Una primera ruptura o tensión significativa ocurrió entre la oligarquía tradicional y las clases medias que estaban interesadas en transformar el Estado liberal por un Estado más activo e intervencionista en lo económico y lo social. Y otra se refiere a los conflictos entre patrones y trabajadores en los sectores industrial y comercial. El resultado fue la imperiosa necesidad de institucionalizar ciertos mecanismos de resolución de esas disputas, lo que significaba la legalización del movimiento obrero y el establecimiento de una ley laboral que definiera con claridad y certidumbre los términos de un sistema de relaciones laborales. (Collier, 1992: 3-4)

Pero esta tendencia en las relaciones entre capital y trabajo no se pudo concretar en esas primeras dos décadas, entre otras razones porque las clases que le darían sustento a ese modelo de relación corporativa con el Estado aún no estaban plenamente conformadas.

Por su parte, la sociedad mexicana de los años 20s todavía era fundamentalmente agrícola, la clase media urbana, la burocracia y los industriales eran todavía grupos secundarios. El poder del ejército al nivel regional era decisivo en la vida política; el Estado jugaba un papel mínimo. En ese contexto, el grupo sonoreño introdujo la táctica consistente en el establecimiento de una alianza con el movimiento obrero y los agraristas. Su estrategia se dirigió hacia la agricultura en gran escala, el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transporte, la ampliación del sistema educativo, la profesionalización y reducción del poder militar, junto con los regionalismos y el intento de dar a la política un enfoque corporativo. (Carr, 1982: 129-130)

Con Cárdenas, ya en la década de los 30's, se impulsó de manera muy importante la industrialización, es de notar que entre 1934 y 1940 el Producto Nacional Manufacturero aumentó más del 30%. La manufactura creció a una tasa anual del 17% al principio de los 30's y al final de la década continuaba creciendo a una tasa del 8%. El peso de la manufactura con relación al PIB pasó del 14.8% en 1935 al 16.7% en 1940. No obstante, en esos años el empresariado mexicano distaba todavía de reflejar el desarrollo industrial de los años siguientes, las relaciones entre el gobierno de Cárdenas se desarrollaron fundamentalmente a través de la CONCAMIN y CONCANACO (creadas durante el gobierno de Carranza), la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM) fundada en 1928 y la COPARMEX formada en 1929. (Hamilton, 1983: 172-182)

Por su parte, en esta época tampoco podría hablarse de un movimiento obrero industrial tan importante. Para darnos una idea del peso relativo de la clase trabajadora en los años del cardenismo, cabe subrayar que era fundamentalmente una fuerza de trabajo rural. En 1930 se estimaba una población trabajadora en el orden de los 5.1 millones de los cuales 3.6 millones eran campesinos o trabajadores rurales. Por su parte, la fuerza de trabajo industrial-urbana era incluso menor que en el porfiriato, aproximadamente unos 773 mil trabajadores en el sector industrial (manufactura, minería, energía eléctrica, construcción) y otros 750 mil en los servicios (servicio doméstico, pequeño comercio, comercio, transportes y gobierno). En esos años, Los sectores más poderosos de la clase trabajadora eran los obreros de las industrias que se encontraban controladas por el capital extranjero: los ferrocarriles (47 mil), mineros (50 mil), petroleros (15 mil) y del sector eléctrico (17 mil). Los obreros industriales eran unos 600 mil vinculados con la manufactura, pero más o menos la mitad eran artesanos o trabajaban en pequeños talleres; de todos ellos, destaca el sector propiamente industrial que se concentraba en la industria textil de Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Por esa razón ninguna de las confederaciones nacionales de la época era particularmente fuerte (CROM, CGT) aunque en el cardenismo se fueron

fortaleciendo a través del surgimiento de nuevas centrales como la CGOCCM y después, desde luego, con la formación de la CTM. (Hamilton, 1983: 108-112)

El país que recibió Ávila Camacho era esencialmente rural pero con un desarrollo importante de la población en actividades urbanas e industriales (Spalding, 1978). En 1940 el 20% de la población vivía en las ciudades y un 34.6% se dedicaba a actividades no rurales. El 30% del PIB lo generaba el sector industrial, con tasas de crecimiento que ya eran importantes, y el 14% de la PEA estaba ubicada en la industria. Niblo (1995) señala, por su parte, que en el México de los 40's había 20 millones de habitantes, de los cuales 13.5 vivían en el campo y sólo 750,000 laboraban en las minas, la manufactura, el comercio y el transporte. Aproximadamente el 5% del empleo se ubicaba en la manufactura, frente al 25% en los Estados Unidos, pero el 23% del PIB ya era generado por la industria. En otras palabras, el avance industrial de México antes del gobierno de Ávila Camacho no parece ser tan importante como se pensaba y aún ya en los años siguientes no había logrado alcanzar un grado de desarrollo tan significativo.

3.3.1 El proyecto de Seguro Obrero de Obregón

El gobierno de Obregón y, en general, de los caudillos del norte podría explicarse como la llegada al poder de una pequeña burguesía ranchera, en medio de un vacío de poder provocado por la crisis del movimiento constitucionalista encabezado por Carranza y por la incapacidad de otras fuerzas sociales para llenar ese vacío. El movimiento campesino había sido derrotado militarmente por el gobierno carrancista, la burguesía terrateniente, también de corte carrancista, no podía establecer una alianza con otras fuerzas sociales como el movimiento obrero y éste no tenía el grado de madurez, al igual que la pequeña burguesía industrial, como para generar por sí mismos un proyecto propio. Más improbable aún era el retorno a una estabilidad basada en la alianza con la oligarquía porfirista que subsistía.

Así, en esta suerte de bonapartismo posrevolucionario en donde los todos los caudillos militares trataban de consolidar su poder local o nacional, esa pequeña burguesía ranchera llegó al poder apoyándose en el ejército revolucionario y en el movimiento obrero. Sin embargo, es importante notar que el poder económico, social e ideológico del antiguo régimen aún permanecía intocado. (Tamayo, 1987: 16-17)

Al interior de la clase política, Obregón llegó a la Presidencia con el apoyo del Partido Liberal Constitucionalista, así como de diversos diputados y senadores; y ya desde el gobierno de Carranza contaba con el respaldo de Plutarco Elías Calles, entonces Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, así como de diversos empleados públicos, subsecretarios y embajadores; asimismo, contaba con la simpatía de la mayoría de los jefes militares (Matute, 1988: 65)³.

En ese contexto, el grupo sonorenses introdujo una nueva táctica consistente en el establecimiento de una alianza con el movimiento obrero (y también con los agraristas), en vez de tratar de conservar el poder con el recurso único al poder militar acumulado (Carr, 1982: 129-130).

Así, encontramos durante ese período un conjunto de actores políticos y económicos que van a establecer con Obregón una relación de alianzas y oposiciones, según sus propios intereses estratégicos. En primer lugar, destaca el establecimiento inmediato de una coalición política entre el jefe del gobierno nacional y el movimiento obrero representado por la CROM. En segundo lugar, aparecen diversos sectores empresariales con grandes diferencias, los grupos patronales tradicionales (banqueros y comerciantes, fundamentalmente) y una

³ Es importante destacar que en ese entonces la política dentro de la sociedad mexicana no se ejercía ni en los partidos, ni en las cámaras, ni mucho menos en el ámbito de la opinión pública. Los problemas del poder se dirimían con la fuerza militar de los distintos jefes revolucionarios (Matute, 1988: 189).

burguesía industrial incipiente. Finalmente, tenemos a la clase política del momento representada por el resto de los caudillos nacionales y regionales, junto con los actores políticos pertenecientes a los partidos políticos y a las Cámaras⁴.

Como se dijo más arriba, el grupo del norte introdujo una importante innovación en el modo de hacer política al establecer una alianza con el movimiento obrero, a diferencia de Carranza que no lo había considerado necesario ni relevante. Pero ese mismo hecho explica que los líderes de las organizaciones obreras no formaran parte de la clase política. La CROM no era numéricamente muy importante en 1919, pero sí era en cambio la única organización o central obrera nacionalmente organizada.

Quizás, por esa razón, cuando se celebró el pacto del 6 de agosto de 1919 entre la CROM (Luis N. Morones, Celestino Gasca, Samuel O. Yúdico) y Obregón para apoyar su candidatura a la presidencia, la organización obrera solicitó, como parte del intercambio, un ministerio independiente del trabajo ocupado por un cromista, un titular en la Secretaría de Agricultura y Fomento, y el libre acceso a las autoridades responsables de los asuntos concernientes a los trabajadores. Esta alianza se corroboró más adelante en el segundo congreso de la CROM en Zacatecas en donde los líderes de la central hicieron público su respaldo a Obregón, en presencia de otras figuras obregonistas como el gobernador Enrique Estrada, los generales Francisco Serrano y Jesús M. Garza, y Emilio Portes Gil quien era en ese entonces un político influyente de Tamaulipas (Matute, 1988: 66-68, 74). Podemos decir, entonces, que uno de los intereses estratégicos de la organización obrera más importante de la época tenía que ver más que nada con su incorporación a la clase política gobernante.

⁴ Dentro de los actores sociales de la sociedad mexicana habría que considerar a los grupos de terratenientes que habían mantenido su poder económico gracias a su alianza con el carrancismo y también habría que tomar en cuenta al sector campesino. No los consideramos en este análisis porque su vinculación con el proyecto de seguro obrero es poco relevante.

Desde el punto de vista del movimiento obrero en su conjunto, la base de esa alianza se estableció en el compromiso de reglamentar el Artículo 123 constitucional, que materializaba las conquistas alcanzadas por los trabajadores al término de la Revolución. Como contraparte, Obregón esperaba lograr el reconocimiento del carácter arbitral del Estado en las demandas y los conflictos que emanaban de la nueva sociedad mexicana (Tamayo, 1987: 18). Hasta qué punto esta demanda obrera era representativa de la totalidad del movimiento obrero es una cuestión que habremos de explorar más adelante, porque la situación de la legislación laboral en los distintos Estados de la República mostraba grandes diferencias que se reflejaban en avances e intereses diversificados.

Para desgracia de los líderes de la CROM, el pacto con Obregón no desembocó en la creación de una Secretaría del Trabajo, ni en el nombramiento esperado de un líder de esa organización en la Secretaría de Agricultura. En lugar de ello, la CROM obtuvo el gobierno del Distrito Federal, para Celestino Gasca, y el Departamento de Establecimientos Fabriles de la Industria Militar, para Luis N. Morones. Hubo también algunos nombramientos menores para algunos otros líderes obreros y una serie de prebendas laborales como la deducción obligatoria de las cuotas sindicales y la sindicalización obligatoria de los trabajadores de diversas industrias. Asimismo, las organizaciones obreras opuestas a la CROM, como la CGT, no fueron partícipes de los beneficios entregados por el gobierno e incluso fueron castigadas al tratar de enfrentarse a ella (Carr, 1982: 133-138)⁵.

⁵ Los nombramientos de los líderes de la CROM se obtuvieron desde el interinato de Adolfo de la Huerta, pero de cualquier forma significaron un avance para los líderes obreros que además establecieron nuevas alianzas, ahora con Calles, quien se convirtió en su protector militar ante los riesgos de represión resultantes de su participación en diversas acciones laborales de huelga o de solidaridad con los trabajadores en diversas regiones del país. Es de notar que a pesar de la alianza, el activismo obrero de esos primeros meses tuvo un desenlace que, aparentemente, debilitó los vínculos entre el movimiento obrero y Obregón. El 26 de septiembre de 1920, la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, miembro de la CROM, marcharon al zócalo para demandar la reglamentación de los artículos 27 y 23 constitucionales, algunos de los trabajadores penetraron hasta el Palacio Nacional e hicieron ondear la bandera rojinegra en el astabandera, lo cual provocó la indignación de Obregón. La coalición original, todavía en el interinato delahuertista, parecía debilitarse, al tiempo que se fortalecía la alianza Calles-movimiento obrero (Matute, 1988:166-170).

En el contexto de las relaciones de poder entre las distintas fuerzas políticas, el poder del ejército no era contestado por ninguna otra organización, los partidos políticos (Partido Liberal Constitucionalista, Partido Laborista, Partido Nacional Agrario) eran creados por la necesidad del poder presidencial, para luego desaparecer del escenario político. Por ello, el poder de la CROM, sobre todo dentro de la Ciudad de México, era central en el fortalecimiento del poder estatal, sea para la defensa del régimen revolucionario, como sucedió entre 1921 y 1924, o para enfrentar el poder inusitadamente independiente del Congreso (Carr, 1982: 138).

En efecto, un dato muy importante a destacar, es que Obregón no contaba con el control del Congreso, el que gozaba de un importante margen de independencia, a pesar de que el grupo mayoritario, representado por el Partido Liberal Constitucionalista le había apoyado en su camino a la presidencia (Collado Herrera, 1995: 33). Como veremos, la Cámara de Diputados vino a jugar un papel fundamental en el destino del proyecto de Ley del Seguro Obrero, porque su grado de autonomía con relación al poder ejecutivo se combinó con los intereses de otros representantes de la clase política que no pertenecían a las huestes obregonistas y porque los representantes de los trabajadores y campesinos estaban interesados o comprometidos con la política regional, más que con los problemas nacionales, o bien porque expresaban posiciones radicalizadas provenientes, justamente, de la diversidad política y laboral en distintas regiones del país.

En esta época, todavía, la clase patronal dominante era la que provenía del antiguo régimen porfirista. Ya no ocupaba el lugar político privilegiado que tenía en esa sociedad, pero su poder económico permanecía más o menos intacto. Baste señalar que si hubiera que definir cuales eran las prioridades económicas del gobierno de Obregón durante su mandato, seguramente lo fue la solución del

conflicto con el sector bancario, derivado de la incautación de los bancos en los años anteriores, la deuda interna y la falta de reconocimiento del gobierno obregonista por parte de los Estados Unidos. Esto convirtió a los banqueros en los actores centrales de la reconstrucción económica, relegando los otros sectores de la burguesía a un segundo plano. Los acontecimientos económicos más importantes del período estuvieron protagonizados por los derechos de emisión de billetes, por la creación del banco central y por los depósitos de la deuda externa con los Estados Unidos, en el marco de la debilidad financiera del gobierno mexicano (Collado Herrera, 1995: 8, 29-30, 85).

Los comerciantes e industriales del período ocupaban una posición mucho menor. Los comerciantes todavía eran más poderosos que los industriales, sobre todo por su capacidad de acercamiento con los norteamericanos. Los industriales se representaban a través de la CONCAMIN y fueron los más afectados por las políticas presidenciales, en parte por el mayor costo de la mano de obra y de la previsión social, así como por la falta de política industrial de Obregón. Luego de los tres primeros años de gobierno, empero, cambió la situación de ellos. La crisis del sistema tributario, llevó a la fijación de aranceles, lo cual les favorecía, y luego incluso se convirtieron en aliados de Obregón, como resultado del movimiento delahuertista.

Dentro del sector de los industriales, también se observaba una división entre quienes representaban los intereses más tradicionalistas, opuestos a toda reforma laboral, y aquellos empresarios más modernos que mantuvieron una actitud más negociadora con la clase política. A la larga, fue esta facción la que se impuso, particularmente en lo que se refiere al modelo de financiamiento de la seguridad social que debía compartirse, según ellos, con el Estado y los trabajadores y no sólo a costas del sector patronal (Collado Herrera, 1995: 266-268).

Un dato adicional y que cobrará toda su importancia al momento de comprender el papel de los empresarios en la aprobación del Seguro Social en los años 40s, es el papel de los medios impresos. Ya desde el inicio de los esos años 20s, periódicos como el Universal y Excélsior representaban las posiciones empresariales tradicionales. Excélsior era un vocero del interés latifundista y favorable a los comerciantes; mientras que El Universal tenía una posición pro-católica un poco más abierta a las reformas sociales y más cercana a los intereses industriales (Collado Herrera, 1995: 12).

Así, encontramos un escenario político general que se caracteriza por el interés del movimiento obrero (CROM) de acceder a la clase política y de alcanzar la concreción de las reformas laborales emanadas de la Constitución; una clase política dividida dentro del Congreso, el cual disfrutará en esos años de una gran autonomía; y, un sector empresarial también dividido pero con el predominio hegemónico de los grupos tradicionales, opuestos a las reformas laborales. En este contexto, Obregón y los sonorenses se esforzarán por establecer un nuevo sistema político de contrapesos incorporando a la vida política nacional al movimiento obrero y también a los campesinos. La prioridad y el interés estratégico del gobierno de Obregón será la construcción de una mayor capacidad del Estado para arbitrar las nuevas relaciones entre capital y trabajo.

Ese intento de Obregón por darle al Estado un carácter arbitral quedó claramente expresado en su política frente a la reglamentación del Artículo 123 y específicamente en su propuesta de Seguro Obrero, tanto en los planteamientos iniciales de su gobierno, como en su campaña posterior por la reelección.

De hecho, el tema central del conflicto entre empresarios, trabajadores y Estado fueron los efectos de una posible reglamentación del Artículo 123, porque los empresarios lo veían como un daño a sus intereses en cuanto a los salarios, la jornada laboral y la previsión social y también porque consideraban que no se les

había tomado en cuenta en la redacción del Artículo constitucional. No obstante, preferían claramente la federalización de la Ley, entre otras razones porque el Artículo 123, en su versión original, establecía el derecho de los Estados a legislar sobre el trabajo, lo que generaba una gran desigualdad entre las empresas que se encontraban distribuidas en las distintas regiones del país, con la consecuente diversidad en las condiciones de competencia que resultaban de la situación económica y política que prevalecía en cada lugar. En la primera mitad del gobierno de Obregón fueron los empresarios quienes presionaron por la federalización de la Ley, e incluso trataron de crear un centro generador de ideas que les fuera favorable para ese propósito: un Instituto de Estudios y Reformas Sociales (Collado Herrera, 1995: 185-186, 194-195).

Por lo que respecta al movimiento obrero, pese a las bases que impulsaron su alianza con el gobierno de Obregón, no había una posición unitaria con relación al tipo de reglamentación laboral que se quería porque las organizaciones sindicales más radicales tenía un mayor interés en mantener la diversidad de códigos laborales, con la expectativa de sacar ventaja del efecto demostrativo de las legislaciones que les eran más favorables sobre las leyes más moderadas (Collado Herrera, 1995: 269).

La evidencia más importante de este conflicto de intereses entre lo local y lo federal se ejemplificó con la crisis que vivió la industria textil de Veracruz, donde la coincidencia de un gobierno radical encabezado por Adalberto Tejeda y su legislación laboral llevaron las tensiones a un punto máximo.

La propuesta del Seguro Obrero fue la carta más importante con la que Obregón trató de establecer el equilibrio de intereses y lo intentó en repetidas ocasiones. Debe tomarse en cuenta, en primer lugar, que en esa época posrevolucionaria el poder del gobierno central no era tan grande como lo sería más adelante, algunos gobiernos de los estados podían incluso desafiarlo; por esa razón, era tan

necesario para Obregón introducir leyes federales que le dieran un mayor control sobre los procesos sociales y que le permitieran ganar poder frente a los gobiernos locales. En segundo, se estaba desarrollando en Veracruz un movimiento a favor de la reglamentación del reparto de utilidades y de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo que amenazaba con la estabilidad política del Estado y que podría extenderse peligrosamente a otras regiones del país.

Obregón presentó su proyecto de Ley de Seguro Obrero el 20 de noviembre de 1920, cuando todavía era candidato electo. Ahí se proponía modificar dos fracciones del Artículo 123 referidas al pago de utilidades. Se trataba de obligar a los empresarios a aportar el 10% de sus nóminas para crear un fondo de pensión para cubrir las necesidades de la vejez, indemnizaciones por accidentes de trabajo y también un seguro de vida; dicho fondo sería administrado por el Estado. En cambio, liberaba a los empresarios de la obligación de repartir utilidades. Para Obregón, el Seguro Obrero era fundamental para atender las contingencias de la vida económica y social que podrían colocar al trabajador o su familia en una condición de indigencia, tales como el retiro y los accidentes de trabajo, a pesar de su contribución a la generación de la riqueza y a la prosperidad de la nación durante el periodo de vida laboral útil; este era el contenido de justicia social que tenía en mente (Obregón, 1976; García Cruz, 1972: 56-57; Collado Herrera, 1995: 194; Tamayo, 1987: 29-31).

Desde esa primera ocasión, Obregón no logró la aprobación de su iniciativa en las Cámaras por las fuertes discrepancias que tenían con él, así como por la falta de coincidencias entre las distintas fuerzas ahí representadas: constitucionalistas, laboristas, agraristas y cooperatistas.

Obregón llegó a la Presidencia de la República como candidato del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) lo que le dio a este la mayoría en la Cámara de Diputados y de Senadores, además del control de la Comisión Permanente del Congreso que

en ese entonces era el instrumento para neutralizar la fuerza de las minorías políticas. En esa época el Congreso era inusualmente independiente del Ejecutivo y tenía incluso la autoridad para pedir informes al gabinete y para fiscalizar su trabajo. En contraste, el PLC estaba menos representado dentro del gabinete en donde sólo contaba con tres carteras: Guerra y Marina (Benjamín Hill); Industria, Comercio y Trabajo (Rafel Zubarán Capmany); y, Agricultura y Fomento (Ignacio Villarreal). A la muerte de Hill, pocos días después de la toma de posesión de Obregón, se debilitó la posición del PLC que trató de acrecentar su poder atando al poder Ejecutivo a un programa de gobierno elaborado por ellos. Aquí se encuentra el origen del enfrentamiento de Obregón con ese Partido que habría de desembocar en el fortalecimiento de De La Huerta y de Calles como principales aliados del Presidente y de la siguiente desaparición del PLC, en medio de acciones concertadas en contra de ellos por seguidores de la CROM, así como del Partido Nacional Agrarista y el Partido Laborista.

En el interregno del conflicto entre el Presidente y el PLC, se suscitaron algunas acciones de este Partido que afectaban su programa de gobierno. Se le solicitó actuar en contra de sus aliados y, a finales de 1921, el grupo parlamentario se atribuyó el control del presupuesto gubernamental y la facultad para designar a los miembros del gabinete dentro de una terna presentada por el Ejecutivo ante ellos. Finalmente, los cuatro partidos minoritarios en el Congreso (Partido Cooperatista Nacional, Partido Laborista Mexicano, Partido Nacional Agrarista y Partido Socialista del Sureste) se aliaron para crear la Confederación Nacional Revolucionaria que logró despojar al PLC del control de la poderosa Comisión Permanente del Congreso. Luego de cumplir con este objetivo la Comisión se disolvió y ahora surgió el Partido Nacional Cooperatista como el grupo parlamentario dominante. Otros acontecimientos subsiguientes acabaron por liquidar al PLC. Como se sabe, más adelante sería el Partido Nacional Cooperatista el que habría de encabezar el movimiento parlamentario en contra del Presidente Obregón, sosteniendo la

candidatura a la presidencia de Adolfo De La Huerta (Dulles, 1977: 119-127, 162-164).

En este contexto, la discusión de la iniciativa de Seguro Obrero fue sumamente controvertida en el Congreso pero también en la sociedad, particularmente es de destacar que las organizaciones obreras más radicales se opusieron porque para ellas representaba un retroceso. El Seguro Obrero sólo era una parte de los elementos que comprendía la reglamentación del Artículo 123 que implicaba, en general, la federalización de las prestaciones sociales y la abrogación de todas las legislaciones locales. Esta estrategia de federalización de la legislación laboral, sin embargo, también tenía sus defensores entre los aliados políticos de Obregón como sucedió con los entonces diputados Antonio Díaz Soto y Gama, Felipe Carrillo Puerto y Luis N. Morones, quienes presidieron movilizaciones a favor de dicha reglamentación, particularmente en septiembre de 1920. Pero, finalmente, el Congreso no aprobó ni la Ley del Seguro Obrero, ni la Ley Federal del Trabajo, que habría de correr mejor suerte hasta 1931 (Tamayo, 1987: 29-31).

En los primeros días del mes de junio de 1921, ya siendo Presidente, Obregón volvió a presentar su iniciativa de Ley de Seguro Obrero. Contó con el apoyo del Excélsior en virtud de que desaparecía la obligación al reparto de utilidades. El Presidente envió el proyecto al Partido Cooperatista, a la Confederación Fabril Nacional Mexicana y al Centro Industrial Mexicano, antes de presentarlo a las Cámaras. Sin embargo, pese al respaldo del sector empresarial la iniciativa no se aprobó de nueva cuenta, en medio de las encontradas reacciones que suscitó (Collado Herrera, 1995: 195-196).

Las oportunidades de aprobar la Ley de Seguro Obrero continuaron. En julio de 1921, bajo el gobierno de Adalberto Tejeda, se aprobó en Veracruz la Ley Local del Trabajo, conocida en la época como la Ley del Hambre, que establecía la obligación patronal de repartir entre los obreros un determinado porcentaje de las

utilidades de la empresa, el 50% en su versión original y más adelante con las modificaciones que establecieron los diputados locales, sólo el 10%. Los empresarios de todo el país protestaron, juzgando la ley como confiscatoria de sus ganancias, por lo que hicieron frente común en contra de ella. Obregón trató de detener la aplicación de la legislación, a cambio de lo cual propuso a Tejeda apoyar su Seguro Obrero. La iniciativa enojaba particularmente al Presidente, porque echaba por tierra el proyecto que venía preparando con tanto ahínco y porque le quitaba de las manos los elementos populistas que pretendía utilizar en su favor para incorporar a su coalición política a los industriales. En el contexto del conflicto provocado por la ley estatal de Tejeda, incluso El Universal se pronunció a favor de la ley de Obregón.

A través de múltiples amparos y de la intervención de Obregón para que el Ministerio Público suspendiera la ley, se logró congelar la iniciativa veracruzana. En ese contexto, los industriales agrupados en la CONCAMIN iniciaron los trabajos para elaborar un proyecto de Código Federal de Trabajo que contenía la propuesta de un seguro para todos los trabajadores. Los empresarios pidieron el apoyo presidencial a su iniciativa y Obregón retomó el proyecto patronal para incorporarlo al contenido de su Seguro Obrero que volvía a la escena legislativa en diciembre de 1921. Algo había cambiado, sin embargo, dentro de las posiciones empresariales que ahora sostenían que las erogaciones derivadas de la previsión social deberían financiarse tripartitamente por empresarios, obreros y gobierno.

Obregón quiso aprovechar el cambio de las legislaturas en julio de 1922 para influir sobre la aprobación de la ley, pero de nueva cuenta fue rechazada como resultado de la oposición de algunos gobiernos locales que insistían en legislar sobre sus propias bases y también porque no existía suficiente unidad en la clase obrera, cuyos sectores radicales seguían considerándola un retroceso (Collado Herrera, 1995: 196, 198-202).

Luego de los acontecimientos producidos alrededor de la ley sobre el reparto de utilidades, en 1922 el sector empresarial tomó una nueva la iniciativa al proponer al gobierno la creación del Instituto de Estudios y Reformas Sociales. Según los promotores, este centro tendría la virtud de la neutralidad de la ciencia y además se convertiría en un foro importante para discutir la reglamentación de una Ley del Trabajo. Al margen de las diferencias existentes entre los diversos ideólogos del sector empresarial, había una coincidencia en que debería aceptarse alguna forma conveniente de reparto de utilidades, el establecimiento del Seguro Obrero de Obregón y la federalización del Artículo 123. Sin embargo, en 1923, cuando finalmente se presentó la iniciativa de creación del instituto ante la CROM y otras organizaciones obreras la propuesta fue rechazada. Adicionalmente, el propio sector empresarial comenzó a dividirse ante la negativa de algunos de ellos de acceder incluso a formas moderadas de previsión social. Al fracasar la creación del Instituto, el conflicto obrero-patronal cobró más importancia. Específicamente, a partir de mayo de 1923 cambió la actitud del empresariado ante el proyecto del Seguro Obrero, ahora se oponían a la iniciativa porque consideraban que no era equitativo que ellos aportaran la totalidad de los recursos, sin la concurrencia de los trabajadores y el Estado ((Collado Herrera, 1995: 211-228).

Paralelamente, se produjo un nuevo enfrentamiento en Orizaba, Veracruz, con el gobernador Adalberto Tejeda, esta vez como resultado de la demanda obrera de que los patrones se hicieran cargo de los costos de la atención de enfermedades profesionales. El conflicto tenía como trasfondo la falta de claridad de la Fracción XIV del Artículo 123 que no especificaba el tipo de responsabilidad del empresariado ante las enfermedades profesionales, en contraste con la mayor claridad de la Ley del Trabajo de Veracruz que especificaba que deberían pagar el 50% de los salarios, asistencia médica para las enfermedades profesionales y alguna asistencia y ayuda para las enfermedades ordinarias. La huelga estalló el 15 de junio ante la negativa patronal y el 29 de junio de 1923 Tejeda firmó el decreto para obligar a los patrones al pago de salario íntegro, así como el médico y

las medicinas en caso de enfermedades profesionales. Al día siguiente firmó otro decreto que obligaba al empresariado a pagar el 50% del salario, además de médico y medicinas hasta por tres meses en caso de cualquier enfermedad (excepto venéreas y alcoholismo), una vez que los obreros hubieran laborado al menos un año. En ambos casos se establecía una fuerte multa ante el desacato de un fallo de la llamada Junta Central de Conciliación y Arbitraje. En esta ocasión, Obregón accedió a la petición de la CROM y de Tejeda para impedir que prosperaran las solicitudes de amparo de los empresarios

Sin embargo, la presión del Partido Cooperatista que ya dominaba el Congreso en esos momentos hizo que la posición presidencial se modificara, para terminar condenando la iniciativa del gobierno de Veracruz. No obstante, nuevamente las circunstancias regresaron el apoyo presidencial a su punto de origen en virtud del alzamiento de Adolfo De La Huerta y del apoyo que recibió este del Partido Cooperatista. Como Tejeda y la CROM apoyaban a Calles, al igual que Obregón, se selló una nueva alianza. Obregón confirmó la política de dotación de tierras de Tejeda, a cambio de lo que recibió el apoyo de las milicias agraristas y también, aunque en menor cantidad, de milicias obreras que, en conjunto, contribuyeron a derrotar a los alzados veracruzanos. Derrotado De La Huerta, los empresarios vieron desaparecer la oportunidad de frenar la nueva ley y en junio de 1924 se envió al Congreso local el proyecto de Ley sobre Riesgos Profesionales, la más avanzada del país en ese momento (Collado Herrera, 1995: 230-252).

Todavía en ese 1924 se hizo un intento tardío de reglamentar el Artículo 123 y el seguro Obrero, en medio del rechazo patronal a toda reglamentación que implicara el reparto de utilidades y el financiamiento único empresarial, sin la aportación de obreros y del Estado. El intento no siguió adelante en medio de la oposición empresarial e incluso del movimiento obrero (Collado Herrera, 1995: 259-260).

La importancia de la seguridad social en la agenda de Obregón se pudo corroborar más adelante, en la campaña electoral de 1927-28 para su reelección, en la que su bandera más importante fue precisamente el compromiso de crear una Ley de Jubilación y del Seguro Obrero. Para darle una forma organizada a su plataforma electoral se creó entre sus adeptos el llamado Partido de la Previsión Social. El efecto político de esta consigna se manifestó en la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos de la oposición, que también lo incluyeron en sus campañas, como fue el caso de la propuesta de un Código Industrial y Obrero de Francisco R. Serrano, también en la idea de crear una institución nacional de seguros de José Vasconcelos, ya en 1929, o incluso en la plataforma política del recién creado Partido Nacional Revolucionario, también en 1929, en la que se hacía el compromiso de aprobar la Ley del Seguro Obrero en términos semejantes a los propuestos por Obregón (García Cruz, 1972: 57-59).

¿Cómo podríamos explicar este primer fracaso en instituir una legislación sobre seguridad social dentro de un gobierno posrevolucionario? Podemos aventurar algunas hipótesis desde una perspectiva neoinstitucionalista.

Conviene comenzar por establecer que la propuesta de un Seguro Obrero no era el objetivo estratégico de las distintas coaliciones políticas de esa época. El tema central que preocupó a los distintos actores involucrados fueron los posibles efectos de una ley reglamentaria de los derechos laborales expresados en el Artículo 123 constitucional. Desde el punto de vista obrero, su interés estratégico era la posibilidad de aprovechar los avances locales en materia de legislación laboral, para trasladarlos a una ley del trabajo de índole federal. Desde el punto de vista patronal, su interés primordial se debatía entre una resistencia a la reforma y una aquiescencia a una reglamentación laboral federalizada que frenara la radicalización en algunos Estados de la República. Y, desde la perspectiva del gobierno de Obregón, su objetivo estratégico era utilizar la reglamentación del derecho constitucional laboral para incrementar su capacidad de arbitraje con

relación a obreros y patronos. El tropiezo mayor del gobierno de Obregón consistió en su fallido intento de integrar los intereses de obreros y empresarios en un equilibrio político-social tutelado por el Estado.

El repetido fracaso de Obregón en aprobar la Ley de Seguro Obrero fue la consecuencia lógica de su incapacidad para construir una coalición política amplia que pudiera llevarlo más lejos. La alianza que estableció con la CROM fue suficiente para llevarlo al poder y para defenderlo de las amenazas que representaron los levantamientos armados de esa época, fue también suficiente para impulsar un mayor activismo y una mayor organización de los obreros frente a los abusos de los sectores empresariales, pero no le dio los elementos suficientes para fortalecer su capacidad de maniobra frente al conjunto de la sociedad. De hecho, Obregón tuvo mayores oportunidades de aprobar la ley federal del trabajo y la Ley del Seguro Obrero con el apoyo de las diversas fracciones empresariales de la industria más moderna de ese momento, pero sus fracasos para concretar acuerdos terminaron incluso por llevar al sector empresarial a buscar una solución independiente del gobierno para los problemas laborales.

En medio de estas dificultades para conformar una gran coalición política alrededor del ejecutivo, las coaliciones políticas más pequeñas encontraron la oportunidad de debilitar los proyectos laborales del gobierno. En el terreno estructural, porque los gobiernos locales con mayor radicalismo tenían el respaldo de su movimiento obrero para emprender reformas estatales de mayor envergadura que las que se perfilaban a nivel nacional; o bien, porque los sectores más modernos del empresariado industrial no tenían el predominio económico o ideológico frente a los sectores patronales más tradicionales. Y en lo coyuntural, porque la dispersión de intereses dentro de la clase política representada en el Congreso le resultó ampliamente desfavorable al Presidente Obregón.

Ahora bien, este fracaso del gobierno de Obregón para conformar una coalición favorable a la creación del Seguro Obrero, no impide constatar otros hechos. A nivel nacional, el papel de las luchas políticas de la clase trabajadora fue poco relevante para explicar el surgimiento del primer modelo federal y obligatorio de seguridad social. En cambio, ratifica el papel preeminente del poder ejecutivo como actor social central en el proceso de diseñar e innovar las políticas sociales.

Este fallido intento tampoco eclipsa el hecho de que el proyecto de Ley de Seguro Obrero constituyó el avance más importante en el concepto de seguridad social con relación a la idea que había predominado hasta esos momentos. Su iniciativa laboral supuso la transformación del modelo privado, local y potestativo, que había sido delineado originalmente en la Constitución y, en cambio, introdujo en el escenario nacional la idea de un seguro social obligatorio, federalizado y estatal que habría de ser la esencia de la Ley del Seguro Social finalmente aprobada en 1943.

3.3.2 Otro intento fallido de aprobación de la Ley del Seguro Social durante el gobierno de Cárdenas

En el período intermedio entre la iniciativa de ley de seguro obrero de Obregón y el sexenio cardenista, se suceden diversos intentos y avances a favor de la seguridad social. En 1929 se reformó el Artículo 123, fracción XXIX, para establecer el interés público en una Ley del Seguro Social, el carácter obligatorio del mismo y con una cobertura de riesgos mayor en la que debería incluirse un seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y de accidentes. Con esta reforma, se suprimió la confusa redacción original de la fracción XIX que hablaba del fomento y el inculcamiento de la previsión popular, así como de las prerrogativas de los estados de la República para la expedición de leyes y para la difusión de dicha previsión popular (García Cruz, 1972: 61-65).

Un poco antes a esta reforma, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en 1928, inició la redacción de un Capítulo de Seguros Sociales que debería formar parte del Código Federal del Trabajo (antecedente de la Ley Federal del Trabajo definitiva) y que preveía por primera vez la idea de contribuciones tripartitas. El capítulo no prosperó dentro de la redacción del Código mencionado, porque se decidió que había que separar las cuestiones propiamente laborales de los temas de la seguridad social; esta decisión también implicó un avance puesto que la posibilidad de una nueva ley de seguro social podría tomar distancia frente a su supeditación anterior a los asuntos laborales.

El 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Presidente Pascual Ortiz Rubio para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio en fecha límite de agosto de ese año, pero su renuncia el 2 de septiembre de ese año frustró el proceso de aprobación de la iniciativa (García Cruz, 1972: 66).

En ese período, todavía prevalecía la idea de que debía participar la iniciativa privada en el aseguramiento de algunos riesgos, entre otras cosas porque la recién promulgada Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, así lo permitía en su artículo 305.

Con Abelardo L. Rodríguez se creó una comisión, en febrero de 1934, con el encargo de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social. Esta comisión fue precursora en la redacción de la legislación definitiva.

El 4 de diciembre de 1933, el PNR incluyó en el Primer Plan Sexenal de Gobierno el compromiso de crear un seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, que cubriera todos aquellos riesgos no cubiertos por la Ley Federal del Trabajo; tendría un carácter tripartito en cuanto a sus contribuciones. Se señalaba la necesidad de continuar con los estudios técnicos necesarios para aprobar la Ley y se definían los riesgos a cubrir: enfermedades generales,

maternidad, invalidez, paro, retiro por vejez. También se contempló por primera ocasión la creación de un sistema de seguros que sustituyera la participación de las compañías aseguradoras (García Cruz, 1972: 67).

Así, a la llegada de Cárdenas al poder se habían producido una serie de avances y precisiones en materia de seguridad social que le liberaban en buena medida de las grandes limitaciones y confusiones que prevalecieron en la redacción original del Artículo 123. Por otro lado, se había conformado un cierto consenso entre la clase política, gobierno y partido (PNR) de los años anteriores acerca de la necesidad de legislar sobre el tema. Aún más, durante los primeros años de su gobierno, Cárdenas logró construir una gran alianza con el movimiento obrero y campesino que debería ser suficiente para la aprobación de la ley del seguro social. Tenemos que preguntarnos qué sucedió con los intereses y con las estrategias dentro de esa coalición política para poder entender la postergación, una vez más, de la legislación.

Las bases de la coalición política cardenista se construyeron a través de la recomposición del movimiento obrero, de la organización e incorporación a la política nacional del movimiento campesino, de la reestructuración de los mandos militares y, como desenlace de estos procesos, de la refundación del partido oficial.

El período cardenista implicó un viraje muy importante en el movimiento obrero, la CROM dejó de ser la central dominante en la escena laboral y comenzó el proceso de reconstitución de los liderazgos obreros que culminaría en la fundación de la CTM. Los llamados “cinco lobitos” fueron los primeros en abandonarla en 1929, pero después vendrían muchos más. Por lo pronto, la CROM se dividió en dos grupos en 1933, uno de ellos bajo el liderazgo de Lombardo Toledano en alianza con la Federación de Sindical de Trabajadores del Distrito Federal de Fidel Velásquez y con otras federaciones sindicales que, en su conjunto, dieron lugar a

la Confederación General de Obreros y Campesinos Mexicanos (CGOCM) (Hernández Chávez, 1979: 11).

Al escalar su enfrentamiento con el Presidente, Calles amenazó al movimiento obrero en su derecho a huelga y con ello propició la alianza entre Cárdenas y el movimiento obrero independiente, que dejó a un lado su postura de no vinculación con el gobierno a favor de la defensa prioritaria de sus intereses. Así quedó conformada una alianza entre Morones y Calles, por un lado, y Cárdenas con los lombardistas de la CGOCM, los comunistas de la CSUM y los sindicatos de electricistas, ferrocarrileros, mineros y metalúrgicos, por otro. Esta coalición se constituyó en el Comité Nacional de Defensa Proletaria (CNDP) que más tarde, del 26 al 29 de febrero de 1936, fundaría la CTM (Hernández Chávez, 1979: 142-147; Mesa-Lago, 1978: 214-215).

El movimiento obrero del país, aún en este período, estaba compuesto por dos grandes grupos. Por una parte, los sindicatos o agrupaciones laborales de la pequeña industria, los talleres, los gremios y oficios, que constituían un sinnúmero de trabajadores no especializados, los cuales representaban el tipo de trabajador dominante en la Ciudad de México, cuando el proceso de industrialización era todavía incipiente; todos ellos eran la fuerza de la organización que comandaba Fidel Velázquez y los otros lobitos. Por otra, se encontraban los llamados grandes sindicatos de industria, que venían a expresar el predominio de las actividades exportadoras que aún prevalecían en el país, a este sector pertenecían los electricistas, los ferrocarrileros, los mineros, los metalúrgicos y los petroleros. Estos últimos habían logrado mantenerse independientes de la CROM, en sus mejores tiempos, y aunque participaron temporalmente en las centrales que comenzaban a conformarse en los primeros años del cardenismo, más adelante la mayoría de ellos mantuvieron esa autonomía. Esa composición se mantuvo hasta el momento de la fundación de la CTM, en febrero de 1936, en la que originalmente participaron los sindicatos de industria junto con los sindicatos más pequeños, pero

numerosos, comandados por el grupo de Fidel Velásquez no sólo en la Ciudad de México, donde residía su mayor fuerza, sino también al nivel regional (Hernández Chávez, 1979: 130 y 148).

Lombardo Toledano se hizo de la Secretaría General de la CTM, pero se inició el conflicto por el control de los siguientes puestos de importancia, particularmente la Secretaría de Organización que vino a ser ocupada por Fidel Velásquez, al costo de propiciar una escisión dentro del nuevo movimiento obrero unificado. En 1937, se produjo la ruptura al interior de la CTM, quedando dividida en dos partes. Lombardo Toledano y los cinco lobitos quedaron al frente de la central, aglutinando al sindicalismo más tradicional, mientras que el otro grupo, integrado por los dos sindicatos más fuertes y prestigiosos (el SME y los ferrocarrileros del STFRM) así como por los comunistas (CSUM) salieron de ella. Con anterioridad, desde junio de 1936, el Sindicato de Mineros Metalúrgicos ya se había separado (Hernández Chávez, 1979: 157-160).

Esa CTM dividida, menos combativa y más proclive al acuerdo y a la corrupción, fue la que vino a convertirse en la base de sustento de la nueva política cardenista de integración de los distintos sectores al PRM. No obstante, Cárdenas no le confió a esa organización todo su capital político, por lo que también incluyó en el Partido a la disminuida CROM, a la CGT, y al Sindicato de Mineros y Metalúrgicos. (Hernández Chávez, 1979: 162-165)

En el terreno agrario, como resultado del conflicto con Calles, Cárdenas había encomendado a Portes Gil la creación de una Central Nacional Campesina o Confederación Campesina Mexicana y el inicio de la reforma agraria. Como resultado de esta, la propiedad ejidal llegó a abarcar casi el 50% de las tierras de cultivo, además de que los ejidatarios pudieron contar con instituciones de crédito. El paso final de la estrategia cardenista frente a los campesinos se consolidó en 1938 con la creación de la Confederación Nacional Campesina que le dio una

mayor participación a este sector dentro del partido, además de representación política en las Cámaras (Hernández Chávez, 1979: 178-184).

Con relación al sector patronal, el régimen cardenista estableció una estrategia contradictoria, en la que trató de mantener ciertas relaciones con el empresariado del cual era más dependiente, pero al mismo tiempo de enfrentamiento con aquellos otros que constituían el objeto de sus reformas. En cualquier caso, sin embargo, el cardenismo se vino a distinguir por la exclusión de los representantes del capital de toda forma de participación en la coalición política dominante.

El gobierno de Cárdenas continuó con la política de los anteriores gobiernos revolucionarios de apoyar al sector financiero y de vincularlo con las instituciones financieras del Estado lo que favoreció, por ejemplo, el establecimiento de nuevos bancos privados y compañías de seguros. Asimismo, el cardenismo era fuertemente vulnerable ante el capital extranjero que controlaba la industria petrolera y, sobre todo, minera, como consecuencia de su dependencia de los ingresos tributarios que le proporcionaban. Las relaciones entre el gobierno de Cárdenas y los empresarios se desarrollaron a través de la CONCAMIN y CONCANACO (creadas durante el gobierno de Carranza), la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM) fundada en 1928 y la COPARMEX formada en 1929. En lo que respecta a la burguesía industrial, era evidente que resultaba beneficiaria de las acciones desarrollistas del Estado mexicano, pero ese interés no se tradujo en alguna forma de participación dentro de la alianza o coalición progresista que caracterizó al gobierno de Cárdenas, esto es, Estado-clase trabajadora. Por el contrario, el cardenismo se consideraba en esa época como una amenaza real a los intereses de la coalición capitalista y, por tanto, derivó en una actitud opositora de los diversos sectores empresariales contra el régimen (Hamilton, 1983: 107, 181-182, 251, 252-254).

Las acciones específicas del capital nacional contra Cárdenas fueron la fuga de capitales o la decisión de frenar la inversión; mientras que el capital extranjero lo hizo a través de las presiones diplomáticas de Estados Unidos y del boicot al petróleo mexicano en el exterior, luego de la expropiación petrolera (Collier, 1992: 28-29).

Por su parte, ya desde los años del maximato se había seguido una política de debilitamiento de los líderes militares rivales, misma que había reducido la lista de los grandes jefes militares a unos cuantos, dentro de los que figuraba el propio Cárdenas, junto con Abelardo L. Rodríguez, Juan Andrew Almazán y Saturnino Cedillo, pero dejando el control de la nación a un conjunto de militares afines al callismo. Hacia 1935, Cárdenas modificó esta correlación de fuerzas a su favor gracias a una minuciosa tarea de sustitución de mandos militares alrededor del país, reincorporando a la vida nacional al viejo sector militar carrancista y aliándose con los jefes militares no callistas de gran influencia como Almazán y Cedillo. También en 1935 la presencia de Calles con Morones en la Ciudad de México, desencadenó la ofensiva cardenista para depurar no sólo los mandos militares, sino también las Cámaras y las gubernaturas. A pesar de estos cambios, los militares siguieron siendo el grupo desde el cual se conformaba la clase política (el 50% de sus secretarios eran militares, además del Presidente, desde luego). Pero el éxito de la maniobra política que había emprendido el Presidente se coronó con la decisión de integrar al ejército como un sector del naciente PRM, mediante un sistema de designación de delegados en la que no podrían participar los militares en posiciones de mando y en la que se restringía la participación del sector a determinadas áreas de la vida política del partido. La iniciativa fue enviada al Consejo Ejecutivo Nacional del partido el 3 de marzo de 1938 (Hernández Chávez, 1979: 20, 54-60, 77-112).

En su conjunto, el proyecto de integración sectorial al partido de Estado se materializó el 30 de marzo de 1938 con la realización de la asamblea constitutiva

del nuevo instituto. El sector obrero quedó representado por 96 delegados de las organizaciones ya mencionadas. El sector campesino por 3 delegados de cada entidad federativa. El ejército tuvo 40 representantes. Finalmente, todos los grupos políticos no representados en los otros sectores fueron incorporados a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, generalmente representativa de la clase media urbana (Hernández Chávez, 1979: 184).

Así, en el inicio de 1936, quedó conformada la coalición cardenista que le permitiría emprender el conjunto de reformas por las que se distinguió. Al término del gobierno de Cárdenas, las bases de estabilidad política y del crecimiento económico estaban dadas: la reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo, la política de masas y la reforma del Partido. México tenía las condiciones para emprender el proceso de industrialización en el marco de una suerte de economía mixta. Ciertamente no tuvo el mismo destino el proyecto de ley del seguro social.

Si la aprobación de la ley hubiera sido un objetivo estratégico para el movimiento obrero o si esta reforma social hubiese sido representativa de los intereses de la izquierda de esa época, todo parecería indicar que no había ningún obstáculo importante en el camino.

Las bases normativas esenciales del proyecto ya habían sido formalizadas en el Primer Plan Sexenal elaborado por el (PNR). Este hecho es particularmente significativo porque la recomposición del partido oficial implicó que los sectores de la izquierda, en distintos frentes, dominarían la escena política. Incluso, el propio Presidente prometió repetidamente su compromiso de aprobar la ley durante su gobierno (1935, 1938 y 1940). Por su parte, al momento de su fundación, la CTM incluyó en la lista de principios básicos de su programa político el objetivo de obtener para los trabajadores protección gratuita de la salud, pensiones por vejez,

incapacidad, muerte y desempleo; también protección total contra enfermedades y accidentes de trabajo (García Cruz, 1972: 78; Mesa-Lago, 1978: 215).

Siendo el proceso de unificación sindical una expresión de un cierto avance en los procesos de modernización y desarrollo industrial, resulta difícil de explicar que el conjunto de los trabajadores urbanos no recibieran los beneficios de la seguridad social por parte del gobierno de Cárdenas. Los avances en esta materia favorecieron a los militares, con un banco de ahorro y mejoras a su sistema de pensiones. También a los trabajadores petroleros y ferrocarrileros que suscribieron contratos colectivos con muy importantes beneficios en materia de seguridad social. E incluso se favoreció a los trabajadores del Estado, no sólo permitiendo su desarrollo y mayor organización a través de la FSTSE, sino también protegiendo sus derechos laborales y concediéndoles beneficios adicionales de seguridad social (Mesa-Lago, 1978: 214-215).

En lo que respecta a la posición del poder ejecutivo frente al problema de la seguridad social, no encontramos tampoco ningún indicador de desavenencia entre el gobierno y los posibles implicados, fueran trabajadores o empresarios.

Por el contrario, con la experiencia del trabajo realizado por la Comisión especial creada por el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, a partir de una propuesta específica presentada por Adolfo Zamora y Federico Bach, se logró elaborar durante ese sexenio el anteproyecto de ley más desarrollado hasta ese entonces, bajo la coordinación de Ignacio García Téllez (García Cruz, 1972: 69; Mesa-Lago, 1978: 215).

El proyecto de Ley reelaborado por el gobierno cardenista, fue revisado y trabajado por diversas oficinas de gobierno: el Departamento de Salubridad Pública, la SHyCP, la Secretaría de Gobernación e incluso la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República. Asimismo, se convocó la participación de

economistas, médicos y abogados y se utilizaron todo tipo de leyes, estudios, experiencias en América Latina e internacionales. Hubo otros proyectos, pero sólo el coordinado por Ignacio García Téllez fue elevado a un Consejo de Ministros en el que, por cierto, participaba el general Manuel Ávila Camacho. Cabe destacar que, incluso, en el año de 1936, México se comprometió a implantar su sistema de seguridad social como resultado de su participación en la Primera Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile, en la que se le urgía a seguir los pasos de sus homólogos en Chile, Argentina y Brasil (Zertuche, 1980: 25; Wahl, 1998: 53-55).

Finalmente, el 27 de diciembre de 1938 se presentó el proyecto de ley al Congreso de la Unión, con la única reticencia ministerial de la Secretaría de Hacienda, e incluía un sistema de protección de riesgos por enfermedades y accidentes de trabajo, así como para enfermedades generales; abarcaba también la cobertura del desempleo involuntario, además de la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales administrado tripartitamente. Finalmente, el proyecto no llegó siquiera a discutirse en el Congreso bajo el pretexto de que era necesaria una propuesta aún más completa que incluyera, particularmente, un buen estudio de "actuariado social". De esta manera, la aprobación de la Ley se previó, de nueva cuenta, para el primer año del nuevo gobierno, como parte del Segundo Plan Sexenal (García Cruz, 1972: 69; Zertuche, 1980: 27; Ruiz Naufal, 1992: 55-60).

Al hacer un ejercicio de reinterpretación de los acontecimientos que marcaron la evolución de la ley del seguro social, surgen un conjunto de observaciones desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica.

A diferencia del gobierno de Obregón en donde se observa un claro interés del poder ejecutivo por aprobar una ley de seguridad social, que es desechado como resultado de la resistencia de los intereses constituidos en distintas coaliciones políticas, durante el sexenio de Cárdenas la coalición progresista dominante

presagiaba el éxito del proyecto de ley, pero esto no sucedió así porque los objetivos estratégicos de los distintos actores, trabajadores, empresarios y Estado, no tenían definida como la más alta de sus prioridades la creación de un seguro social. En otros términos, no fue por el lado de las coaliciones políticas en donde se presentaron los mayores obstáculos para la innovación institucional que implicaba el seguro social, sino más bien en el terreno de las preferencias políticas de los actores responsables de aprobarlo: esencialmente el poder ejecutivo.

Ni siquiera observamos una limitante en el plano de las ideas. El proyecto de seguro social de los años 30s había experimentado un proceso acumulativo de maduración y de precisión que había iniciado desde el gobierno de Obregón y que había recibido diversas aportaciones a lo largo de los gobiernos posteriores. De igual forma, a la par de la evolución del proyecto de seguro social, se habían vencido las resistencias ideológicas al interior de la clase gobernante la que, para la época del cardenismo, ya había generado un consenso acerca de las características que debería poseer, es decir, un seguro público, obligatorio y federal. Se llegó a una situación en la que todos estaban dispuestos a suscribir ideológicamente un modelo de seguridad social, pero que no llevaron a la práctica porque se presentaron acontecimientos de mayor importancia que volcaban su prioridad hacia otros objetivos.

Esas prioridades estratégicas estaban claramente definidas para los distintos actores hacia el año de 1938, en que se concluyó la elaboración del proyecto de ley del seguro social a lo que nos estamos refiriendo. Para el movimiento obrero y campesino, el interés primordial estaba concentrado en la lucha dentro de sus organizaciones por controlar a la clase trabajadora y por convertirse en la fuerza dominante e influyente dentro de la coalición cardenista y el partido oficial. Para los empresarios, el objetivo central se dirigió a tratar de contener la expansión de las reformas sociales y a moderar el proyecto cardenista. Y para el propio Presidente de la República, su preocupación fundamental en esta etapa de su

gobierno se dirigió a reducir los efectos conflictivos de las nacionalizaciones y a tratar de establecer las bases de conciliación con el sector empresarial y con el resto de los grupos políticos que se sentían excluidos hasta ese momento. La creación del seguro social se habría convertido en ese momento en un factor de mayor inestabilidad política y social. En síntesis, la experiencia cardenista nos muestra que incluso cuando existe una coalición política lo suficientemente poderosa para influir positivamente en la creación de una política social, esta no tiene garantizado el éxito si no logra convertirse en el interés primordial de los actores principales.

Retornando a la discusión de las explicaciones de la política social como resultado de las luchas políticas, conviene abundar en algunos detalles sobre la actitud del movimiento obrero y del gobierno cardenista. Se dice, por ejemplo, desde una posición oficialista, que la CTM fue una de las fuerzas sociales que más influyeron en la aprobación de la Ley del Seguro Social, al hacer de esta demanda uno de los puntos programáticos más importante de esa organización obrera, pero observando con atención el listado de principios de dicho programa, sólo uno de ellos se refiere propiamente al tema, mientras que el resto alude a otros aspectos de índole laboral (García Cruz, 1972: 78). Es interesante también descubrir en la revisión de distintos textos sobre el movimiento obrero en la era cardenista que ninguno de ellos nos ofrezca mención alguna acerca del tema del proyecto de ley del seguro social. No encontramos, por ejemplo, ningún episodio en el que los sindicatos obreros se hayan movilizado o pronunciado a favor o en contra de la iniciativa antes de ser presentada al Congreso.

El tema de la seguridad social, como lo muestra Mesa Lago (1978), era relevante para las organizaciones sindicales en la medida en que estos temas formaban parte de los contratos colectivos. Aquellos sectores de los trabajadores que resultaron más beneficiados en esos años e incluso con anterioridad, fueron los sindicatos de industria con una tradición y una fuerza que venía acumulándose

desde finales del siglo XIX, como los mineros, petroleros y ferrocarrileros. O bien, los sectores que reportaban una mayor vinculación y significación con el Estado como los militares y los servidores públicos. El resto de la clase obrera industrial, con el relativo desarrollo que había alcanzado hasta ese momento, venía enfrentando sus necesidades de protección social bajo el esquema de previsión social que les proporcionaba el Artículo 123 constitucional, esto es, como asuntos laborales de responsabilidad para el patrón o para ellos mismos.

En lo referente al gobierno cardenista, es innecesario especular acerca de cuales eran sus prioridades estratégicas en esos años. Como se dijo, el motivo oficial por el cual el Congreso regresó el proyecto de ley sin discutirlo siquiera, fue una supuesta deficiencia en los cálculos actuariales; pero como lo han referido los fundadores del sistema del seguro social, el motivo real para postergar la aprobación de la Ley fue el temor de agravar el conflicto con el sector patronal como resultado de la expropiación petrolera, en un momento en que las cosas empezaban a salir mal⁶.

En efecto, al final del sexenio de Cárdenas, se presentaron graves crisis: la inflación, resultante del sobregiro de circulante para suplir la ausencia de ahorro interno, junto con la falta de respuesta del sector productivo; el descenso en la producción agrícola para el mercado interno, resultante de los efectos iniciales de la reforma agraria. También en términos de la política social hubo problemas, puesto que el presupuesto público fue insuficiente para financiar el apoyo a los ejidos y a las cooperativas, así como los costes de las nacionalizaciones. La inflación y la falta de inversión se combinaron con la fuga de capitales ocasionada por las nacionalizaciones y la desconfianza de los inversionistas nacionales; adicionalmente, se mermaron las reservas de divisas y se devaluó la moneda.

⁶ Según revelación de Ignacio García Téllez en una entrevista de prensa. Véase el capítulo 5.

El contexto económico y político de los últimos dos años del gobierno cardenista no era el más favorable para emprender la institucionalización del seguro social, una vez más el proyecto de ley quedaría frustrado. Pero como sucedió con el seguro obrero de Obregón, el proyecto de ley de seguro social de Cárdenas significó un avance muy importante para la última etapa antes de su aprobación final.

Se proyectaba crear un seguro social único y obligatorio encargado a una institución pública llamada Instituto de Seguros Sociales, descentralizado del Estado, autónomo, con propia personalidad jurídica, sin fines de lucro, gobernado por una asamblea general, consejo directivo, comisión de vigilancia y una presidencia. Estaba prevista la protección de todos los trabajadores asalariados, incluyendo a los trabajadores del campo, y cubriría los riesgos por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad; incluía las pensiones por vejez e invalidez, y contemplaba el establecimiento de un seguro de desempleo. Tendría un carácter tripartito, con excepción de los costos de accidentes y enfermedades de trabajo que correrían por cuenta exclusiva de los patrones (Zertuche, 1980, 24-26).

3.3.3 Las coaliciones políticas en torno a la aprobación final de la Ley del Seguro Social en el gobierno de Ávila Camacho

El contexto en el cual se construyó la coalición política del gobierno de Manuel Ávila Camacho ha sido analizada con más detalle en el capítulo anterior, por lo que conviene presentar aquí solamente una síntesis de sus aspectos generales.

Ávila Camacho llegó al poder en medio de un creciente descontento del sector empresarial y de algunos sectores dentro del PRM y las Cámaras con las políticas económicas y sociales del cardenismo. El país atravesaba una crisis recesiva e inflacionaria, resultante de la política fiscal y monetaria de Cárdenas, así como de

la decisión empresarial de no invertir o de llevar su capital fuera de México. Esa forma de conducir los destinos de la nación provocó la radicalización de todos aquellos que se sentían afectados y permitió el establecimiento de una alianza tácita con quien representaba el ala más conservadora de la clase política, Juan Andrew Almazán.

El Presidente Cárdenas comprendió a final de su sexenio los riesgos de la política de reforma social que había impulsado en el pasado y decidió contribuir a un ambiente de distensión y moderación apoyando al general Ávila Camacho, frente a otros candidatos que estaban más cerca de su propia posición ideológica como Francisco J. Múgica.

Ya desde su trayectoria como candidato a la presidencia, Ávila Camacho buscó un acercamiento con el empresariado nacional y comenzó a elaborar las bases de su estrategia política para los próximos años, esto es, la bandera de la unidad nacional. El estallido de la Segunda Guerra Mundial le dio los elementos necesarios para convertir ese lema en un nuevo modelo de gestión estatal, corporativo y de naturaleza tripartita.

Con relación al movimiento obrero siguió una doble estrategia. Por un lado, apoyó o toleró el desarrollo de diversas organizaciones proletarias opuestas a la CTM en un afán por restarle poder a la central obrera de mayor importancia durante la etapa cardenista. Y, por otro, apoyó el proceso de recomposición interna de la confederación que le dio el control de la Secretaría General a Fidel Velásquez, en sustitución de Vicente Lombardo Toledano. Como resultado del reemplazo de la dirigencia obrera en la CTM y de la preocupación por los efectos de la guerra sobre la estabilidad política de la sociedad mexicana, el movimiento obrero fue el primero en suscribir el llamado presidencial a la unidad nacional, por lo que en los meses iniciales del conflicto internacional armado accedió a limitar sus derechos laborales y a apoyar el proyecto de modernización propuesto por el poder ejecutivo. En

1941, se estableció un Pacto Obrero a través del llamado Consejo Obrero Nacional, que no tuvo la capacidad de frenar la militancia sindical y el número de huelgas, pero que sentó las bases del futuro Pacto Obrero-Industrial de 1945 que sería la plataforma del crecimiento económico del país a partir del gobierno de Miguel Alemán.

Con relación al sector empresarial, Ávila Camacho tuvo que seguir una trayectoria más complicada. A pesar de las reformas económicas cardenistas y del esfuerzo estatal en la creación de una infraestructura económica más moderna, el México de inicio de los años 40s no era muy diferente al de los años 30s, los grupos empresariales más poderosos eran los mismos en el sector financiero, en el sector comercial e incluso en el sector industrial que tenía su sede más importante en Monterrey. Las corporaciones patronales tradicionales como la COPARMEX y la CONCAMINACO dominaban la escena política en su relación frente al gobierno.

Pero la Segunda Guerra Mundial trajo consigo otras importantes transformaciones. México inició un proceso de industrialización guiado por las exportaciones que impulsó el desarrollo de la pequeña y mediana burguesía industrial, creando de esta manera las bases de un sector empresarial diferente a los grupos tradicionales, más comprometido con el crecimiento del mercado interno nacional e interesado con la aplicación de políticas desarrollistas que vendrían a practicarse en los próximos años.

Ávila Camacho siguió la estrategia, primero, de dividir la estructura que mantenía unido al sector comercial e industrial en una sola corporación (CONCANACOMIN), para quedar convertida en la CONCANACO y la CONCAMIN; y, luego, promovió la fundación de una nueva organización representativa de la nueva burguesía manufacturera de ideología nacionalista, la CANACINTRA. Con esta organización empresarial y con el movimiento obrero unificado alrededor de un pacto, consolidó

el nuevo modelo de gestión corporativo, tripartito, que venía acariciando desde el inicio de su gobierno.

El Presidente Ávila Camacho realizó otras maniobras para garantizar el cumplimiento de su modelo de desarrollo nacional. Reconformó su gabinete en repetidas ocasiones, a veces para debilitar a los grupos conservadores y a veces para golpear a la izquierda reminiscente del cardenismo. Colocó a otros líderes fieles a su causa en el control de las Cámaras y fortaleció a la CNOP como sector dominante dentro de la estructura cuatripartita del PRM.

Pero el acto más importante del gobierno avilacamachista, para el tema que nos ocupa, lo fue, desde luego, la aprobación final de la Ley del Seguro Social en enero de 1943 y el inicio de las actividades del recién creado Instituto Mexicano del Seguro Social un año después. El problema que nos plantea este acontecimiento, sin embargo, es que no está claro si la coalición política creada por Ávila Camacho propició la creación del Seguro Social o si, como la historia parece indicarnos, fue este un instrumento muy importante para consolidar el modelo corporativo que se estaba fraguando.

En otros términos, tenemos que preguntarnos cuales fueron los factores institucionales que más influyeron en la aprobación e implementación del seguro social en México. ¿Fue la coalición política creada por el avilacamachismo? ¿O fueron los intereses estratégicos del poder ejecutivo? Para responder a estas cuestiones es menester observar algunos aspectos de orden cronológico, así como los intereses y estrategias desplegados por los actores fundamentales del momento: los obreros, los empresarios y el poder ejecutivo.

Con relación al movimiento obrero, los eventos más importantes para la conformación de la coalición política del Presidente Ávila Camacho y para la aprobación del seguro social se produjeron en cuando menos 3 momentos: en

1941, a partir de las reformas a la Ley Federal del Trabajo que permitieron al Estado reglamentar y arbitrar el derecho de huelga; en 1942, mediante la firma del Pacto de Unidad Obrera y la creación del Consejo Nacional Obrero que debería conducir a una suspensión de las huelgas y a la aceptación de la mediación estatal y de las Juntas de Conciliación y Trabajo; y, en 1943, con la reelección de Fidel Velázquez al frente de la Secretaría General de la CTM, con la avenencia de Lombardo Toledano, a pesar de que contravenía los estatutos originales de la central obrera.

Esta última ocasión es particularmente importante, porque de acuerdo a la crónica del evento que hace el historiador Luis Medina (1978), en la clausura del Congreso de la CTM que había llevado a la reelección de Fidel Velázquez asistieron el Presidente Ávila Camacho y Lázaro Cárdenas, lo que venía a sancionar la importante decisión que tomaba esa central. Lo que es más importante, Medina considera que a cambio de los servicios prestados a la nación por ese sector del movimiento obrero se les entregó, más adelante, como una concesión, la aprobación de la Ley del Seguro Social que, según le parece, era un “viejo” anhelo de los líderes cetemistas (290 y 293). Como se señaló el seguro social fue uno de los principios del programa fundacional de la CTM.

Semejante interpretación coincide con la opinión de Carmelo Mesa Lago, para quien la fundación del Seguro Social obedeció a un intento de compensar a la clase trabajadora por el efecto que la inflación había tenido sobre sus niveles de vida (1978: 216). En efecto, la firma del Pacto de Unidad Obrera llevó a la contención de las demandas salariales pero no fue suscrito por los empresarios, por lo que el incremento incesante en los precios de los bienes y servicios impactó negativamente a los trabajadores.

No obstante estas hipótesis, no se frenó el incremento de huelgas durante los siguientes meses a la firma de ese primer pacto, lo que sólo ocurrió hasta el

período 1945-1946 cuando se firmó de manera tripartita el nuevo Pacto Obrero-Industrial.

Es importante notar que el número de huelgas se incrementó incluso con posterioridad a la aprobación de la Ley del Seguro Social, y que las organizaciones sindicales más radicales se opusieron a esta por considerarla contraria a sus intereses más importantes, como la caída de los salarios reales, lo que les llevó a defender las posiciones empresariales que se oponían a ella con anterioridad. Así, la tesis de que La ley del Seguro Social se aprobó como concesión o compensación al movimiento obrero suscita algunas dudas. La reacción de algunas organizaciones obreras en contra de la ley podría interpretarse como una forma de actuar en contra de las centrales oficiales y no como una forma de oponerse al seguro social. Pero ¿Cómo podría una reforma social tan importante, de beneficio para el conjunto de la clase trabajadora, ser despreciada o vilipendiada por algunas de sus organizaciones? Regresaremos sobre esta cuestión un poco más adelante.

Con relación al sector patronal, Ávila Camacho llevó a cabo sus reformas más importantes en dos momentos simultáneos: por un lado, cuando modificó la Ley de Cámaras de 1936, que reunía en una sola confederación a industriales y comerciantes, para separarlos de nueva cuenta con la nueva Ley de la Industria de la Transformación, aprobada el 6 de septiembre de 1941; por otro, al aprobarse la creación de la CANACINTRA o CNIT, el 5 de diciembre de ese mismo año de 1941 (Medina, 1978: 293-296)

Con estas acciones, el gobierno de Ávila Camacho logró dividir al sector empresarial, sentando las bases para supeditar sus organizaciones al Estado y creándose, al mismo tiempo, una base de apoyo en el sector industrial recién creado. Sin embargo, esas acciones no le redituaron ningún beneficio inmediato al momento de aprobar la Ley del Seguro Social, porque el empresariado tradicional

se opuso en bloque a la reforma social aprobada y el nuevo sector industrial no tenía aún la fuerza suficiente para influir sobre los acontecimientos que se produjeron como resultado de dicha aprobación. Cabe recordar, que el Estado mexicano no logró consolidar el nuevo modelo de gestión corporativa, sino hasta el final del sexenio de Ávila Camacho, con la firma del Pacto Obrero Industrial de 1945 (Medina, 1978: 329-335).

Si el proyecto de Ley del Seguro Social hubiera sido resultado de una vieja demanda de la clase trabajadora, esperaríamos encontrar un mayor involucramiento de sus organizaciones o de sus ideólogos en la manufactura de la propuesta, sin embargo, en el recuento de los hechos que están detrás de dicha elaboración el protagonista central es siempre el Estado.

Luego de la decisión de Cárdenas y del Congreso de suspender la discusión del proyecto de Ley que se había redactado en ese período, la aprobación de la misma se previó, de nueva cuenta, para el primer año del gobierno avilacamachista, como parte del Segundo Plan Sexenal de Gobierno. De hecho, Ávila Camacho estableció un compromiso personal con Ignacio García Téllez para aprobar la legislación tantas veces pospuesta (Zertuche, 1980: 27).

Una vez iniciado el proceso formal de preparación de la ley, por parte del gobierno de Ávila Camacho, la aprobación del Seguro Social recorrió tres etapas. La primera, en la que se observó con indiferencia el proceso de elaboración de la ley; la segunda, cuando se llevó el proyecto a las Cámaras y había cierto interés por hacer escuchar las voces de todos; y la tercera, cuando se suscitó cierta resistencia y rechazo a la puesta en funcionamiento del IMSS (Zertuche, 1980: 49).

Para iniciar el proceso se instaló una nueva comisión redactora de la Ley, en junio de 1941, con una composición tripartita, siguiendo la lógica del modelo corporativo que sería el sello distintivo del nuevo gobierno.

En la comisión estaba representado el gobierno a través de diversas dependencias: Trabajo y Previsión Social, Economía Nacional, Hacienda, Asistencia Pública y Departamento de Salubridad Pública. De las personas que integraron esta representación, destaca el nombre de Federico Bach quien, como se recordará, ya había presentado una propuesta de seguro social en años anteriores.

Por parte de los obreros, la comisión estuvo integrada por representantes obreros de la CTM, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato de Trabajadores Mineros, el Sindicato de Trabajadores Petroleros, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, el Sindicato de la Industria Textil y Similares y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

Del lado de los empresarios, estaba representada la Cámara Nacional de Electricistas, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria (CONCANACOMIN), la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Minera de México, la COPARMEX, y la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil.

También hubo un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores

Es de destacar que la comisión se auxilió de la asesoría de Paul A. Tixier de la OIT y Emilio Schoenbaum, asesor actuarial, que había participado en la elaboración de otros sistemas de seguridad social en Europa y Latinoamérica (García Cruz, 1972: 72-73; Zertuche, 1980: 49-50).

La OIT acogió muy bien la iniciativa mexicana y la elogió en todos sus componentes. Después, en septiembre de 1942 se presentó el proyecto en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) en Santiago de Chile en la que también recibió el apoyo unánime. En esta Conferencia también asistieron los representantes de la OIT y de la Oficina Sanitaria Panamericana.

Además de la adhesión por parte de la OIT y de la CISS, el anteproyecto de Ley recibió el respaldo del Consejo Nacional Obrero el 21 de octubre de 1942, firmándolo la CTM, la CGT, la CROM, la CPN, la COCM, el SME, el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, y el Sindicato Industrial de Trabajadores Textiles de Fibras Duras. Como bien lo señala García Cruz (1972: 76), algunos de estos organismos obreros defecionaron y combatieron el Seguro Social posteriormente.

Los acontecimientos posteriores habrían de demostrar que esta composición no era garantía de apoyo a la aprobación de la Ley, ni tampoco de la aceptación del inicio de actividades del IMSS. La capacidad del gobierno avilacamachista de conformar una coalición política todavía estaba en proceso, por lo que algunas de las organizaciones tanto obreras como empresariales que participaron en esta comisión habrían de manifestarse en contra del seguro social.

En su concepto general, el proyecto definía el seguro social como un instrumento para prevenir la pérdida del salario por las diversas causas y por esa razón abarcaba toda clase de riesgos: enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía por edad avanzada. Se preveía un sistema que comenzara a operar de forma gradual, en aquellas áreas de mayor densidad de población, industrialización y donde hubiera mejores condiciones para su financiamiento. Se preveía que las cuotas deberían alcanzar el 12% de los salarios pagados; 6% el patrón y 3%-3% los trabajadores y el Estado.

Además de los beneficios que cubriría el seguro se incorporaron las modalidades de utilización e inversión de los fondos que se irían constituyendo. Se ordenaba la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y de sus órganos básicos de gobierno: la Asamblea General integrada tripartitamente por 30 miembros, su Consejo Técnico conformado por 6 y el Director General nombrado por el Presidente de la República.

En diciembre de 1942 Ávila Camacho firmó la iniciativa y se envió para su proceso de discusión y aprobación en las Cámaras. Durante ese mes fue aprobada por unanimidad por diputados y senadores. El 31 de diciembre el presidente expidió formalmente la Ley y fue publicado el acuerdo en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943. Fecha en la que también se designó como su Director a Vicente Santos Guajardo, Subsecretario del Trabajo hasta ese momento.

Se iniciaron los trabajos para poner en funcionamiento el Seguro Social y se estimó que para el 1 de enero de 1944 podría empezar a funcionar en el Distrito Federal. Aparentemente avanzó bien el proceso de afiliación de las empresas pero surgió el problema de decidir qué beneficios podría otorgar el Instituto en virtud de que no disponía aún de los recursos de un fondo presupuestal que no se había constituido todavía. Se pensó que debería comenzarse con el seguro de pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte porque esto permitiría comenzar a captar las cuotas sin tener que pagar beneficios y postergar el inicio de los servicios de enfermedad y maternidad para más adelante. Sin embargo, el Presidente demostró su interés porque el Instituto pudiera funcionar proporcionando todos sus servicios al autorizar los 48 millones de pesos que se pensaba era necesarios para ese fin. El 20 de diciembre de 1943, se publicó un desplegado para ratificar el inicio de los trabajos del IMSS en enero de 1944, pero la salida intempestiva de Santos Guajardo de la Dirección del IMSS hizo suponer a la sociedad que se produciría un retraso de varios meses.

Así, el 6 de enero de 1944 García Téllez, ya cómo nuevo Director del IMSS, publicó un recordatorio en los periódicos del país en donde se señalaba la entrada en vigor de los trabajos del seguro en todos sus rubros. El hecho, que generó incertidumbre entre los diversos sectores involucrados vino a demostrar el respaldo presidencial a la puesta en marcha del seguro social.

Para resolver la resistencia de los empresarios a la entrega de las cuotas, se emitió un decreto en el Diario Oficial, el 24 de noviembre de 1944, en el que se le otorgaban al IMSS facultades fiscales para el cobro de las mismas (García Cruz, 1972: 85; Zertuche, 1980: 51-60).

Desde la etapa de aprobación de la ley se presentó una fuerte resistencia de los distintos sectores patronales. En septiembre de 1942 las cámaras de comercio de las ciudades de México, Guanajuato y León habían iniciado una serie de exhortos a los empresarios para resistirse a su aprobación. Y en diciembre de ese año las compañías de seguros iniciaron sus objeciones ante los diputados. Así lo hicieron empresas como Seguros La Nacional, La Latinoamericana, La Confederación de Canadá, La Protectora, El Águila y El Roble. Las objeciones eran básicamente dos: que la acción del Estado lesionaba sus intereses al sacarlas del mercados de los seguros de riesgos profesionales, dentro de los cuales venían funcionando desde años atrás; y, que el Seguro establecía una situación de monopolio que impedía la libre contratación de seguros. Se decía también que implicaría una elevación de los costos y por tanto de los precios. Asimismo, se afirmaba que diversas empresas ya contaban con esquemas de protección que incluso estaban por encima de las contempladas por la ley. A pesar de las objeciones, como ya se vio, las Cámaras aprobaron la iniciativa de Ley por unanimidad, para gran disgusto de las aseguradoras. Una vez aprobada la Ley, hacia finales de 1943, reaparecieron los ataques de las compañías aseguradoras. En esta ocasión, se trataron de amparar,

infructuosamente, contra el inicio de funcionamiento del IMSS (Zertuche, 1980: 61-64; Pozas, 1986: 131-134).

El nombramiento de García Téllez al frente del Instituto, y el anuncio de que el inicio de sus actividades seguiría adelante en los plazos previstos, hicieron modificar la estrategia empresarial que ahora se dirigió contra el nuevo Director. De estos ataques, los más relevantes provinieron, sin embargo, de los periódicos: la Compañía Periodística Nacional a través de sus diarios El Universal y El Universal Gráfico; y unos días después también Excelsior y Novedades. En su conjunto acusaban a García Téllez de pro-comunista e irreflexivo sobre las consecuencias del funcionamiento del Seguro Social sobre los salarios, los precios y sobre los servicios médicos, en vista de los problemas logísticos iniciales del IMSS (Zertuche, 1980: 64-65; García Cruz, 1972: 85).

La oposición de otros sectores empresariales, como la CONCAMIN, la COPARMEX y la Cámara Textil, a la Ley del Seguro se concentró en otro aspecto específico: muchas de las empresas ya proporcionaban la cobertura de algunos riesgos para sus trabajadores, por lo que pretendían quedar exentos del pago de las cuotas en aquellos casos en los que los contratos colectivos de trabajo ya preveían seguros de previsión social como los que se contemplaban en la Ley del Seguro Social recién aprobada. Esta oposición fue particularmente fuerte durante los años de 1944-45 y llevó a los empresarios a solicitar diversos amparos contra la aplicación de la Ley. La disposición oficial, sin embargo, con el apoyo de los laudos del poder judicial, siguió adelante. La única excepción fue la convenida entre el sector bancario, a través de la Asociación de Banqueros de México, y el IMSS por medio de la que se subrogaba a los bancos la prestación de los servicios médicos a sus trabajadores, bajo la supervisión del IMSS. Este acuerdo obedeció a que las prestaciones de los trabajadores bancarios eran superiores a las que se establecían en el Seguro Social (Zertuche, 1980: 65-70; Pozas, 1986: 131-134).

Otro sector que se opuso al inicio de las actividades del IMSS fue el de los sindicatos médicos. En este caso, el motivo también era muy preciso: querían preservar los servicios de salud como un ejercicio profesional independiente y, en todo caso, pretendían formar parte del Consejo Técnico del IMSS, en el que sólo estaban representados los obreros, los empresarios y el Estado. La oposición del gremio médico se evidenció entre 1944-1945 con la realización de protestas por parte del Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal, la Unión de Profesantes de la Medicina y el Sindicato Nacional de Médicos Cirujanos de la República Mexicana que se manifestaron a través de cartas al IMSS así como en los periódicos. En octubre de 1944 realizaron una huelga que terminó dos días después al ser declarada inexistente (Zertuche, 1980: 70-71; Pozas, 1986: 125).

También hubo fuerte resistencia de las cooperativas puesto que se consideraban a sí mismas como diferentes a una empresa capitalista. Señalaban que, por su naturaleza, se veían en la obligación de pagar cuotas dos veces para el Seguro Social, ya que los cooperativistas se veían a sí mismos como patronos y trabajadores a la vez. El interés de estas agrupaciones era el de excluirse de los efectos de la Ley, mediante el reconocimiento gubernamental de que ya cumplían con la obligación de proporcionar servicios médicos. Su estrategia consistió en reunir a la Confederación Nacional de Cooperativas con el director del IMSS y después con el propio Presidente de la República; paralelamente encabezaron una resistencia periodística a través de las cooperativas de La Prensa y Excélsior, campaña que trató de ser contrarrestada con la opinión de los diarios oficialistas El Popular y El Nacional. En noviembre de 1945, finalmente, Excélsior se amparó contra el cobro de las cotizaciones vencidas pero al mismo tiempo se sometió a los servicios del IMSS. A partir de este momento desapareció el conflicto ((Zertuche, 1980: 71; Pozas, 1986: 125-127).

Por su parte, las reacciones del movimiento obrero frente al inicio de las actividades del IMSS fueron encontradas. Por un lado, el movimiento obrero oficial

(CTM, CROM, CGT, COCM) actuó en defensa del IMSS a través de diversos pronunciamientos, foros y desplegados; y particularmente a través del desfile obrero del 1 de mayo de 1944, en el que se sumaron al apoyo del seguro social la Federación Sindicalista Revolucionaria de Obreros y Campesinos, los sindicatos de trabajadores ferrocarrileros, de la industria eléctrica, telefonistas, cinematografistas y todos los sindicatos de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal. Asimismo, la CTM y otros sindicatos trataron de impedir un mitin del 20 de julio en el zócalo, organizado por el Frente Nacional Proletario (FNP). Los argumentos a favor del seguro social eran que la ley garantizaba los derechos trabajadores; respetaba los contratos colectivos en la materia; beneficiaba a los trabajadores que percibían salarios menores al exentarlos de pagos de cuotas; y respetaba el Artículo 123 (Zertuche, 1980: 72-73; Pozas, 1986: 127).

Sin embargo, la resistencia a la medida provino de una larga lista de sindicatos más pequeños e independientes que se organizaron a través del recién creado FNP, el 24 de enero de 1944. En el Frente participaron, entre otros, la Confederación Nacional Proletaria Nacional, los linotipistas, redactores, dibujantes, algunos de los ferrocarrileros, y sobre todo trabajadores de las diversas ramas textiles. También se sumaron a la oposición algunas secciones disidentes de la COCM, trabajadores de la construcción y del autotransporte, la Confederación General de Trabajadores Disidentes, la Federación Libertaria de Obreros y Campesinos, los Sindicatos de Comunicaciones Telefónicas, la Federación de Obreros Y Campesinos del Distrito Federal, la Federación de los Trabajadores de los Periódicos y Diarios, y la Alianza y Uniones de Sindicatos y Artes Gráficas (Zertuche, 1980: 73; Pozas, 1986: 128-131).

Actuaron en primera instancia a través de pronunciamientos, declaraciones y cartas dirigidas al Presidente de la República, así como en marchas disidentes en el 1 de mayo. Ávila Camacho les recibió y les dio voz frente a la dirigencia del IMSS y

a través de un representante nombrado por parte de la Presidencia, pero a fin de cuentas no se modificó la Ley.

El argumento básico de la oposición obrera era que el IMSS no tenía la capacidad inmediata de proporcionar los servicios médicos y sí en cambio absorbería los recursos que ya se estaban creando en los fondos de previsión social de las empresas, dejando sin atención a los trabajadores. Esto es, dejaba a los trabajadores con el peso de las cuotas a cambio de ningún servicio inmediato y liberaba a los patrones de sus obligaciones de asistencia médica, hospitalización, pago de salarios por accidentes o enfermedades, etc.

Como consecuencia, el FNP inició una serie de actos de protesta como un manifiesto de repudio a la posición gubernamental, y después con actos de violencia como sucedió el 26 de marzo de 1944 cuando apedrearon y asaltaron la clínica 8 del Seguro Social en la Plaza del Carmen y con la convocatoria que desembocaría en el mitin del 20 de julio de 1944 que terminó, luego de agrios discursos en contra de la Ley y del gobierno, con hechos de violencia en los que hubo disparos y heridos de bala; se destruyeron vehículos y se agredió a los bomberos, se apedrearon incluso ventanas del Palacio Nacional (Zertuche, 1980: 82; Pozas, 1986: 128-131).

La consecuencia de este suceso fue la desafiliación inmediata de la mayor parte de las organizaciones que habían participado en el FNP, la persecución y encarcelamiento de sus líderes y con ello el fin de las protestas.

Finalmente, El Seguro Social inició sus labores proporcionando servicios médicos a los trabajadores del Distrito Federal, el 1 de enero de 1944, después en Puebla, en febrero de 1945, en Monterrey en julio de 1945, en Jalisco en marzo de 1946, y en la región fabril de Orizaba en enero de 1947 (García Cruz, 1972: 90).

Ahora bien, retornando a las cuestiones fundamentales de este apartado ¿Cuál fue el papel de las coaliciones políticas en el proceso de aprobación de la Ley del Seguro Social? ¿Hasta dónde estas estructuras institucionalizadas de intereses fueron determinantes no en la creación del seguro social? O, como sucedió con el gobierno de Cárdenas ¿Hasta qué punto dichas coaliciones fueron poco trascendentes para la suerte de es a política social?

La etapa del gobierno avilacamachista es peculiar y al mismo tiempo sumamente interesante con respecto a los otros dos gobiernos que hemos estudiado en este capítulo, por una característica especial, en esta etapa de la evolución histórica que llevó a la creación del seguro social, se verificaron dos procesos evidentemente vinculados pero distintos: por una lado, la aprobación de la Ley; y por otro, la creación y puesta en funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social. En la lógica neoinstitucionalista esto significa dos tiempos y secuencias diferentes: primero, el diseño y la creación institucional; y, segundo, el inicio del proceso de estabilización y asentamiento de esa institución o política social.

En la primera fase, encontramos un escenario semejante al de los gobiernos de Obregón y Cárdenas. El interés y la voluntad del poder ejecutivo en aprobar la ley del seguro social, en el contexto de diversas fuerzas políticas y sociales coaligadas o enfrentadas con el Estado de diversas maneras en torno a esa decisión. De esa interacción entre el ejecutivo y las partes implicadas encontramos dos posiciones claramente definidas. El sector empresarial, a través de sus distintos sectores y representaciones, jugaron el papel tradicional de obstaculizar y resistir la aprobación de la medida, mientras que el sector representativo de la clase trabajadora prácticamente no se hizo notar durante la duración de este conflicto. Así, las coaliciones políticas en esta fase del gobierno del Presidente Ávila Camacho, siguieron comportándose como una estructura de intereses constituidos

y altamente resistentes al cambio, de manera semejante a como lo habían hecho en el pasado.

En los primeros años del sexenio de Ávila Camacho el movimiento obrero estaba modificando su composición original para evolucionar hacia un liderazgo menos militante y más dispuesto a la colaboración con el gobierno en aras de la consigna de la unidad nacional y de la modernización del país. Pero esa actitud de colaboración no dio sus frutos inmediatamente, ni al nivel de la política económica general, ni en lo referente al seguro social, en lo particular. Cabe recordar que la capacidad de control de la burocracia sindical sobre el movimiento obrero se puso en entredicho antes y después de la aprobación de la Ley del Seguro Social, durante esos meses continuó la tendencia creciente en el número de huelgas y en el número de participantes en ellas, mientras que las reivindicaciones salariales seguían aumentando como consecuencia de los efectos de la inflación sobre el nivel de vida de los trabajadores.

Por su parte, los empresarios se manifestaron abiertamente en contra de la ley, con la expectativa de que, al igual que en otras ocasiones, el proyecto presentado a la consideración de las Cámaras podría ser rechazado o postergado. Pero la coalición empresarial, en esta oportunidad, no logró detener su aprobación. El gobierno de Ávila Camacho estaba decidido a seguir adelante y lo logró sin echar mano del apoyo del movimiento obrero oficial que, en esta coyuntura, no desempeño ninguna tarea específica que pudiera interpretarse como factor de presión para aprobar la ley.

En la segunda fase, en cambio, el papel de las coaliciones políticas comienza a ser diferente. Una vez aprobada la Ley del Seguro Social e iniciado el proceso de organización del IMSS, comienza a modificarse también el comportamiento de los sectores político-sociales aglutinados en las distintas alianzas. El sector empresarial reinicia los ataques en contra del organismo recién creado, poniendo en entredicho

su autoridad, y utilizando todos los recursos a su alcance para resistir la medida. Pero al interior de la clase trabajadora se aprecia el desdoblamiento entre aquel sector que va integrándose a la estrategia corporativa del Estado mexicano y otro que decide tomar partido por la causa opositora al seguro social.

En este segundo momento de la secuencia que llevó a la creación del seguro social, las coaliciones políticas ya no desempeñarán solamente el papel de resistencia al cambio, sino que ahora también algunas de ellas se van convirtiendo en un factor de defensa y de estabilización de la política social ya institucionalizada formalmente en la ley. De esta manera, alrededor de la fundación del IMSS puede observarse la conformación de dos frentes, uno opositor y otro a favor del seguro, que paulatinamente irán invirtiendo sus papeles: en adelante, el movimiento obrero oficial se va a comportar como un factor institucional de presión por el desarrollo y crecimiento de la política de seguridad social en México (Whal, 1998); en tanto, la coalición empresarial y profesional (incluyéndose aquí al gremio médico) irán acomodando sus intereses a los nuevos tiempos.

En efecto, en esta segunda fase, con el inicio de las actividades del IMSS, finalmente afloraron las posiciones de todos los actores implicados. La coalición empresarial continuó con diversas acciones de rechazo y resistencia ante la decisión del gobierno de recaudar las cuotas e iniciar los servicios médicos un año después de la aprobación de la ley. La dirección del IMSS mostró serias dudas sobre su capacidad de iniciar los trabajos en el plazo previsto, por lo que la coalición empresarial casi logró hacia el final de 1943 la postergación de los servicios. El acto gubernamental más importante en ese momento fue la designación inmediata de Ignacio García Téllez como nuevo Director del Instituto.

En esta etapa, se observó por primera vez la participación del movimiento obrero oficial en la defensa del IMSS, en el contexto del surgimiento de un movimiento disidente de la clase trabajadora que se sumó al rechazo patronal de la medida y

que desembocó, como fue reseñado, en la disolución de la organización y en el encarcelamiento de sus líderes.

Pero si vemos el proceso de creación del seguro social en toda su extensión, descubrimos otro cambio importante en el papel de los actores, en este caso, el gobierno de Ávila Camacho al compararlo con los gobiernos de Obregón y de Cárdenas. Obregón tuvo el respaldo de la CROM y elaboró la primera versión de ley del seguro social aunque nunca logró prosperar; Cárdenas tenía todo el apoyo del movimiento obrero, que constituía su base principal de apoyo, e incluso fue el principal promotor de la creación de la CTM pero ello no bastó para aprobar la ley; finalmente fue Ávila Camacho quien lo hizo pero en una circunstancia que se ha definido como "anticlimática" (Mesa Lago, 1978: 224), en medio del activismo sindical, de la resistencia empresarial a la colaboración con el Estado y ante una ausencia de la presión obrera para lograr la aprobación de una ley que en ese momento no parecía prioritaria.

A la luz de las relaciones que se producen entre las distintas coaliciones políticas, podemos terminar capítulo con el siguiente balance. En el contexto de la oposición a las reformas cardenistas y ante las oportunidades económicas que abrió la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Ávila Camacho definió un nuevo objetivo estratégico para el Estado Mexicano: la industrialización acelerada de la economía. Para ello, realizó las reformas legales y sociales que permitieran instaurar un nuevo modelo de gestión política de tipo corporativo. El gobierno de Ávila Camacho creó una nueva coalición política con estas características e impulsó la aprobación y puesta en marcha de instituciones que le permitieran llevar a cabo esa nueva labor arbitral; el Seguro Social fue quizás la acción de corte corporativa y tripartita más importante del sexenio, sin lugar a dudas la más duradera.

CAPÍTULO 4

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDEA DEL SEGURO SOCIAL

En este capítulo nos proponemos explorar el peso de las ideas en la conformación del modelo de seguridad social que se instauró en México hacia 1943, con la aprobación de la Ley del Seguro Social. Pero aquello que nos interesa de manera particular es la respuesta a una interrogante formulada en los términos del enfoque Neoinstitucionalista Histórico que sustenta esta investigación, a saber: ¿Cómo es que las ideas se convierten en política social?

Como respuesta inicial a esta interrogante, partimos de la hipótesis de que la idea de seguro social que se fue elaborando a partir del gobierno de Álvaro Obregón tuvo una influencia crucial sobre el modelo definitivo de seguridad social que se adoptó en este país. Pero la influencia de las ideas sobre las políticas sociales sólo es relevante en la medida en que logran articularse con la mentalidad y las preferencias de los tomadores de decisiones; en este caso, los distintos jefes del ejecutivo que se sucedieron después de Obregón y hasta el gobierno de Manuel Ávila Camacho, que es cuando se aprueba la Ley del Seguro Social y se pone en marcha el IMSS.

Partimos del concepto *comunidades de discurso* que, como se indica en el Capítulo 1 de esta investigación, designa la forma en que una organización o institución productora de ideología lleva a cabo una articulación entre el entorno social de esas ideas y la mentalidad de aquellos individuos o grupos que tienen la capacidad de tomar decisiones en materia de políticas públicas.

Según Wuthnow (1989), la constitución de comunidades de discurso conlleva la *articulación* de tres procesos: las *condiciones del entorno*, que entrañan el

contexto económico, político, social, etc. más amplio que condicionan la producción de las ideas; los contextos institucionales más inmediatos o próximos a la innovación cultural y que se refieren al *papel de organizaciones e individuos* en la generación y diseminación de las ideas, tales como la acción de las escuelas, universidades, sociedades, academias, periódicos, agencias gubernamentales, partidos políticos, las cuales se identifican más visiblemente con el concepto de las comunidades de discurso; y, por último, las llamadas *secuencias de la acción* que no son sino la construcción de los arreglos institucionales que conducen a la "rutinización" de las ideas entre todos aquellos que inciden sobre su campo de acción, como lo son los tomadores de decisiones o los líderes políticos (También Hall, 1997: 184-186).

Para responder estas interrogantes haremos el análisis del fenómeno de articulación entre la idea de seguridad social, su entorno social y la rutinización de esa idea en México, lo que dio lugar a la conformación de una comunidad de discurso que fue fundamental en el proceso de aprobación de la Ley del Seguro Social. En este recorrido, encontramos tres etapas principales. La primera, se desarrolla alrededor de la redacción del Artículo 123 constitucional, específicamente de sus fracción XXIX; la segunda, nace de la propuesta del General Álvaro Obregón de un Seguro Obrero; y, la fase última, correspondiente a la versión definitiva de la Ley del Seguro Social, misma que va fraguándose discontinuamente en los años siguientes al gobierno de Obregón para culminar en el año de 1943 durante el sexenio del Presidente Manuel Ávila Camacho.

La fase constitucional aporta los fundamentos ideológicos más influyentes o, por lo menos, más duraderos sobre el modelo de seguridad social que ha prevalecido en nuestro país, como se vio en el capítulo 2. La incorporación del Artículo 123 a la Constitución de 1917 constituyó por sí misma un gran avance en la manera de concebir los derechos fundamentales de una sociedad, pero en el caso específico de la seguridad social la redacción constitucional la relegó a un plano laboral muy

acotado que limitó durante mucho tiempo las posibilidades reales de su reglamentación e institucionalización.

La llegada de Obregón a la Presidencia de la República, por su parte, marcó un hito fundamental, quizás el más importante, en la evolución de la idea de seguridad social que prevaleció en México. En concreto, supuso el abandono de la idea constitucionalista de un seguro social potestativo, básicamente privado y regulado por los gobiernos estatales, para dar paso a la idea de un seguro federal, obligatorio y administrado por el Estado.

Por último, tenemos una etapa más prolongada en la que se afianza o se "rutiniza" la idea obregonista de seguridad social, pero que muestra una serie de carencias en cuanto a la capacidad del poder ejecutivo para elaborar un proyecto técnica y organizativamente viable. Esta dimensión vinculada con la operacionalización de una idea fue subsanada con la asesoría y el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, lo cual vino a darle una base supranacional al proceso histórico que estuvo detrás de la redacción del proyecto de Ley; el involucramiento de estos organismos internacionales fortaleció, con su sanción y respaldo ideológico, a dicho proyecto e hizo más viable su institucionalización formal en la Ley del Seguro Social de 1943.

Por su parte, también es de destacar otro rasgo de la sociedad mexicana con relación a las comunidades de discurso. Este concepto nos indica que las ideas, por sí mismas, no tienen una función trascendente en el diseño de las políticas sociales, en tanto no exista una organización que realice esa simbiosis entre el conjunto de valores, culturas o representaciones de la sociedad y las aspiraciones o prioridades sociales del momento. En la historia mundial estas comunidades de discurso cumplieron un papel muy importante en el surgimiento del Estado del Bienestar de los países industrializados, sea como instituciones formales dedicadas a la generación de ideas o bien como grupos o clubes políticos menos formales que

trataban de influir en la concepción gubernamental acerca de tal o cual problema social y en la manera de resolverlo.

No obstante, al tratar de encontrar organizaciones similares en los orígenes del Seguro Social en México, no aparece una tradición semejante a la de aquellos países, ni siquiera en las etapas en que mayor importancia parecía tener la necesidad de institucionalizar la seguridad social. México careció de ese tipo de organizaciones formales, productoras de ideas, a lo largo de todo el proceso que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social.

No obstante, lejos de constatarse la ausencia de comunidades de discurso en los 25 años que se requirieron para aprobar una Ley del Seguro Social, lo que encontramos es una peculiaridad consistente en que la producción de las ideas se desarrolló dentro de la propia estructura del Estado, a través de comisiones especiales encargadas de elaborar las distintas versiones de los proyectos de seguridad social. Así sucedió desde la comisión parlamentaria encargada de redactar el Artículo 123, con sus fracciones relativas a la previsión social, hasta aquella que fue creada por el gobierno de Ávila Camacho al momento de presentar el proyecto definitivo ante el Congreso de la Unión. En síntesis, la versión mexicana de esas comunidades de discurso se desarrolla alrededor de las diversas comisiones *ad hoc* que fueron construyendo el modelo de seguridad social de este país.

El papel de estas comisiones gubernamentales podría parecer ante los ojos del observador como poco relevante, frente a la voluntad del tomador de decisiones de llevar a la práctica una política social determinada. Sin embargo, en los hechos, el papel desempeñado por estas organizaciones en el diseño y "rutinización" de las ideas de seguridad social es muy importante, puesto que constituyeron el terreno en el que se dirimían los intereses, muchas veces encontrados, de la clase política mexicana, en conjunción con la visión y los intereses de otros actores tales como

los representantes parlamentarios, los funcionarios gubernamentales, los empresarios y los trabajadores así como, eventualmente, algunos miembros de la sociedad civil y de organismos internacionales

Esta peculiaridad se explica por el largo proceso que se requirió para transformar el movimiento revolucionario en un sistema político basado en las instituciones, relativamente autónomo de las fuerzas militares que trataban de posicionarse en el poder del Estado; también es consecuencia, desde luego, del carácter corporativo y autoritario del nuevo régimen.

4.1 El entorno de la seguridad social: los antecedentes de la idea constitucionalista

Así, el papel de las ideas es un factor institucional central para explicar el origen de las políticas sociales a través de su codificación formal dentro de la Constitución nacional. Este fenómeno es fundamental para entender el origen de las políticas sociales en México, porque aún antes de que se consolidara la propuesta de redactar una nueva Constitución, los grupos políticos opositoristas al viejo régimen porfiriano y los que se conformaron al interior del movimiento revolucionario venían insistiendo en que para lograr un avance social de trascendencia era necesario emprender la reforma de la Constitución de 1857.

Para influir sobre las políticas del Estado no tenía gran valor el formar parte de una universidad, de un grupo cultural o de algún club político, sino que era imprescindible la búsqueda del poder político. Esta circunstancia se explica también por las características más centralizadas y estatizadas de la vida política de este país, desde sus orígenes, con una mínima autonomía de la sociedad civil.

Así, los grupos sociales interesados en proponer ideas de reforma social se concentraron en la actividad política. Es casi un lugar común en la historia de la

Revolución Mexicana que las bases ideológicas que le dieron sentido fueron la influencia del programa ideológico del Partido Liberal Mexicano en los programas políticos de las distintas fuerzas revolucionarias. No obstante, es importante tomar esta afirmación como punto de partida para entender la significación de los derechos laborales tal y como fueron incorporados a la Constitución de 1917.

En su secuencia histórica, los ordenamientos legales en materia de protección obrera más próximos a lo que sería más adelante la nueva legislación laboral son las leyes sobre accidentes de trabajo de los Estados de México (1904), del gobernador José Vicente Villada, y de Nuevo León (1906), de Bernardo Reyes. Otros Estados de la República (Chiapas, Veracruz, Jalisco, Coahuila, Yucatán, Hidalgo y Zacatecas) tomaron aparentemente las bases de estas experiencias para la elaboración de sus propias leyes en el período de 1914-1916. Las dos leyes pioneras del Estado de México y Nuevo León tomaron las bases para sus propios contenidos de las legislaciones ya existentes en Europa y Estados Unidos; por ejemplo, la exposición de motivos de la ley de 1904 se refiere a la legislación belga sobre estos asuntos y la de 1906 hace referencia a las diferencias existentes entre las diversas legislaciones europeas. Las leyes estatales posteriores tomaron parcial o totalmente el contenido de la ley de Nuevo León. Independientemente del origen de las ideas, dichas leyes (se cumplieran o no) obedecían a las terribles condiciones laborales y al número creciente de accidentes que se presentaban en la incipiente industria nacional, sobre todo textil, y en la minería, fundamentalmente; en este sentido, ambas legislaciones pueden considerarse como las más avanzadas de la etapa porfirista (Wilson, 1981: 55-58; IMSS, 1971: 2).

Es de notar que desde la década de 1870, en México se inició el desarrollo de un importante movimiento mutualista organizado en el llamado Gran Círculo de Obreros de México, con un breve lapso en el que predominó el movimiento anarquista que llevaría a su desaparición en 1883 por órdenes del Presidente

Manuel González. Sin embargo, el movimiento mutualista continuó bajo la inspiración de principios de cooperación y colaboración entre artesanos y patrones, fortalecidos por la ideología católica de la época que se sustentaba en la encíclica *Rerum Novarum* de 1891 dictada por el Papa León XIII. Estos principios concebían la importancia de modalidades de ayuda a los trabajadores bajo la forma de fondos de pensiones y de apoyos para cubrir los efectos de accidentes laborales. Bernardo Reyes fue altamente influido por esta ideología de la colaboración y conciliación entre trabajadores y patrones y probablemente eso explica el carácter innovador y pionero de su ley sobre accidentes de trabajo de 1906, que le valió un importante ascendiente entre trabajadores industriales organizados en clubes “reyistas” cuyo propósito era difundir sus ideas. Reyes también significó un avance importante en la evolución de las ideas sobre seguridad social al proponer el arbitraje estatal obligatorio en las disputas entre trabajadores y patrones, a través de comisiones tripartitas. En esta idea, otros gobernadores secundaban sus propuestas, como fue el caso en Chihuahua con Enrique Creel y en Veracruz con Teodoro A. Dehesa (Wilson, 1981: 59).

Sin embargo, a principios del siglo XX las organizaciones mutualistas tendieron a desaparecer del escenario económico y político, para dar paso un movimiento de trabajadores pertenecientes a lo que entonces podría denominarse como la industria moderna, particularmente en la rama textil. El nuevo tipo de obreros era más numeroso y menos calificado, pero muy pronto desató un importante movimiento huelguístico que culminaría con la huelga de los trabajadores textiles de Río Blanco (y Santa Rosa) y más adelante en Cananea. Los nuevos conflictos propiciaron una posición ambivalente en el régimen de Díaz, con intentos de introducir cierta legislación para arbitrar a las disputas laborales y con el uso de la represión para tratar de aplacar la movilización y el descontento de los trabajadores. Dentro de esas iniciativas legales, destaca el proyecto del Vicepresidente Ramón Corral el cual, sin embargo, no llegó a aprobarse. También destaca el proyecto de Rodolfo Reyes (hijo de Bernardo) para tratar de imponer

responsabilidades a los patrones en materia de accidentes de trabajo a través de su propuesta de ley minera sobre accidentes de trabajo.

Reyes se enfrentó, en este propósito, a José Limantour, integrante de los Científicos y enemigo de la intervención estatal en las disputas laborales, pero en realidad ambos intentaban utilizar sus posiciones para ganar el favor de Porfirio Díaz nombrando a alguno de ellos como Vicepresidente. La disputa se saldó, finalmente, luego de la protesta de la Smelting Refinig Company acerca de la afectación de sus intereses por la propuesta de Rodolfo Reyes, lo que llevó a este a un exilio tácito para cumplir una encomienda de Díaz en Europa. Se aprobó la ley minera en 1910 sin la incorporación de todas las cláusulas que provocaran la reacción de la empresa extranjera. El alejamiento de Reyes terminó con los intentos moderados de establecer una legislación laboral, por lo que el tema de esta y de la intervención estatal en las disputas laborales sólo retornaría hasta 1911-912 con la llegada de Madero a la Presidencia (Wilson, 1981: 63-69).

El proyecto original de Rodolfo Reyes tenía una peculiaridad importante ya que proponía la posibilidad de convertir la legislación laboral en un asunto federal, en oposición a la tradición de esa época de otorgar esa atribución legislativa sólo a los Estados. Como se verá, este sería uno de los aspectos más controvertidos en la discusión de las primeras propuestas de una ley federal del trabajo y, junto con ello, de las leyes sobre seguridad social ya desde los años del gobierno de Álvaro Obregón (IMSS, 1971: 3).

Como se puede apreciar, los propósitos que movieron a la clase política porfiriana no estaban suficientemente claros. En lo general, apuntaban a contener la creciente oposición al régimen por parte de las clases populares y, en lo particular, parecían estar vinculados al deseo de suceder al propio Porfirio Díaz en la Presidencia de la República. Pero aún si se les concediera un margen de preocupación por las condiciones laborales prevalecientes en la sociedad mexicana

de ese entonces, es de destacar que su ámbito de interés eran fundamentalmente los accidentes y enfermedades del trabajo y no así el conjunto de condiciones laborales para la clase trabajadora.

Por esta razón, se considera tan relevante en la historia de las ideas de la Revolución Mexicana el Manifiesto Político del Partido Liberal Mexicano del 1° de julio de 1906, donde las ideas de los hermanos Flores Magón introdujeron un planteamiento que resultaría fundacional para la futura Constitución Política de la nación. En dicho manifiesto está presente la idea de que para enfrentar las condiciones que agobiaban a la clase trabajadora, era necesario garantizar una serie de derechos laborales dentro de los cuales las indemnizaciones por riesgos profesionales eran apenas uno de sus elementos integrantes. Así, el Manifiesto proponía una reforma constitucional que otorgara a los trabajadores un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres, y la protección para el trabajo de las mujeres y menores, excluyendo el trabajo de niños menores a 12 años (IMSS, 1971: 3). Adicionalmente, el PLM planteó la idea crucial de que ese conjunto de garantías laborales debería ser proporcionado por el Estado, con lo que se producía el salto ideológico fundamental desde la sociedad prerrevolucionaria que se regía por los principios liberales de no intervención del Estado, hacia otra en la que el tutelaje estatal de las relaciones entre capital y trabajo habría de ser la pauta de la futura sociedad mexicana.

Sobre esta base, es aceptado que el programa del Partido Liberal es el que más influencia tuvo sobre la teoría política del movimiento revolucionario y sobre la Constitución de 1917, particularmente en el Artículo 123 y sus 32 fracciones, así como en los artículos 3, 27, y 130. Específicamente, en el ámbito de la seguridad social, las ideas más importantes se remiten al punto 27 del programa, donde se

demandaba “la indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo”¹. (García Cruz, 1962: 17-20).

Por sus características, el grupo integrante del Partido Liberal Mexicano responsable de elaborar el Manifiesto constituyó un antecedente en la generación de ideas sumamente influyente en los principios ideológicos de una nueva legislación laboral y, de manera indirecta, en las futuras disposiciones en materia de previsión social. Esta organización jugó un papel central al representar en nuevos valores y principios las exigencias de su entorno social e influir a través de ellos en la mentalidad de las distintas fuerzas integrantes de la clase revolucionaria que, a partir de entonces, iniciaban un arduo recorrido político y militar para institucionalizarlos.

Con anterioridad al proceso de redacción de la Constitución de 1917 encontramos diversos esfuerzos por concretar algunos de los postulados del Partido Liberal Mexicano.

En 1909, el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Maza, se comprometía con una ley sobre accidentes de trabajo que responsabilizara a las empresas. En 1910, Francisco I. Madero al aceptar su candidatura a la Presidencia, también ofreció una ley para proporcionar pensiones a los obreros mutilados de la industria, minas y agricultura, así como pensiones a las familias en caso de fallecimiento por accidentes de trabajo, lo que se ratificó en 1911, al ser postulado por el Partido Constitucionalista Progresista y en donde se comprometió a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo. También en

¹ Ricardo Flores Magón también tuvo el mérito de incorporar al pensamiento revolucionario la idea de solidaridad, principio básico de la Seguridad Social. Cabe precisar, sin embargo, que la idea de solidaridad de Flores Magón no era propiamente la correspondiente a una acción estatal solidaria a favor de los trabajadores o de la sociedad en general, sino la de distintas formas de apoyo o ayuda entre los propios trabajadores. Esta idea quedó manifiesta en el Artículo 123 constitucional que definía el seguro de protección al trabajador como resultado de la creación de cajas populares y fondos mutualistas.

1910, Francisco Vázquez Gómez, candidato a la Vicepresidencia, se refirió en su ideario político a la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Ya como Presidente, Madero habría solicitado a Abraham González (Secretario de Gobernación) y a Federico González Garza (Subsecretario) la formulación de una legislación obrera que abarcaba el tema de la seguridad y salubridad en los talleres, así como medidas para desarrollar la previsión y los seguros. La ley no avanzó debido a la oposición al régimen por parte de los hermanos Vázquez Gómez y a la rebelión de Pascual Orozco (García Cruz, 1962: 21-26).

En 1913, los diputados renovadores de la legislatura de Madero presentaron dos proyectos de reforma laboral. Una por parte de la representación de Aguascalientes a través de los diputados Eduardo J. Correa y Román Morales acerca de la protección contra los riesgos profesionales, que tendría un carácter federal y que planteaba la propuesta de crear una Caja de Seguros a cargo de los patronos, la cual funcionaría a través de pólizas contratadas con compañías aseguradoras pero cuya administración sería gubernamental; adicionalmente, el llamado Bloque Renovador incluía otras prestaciones para los trabajadores como habitaciones y artículos de primera necesidad a precios controlados, entre otros. Y después, el 17 de septiembre, los Diputados José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guersayn Ugarte, Jesús Ureta y Félix F. Palavicini presentaron ante la Cámara de Diputados el primer proyecto de Ley del Trabajo; se trataba de una propuesta de reforma al entonces vigente Código de Comercio y que incluía, entre otros, la solución legal al problema de los accidentes de trabajo y un seguro para afrontar las contingencias derivados de ellos (García Cruz, 1962: 29-37; IMSS, 1971: p.5).

A partir del estallido del conflicto revolucionario, proliferaron leyes e iniciativas de protección obrera en distintos lugares de la República (Veracruz, Hidalgo, Jalisco, Zacatecas, Coahuila) poniendo énfasis en el tema de los riesgos profesionales. De

todas ellas destaca la de Salvador Alvarado en Yucatán porque su Ley de Trabajo se considera la más sistematizada y argumentada hasta ese entonces. También es destacable porque la representación de Yucatán fue la que propuso en los debates del Constituyente la incorporación de los derechos laborales en la Constitución. Alvarado no sólo planteó la necesidad de proteger al trabajador yucateco, sino que tenía la pretensión de trascender su legislación local hacia una legislación de carácter nacional, una vez transferidas las bases del derecho laboral a la Constitución. Asimismo, tenía una visión más amplia de dichos derechos, se preocupaba por el trabajo de las mujeres y de los menores, proponía la creación de una sociedad mutualista del Estado para atender el problema de la vejez o muerte del asegurado. Por su parte, hablaba de la instalación de una Junta Técnica para evaluar los efectos de los riesgos profesionales, señalaba medidas para reglamentar sobre la higiene y seguridad de los locales de trabajo y fijaba las indemnizaciones respectivas, establecía la autorización para que las empresas pudieran contratar los seguros con las compañías aseguradoras, en descargo de estas obligaciones (IMSS, 1971: 6).

Independientemente del grado de avance o de radicalidad que representaban cada una de las iniciativas, proyectos o legislaciones locales, puede observarse sin dificultad que todas las reivindicaciones laborales se articularon alrededor de una suma de ideas provenientes de una misma matriz: el Partido Liberal Mexicano y su Manifiesto de 1906. Este programa, como se dijo, percibió adecuadamente el entorno político y social de la época e influyó sobre los líderes revolucionarios, pero no logró institucionalizarse en ese momento sino hasta el triunfo de la Revolución. La etapa de la institucionalización de las ideas llegaría más adelante, al momento de redactar y promulgar la Constitución de 1917. Sin embargo, los resultados de esta codificación formal de la Revolución, al menos en el terreno de la seguridad social, no fueron lo avanzado que podría esperarse en comparación con el resto de los derechos laborales y, de hecho, no fueron siquiera definitivos.

La idea de seguridad social emanada de la Constitución de 1917 quedó diseñada de manera demasiado estrecha, frente a los parámetros de la legislación laboral en general: no obtuvo la garantía por parte del Estado, ni fue esbozada como un sistema administrado públicamente con carácter obligatorio; de hecho, se restringió su alcance a la población trabajadora, sin alcanzar el estatuto de un derecho social más amplio que sí pudo lograrse para otros temas nacionales como la educación; y, al igual que el resto de los derechos laborales, se conservó como un coto de los gobiernos estatales, sin la posibilidad inmediata de alcanzar un rango federal.

Pero los problemas y las limitaciones de esta primera gran institucionalización de la seguridad social no es imputable solamente a la ideología heredada desde los tiempos del Manifiesto del PLM, ni a una concepción particular derivada del proceso revolucionario, sino que fue consecuencia más bien de la conformación de un nuevo grupo generador de ideas, organizado en la etapa final del movimiento armado, bajo la conducción del ala constitucionalista del movimiento revolucionario.

4.2 El entorno de la seguridad social: la idea constitucionalista y el Artículo 123

La secuencia de los acontecimientos que llevaron a la redacción del Artículo 123 y a la promulgación de la Constitución de 1917, es fundamental para explicar esa paradoja que significó el gran avance de los derechos laborales para los trabajadores, en contraste con el rezago en la legislación de la seguridad social.

El origen de esta paradoja se remonta a la publicación del Plan de Guadalupe en marzo de 1913 y a las adiciones de diciembre de 1914, en las que Carranza se fue comprometiendo con reformas sociales protectoras de la clase trabajadora una vez alcanzado el triunfo del movimiento armado. De esas promesas se derivó la creación de un grupo de trabajo que sería responsable de elaborar diversos

estudios en materia de protección laboral y que, más adelante, tendría a su cargo también la redacción del Artículo 123 constitucional.

Desde el punto de vista de los derechos laborales, las distintas comisiones en las que participaron los representantes carrancistas lograron darle contenido a las reivindicaciones del movimiento revolucionario bajo la forma de diversos proyectos de ley y lograron institucionalizarlos en la redacción de la nueva Constitución. Pero desde el punto de vista de la elaboración de la idea del seguro social y su propio proyecto de ley, las aportaciones del grupo carrancista fueron prácticamente intrascendentes, por lo que todavía habría de pasar mucho tiempo antes de perfilarse una comunidad de discurso específica para esta política social.

Una vez resuelto el conflicto armado con las fuerzas federales de Victoriano Huerta, el 1 de octubre de 1914 Carranza instaló la Soberana Convención Nacional Revolucionaria para discutir las bases del nuevo gobierno, pero al poco tiempo las huestes constitucionalistas abandonaron la Convención ante el fallido intento de consolidar a su líder como jefe máximo de la Revolución. El grupo carrancista debió trasladarse a la Ciudad de México y de ahí a la Ciudad de Veracruz para instalar un gobierno provisional en Noviembre de 1914. Probablemente, ese momento fallido de ascensión al poder del grupo constitucionalista propició la urgencia para Carranza de elaborar un programa de reforma social alternativo al de las fuerzas villistas y zapatistas de la Convención².

Y, en efecto, el origen de las principales ideas carrancistas de reforma social, se remonta a ese período en que el jefe revolucionario se trasladó a Veracruz,

² La Convención terminó de elaborar su Programa de Reformas Políticas, Económicas y Sociales el 27 de septiembre de 1915, en Toluca; en ese programa se estipulaba en su Artículo 18 un conjunto de reformas sociales que incluían los temas de educación, condiciones de trabajo y pensiones de retiro, entre otras. El programa fue suscrito por los delegados zapatistas y de la División del Norte. De acuerdo a García Cruz, ese Programa y el Plan del Partido Liberal suscrito en San Luis Missouri en 1906 fueron la base de los artículos 3, 27, 123 y 130 de la Constitución del 17 (1962: 42-43; y, Ruiz Naufal, 1992: 27-30).

amenazado por las fuerzas villistas y zapatistas, y que habrían de traducirse en un amplio trabajo jurídico y de elaboración de proyectos que después sentarían las bases legales de la reforma agraria y de los derechos laborales de los obreros³. (Rouaix, 1984: 41 Remolina, 1990: 27).

El equipo de gobierno en Veracruz estaba formado básicamente por los anteriores diputados renovadores de la XXVI legislatura durante el gobierno de Madero. De ese equipo, destacó la figura de Félix F. Palavicini quien se hizo cargo de la Secretaría de Instrucción Pública, rodeándose de otros compañeros exparlamentarios como José Natividad Macías, juriconsulto, Luis Manuel Rojas, periodista, Alfonso Cravioto, poeta y literato, y Juan N. Frías. Este grupo creó una Sección de Legislación Social que preparó diversos proyectos de reforma social; entre ellos, el de las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 que, como se dijo, estableció el compromiso carrancista con la promulgación de leyes de reforma social una vez consumada la Revolución (Rouaix, 1984: 47; Remolina, 1990: 27).

El Artículo 2° de dichas adiciones establecía:

“El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente

³ El compromiso de Carranza con el movimiento obrero se formalizó en su pacto con la Casa del Obrero Mundial, del 17 de febrero de 1915, para que este proporcionara contingentes obreros armados a la causa constitucionalista a cambio de la solución a los problemas obreros. En ese mismo año, Ricardo Flores Magón reconocía que, con sus acciones sociales, Carranza estaba poniendo en práctica el programa del Partido liberal Mexicano (García Cruz, 1962: 39-40).

privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias ...” (citado por Rouaix, 1984: 47-48)

Alrededor de este compromiso comenzó a constituirse la base ideológica que resultaría decisiva para la redacción posterior, definitiva, del Artículo 123 constitucional. Dentro del reducido grupo de funcionarios carrancistas destaca el trabajo de José Natividad Macías quien se dedicó a preparar proyectos sobre legislación laboral. En este grupo se prepararon los siguientes proyectos: “Ley Obrera de Prestaciones de Servicios y Reformas al Código de Comercio”; “Ley de Accidentes de Trabajo”; “Ley del Salario Mínimo”; y, “Ley de Juntas de Avenencia y Uniones Profesionales” (Rouaix, 1984: 48; Remolina, 1990: 27).

El 5 de febrero de 1915, Carranza adicionó la Fracción X del Artículo 72 de la Constitución de 1857 para facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo en toda la República, que fue la base legal para que el Congreso Constituyente pudiera lanzar sus reformas constitucionales en la materia. El 22 de septiembre de 1916 se convocó al pueblo mexicano a elegir a sus representantes diputados ante dicho Constituyente. Una vez resuelto el problema que llevó a Carranza fuera de la Ciudad de México, el 25 de noviembre de ese mismo año inauguró las sesiones de trabajo del Congreso y el 1 de diciembre hizo entrega del proyecto de nueva Constitución (Remolina, 1990: 27-28).

Carranza pidió a Macías y a Luis Manuel Rojas la preparación del proyecto de constitución política que sería presentado a la consideración del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro. Al elegirse los nuevos representantes populares se formaron claramente dos grandes bloques dentro del Congreso, el bloque radical de izquierdas, influido por Álvaro Obregón, y el de derechas representado por el propio Carranza. En el primer grupo destacaban Francisco J.

Música, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, y entre los segundos, Rafael Martínez Escobar, Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Froylán Manjarez, además de Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Gersayn Ugarte y Pastor Rouaix. Algunos de los integrantes de este último grupo fueron pertenecientes al anterior Bloque Renovador de la Legislatura del gobierno de Madero (Rouaix, 1984: 49-52)⁴.

En la sesión del 1 de diciembre de 1916, el Presidente Carranza presentó el proyecto de constitución como un conjunto de reformas necesarias al contenido de la Constitución de 1857, específicamente se refirió a las reformas del Artículo 27 y 28, *"para expedir las leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz, y para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros en los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación..."* (citado por Rouaix, 184: 55).

La propuesta laboral específica del carrancismo estaba redactada en el Artículo 5° de la nueva Constitución. Ahí, se proscribía el trabajo impuesto al individuo sin su consentimiento y retribución; se restringía el trabajo obligatorio, para la realización de servicios públicos, al llamado de las armas, al de los jurados y cargos de elección popular, así como las funciones electorales; se proscribía la pérdida de

⁴ Pastor Rouaix se coloca a sí mismo como parte de un grupo centrista, pero evidentemente su trayectoria desde los años del gobierno provisional en Veracruz lo ubicaron del lado del ala carrancista.

libertad por razones de trabajo, educación y voto religioso, desconociendo expresamente a cualquier orden monástica; se prohibía cualquier convenio que llevara a la proscripción o destierro de los individuos, así como la renuncia a ejercer una profesión, industria o comercio; también se impedía la obligación a trabajar más allá de los plazos de un contrato que no debería exceder de un año, sin menoscabo de los derechos políticos y civiles del trabajador. (Rouaix, 1984: 56-57)

El 19 de diciembre de 1916 el Constituyente inició la discusión del Artículo 5°. Al recibir el proyecto, la Comisión de Constitución dictaminó favorablemente el proyecto, pero un grupo de diputados señaló la necesidad de adicionar el Artículo con nuevas reformas y por tanto solicitó aplazar su aprobación. El dictamen se presentó en una segunda ocasión el 23 de diciembre, pero su discusión se programó para el 26 de ese mes; a partir de esa sesión se realizó la discusión a favor y en contra del dictamen hasta el día 28 de diciembre. El debate de la iniciativa se desarrolló durante esos tres días consecutivos señalándose por parte de diversos diputados pertenecientes a todo las alas del Congreso las deficiencias y vacíos en la redacción del Artículo 5° constitucional.

La discrepancia en la aprobación del proyecto abrió una oportunidad para el grupo carrancista. En esa última sesión del 28 de diciembre, Macías habló para subrayar que la preocupación fundamental de Carranza había sido hasta ese entonces la solución a los problemas obreros, mencionando la preparación de los proyectos en materia laboral durante los meses del gobierno provisional de Veracruz, en 1915, bajo la dirección de Felix Palavicini y junto con Luis Manuel Rojas.

El diputado Macías señaló que Carranza le comisionó para realizar una estancia en los Estados Unidos para estudiar la legislación obrera y para observar el funcionamiento de los centros fabriles de ese país. Esta experiencia sirvió de base para preparar los términos de una nueva legislación obrera en este país, que

además incorporó el conocimiento de la legislación inglesa y belga, supuestamente las más avanzadas de la época. Macías presentó ante el Congreso las bases de dicho proyecto en el que se incluían preceptos importantes sobre vivienda, abasto, la limitación de la jornada laboral, el salario mínimo, las juntas de conciliación y arbitraje, el derecho a huelga, la formación de sindicatos, los contratos colectivos de trabajo y el salario. Sobre esta base, sugirió que se encargara al diputado Rouaix la redacción de las bases de una legislación laboral que tuviera cabida en el texto de la Constitución.

Así pues, se acordó suspender la aprobación del mencionado Artículo 5° y se decidió de manera tácita, sin un acuerdo particular, impulsar el trabajo de la Comisión presidida por Pastor Rouaix. Como resultado de los debates también comenzó a madurar la idea de incorporar adiciones al Artículo 5° y de incluir nuevos preceptos en materia laboral. En este contexto, prosperó la propuesta del diputado Froylán Manjares de crear un capítulo exclusivo intitulado “Del Trabajo”, que finalmente habría de quedar formalizado en la Constitución como el Título Sexto “Del Trabajo y la Previsión Social”, integrado únicamente por el Artículo 123 (Rouaix, 1984: 57-87; y, Remolina, 1990: 31-46)⁵. Desde un punto de vista neoinstitucionalista histórico, la decisión de modificar el proyecto constitucionalista original de Carranza constituyó una verdadera coyuntura crítica, en la que los diputados de la Constituyente optaron por un modelo laboral radical que, a partir de entonces, ha permanecido como una institución duradera que regula la relación entre capital y trabajo aún en nuestros días. Empero, esta coyuntura crítica no benefició el concepto de seguridad social, el cual debió esperar un poco más para tener una nueva oportunidad de desarrollo.

⁵ La crónica de Rouaix y de Remolina acerca de la discusión del Artículo 5° de la Constitución y el futuro Artículo 123 están basados en las mismas fuentes, el Diario de Debates, pero la interpretación que hace cada uno de ellos sobre lo que estaba en juego muestra diferencias importantes.

Así dicha Comisión trabajó durante los 10 primeros días del mes de enero de 1917 en esa encomienda y estuvo integrada en su núcleo central por el mismo grupo que desde la época de Veracruz se había dado a la tarea de preparar diversos proyectos de ley por encargo de Carranza: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, Rafael M. de los Ríos y un invitado externo, José Inocente Lugo, que fuera convocado por el propio Rouaix para incorporar los estudios y datos que estuvieran disponibles en su jefatura, de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento. A este grupo principal se incorporaron diversos diputados representantes de las distintas fracciones del Constituyente, entre quienes se destacaron los diputados Esteban B. Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Carlos L. Gracidas, Dionisio Zavala y Rafael Martínez Escobar (Rouaix, 1984: 89-91; Remolina, 1990: 31-46).

De esta manera, la organización generadora de ideas creada durante el gobierno provisional de Veracruz, ahora estaba transformándose en una verdadera comunidad de discurso en el ámbito laboral, capaz de articular el entorno reivindicativo de la Revolución con su formalización en la nueva legislación constitucional. Esta comunidad de discurso, sin embargo, pese al enorme impacto que tuvo en materia de derechos laborales, no representó en la misma medida un impulso para el Seguro Social. Por el contrario, la idea que quedó definida en el Artículo 123 se convirtió en una norma constitucional que obstaculizó durante muchos años la creación del modelo de seguridad social que habría de prevalecer finalmente. El peso inercial de las ideas constitucionalistas retrasó, asimismo, el surgimiento de la comunidad de discurso responsable de articular los elementos de dicho modelo.

De los trabajos de la comisión parlamentaria dominada por el grupo carrancista, se realizó una nueva redacción del Artículo 5° constitucional, diferente al originalmente propuesto por Carranza (reducido a establecer las garantías

individuales de todos los ciudadanos en materia laboral), así como del nuevo Título VI "Del Trabajo". Este título, que aún no tenía asignado el número de artículo constitucional que le correspondería, ya poseía la fracción XIV en la que se responsabiliza a los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades de sus trabajadores, junto con la consecuente indemnización por muerte o incapacidad temporal o permanente. Se incluía también la fracción XXVI que establecía como utilidad social (no pública) el establecimiento de Cajas de Seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de actividades laborales y se señalaba la obligación de los gobiernos federal y estatales de fomentar la organización de ese tipo de instituciones, así como de infundir e inculcar la previsión social. La iniciativa fue ampliamente respaldada por los diputados pertenecientes al núcleo fundador y por una larga lista de diputados de las distintas fracciones (Rouaix, 1984: 92-101).

Según lo dice el propio Pastor Rouaix, la iniciativa constitucional señalaba en el preámbulo que el proyecto había seguido el plan trazado por él mismo y por José I. Lugo, pero ese plan en realidad se realizó basándose en los estudios previos de José Natividad Macías que, a su vez, habían sido encomendados y aprobados por Carranza en su estancia en Veracruz. De esta forma, la filosofía del Artículo 123, en lo general, y la idea de seguridad social ahí contenida, en lo particular, fue confeccionada por la gente del Jefe Supremo de la Revolución, con la participación específica de Rouaix y de Macías. El día 13 de enero se dictaminó favorablemente el proyecto, con pocas modificaciones, como la de ampliar el Título VI que ahora sería "Del Trabajo y la Previsión Social". Finalmente, el Artículo 5° y el Artículo 123 fueron aprobados el 23 de enero de 1917 con el voto de los 163 diputados constituyentes (Rouaix, 1984: 102-111; Remolina, 1990: 46-48).

Atendiendo específicamente a la idea de seguridad social que se institucionalizó en el Artículo 123, es evidente que la Constitución de 1917 puede considerarse como muy avanzada en materia de legislación laboral incluso a nivel internacional; sin

embargo, en lo que se refiere al seguro social, las fracciones correspondientes del Artículo 123 dedicadas al tema, y específicamente la fracción XXIX, quedaron enunciadas de forma muy rezagada, pese a ser la primera constitución en América que se ocupó del asunto. Desde el punto de vista de la redacción original de la Constitución, la seguridad o previsión social quedó definida como una cuestión de responsabilidad patronal y de interés potestativo privado.

En síntesis, esto es lo que decía el texto presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales el 23 de enero de 1917 como Título VI "Del Trabajo y de la Previsión Social" y su respectivo Artículo 123 con las fracciones XIV, XXV y XXIX relativos a los seguros sociales (García Cruz, 1962: 55-59):

Fracción XIV. Los empresarios son responsables de los accidentes y enfermedades de trabajo por lo que deberían pagar una indemnización, según se trate de enfermedades, incapacidad o muerte.

Fracción XXV. Se introduce un servicio de colocación, gratuito, para los trabajadores.

Fracción XXIX. Se considera de utilidad general la creación de cajas de seguros populares para invalidez, muerte, desempleo, accidentes y otros, para lo cual se confía a los gobiernos federal y de cada estado el fomento de instituciones de esa índole.

Esta grave limitación constitucional en cuanto a la seguridad social, ha sido atribuida al diputado Macías como un problema de responsabilidad individual, derivado de su identificación personal del problema como una cuestión de los seguros privados (García Cruz, 1962: 52; 1972: 52-53). Pero los hechos nos hablan de algo diferente. Durante la discusión del proyecto original de Artículo 5°, afloraron una serie de críticas a la iniciativa presentada por el grupo carrancista,

porque se consideraba que aportaba muy poco a lo que establecía la Constitución de 1857, por esta razón el diputado Macías emprendió una extensa defensa de la política obrerista de Carranza en virtud de que el ala izquierdista, encabezada o inspirada por Obregón, había desbordado al ala derecha del Congreso en materia de propuestas laborales. Sin embargo, el grupo carrancista logró prevalecer en la redacción final del Artículo 123, específicamente en la elaboración de las fracciones relativas a la previsión social, por lo que todas las limitaciones en la concepción de seguridad social que se han atribuido a la persona del diputado Macías, en realidad fueron la responsabilidad de un grupo y, sin lugar a dudas, del propio Carranza. (Remolina, 1990: 46-48).

Por otro lado, cabe destacar que las propuestas del diputado José Natividad Macías acerca de los derechos laborales y de la seguridad social no eran producto de una visión solamente personal o grupal, sino que se consideraron por los Constituyentes como las más avanzadas y las mejor informadas de su tiempo. Más aún, esas ideas no sólo eran congruentes con la época sino que además no se presentó ninguna propuesta más avanzada por parte del ala izquierdista o radical. A diferencia de las primeras leyes sobre accidentes de trabajo, México no siguió ninguna pauta extranjera al momento de redactar su Constitución que recuperara los avances en materia de seguridad social que ya se estaban produciendo en Europa. Sin dejar de subrayar que la idea de seguridad social en este país fue muy limitada en el origen de su ley fundamental, podemos decir que el Congreso Constituyente, y sus respectivas comisiones, integraron una comunidad de discurso fiel a su época y a las aspiraciones políticas e intelectuales del momento.

4.3 El entorno de la seguridad social: la idea de un Seguro Social obligatorio, público y federal

La redacción de la Constitución de 1917 constituyó una coyuntura crítica trascendente para la vida futura de la sociedad mexicana. Los distintos grupos revolucionarios eligieron caminos institucionales de un efecto inercial de muy largo plazo. Particularmente, el efecto legal y político del Artículo 123 sigue siendo persistente aún en nuestros días, aunque no así en lo que se refiere a la seguridad social. La razón más importante de esta situación se explica por el hecho de que, al redactarse la Constitución de 1917, se eligieron dos trayectorias políticas diferentes dentro del grupo revolucionario: la vía carrancista representativa de las reformas político-sociales moderadas, y la senda de las reformas más radicales, representada por Obregón y el grupo de Sonora. Los dos grupos revolucionarios antagónicos aceptaron las reglas generales, pero a partir de ese momento la atención se desplazó hacia la reglamentación de diversos preceptos constitucionales. De esa revisión y de su aplicación a la vida cotidiana de la sociedad mexicana, surgirían nuevas reglas e instituciones para regular el trabajo y la seguridad social.

Este nuevo proceso de reglamentación institucional, desencadenado desde el momento en que se redactaba la Carta Magna, no tendría efectos inmediatos sino después de varios años en que el grupo revolucionario victorioso se afanó en construir y consolidar los cambios institucionales. Por ese motivo, la influencia directa del Artículo 123 sobre las legislaciones particulares fue muy importante, convirtiéndose así en un factor de persistencia institucional muy importante que contribuía a retrasar aún más las transformaciones reglamentarias al trabajo y a la seguridad social⁶.

⁶ Como resultado de la disposición constitucional de que la legislación laboral sería de carácter estatal, surgieron diversas leyes que reproducían en términos generales lo contenido en el Artículo 123 y sus diversas fracciones. En este contexto, la mayor atención de las legislaciones locales se dirigió hacia los accidentes y enfermedades de trabajo, siempre como responsabilidad patronal; el

Pero en el plano de las ideas y de los proyectos de política social los cambios se presentaron más rápidamente. Aquí, la aparición de dos trayectorias alternativas sobre el concepto de seguridad social se comenzó a esbozar en los debates que enmarcaron la redacción final del Artículo 123. Como ya se mencionó, el Congreso Constituyente se dividió en dos facciones principales lideradas ideológicamente por las dos figuras más importantes del movimiento revolucionario constitucionalista. El ala izquierda por parte de Álvaro Obregón y el ala derecha por Venustiano Carranza.

El origen de las discrepancias entre las dos facciones no era propiamente la concepción que cada una de ellas pudiera tener sobre la seguridad social, sino su enfoque de la legislación laboral a la luz de las alianzas del movimiento constitucionalista con el movimiento obrero. A los ojos del grupo obregonista, el proyecto carrancista de Constitución era muy poco profundo y en esencia reproducía las bases de la Constitución de 1857. Como se recordará, las posiciones del grupo radical comenzaron por impugnar la aprobación de lo que constituiría el Artículo 5° de la nueva Constitución y, una vez lograda la suspensión del proceso aprobatorio, consiguieron el consenso general acerca de la necesidad de introducir un nuevo capítulo que sistematizara los nuevos derechos laborales. La defensa del proyecto carrancista por parte de José Natividad Macías y su experiencia en la preparación de diversos proyectos de ley en la etapa del gobierno provisional de Veracruz, le permitieron mantener la hegemonía del grupo de Carranza en esos debates, pero la semilla de un proyecto laboral alternativo ya estaba sembrada.

mayor avance de estas leyes estatales se restringió a la autorización para sustituir dicha obligación patronal mediante la contratación de pólizas con compañías aseguradoras, fenómeno que iría convirtiéndose en el hecho dominante. Tal fue el caso de las legislaciones de Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo y Veracruz, así como de dos proyectos elaborados en el Distrito Federal. IMSS (IMSS, 1971: 73-75).

Los atisbos de una idea laboral diferente a la carrancista se hicieron evidentes en el seno del Constituyente. Ya se mencionó, por ejemplo, la aportación de Salvador Alvarado con su Ley de Trabajo en Yucatán y el hecho de que la representación de ese Estado de la República fuera la que propuso en los debates del Constituyente la incorporación de los derechos laborales en la Constitución (Ortiz Mena, 1998: 238). Alvarado no sólo planteó la necesidad de proteger al trabajador yucateco, sino que tenía la pretensión de trascender hacia una legislación nacional una vez transferidas las bases del derecho laboral a la constitución. Asimismo, tenía una visión más amplia de dichos derechos, se preocupaba por el trabajo de las mujeres y de los menores, proponía la creación de una sociedad mutualista del Estado para atender el problema de la vejez o muerte del asegurado. Por su parte, hablaba de la instalación de una Junta Técnica para evaluar los efectos de los riesgos profesionales, señalaba medidas para reglamentar sobre la higiene y seguridad de los locales de trabajo y fijaba las indemnizaciones respectivas, establecía la autorización para que las empresas pudieran contratar los seguros con las compañías aseguradoras, en descargo de estas obligaciones.

El crisol de las ideas normativas del trabajo y del Seguro Social, finalmente tuvo lugar al momento de redactar la nueva Constitución. La propuesta concreta para incluir en la Constitución artículos protectores de los obreros la hicieron Heriberto Jara y Héctor Victoria, diputados afines a Obregón⁷, y no está de más recordar que también hubo diputados que se resistían a la inclusión de los derechos laborales en la Constitución, como fue el caso del diputado de filiación carrancista Froylán Manjarrez. (IMSS, 1971: 6-8).

Por su parte, a iniciativa del diputado Carlos L. Gracidas y con el apoyo de Francisco J. Múgica, ambos radicales, se estipuló el precepto de otorgar a los

⁷ Cabe destacar que las banderas radicales del grupo afín a Obregón también incluían la reforma agraria y el nacionalismo económico que, junto con los preceptos laborales, constituyeron los pilares de la Constitución

trabajadores participación en las utilidades de las empresas, hecho que habría de ser tan importante en la propuesta futura de Obregón acerca del Seguro Obrero; en esta propuesta la oposición provino de parte de Pastor Rouaix y del núcleo de diputados carrancistas que constituyeron el grupo dominante en la redacción del Artículo 123 (Rouaix, 1984: 102-111).

La radicalidad del grupo obregonista frente a los carrancistas, en el ámbito de las ideas laborales, poseía una base político-social digna de explicarse y que nos da cuenta de la manera como se fue constituyendo una posición alternativa sobre esas cuestiones.

Al buscar el origen de las ideas que habrían de conformar la base del contenido social de la Constitución de 1917, podemos remontarnos a los años de la Convención Revolucionaria, en noviembre de 1914, cuando Obregón urgió a Carranza para que expidiera un manifiesto conteniendo los compromisos sociales de la Revolución. Como resultado de la prioridad que Obregón le confería a dichos compromisos sociales, al poco tiempo de la retirada de los constitucionalistas de la Convención de Aguascalientes, se formó el grupo llamado Confederación Revolucionaria, una suerte de organización semiformal generadora de ideas que vino a representar en los próximos años la plataforma ideológica del obregonismo hasta el momento de su elección presidencial (Hall 1985: 95, 97-99).

El núcleo de este grupo obregonista se integró en el tren que conducía a los constitucionalistas a Veracruz e integraba a personalidades como la del llamado Doctor Atl (Gerardo Murillo), Alberto Pani, Jesús Ureta (Ministro de Relaciones Exteriores de Carranza en Veracruz), Rafael Zubarán Capmany (Secretario de Gobernación al momento de negociar con la Casa del Obrero Mundial su apoyo a Carranza) y Roque Estrada. La Confederación Revolucionaria incluyó más adelante a miembros del gabinete y a funcionarios de gobierno, así como a algunos militares. Se dice que esta agrupación organizó reuniones para discutir y divulgar

posiciones ideológicas sobre cuestiones sociales a través de conferencias, artículos y discursos. Es probable incluso que este grupo haya planteado algunas ideas que luego se incorporaron a la elaboración del proyecto de Seguro Obrero que habría de presentar Obregón en 1921.

La importancia del grupo fue tal que no sería aventurado señalar que la organización del grupo de apoyo ideológico a la causa de Obregón propició, en alguna medida, el surgimiento del grupo carrancista encargado de desarrollar diversos proyectos de ley que incluían los temas laborales y en los que participaban Pastor Rouaix, José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas bajo la coordinación de Felix Palavicini, particularmente en lo que se refiere a las famosas adiciones del Plan de Guadalupe y a la expedición de la ley agraria del 6 de enero de 1915.

El interés ideológico de Obregón por los asuntos laborales iba acompañado, evidentemente, de su interés por establecer una alianza política con los obreros, lo que más adelante le sería tan importante. En esos meses de dificultad para los constitucionalistas, sus aliados principales fueron los integrantes de la Casa del Obrero Mundial. La confianza del incipiente movimiento obrero en las fuerzas constitucionalistas se vio reflejada en el pacto de la Casa del Obrero Mundial con Carranza, el 17 de febrero de 1915, para proporcionarle contingentes obreros armados a cambio de la solución a los problemas laborales que les preocupaba. Durante el tiempo que Carranza tardó en afianzarse en el poder, el movimiento obrero organizado en la Casa del Obrero tuvo un auge espectacular, acrecentado por las reformas laborales que tanto Obregón como Calles venían impulsando a nivel estatal. Sin embargo, una vez designado Presidente Constitucional, Carranza reinició las acciones represivas y debilitadoras contra esa organización hasta su virtual desaparición. En vez de ella, nació la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) bajo el liderazgo de Luis N. Morones, movido por intereses más personalistas, bajo la inspiración carrancista. Como es sabido, la CROM terminó

siendo una pieza fundamental para la llegada posterior a la presidencia de Obregón y Calles. En realidad, los vínculos entre Carranza y el movimiento obrero sólo prosperaron a iniciativa de Obregón y sólo permanecieron hasta el momento en que ambos caudillos mantuvieron vigente su alianza (Hall, 1985: 106-113; García Cruz, 1962: 39-40; Wilson, 1981: 70-74)⁸.

Además de la estrategia de alianza con el movimiento obrero, Obregón ya venía gestando una idea propia de reforma social. En abril de 1915, por ejemplo, en su cuartel de Celaya, Guanajuato, decretó el salario mínimo en Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, medidas ratificadas posteriormente por Carranza. Pero es de destacar sobre todo que en este período, según lo señala Miguel García Cruz (1962: 41), Obregón ordenó la realización de un estudio para darle cuerpo a su proyecto de Seguro Obrero. De acuerdo a una nota de El Universal, de mayo de 1918, el general sonoreense hizo venir de Inglaterra a 4 técnicos en seguridad social que se pusieron en contacto con un médico amigo de Obregón, el que comenzó a adentrarse en estos temas (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 45).

A quien o a quienes les fue encargada la misión de preparar dicho proyecto de seguridad social no está claro. No se trató aún de una iniciativa suficientemente elaborada. Si es de darle crédito a Vicente Lombardo Toledano, hacia 1927 Obregón no tenía realmente madura la idea del seguro social que quería crear puesto que, al prepararse para su campaña reeleccionista sobre la base de la bandera de la previsión social, le encargó al propio Lombardo la preparación de un documento para poder explicar esta medida a la sociedad (Wilkie y Wilkie, 1969: 272).

⁸ No obstante los vínculos políticos entre Obregón y la Casa del Obrero Mundial, es importante no sobrevalorar la fuerza de esta agrupación obrera. En esa época México no tenía un nivel importante de industrialización y por tanto no existía una clase obrera numerosa. Con base en la obra de Jean Meyer, la autora señala que México tenía un número de trabajadores en 1910 de aproximadamente 195,000 y otros 500,000 de artesanos, en el contexto de una población total de 15 millones (Hall, 1985: 206).

Independientemente de la manera como Obregón llegó concebir una idea de seguro social diferente a la que se formalizó en la Constitución de 1917, lo cierto es que desde su período de filiación carrancista ya empezaba a perfilarse una trayectoria ideológica paralela a la del grupo carrancista y que fue esa concepción de seguridad social la que habría de quedar más fuertemente arraigada en la mentalidad de la clase política revolucionaria⁹.

Al no tener claro el proceso específico que llevó a Obregón a diseñar su modelo de seguridad social, quizás sea más conveniente presentar las características de su proyecto y a partir de ahí derivar la explicación acerca de las conexiones entre el seguro obrero y los grandes debates que se desarrollaban en su entorno.

El 2 de junio de 1921 Obregón envió al Congreso un proyecto de Seguro Obrero. En este proyecto se formularon las bases de la posición que seguiría defendiendo en adelante. Comenzaba por plantear la necesidad de federalizar toda la legislación relativa al trabajo como primer paso fundamental; después, señalaba la imposibilidad de llevar a la práctica la aspiración de proteger al trabajador de la indigencia, por razones de edad o de accidentes de trabajo, o incluso de proteger a su familia en caso de muerte sin la existencia de lo que denominó un Seguro de Trabajo, una Pensión por Jubilación y una Pensión por Accidente, todos ellos tutelados directamente por el Estado, cuya responsabilidad sería la de establecer el equilibrio social. Para ello, preveía la creación de una Reserva de Estado correspondiente a una contribución o impuesto del 10% sobre la nómina de trabajo de las empresas.

La propuesta de Ley, con sus 25 artículos, se encargaba de desglosar esa idea. 8 artículos se destinaron a definir el tema del seguro, el concepto de trabajador y de

⁹ Evidentemente, las ideas sociales de Carranza y Obregón no fueron las únicas que se gestaron en ese período, tanto Villa como Zapata también venían preparando las suyas propias, aunque salta a la vista que el enfoque ideológico de estos dos caudillos era mucho más agrarista, en contraste con el enfoque un tanto más obrerista de Carranza y claramente obrerista de Obregón.

patrón; las características del impuesto y de la Reserva o fondo del Estado; y las tres áreas que abarcaría la legislación: indemnizaciones por accidentes de trabajo; jubilación por vejez; y, seguro de vida. A su vez, 7 artículos se dedicaron al tema de los accidentes de trabajo, 2 artículos a las jubilaciones, 3 artículos al seguro de trabajo o de vida, y 5 artículos finales para definir las bases de reclamación y otorgamiento de los beneficios.

En este proyecto no se incluían aún las bases para la prestación de servicios médicos integrados a la seguridad social y tampoco se habían realizado los estudios técnicos o actuariales necesarios para fijar el monto de los seguros, como se señala expresamente al final del texto (Obregón, 1976: 28-35).

En un texto posterior de agosto de 1927, Obregón señala que en 1920, cuando fue designado Presidente de la República, tenía la preocupación de estudiar a fondo el origen de los desequilibrios económicos que confrontaba a la clase trabajadora ("los que trabajan") con los empresarios ("los que pagan") y de ahí surgió el proyecto de ley de Seguro Obrero que las Cámaras desecharon sin siquiera discutirlo (Obregón, 1976: 19-23).

En realidad, el Seguro Obrero planteaba una idea básica pero innovadora en ese momento, en comparación con la concepción de seguro social que había privado en la Constitución: Obregón no diferenciaba entre el trabajo manual e intelectual y establecía que era una responsabilidad del Estado velar por el bienestar de los trabajadores; específicamente, formulaba la necesidad de cumplir con este deber a través de un proyecto que le otorgara al trabajador el derecho a una jubilación. Obregón pensaba que uno de los problemas que se derivaban de la Constitución era la formulación de una serie de derechos teóricos que no se concretaban en la práctica y que generaban mayores enfrentamientos entre capital y trabajo como resultado de las encontradas interpretaciones de la ley por parte de cada una de las partes. Por esa razón, le parecía que le correspondía al Estado ejercer la tutela

de las clases trabajadoras e imponer al capital la formación de un fondo de previsión social, a la manera de un tributo necesario para garantizar el bienestar de los trabajadores de todos los sectores de la economía.

La cuestión más importante formulada por Obregón era su tesis acerca de lo que entendía por derecho social. Pensaba que la significación del Seguro Obrero radicaba en que los trabajadores ya no tendrían que iniciar procedimientos legales en los tribunales en contra de los patrones, sino que deberían simplemente presentarse en las oficinas del Estado a cobrar los seguros de vida y de accidentes. Es evidente el avance en su idea de seguridad social: el otorgamiento de este beneficio no dependería más de la voluntad del patrón o de la capacidad de litigio de los trabajadores, sino que se convertiría en un procedimiento administrativo cotidiano en el que el trabajador podría reclamar su derecho social directamente al Estado.

Así pues, el proyecto de Obregón abogaba por la federalización de la ley del trabajo y del seguro obrero, por la obligatoriedad del seguro en beneficio de los trabajadores de todos los sectores de la economía, por la tributación del empresario en su nómina laboral y, finalmente, por la intervención del Estado en la administración de los fondos de seguridad con propósitos de garantizar el otorgamiento del beneficio a los trabajadores y para establecer el equilibrio entre capital y trabajo.

En la historia de la Revolución Mexicana, la figura de Álvaro Obregón marca el inicio del proceso de institucionalización de la vida política y social del país, para dar lugar a un régimen corporativo y estatista que sería la base de la estabilidad nacional durante varias décadas, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Teniendo en mente esta forma de organización política, económica y social del Estado mexicano las acciones de Obregón en materia laboral y de seguridad social cobran sentido.

En realidad, Obregón ya había comenzado a vislumbrar la importancia de federalizar la legislación laboral para los fines de un Estado más fuerte desde la época de la redacción de la Constitución de 1917. Específicamente, otro de los debates fundamentales al momento de elaborar el Artículo 123 estuvo relacionado con la conveniencia de establecer una jurisdicción federal para los nuevos preceptos constitucionales, o para mantener la potestad de los Estados de la República como únicas instancias de gobierno facultadas para ello. Vale la pena recordar que Carranza durante su estancia en la Ciudad de Veracruz decretó la modificación de la Constitución de 1857 para dotar al gobierno revolucionario de la facultad de legislar federalmente en el ámbito del trabajo, decisión que trató de ratificar sin éxito en el texto de la Constitución de 1917.

Por el carácter regional y local de los factores de poder político y militar que acompañaron el proceso revolucionario, al término del conflicto el país se encontraba sujeto a una diversidad muy marcada de autoridades formales e informales que eran la expresión de ese caudillismo regional por lo que, al someterse a la consideración del Congreso Constituyente la propuesta de Carranza la moción fue rechazada, manteniéndose en la redacción final de la Constitución la atribución del gobierno federal para legislar sobre la minería, el comercio y las instituciones de crédito, como ya venía sucediendo desde la Constitución anterior, pero dejando como atribución de los gobiernos estatales la legislación en materia de trabajo y, por consiguiente, de seguridad social. En contraste con la posición de los representantes parlamentarios que pugnaron por preservar los intereses de los caudillos locales y regionales, otros sectores del Congreso representativos de las centrales obreras y del propio Obregón apoyaron desde ese entonces la conveniencia de una legislación federal (Wilson, 1981: 86-89).

Como veíamos atrás, la redacción de la Fracción XXIX del Artículo 123, constituyó una coyuntura crítica en la que se optó por un modelo de seguridad social que

convirtió en un tema de interés social y privado la promoción y organización de la llamada previsión social, lo que dejaba abierta la puerta para el desarrollo y evolución de los seguros sociales bajo una base incierta, sea como seguros de cobertura privada obligatoria, como fondos mutuos o incluso como fondos o cajas de seguridad de naturaleza nacional o estatal.

En la concepción de Obregón, tanto los términos constitucionales de la legislación laboral, en lo general, como los de la legislación sobre seguridad social, en lo particular, no sólo eran socialmente inaceptables sino que limitaban la capacidad de acción del Estado ante el capital y el trabajo.

En el capítulo 3 de esta investigación, ya se hizo un análisis más extenso de los intentos infructuosos de Obregón por aprobar una Ley Federal del Trabajo y la ley de su Seguro Obrero, por lo que es conveniente presentar aquí solamente un balance sintético del problema.

Es de destacar que el interés fundamental de Obregón al asumir el poder presidencial, fue el de articular una serie de instrumentos que le permitieran al Estado una mayor capacidad de arbitraje sobre las disputas entre capital y trabajo. Para el logro de esos fines, la reglamentación del Artículo 123 con un sentido federal y la aprobación del Seguro Obrero con las mismas características eran cruciales.

Las resistencias más importantes a una legislación laboral y sobre seguridad social de tipo federal no provinieron del sector empresarial, como podría pensarse, sino esencialmente de los grupos representativos de esos intereses locales y regionales ya mencionados, tanto en el seno de la clase político-militar revolucionaria, como de la clase trabajadora. De hecho, los empresarios preferían la federalización de la legislación laboral porque esa era una forma de frenar la enorme divergencia de trato de las legislaciones locales, las cuales en algunas ocasiones implicaron una

sería amenaza a la actividad empresarial, como fue el caso de los conflictos laborales que se suscitaron en el Estado de Veracruz, bajo el gobierno de Adalberto Tejeda. Desde el punto de vista del movimiento obrero, las posiciones sobre las iniciativas de Obregón fueron ambiguas, las grandes centrales estaban a favor de una legislación federal pero algunas organizaciones obreras estatales más radicales sentían que podían sacar mejor provecho de su posición política local.

Como se puede apreciar, los efectos conflictivos de la legislación estatal se habían convertido en un problema político de primer orden para la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, pero al mismo tiempo crearon la oportunidad de para diseñar nuevas estrategias de intervención estatal. Desde la perspectiva de las ideas que influyeron sobre la concepción de seguridad social que estaba fraguándose en esos momentos, las contradicciones entre lo federal y lo estatal jugaron un papel trascendente.

En el período de gobierno de Obregón, la regionalización de los conflictos laborales tuvo dos efectos muy importantes, no sólo se había arraigado la costumbre de los gobiernos estatales de desafiar al gobierno central, sino que se desarrollaron los problemas principales que urgían al ejecutivo a superarlos a través de una ley como la del Seguro Obrero. Específicamente, se generó en Veracruz un movimiento a favor de la reglamentación del reparto de utilidades y de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo que amenazaba la estabilidad económico-política de ese estado y que amenazaba extenderse a otras regiones del país. El proyecto de seguro de Obregón trataba de enfrentar las demandas a través de la sustitución del reparto de utilidades por la contribución empresarial del 10% de su nómina a un fondo de seguridad social y a través de la reglamentación federal de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo.

Por su parte, la posición empresarial fue evolucionando en una dirección que sería también muy importante para el futuro del seguro social, al plantear el proyecto de fundación de un Instituto de Estudios y Reformas Sociales con la participación de representantes de los empresarios, los trabajadores y el Estado, con la pretensión de constituirse en una organización generadora de ideas en la que pudiera discutirse la reglamentación de una ley de trabajo, sobre la base de los asuntos más relevantes del momento como la federalización de la ley, el seguro obrero y el reparto de utilidades. El proyecto no se concretó como resultado de la oposición de las organizaciones obreras y de la reticencia de algunos sectores empresariales más conservadores que no estaban dispuestos a seguir adelante con la posibilidad de una ley laboral como la que se estaba discutiendo.

De haberse concretado la propuesta empresarial, probablemente habría surgido una organización generadora de proyectos e ideas de reforma económica y social independiente del poder estatal. Desde luego, una institución de la sociedad civil con estas características resultaba inaceptable para el propio Obregón, pero de aquí surgió una cuestión trascendente: en adelante, la aceptación empresarial a la idea de un seguro social como el que proponía Obregón estaría condicionada a la contribución tripartita de los patrones, trabajadores y Estado, y no a la sola aportación empresarial como había sido sustentado por el gobierno hasta ese entonces.

Así pues, a partir de la evolución de las posiciones empresariales, a veces más cercanas y a veces más alejadas del proyecto de ley de Obregón, es que apareció el elemento faltante en la idea de seguridad social que habría de aprobarse más adelante: la idea del tripartismo. Esta concepción no era diferente y seguramente tampoco original frente a la manera como estaban diseñándose otros sistemas de seguridad social en la región, pero sí es relevante singularizar el hecho de que México llegó a esta idea a través de una demanda empresarial que aspiraba, incluso, a una versión más o menos sistemática producida por un instituto

independiente del Estado, organizado sobre la base del mismo esquema tripartito que querían los empresarios para el seguro social.

Como se describió con más detalle en el capítulo 3, el proyecto de Seguro Obrero fue rechazado por el Congreso de la Unión (al igual que otra propuesta para elevar el Departamento de Trabajo a la categoría de Secretaría de Estado) sin haber sido siquiera discutido, según dice el propio Obregón. Las razones de los diputados pudieron ser diversas, sea porque los representantes parlamentarios gozaban de una gran autonomía con relación al poder ejecutivo y al Presidente en lo particular, sea porque las fuerzas parlamentarias que apoyaron la candidatura a la Presidencia de Obregón se habían debilitado o cambiado de aliados, o simplemente porque los legisladores estaban convencidos de que no tenían la facultad de legislar sobre asuntos laborales fuera del Distrito Federal y las zonas federales (Q. Roo y Baja California); se trató, en todo caso, de un hecho sobre el cual no existe suficiente claridad histórica (al igual que el origen de la idea del Seguro Obrero).

Lo cierto es que ni la Ley Federal del Trabajo ni el Seguro Obrero pudieron aprobarse, por lo que el proceso de su institucionalización quedó trunco. Los proyectos de ley lograron captar el problema que significaba para el futuro Estado posrevolucionario el mantenimiento de un orden político y social dividido entre lo nacional y lo local, pero no pudieron romper con la inercia de los intereses que representaba dicha tensión y que estaban resguardados en la Constitución de 1917. Este hecho impidió en lo inmediato el paso hacia una nueva etapa en la institucionalización de las ideas, esto es, hacia la rutinización de sus efectos sobre la clase política, sobre las políticas sociales de ese período y, desde luego, sobre la legislación correspondiente.

Los años posteriores al gobierno de Obregón van a completar ese proceso. No se van a caracterizar por aportaciones novedosas o espectaculares acerca de la idea de seguridad social que va a prevalecer finalmente. Serán avances en cuanto a la

definición de los temas básicos, a las características del sistema que estaba prefigurándose y a algunos elementos técnicos ausentes en las versiones iniciales de la ley. En cambio, a partir de ese momento la idea de seguro social propuesta por Obregón va iniciar el proceso que la fue convirtiendo en un conjunto de normas y valores de aceptación general entre los actores sociales involucrados en el problema y particularmente entre la clase política que va sucediéndose en el poder, período tras período, sin cuestionar la necesidad del seguro social en los términos que ya habían sido planteados en esa primera mitad de la década de los 20's: un sistema federal, obligatorio, administrado por el Estado y financiado con las aportaciones tripartitas de empresarios, trabajadores y gobierno.

4.4 La rutinización de la idea de un seguro social público, federal, obligatorio y tripartito

La aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 marca el final de un largo período de veinte años en los que se va institucionalizando una idea más o menos aceptada por todos. Pero ¿En dónde se inicia dicho proceso de rutinización de la idea de seguridad social? ¿A partir de qué momento la propuesta de un proyecto comienza a convertirse en ese conjunto de normas y valores aceptados por los tomadores de decisiones?

Podríamos establecer esa línea de demarcación en el momento en que la aprobación de una ley del seguro social comenzó a convertirse en política de Estado. Una vez aceptada la idea obregonista de un seguro social federal y obligatorio, los gobiernos posteriores se concentraron en tratar de institucionalizar los nuevos principios. Desde el final del gobierno de Obregón se desarrolló una serie consecutiva de intentos fallidos por aprobar la ley, pero que contribuyó a generar diversos factores institucionales indispensables para ese fin: la federalización de la ley del trabajo, la discusión más amplia acerca del modelo de seguridad social que se quería para el país; la realización de los estudios técnicos y

actuariales que requería la puesta en funcionamiento de la ley; la incorporación de instituciones internacionales y regionales en la discusión y respaldo del proyecto de ley. Secuencia de acontecimientos históricos que habrían de culminar con la conformación final de la comunidad de discurso que sería responsable de crear finalmente el seguro social en México. Estos son los temas que se desglosan en las siguientes líneas y que le dan fin al presente capítulo.

Probablemente, los reveses políticos de Obregón al intentar imponer el poder arbitral del Estado le llevaron paulatinamente a endurecer su posición frente al movimiento obrero organizado y sobre todo frente a los líderes políticos radicales de algunos estados de la República. Un ejemplo de ello fue su decisión de apoyar el fortalecimiento del Partido Nacional Agrario, en contra del interés de la CROM de integrar en su seno al movimiento campesino. Otro ejemplo de ello fue su alejamiento de gobernadores radicales como Francisco Múgica en Michoacán, Adalberto Tejeda en Veracruz y Felipe Carrillo Puerto en Yucatán, a quien incluso dejó de proveer de armas en la rebelión delahuertista propiciando con ello su aprehensión y muerte. En contraste, Obregón se destacó por su intervención a favor de las empresas norteamericanas y en contra del movimiento sindical en esas ramas, en el afán de impedir que intervinieran en sus negociaciones con el petróleo y las minas (Wilson, 1981: 89-91).

Al final del gobierno de Obregón, Calles fortaleció los vínculos del poder ejecutivo con la CROM de Morones y modificó la estrategia obregonista de tratar de negociar las reformas con el Congreso, para recurrir más frecuentemente al decreto. En 1925, Calles presentó infructuosamente a los diputados un proyecto de Instituto Nacional de Seguridad Social, por lo que en vez de ello resolvió actuar selectivamente favoreciendo a los grupos de trabajadores dependientes del gobierno federal y que le representaban un fuerte respaldo político e incluso militar. Así, decretó la creación de un fondo de pensiones para los servidores públicos, a

nivel federal, en agosto de 1925, otro para los maestros en noviembre de 1925 y uno más para los militares en marzo de 1926 (Wilson, 1981: 93-94)¹⁰.

En 1927, sin embargo, Obregón restableció la centralidad de un seguro social federal al organizar su campaña para un segundo período alrededor de la aprobación de su Seguro Obrero. Para estos fines, creó el Partido de Previsión Social que sería el encargado de coordinar sus esfuerzos presidencialistas. Su asesinato, desde luego, impidió el nuevo intento de aprobación de una ley de seguridad social, pero en cambio propició que los candidatos alternativos utilizaran este tema como su propia bandera electoral, tal fue el caso de Francisco R. Serrano y de José Vasconcelos. También, en marzo de 1929, el recién surgido Partido Nacional Revolucionario estableció su compromiso de aprobar una ley de seguro obrero en los términos propuestos originalmente por Obregón (Wilson, 1981; 94-95; García Cruz, 1962: 83-87).

Ya en el gobierno de Portes Gil se hizo el primer intento por reformar la Constitución, en su fracción XXIX del Artículo 123, para tratar de precisar la naturaleza de lo que debería ser un auténtico seguro obligatorio y federal, diferente de la idea tan limitada y confusa de la redacción original en la Constitución (Wilson, 1981: 96; García Cruz, 1962: 92 -94).

Portes Gil decidió poner a discusión el proyecto ante una Convención Obrero-Patronal que se reunió en la Ciudad de México entre el 15 de noviembre y el 8 de diciembre de 1928, con resultados poco afortunados. El Presidente pensaba instituir un sistema de seguridad social financiado tripartitamente en lo referente a las pensiones por vejez y para los sobrevivientes del trabajador, con excepción de las indemnizaciones por riesgos profesionales que seguirían siendo financiadas

¹⁰ Aunque estas decisiones obedecían al interés de Calles por avanzar en la implementación de la seguridad social en el país, a la larga fue este un factor que debilitó la cobertura del Seguro Social y que propició la fragmentación del conjunto del sistema de seguridad social en distintos programas .

íntegramente por los patrones. En principio, parecía una propuesta aceptable para los industriales (IMSS, 1971: 450), quienes a estas alturas reconocían ya la importancia del seguro social para la clase trabajadora y para la sociedad, pero cabe destacar que objetaban su financiamiento total aduciendo limitaciones financieras, de tal suerte que pensaban que el seguro social debería aplicarse progresivamente en función de las posibilidades económicas del momento.

Sin embargo, los líderes de la CROM (con Lombardo Toledano en primera línea) rechazaron la propuesta presidencial porque seguían adheridos a la propuesta obregonista inicial según la cual el seguro social debería financiarse exclusivamente por los empresarios, bajo la administración del Estado. Ante ello, los empresarios contrapusieron una propuesta a favor del financiamiento tripartito y de la contratación de compañías aseguradoras privadas para administrar los recursos y proporcionar las prestaciones. La diferencia irreconciliable entre ambas posiciones concluyó con el abandono de la Conferencia por parte de los líderes obreros (Morones), quienes también renunciaron a sus puestos dentro del gobierno. Portes Gil resistió la presión obrera y para 1929 se logró aprobar la reforma a la Constitución para otorgar al gobierno federal la facultad de legislar sobre el trabajo y la seguridad social a nivel nacional. La enmienda constitucional incluía la fracción XXIX del Artículo 123, declarando de utilidad pública y no sólo social al seguro social. La Ley Federal del Trabajo se aprobó en 1931, sin la inclusión de una disposición relativa al seguro social, con lo que el tema dejó de ser parte del nuevo código laboral, con excepción de las indemnizaciones por riesgos profesionales. A partir de entonces el trabajo legislativo en materia de seguridad social y de derecho laboral se hizo de manera separada (Wilson, 1981: 96; García Cruz, 1962: 95).

Así, aunque el proyecto de institucionalizar un seguro social obligatorio se vio frustrado, la idea que estaba detrás fue aceptada y codificada en la reforma constitucional promovida por el gobierno de Portes Gil en julio de 1929, aprobada

por las Cámaras de Senadores y Diputados los días 20 y 22 de agosto de ese mismo año y publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929. Con ello, se facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123 constitucional (IMSS, 1971: 271-272; García Cruz, 1962: 96-98).

La nueva redacción de la Fracción XXIX del Artículo 123, publicada en el Diario Oficial del 6 de septiembre de 1929, quedó así expresada:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos" (García Cruz, 1962: p.97).

Con esta reforma constitucional también se cerró un ciclo en la evolución de la idea de seguridad social; el concepto constitucional original basado en la llamada previsión popular, con el predominio de los gobiernos de los estados, las cajas mutualistas y las compañías aseguradoras privadas, cedió su lugar a la noción obregonista de un seguro social obligatorio y federal, con plenas atribuciones transferidas al Congreso de la Unión. La siguiente y última fase comprendió el proceso mediante el cual la idea de seguridad social devino en la Ley del Seguro Social de 1943.

La reforma constitucional de 1929, vino a resolver el problema conceptual del seguro social tal y como había quedado expresado en la Constitución de 1917, pero no le daba carta de naturalidad al sistema de seguridad social como tal, que requería su propia reglamentación, por un lado, y que exigía un trabajo adicional, hasta ese momento muy poco explorado, de planeación, organización y cálculo actuarial para poder llevarlo a la práctica. Una vez resuelto el problema constitucional inicial, el estado mexicano se vino a dar cuenta que no poseía un

proyecto elaborado de seguro social que le permitiera poner en funcionamiento dicho sistema.

Por ese motivo, a la vez que se iniciaba una nueva etapa de discusión política acerca de la aprobación de una Ley del seguro Social, se comenzó a construir el tipo de organización que fuera capaz de proporcionar a los gobiernos en turno el modelo de seguridad social bien organizado que presuponía su puesta en funcionamiento. La modalidad específica que eligió el estado fue la organización de comisiones especiales, cuya misión concreta era la de sentar los fundamentos jurídicos y administrativos indispensables para operacionalizar la nueva política social. De esa estrategia organizacional, habría de aparecer paulatinamente la comunidad de discurso que hacía falta para realizar la tarea fundamental de articular el entorno extendidamente favorable a la creación del seguro social, con la mentalidad de los líderes políticos de quienes dependía en última instancia la decisión definitiva.

Ya desde 1928, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo creó una comisión especial encargada de redactar un capítulo de Seguros Sociales que sería parte del código federal del trabajo que pensaba aprobarse. En esta etapa el interés por establecer el seguro social se encontraba todavía supeditado al derecho laboral, pero el proyecto fue importante porque permitió obtener una concepción más madura de lo que debería ser el seguro: se hacía una enumeración más completa de los riesgos profesionales; se quería proteger a todos los trabajadores de la ciudad y el campo; se eximía a los salarios mínimos de las contribuciones, haciendo inafectables las pensiones y eximiendo a las primas de todo impuesto; se preveía la creación de tribunales tripartitos para dirimir las controversias; y se proponía el esquema de contribución tripartita (Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1928). Como ya se señaló, sin embargo, las divergencias en torno al financiamiento del seguro social terminaron por separar el tema de la seguridad social y del trabajo (García Cruz, 1962: 92-94).

En estos años, también el PNR suscribió los principios de seguridad social de Obregón y tanto Ortiz Rubio como Abelardo L. Rodríguez encargaron el análisis de las propuestas existentes a otras comisiones especiales. El 27 de enero de 1932 el Congreso le dio facultades especiales a Ortiz Rubio para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero su renuncia como resultado de una disputa con Calles evitó el decreto. Un nuevo proyecto elaborado durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez también abortó sin ser presentado siquiera al Congreso (García Cruz, 1962: 105; Wilson, 1981: 102-104).

En la preparación del proyecto de Abelardo L. Rodríguez se designó, en febrero de 1934, una nueva comisión con la encomienda de redactar la Ley del Seguro Social. Participaban distintas personalidades representativas de diversos sectores de la sociedad mexicana y del Estado. Había juristas en derecho laboral, economistas y estudiosos de los seguros sociales de primer orden. Entre ellos, se encontraban Juan de Dios Bojórquez, Vicente González y González, Adolfo Zamora, Alfredo Iñarritu, Mario de la Cueva, Juan F. Noyola, Emilio Alanís Patiño y Federico Bach. Esta comisión fue muy importante, porque logró establecer las bases generales de lo que sería el proyecto definitivo de seguro social y porque se determinaron con precisión los riesgos a cubrir. En este proyecto, se añadió la idea de que el seguro social debería ser organizado sin fines de lucro y administrado y financiado de manera tripartita. El proyecto elaborado por esta comisión sirvió de base para los proyectos posteriores hasta la aprobación de la Ley en 1943 (García Cruz, 1962: 107-108).

Desde el punto de vista de la recuperación de experiencias previas en la formulación de propuestas de seguro social, por ejemplo, cabe singularizar la presencia de Federico Bach, uno de los especialistas en seguridad social más importantes del momento. En 1932, publicó el trabajo *Los seguros Sociales en el Extranjero por encargo de Ferrocarriles Nacionales de México* (Bach, 1932), donde

se hace un análisis de la evolución del seguro social a nivel internacional, incluyendo los seguros de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Inglaterra, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Yugoslavia, basándose en la obra de otro autor español, González Posada, así como de diversos trabajos de autores alemanes. En sus conclusiones, Bach ya se pronunciaba a favor de un seguro social obligatorio que cubriera no sólo las contingencias derivadas de las enfermedades generales, la maternidad, la cesantía por vejez y la muerte, sino también los riesgos profesionales que, en diversos países, se encontraban separados por ser parte de las obligaciones patronales. Bach proponía asimismo la creación de una ley integradora de todos los aspectos de la seguridad social, esta se denominaría Ley Federal de Seguros Sociales, lo que nos está indicando a su vez su posición sobre la importancia de federalizar la seguridad social. Bach pensaba que el seguro social debería ser obligatorio para los asalariados de más bajos ingresos y facultativo para ingresos más altos; consideraba que el financiamiento debería ser tripartito y su administración centralizada. Finalmente, también proponía toda una agenda de investigación preparatoria para la implantación del seguro social en México. (117-132)

Por su parte, Bach y Adolfo Zamora presentaron una ponencia sobre el seguro social en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial con lo que se convirtieron en proponentes destacados de una idea más concreta de seguridad social, en contraste con las versiones oficiales menos elaboradas que habían surgido hasta ese momento. La ponencia no incorporaba ideas diferentes a la del seguro social obligatorio: hablaba de los riesgos asegurables, del campo de su aplicación, de la obligatoriedad de este beneficio, de la creación de una institución tripartita para organizar y financiar los seguros, del establecimiento de agencias de colocaciones y de la orientación y educación profesional, de las prestaciones económicas, en especie y en servicios, y de la sustitución de las indemnizaciones

por enfermedades y accidentes de trabajo por rentas vitalicias (Bach y Zamora, 1934; García Cruz, 1962: 108-109; Wilson, 1981: 102-104).

La conformación de la comisión especial probablemente se vio enriquecida, además de estos personajes destacados, con las contribuciones de otros individuos que comenzaron a preocuparse por el tema de la seguridad social durante esos años y que también pertenecían a la sociedad civil. Wilson (1981: 102-104), por ejemplo, menciona en su obra que, entre 1932 y 1940, se escribieron más de 30 tesis profesionales en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Con este significativo precedente en términos de la organización de un modelo más acabado de seguridad social, llegó Cárdenas a la Presidencia de la República lo que parecía vaticinar la aprobación final de la Ley, por las razones expuestas en el capítulo anterior. El Estado mexicano contaba en ese momento con un conjunto de elementos favorables para la institucionalización del seguro: el proyecto elaborado por la comisión especial mencionada; el compromiso del Partido Nacional Revolucionario que había redactado el Primer Plan Sexenal con la demanda explícita al candidato presidencial de aprobar dicha ley; y, el respaldo de las organizaciones obreros y campesinas más importantes, que cobraron tanto auge durante el período cardenista. Como sabemos, sin embargo, dicha aprobación no se produjo.

Pese a ello, el gobierno de Cárdenas profundizó en la elaboración del proyecto heredado por la administración anterior. En esta ocasión, se presentaron diversos proyectos y estudios preparados por el Departamento de Salubridad Pública; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Gobernación; y, la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República (García Cruz, 1962: 111-113).

De esos proyectos, el más influyente fue el que coordinó Ignacio García Téllez quien se apoyó de nueva cuenta por un grupo de economistas, médicos, abogados

y representantes de diversas dependencias, que a su vez utilizaron todo tipo de leyes, estudios y experiencias internacionales tanto de América Latina como de otras partes del mundo. Como se dijo, se prepararon otros proyectos ministeriales pero el único que pudo elevarse para la consideración de una comisión de Secretarios de Estado en el que participaba Manuel Ávila Camacho, fue precisamente este (Zertuche, 1980: 25). Una vez que el proyecto de seguro social alcanzó la cima de la clase política más influyente del país, probablemente se completó el proceso de articulación de las ideas con su entorno social y con los tomadores de decisiones y, con ello, se concluyó la conformación de la comunidad de discurso que garantizaría el éxito de la reforma social tan ansiada. Esta comunidad de discurso acumulaba la experiencia de varios años de trabajo de diversas comisiones especiales, la aportación de intelectuales y profesionales de distintas ramas del conocimiento y, ahora también, la participación y el interés de diversos miembros de la clase política del más alto nivel. Por estas características, el modelo de seguridad social que sería finalmente adoptado por el gobierno subsiguiente, puede considerarse como una construcción genuinamente cardenista, tema sobre el que regresaremos en el próximo capítulo.

La iniciativa de Ley fue retirada del Congreso por decisión del Presidente Cárdenas, pero su contenido fue publicado en la Memoria de la Secretaría de Gobernación, bajo la gestión de Ignacio García Téllez, del 26 de marzo de 1938. La idea rectora del documento estaba sustentada en la noción de "riesgo social" elaborada por la Organización Internacional del Trabajo, esto es, toda aquella circunstancia que amenazara el ingreso de los trabajadores asalariados e independientes y que, a partir de ese momento, pasaba a convertirse en un problema de interés social bajo la responsabilidad del Estado. En esos momentos el papel de la OIT comenzaba a ser fundamental para el futuro del seguro social en México, porque nuestro país había ingresado a la Sociedad de Naciones y se benefició de la ayuda técnica de los organismos internacionales que ya poseían una mayor experiencia sobre la materia (IMSS, 1971: 452).

En ese texto, también se definía un seguro social más integral que cubriría todos los riesgos: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Cubriría sólo a los trabajadores de menores ingresos, los demás tendrían que adquirirlo voluntariamente. Se aplicaría gradualmente para abarcar a los trabajadores urbanos y campesinos asalariados y después a todos los demás. Sus órganos de gobierno y de control serían tripartitos: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión de Vigilancia, con la excepción del presidente del Instituto que sería nombrado por el Presidente de la República. No obstante la claridad del proyecto, se reconocía la ausencia de datos y estudios actuariales, pero se señalaba también que en diversos países se había formalizado una ley de seguridad social, dejando para más adelante la reglamentación y la iniciación de sus funciones (Cárdenas, 1938).

Esa carencia estadística y actuarial le dio el pretexto al gobierno cardenista para retirar el proyecto de la Cámara de Diputados, ante la preocupación de que la iniciativa pudiera agravar las bases del conflicto con el sector empresarial como resultado de la nacionalización y expropiación petrolera. Para fortalecer esta interpretación acerca de las causas de postergar la aprobación de la ley del seguro social, vale la pena mencionar que no es del todo cierto que México adoleciera de la falta de un sistema de información estadística para fundamentar sus proyectos de política social: en marzo de 1929 el Departamento de Estadística había realizado ya un primer estudio actuarial para sustentar el capítulo sobre seguros sociales que formaría parte del nuevo código federal del trabajo (Departamento de Estadística Nacional, 1929).

En la elaboración del Segundo Plan Sexenal para el siguiente gobierno nuevamente se estableció el mandato para el candidato presidencial de establecer el seguro social en México, el candidato Ávila Camacho refrendó este compromiso en sus

discursos de campaña y así lo prometió incluso en lo personal a Ignacio García Téllez. En realidad, había razones adicionales para concluir este largo proceso de diseño institucional. En 1936, la Conferencia del Trabajo de los Estados de América, celebrada en Santiago de Chile, urgió a México para que creara un sistema de seguridad social ante su evidente rezago con relación a los avances alcanzados en otros países del continente. La presencia de organismos internacionales en la discusión del sistema mexicano del seguro social, venía a proporcionarle la última pieza dentro de la arquitectura de la comunidad de discurso que ya tenía algún tiempo trabajando. Estos organismos internacionales cumplieron una doble función: actuaron como catalizador ideológico de un proceso que ya se había prolongado demasiado y le dieron al proyecto de ley una base técnica especializada suficiente, para superar los problemas actuariales con los que se había pretextado el rechazo del proyecto anterior.

Así, ya en el período del Presidente Ávila Camacho, se instaló una nueva Comisión Técnica del Seguro Social en junio de 1941, con una composición tripartita que anunciaba lo que sería el sello distintivo del nuevo gobierno. En el acuerdo presidencial que creaba la Comisión se destacaba que el Presidente Ávila Camacho había asumido el compromiso de aprobar una ley de seguros sociales con base en la fracción XXIX del Artículo 123 y de otras disposiciones o reglamentos como la Ley General de Sociedades de Seguros y el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo en lo que respecta a los riesgos profesionales. Se decía que todos los países de Europa y el 90% de las naciones del continente americano ya tenían para estas fechas un sistema de seguridad social; desde hacía tiempo la OIT venía haciendo recomendaciones reiteradas por lo que no se justificaba en México la ausencia de la ley correspondiente.

De acuerdo al texto, no había oposición obrera o patronal y, de hecho, el Segundo Plan Sexenal había prometido aprobar la ley dentro del primer año de gobierno.

Así, al crearse la Comisión, participarían técnicos especializados, representantes gubernamentales, obreros y patronales (Comisión Técnica del Seguro Social, 1941).

El proyecto se elaboró por parte de la Comisión del 2 de junio de 1941 al 3 de julio de 1942 en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la participación de Miguel García Cruz, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Felipe Tena Ramírez por la Secretaría de la Economía Nacional; y, Federico Bach por la Secretaría de Hacienda; también estaban Práxedes Reyna Hermosillo por la Secretaría de Asistencia Pública; y, Arturo Baledón Gil por la Secretaría de Salubridad Pública (Pozas, 1986: 120-121).

Por parte de los obreros, estuvo representada la CTM, el SME, el Sindicato de Trabajadores Mineros, el Sindicato de Trabajadores Petroleros, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, el Sindicato de la Industria textil y Similares, y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado. Del lado de los empresarios, estaba la Cámara Nacional de Electricistas, la CONCANACOMIN, la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Minera de México, la COPARMEX, y la Asociación de Nacional de Empresarios de la Industria Textil. También hubo un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores (García Cruz, 1972: 72-73).

Por su parte, el respaldo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) se manifestó a través de los especialistas internacionales Emilio Schoenbaum y Paul Tixier. (IMSS, 1971: 452)

Por su parte, en la realización de los trabajos de la Comisión, se presentó la opinión del Centro Fabril de Orizaba que, a través de Valentín González S., desde 1923 estableció un Seguro Obrero para la industria del pan en Orizaba, Río Blanco y Santa Rosa. Valentín González, a partir de 1936 y hasta enero de 1967, hizo

pública su propuesta de seguridad social, a través de un folleto titulado Un Estudio del Seguro Obrero, publicado en el periódico Tribuna Obrera, además de la creación de la Sociedad Pro-Seguro Social. En 1943 incluso fundó el periódico "El Seguro Social" que duró 24 años. Con una versión revisada de ese trabajo, Estudio del Seguro General del Trabajo y Previsión Social, realizó diversas actividades de divulgación en conferencias y en la radio. Y en enero de 1940 reestructuró la Sociedad Pro-Seguro Social, incorporando a varios sindicatos, para presentar una propuesta de Seguro Social Obligatorio a Ignacio García Téllez. Según refiere Miguel García Cruz, 24 copias de esa propuesta llegaron a la Comisión redactora del proyecto de ley, aunque no se señalan las características del documento, ni se menciona tampoco hasta qué punto pudo ser influyente en la versión final del proyecto de Ley (García Cruz, 1972: 76-77).

Desde el punto de vista de las fuerzas políticas y sociales internas que podrían apoyar o rechazar la creación del seguro social, la decisión de aprobar la Ley del Seguro Social era una cuestión de cálculo estratégico para el gobierno de Ávila Camacho, esto es, un asunto de poner en la balanza política los costos y beneficios de una decisión tantas veces postergada. Como se vio en el capítulo anterior, crear el seguro social no parecía una decisión difícil, por el contrario, resultaba una pieza importante dentro del modelo de corporativismo político que tanto se empeñó por desarrollar el Presidente de la República. Sin embargo, desde la perspectiva de la legitimidad de la medida que estaba por tomarse y probablemente como resultado de una especie de duda acerca de la calidad del proyecto que se iba a aprobar, el gobierno mexicano quiso realizar un acto de validación internacional ante los organismos más importantes en la materia, con el propósito de cumplir con sus compromisos regionales y para mostrar ante la sociedad nacional la consistencia del proyecto elaborado.

En este contexto, Ignacio García Téllez como Secretario del Trabajo y Previsión Social asistió a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en

Santiago de Chile del 10 al 16 de septiembre de 1942, para presentar el Anteproyecto de Ley del Seguro Social. De las exposiciones del propio García Téllez y de Miguel García Cruz en esa reunión, podemos inferir el peso de la OIT y de la CISS en la maduración de la idea de seguridad social de nuestro país (Departamento de Seguros Sociales, 1942: 5-10).

García Téllez, señaló que México venía participando en las llamadas Conferencias Internacionales del Trabajo, auspiciadas por la OIT, de Chile en 1936, La Habana 1939 y Lima 1940 para aprovechar la experiencia de los países del continente que ya habían creado sistemas de seguridad social, no sólo en cuanto a la concepción teórica e ideológica que estaba sustentándolas, sino también en lo que se refería a su dimensión técnica. Esos fundamentos ideológicos y técnicos tenían como base el principio de la solidaridad y la idea de que la seguridad social era un deber público del Estado moderno que tenía como objetivo superar el principio de la beneficencia pública.

Por su parte, García Cruz, al hacer la presentación del Anteproyecto ante los diversos representantes americanos en la CISS, describió lo que la delegación mexicana consideraba como lo esencial en el proceso de elaboración de la Ley. Además de los compromisos regionales del país y de la influencia de las Conferencias de Santiago de Chile y La Habana, el proyecto de seguridad social mexicano trataba de recoger las aspiraciones de los patrones y de los trabajadores, de ahí la conformación tripartita de la Comisión encargada de desarrollar el anteproyecto de ley. En el caso específico de la colaboración entre México y la OIT, se destacó la participación de los expertos internacionales ya mencionados, Emilio Schoenbaum, Oswald Stein y Paul Tixier, quienes se integraron al trabajo de la Comisión, junto con otros "peritos nacionales" que no fueron identificados. El Anteproyecto resultante se definió como una propuesta completa e integral para cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, de enfermedades generales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de muerte y de cesantía en edad

avanzada. Se anunció que el funcionamiento el seguro social sería gradual y escalonado tanto en los riesgos a cubrir como en su dimensión territorial; y que tenía la pretensión de abarcar al conjunto de la clase trabajadora.

Como se recordará, una de las debilidades más importantes de los diversos proyectos de ley del seguro social anteriores a este fue el deficiente contenido técnico de los mismos, particularmente en sus aspectos actuariales. Así, García Cruz destacó que los estudios técnicos habían sido realizados por Emilio Schoenbaum, matemático y actuario de formación profesional.

Finalmente, se puso en relieve que el seguro social mexicano sería un servicio público nacional, descentralizado, administrado por el futuro Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo a su propia estructura de gobierno (Asamblea General, Consejo Técnico, Comisión de Vigilancia, Dirección General); tripartito y paritario en todos sus niveles, en cuanto a los representantes obreros y patronales, con la sola excepción de la Dirección General que sería atribución del Presidente de la República (Departamento de Seguros Sociales, 1942: 11-15).

Al final de cuentas, el acuerdo de la CISS no podía ser más favorable al gobierno mexicano: *“La iniciativa mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece la aprobación y el aliento de esta Conferencia, porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el seguro Social, en beneficio de las clases productivas y de la prosperidad de la nación mexicana”* (Departamento de Seguros Sociales, 1942: 18).

A los 13 meses de su instalación, la Comisión entregó el anteproyecto de Ley que fuera aprobado tan entusiastamente por los organismos internacionales y se presentó al Congreso de la Unión en diciembre de 1942, para su promulgación en enero de 1943. Los argumentos fundamentales de la Comisión en su presentación

del texto ante el Presidente fueron los siguientes. Se señalaba que en 1921 se presentó el primer proyecto (Obregón); en 1929 se formuló una iniciativa para obligar a patrones y obreros a depositar del 2 al 5% del salario mensual para crear un fondo; y en 1932 el Congreso dio facultades extraordinarias al presidente para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio. Se decía ahí que ninguno de los proyectos anteriores se había aprobado por adolecer de deficiencias teóricas y actuariales. Para subsanar este se convocó la participación de los expertos Paul A. Tixier, Vicepresidente de la OIT, y Emilio Schoenbaum coautor de las leyes más importantes en Europa y Latinoamérica. El proyecto recogía toda clase de observaciones y sugerencias y mantenía las bases ya delineadas en los proyectos anteriores: carga patronal para los riesgos profesionales, aportación tripartita para lo demás, creación de un instituto descentralizado que eliminaba toda especulación con las prestaciones de los trabajadores. Proponía una aplicación territorial paulatina, gradual y escalonada con relación a la cobertura de todos los riesgos. No representaría una elevación significativa de costos para las empresas (Presentación de la Iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República, 1942).

En diciembre de 1942, Ávila Camacho firmó la iniciativa y se envió para su proceso de discusión y aprobación en las Cámaras en donde fue aprobada por unanimidad por diputados (92 a favor, 0 en contra) y senadores. El 31 de diciembre el Presidente expidió formalmente la Ley y el Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943, fecha en la que también se designó como primer Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social a Vicente Santos Guajardo, Subsecretario del Trabajo hasta ese momento.

Para concluir, regresemos a nuestra pregunta inicial ¿Cómo es que las ideas se convierten en políticas sociales? Al menos en lo que respecta a la experiencia

mexicana del seguro social, la explicación podría ser la que se expone en las últimas líneas de este capítulo.

Una idea tiene grandes posibilidades de traducirse en una institución social cuando logra articular el entorno económico, político y social de una sociedad con los principios y valores que norman la mentalidad de los tomadores de decisiones o hacedores de las políticas sociales. Dicho trabajo de articulación es realizado por Comunidades de Discurso que son organizaciones o instituciones, formales o informales, encargadas de la producción de esas ideas o valores.

A partir de estas condicionantes, encontramos en nuestro análisis tres fases distintivas en el proceso de aprobación de una Ley del Seguro Social: la formalización de la idea carrancista o constitucionalista de seguridad social al momento de redactar el Artículo 123 de la Constitución de 1917; el surgimiento de una idea alternativa de seguro social a partir del gobierno del general Álvaro Obregón; y, la "rutinización" y formalización de esta última idea en el período que va desde la campaña reeleccionista de Obregón hasta la aprobación formal de la Ley del Seguro Social en 1943.

Al singularizar la importancia de las comunidades de discurso en el desarrollo de las ideas de seguridad social, encontramos un rasgo específico de la realidad mexicana que tiende a recorrer transversalmente los distintos periodos. La comunidad de discurso responsable de traducir la idea obregonista de seguridad social en una política social viable, surgió de la organización de diversas comisiones especiales, *ad hoc*, creadas por el gobierno, sin el concurso de otras organizaciones formales o informales que han sido características de otros países como universidades, clubes o asociaciones políticas. Un intento fallido, que podría haber sido una excepción a la regla, fue la propuesta empresarial de fundar el Instituto de Estudios y Reformas Sociales, en la época del gobierno de Obregón. O bien la singular experiencia del Centro Fabril de Orizaba y su Sociedad Pro-Seguro

Social que, al parecer, poca influencia pudo tener sobre la última Comisión Técnica presidida por Ignacio García Téllez. El resto fueron algunas contribuciones individuales como la elaborada por Federico Bach, en colaboración con Adolfo Zamora, quien a fin de cuentas fue integrado a las comisiones oficialistas.

Finalmente, vale la pena mencionar de manera sintética los hallazgos concretos acerca de cada período mencionado en el presente capítulo. En la fase constitucionalista, se aprobó una idea de seguridad o previsión social poco avanzada. Si se toma en cuenta la significación de la Constitución de 1917 en el terreno social e incluso laboral, no es aventurado afirmar que la concepción de seguridad social que estuvo presente fue particularmente limitada. El seguro social codificado en la Fracción XXIX del Artículo 123, si puede llamársele de ese modo, era un modelo potestativo, privado, que podría haberse desarrollado de dos formas posibles, o bien como cajas de seguros o fondos mutualistas constituidos por los propios trabajadores, o bien como seguros financiados por los patrones y encargados a compañías aseguradoras privadas; adicionalmente se trataba de una idea de seguridad social que implicaba la dispersión y fragmentación de los seguros a lo largo de diversos esquemas y legislaciones de orden local o estatal. En la formalización de este modelo, fue predominante el papel de un grupo generador de proyectos laborales de origen carrancista, que inició sus trabajos durante los meses de exilio en la Ciudad de Veracruz y que reapareció y dominó en la Comisión *ad hoc* parlamentaria encargada de redactar el proyecto del Artículo 123.

La segunda fase, se inicia al momento en que Obregón se postula como candidato a la Presidencia de la República, en oposición del interés de Carranza, y plantea como una de sus banderas fundamentales la creación de un Seguro Obrero que, a diferencia de la definición de la Constitución, debería tener un carácter obligatorio, público y federal. La idea obregonista de seguridad social fue fraguándose lentamente desde los años revolucionarios y ya desde los días en que se reunió el

Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro comenzó a perfilarse como un proyecto jurídico alternativo al proyecto carrancista; esto se expresó claramente en la división de los diputados constituyentes en dos grupos dominantes, uno de los cuales representaba el liderazgo de Obregón. A diferencia de los otros dos períodos estudiados en este capítulo, no logramos identificar en esta fase a la organización o a los responsables que tuvieron a su cargo la elaboración de la idea del Seguro Obrero, pero es indudable que Obregón contó durante esos años con un grupo de seguidores que realizaron actividades de proselitismo hacia su figura, apoyándose en un conjunto de ideas que privilegiaban un conjunto de reformas sociales de naturaleza obrerista, como fue el caso de la denominada Confederación Revolucionaria.

Independientemente del origen de la idea del Seguro Obrero, su presentación por parte de Obregón estableció un parteaguas en la historia del seguro social, porque a partir de esa época dicha idea comenzó a desplazar a la concepción constitucional y, de hecho, se convirtió en una política de Estado que los gobiernos subsecuentes trataron de concretar o desarrollar ininterrumpidamente a lo largo de los diversos períodos de gobierno.

El acontecimiento decisivo que abrió la puerta a la institucionalización de la nueva idea fue la reforma constitucional emprendida por el gobierno de Emilio Portes Gil en 1929 y que le dio al Congreso de la Unión las atribuciones para legislar federalmente en materia de trabajo y de seguridad social. A partir de ese momento, el proceso de maduración de la legislación sobre seguridad social quedó en las manos de nuevas comisiones especiales que fueron acumulando experiencia y grados de precisión que fueron incorporándose en diversos proyectos de legislación, incluyendo el proyecto que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943.

El rasgo distintivo de esta última fase, fue la incorporación de organismos internacionales en la elaboración del modelo de seguridad social finalmente aprobado. Particularmente, la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social contribuyeron de manera decisiva en la generación de un anteproyecto de ley, a través de la transmisión de la experiencia de otros países del continente y de la asesoría técnica y actuarial proporcionada por sus mejores representantes.

Pese a la enorme significación que tuvieron las ideas y las comunidades de discurso en el diseño del modelo mexicano de seguridad social, este hecho resulta insuficiente para explicar la aprobación de la Ley y su aplicación en el sistema de seguridad social que emergió inmediatamente con un año de diferencia. Para completar nuestro análisis, es necesario referirnos a otros factores institucionales relevantes. En el siguiente y último capítulo estudiaremos los efectos de los llamados arreglos institucionales al interior del Estado.

CAPÍTULO 5

ESTRUCTURAS ESTATALES Y ACCIÓN INDIVIDUAL: LA DECISIÓN DE CREAR EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO

En este capítulo estamos interesados en realizar el análisis desde una posición más próxima a la situación de los tomadores de decisiones, a sus preferencias y valores que los motivan a comportarse de un modo que tiene como resultado la creación de nuevas instituciones.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista histórica que ha orientado esta investigación, esos personajes que actúan como hacedores de las políticas sociales, no poseen sus ideas y preferencias como algo predeterminado, sino que existe un proceso de condicionamiento institucional que les influye de diversas maneras. A través del cambio de mentalidades que son propiciados por grandes procesos sociales, por la vía de procesos políticos que les hacen aparecer como representantes de diversos intereses individuales y de grupo, o bien, como consecuencia del influjo de nuevas ideas sistematizadas en proyectos viables de políticas públicas o sociales. Sin embargo, este condicionamiento institucional que ha sido analizado en los capítulos anteriores, requiere de otras dimensiones y condicionantes más específicos, microsociales, mediante los cuales ciertos líderes políticos logran ocupar posiciones clave dentro del Estado o la Administración Pública que les permiten tomar decisiones significativas. Asimismo, se trata de una serie de reglas o procedimientos, generalmente informales, a través de los que se favorece o se obstaculiza la ascensión y movilidad política de los líderes que toman decisiones y que son más susceptibles al efecto de aquellas ideas que promueven el cambio institucional. Este es el tipo de problemáticas con el que concluye este trabajo y que corresponde a lo que hemos designado desde el inicio como arreglos institucionales al interior del Estado.

Para ello, partimos de la hipótesis de que dichos arreglos son la variable clave para explicar el momento de la creación de las políticas sociales por parte de los tomadores de decisiones, pero en la medida en que la acción individual de estos actores pueda insertarse en el contexto de otros determinantes como las coaliciones políticas, que acotan la acción del tomador de decisiones de acuerdo a los intereses de otros actores, las ideas elaboradas por comunidades de discurso, que alimentan sus preferencias, y los grandes contextos económicos y sociales de la época, que crean el espacio para el surgimiento de nuevas instituciones a la vez que desarticulan a las ya existentes.

Para ilustrar la pertinencia de este enfoque neoinstitucionalista micro, tomemos en consideración una serie de interrogantes acerca de los orígenes del Seguro Social en México. Luego de un largo e intrincado proceso histórico, la Ley del Seguro Social fue finalmente aprobada en los primeros días de 1943, hecho que por sí mismo ya nos ha planteado diversas hipótesis acerca de por qué la decisión final recayó en el Presidente Ávila Camacho y no en otros Presidentes anteriores que tenían el mismo o incluso un mayor interés en hacerlo durante su propia gestión, pero que a fin de cuentas no lograron concretarlo. Por otro lado, la sola aprobación de la Ley no implicaba ninguna garantía de su cumplimiento; esto es, como venía sucediendo ya desde la promulgación de la Constitución del 17, se podía haber aprobado la Ley sin que ese acto jurídico tuviera consecuencias sobre la fundación del IMSS o sobre su inicio de funciones, como de hecho se pretendía por parte del sector empresarial y probablemente también por parte de algunos de los funcionarios del IMSS. Sin embargo, no sólo se realizó la expedición de la Ley sino que, en medio de grandes oposiciones políticas y obstáculos financieros, el instituto recién creado estaba iniciando actividades un año después del decreto.

¿De qué factores institucionales dependió esta decisión? ¿En qué medida influyó sobre ella la voluntad política del Presidente Ávila Camacho y de otros políticos de

alto nivel? O ¿Hasta qué punto la implementación de la nueva política social se debió a la acción y el interés individual de los responsables de elaborar el proyecto de ley y de conducir la gestión del recién creado IMSS, como fue el caso de Ignacio García Téllez?

Nos parece que la única vía para obtener una respuesta a estas interrogantes nos obliga a explorar el terreno de las circunstancias particulares que rodearon esos acontecimientos, especialmente el comportamiento de los actores políticos directamente involucrados, sus trayectorias políticas, sus ideologías, sus elecciones de política en el contexto de una determinada gama de opciones. Desde la perspectiva teórica que nos orienta, son dos los temas que nos servirán de guía para realizar ese análisis: las reglas o procedimientos que determinan el reclutamiento y la movilidad de los líderes políticos, y la manera como se construyen sus preferencias o ideas de política pública.

5.1 La ideología del Estado revolucionario y las reglas de selección y ascenso de la clase política

Ya hemos destacado en el primer capítulo que una característica de la acción estatal supone una autoridad legalmente constituida que tiene la capacidad de imponer al resto de la sociedad las reglas de convivencia y acción colectiva. Por otra parte, los líderes que representan a esa autoridad política son, a su vez, actores con intereses y preferencias particulares por lo que forman parte del proceso de interacción política con otros individuos en la sociedad.

Desde esta perspectiva, los representantes del Estado tendrían tres posibilidades para expresar sus intereses. En primera instancia, su objetivo principal sería el de obtener el máximo de beneficio político que les permitiera conservar y refrendar el poder; en segunda, en el caso de los directamente responsables de una política social, sería el de recibir personalmente los beneficios políticos o económicos de

administrar las políticas e instituciones públicas; finalmente, en tercera, dicho interés podría coincidir con el interés de la nación o de la sociedad, por lo que sus fines serían alcanzar el bienestar general (Hall, 1997: 179; Freeman, 1988: 164-173).

Las características del Estado mexicano que emerge de la Revolución nos indican en qué dirección se desarrollaron las preferencias políticas de los líderes de esa época. Como se sabe, la base del sistema político posterior a la lucha armada ha estado cimentada en el principio anti-reeleccionista que movilizó a distintos sectores de la sociedad nacional en contra del régimen porfirista. Por consiguiente, la posibilidad de que los intereses de ganar una elección pudieran estar detrás de las decisiones de política social de los líderes políticos de ese entonces resulta poco sostenible; más aún, el carácter autoritario del régimen emanado de la Revolución haría innecesaria una preocupación excesiva acerca de la pérdida del poder político a manos de la oposición. En cambio, lo que sí tenía la mayor importancia para un gobernante saliente era la posibilidad de influir directamente sobre la sucesión presidencial al final de su período, que podría ser el momento en que determinadas decisiones políticas estuvieran conectadas a una cuestión de tipo electoral; este hecho pudo tener consecuencias concretas en el origen del Seguro Social, como se verá más adelante.

Con relación a los intereses de la burocracia directamente responsable de la gestión de una política pública como esta, ellos tendrían una mayor posibilidad de manifestarse una vez que dicha política hubiera sido institucionalizada, en comparación con el momento en que la política apenas estuviera en proceso de gestación. Por esa razón, los intereses constituidos o embozados de los burócratas políticos no parecen suficientemente relevantes para explicar el origen de las decisiones que llevaron a la creación del seguro social.

Finalmente, el argumento de que las preferencias de la clase política estuvieran estrechamente identificadas con el interés nacional de la sociedad mexicana del momento parece más adecuado, en el contexto temporal que estamos analizando. En efecto, los integrantes de la clase política revolucionaria estuvieron fuertemente motivados por el deseo y el interés de construir un nuevo proyecto de nación en el que se aprecian pocas diferencias a lo largo de los diversos gobiernos: se trataba de construir una sociedad industrial moderna, con mejores oportunidades para las clases medias urbanas y para la clase trabajadora, sobre la base de reformas sociales que contribuyeran a la conformación de una sociedad menos desigual y de la consolidación de un Estado centralista y corporativo capaz de arbitrar los intereses encontrados de los principales sectores sociales, esto es, patrones y trabajadores. Esta característica ideológica de la clase política revolucionaria comenzó a perder impulso en la medida en que se afianzaba el control político de la administración pública, en que muchos de los integrantes de la familia revolucionaria comenzaron a generar grandes intereses económicos derivados del abuso del poder y de que una nueva generación de políticos vino a reemplazar a la generación revolucionaria inicial. (Hodges y Gandy, 2002)

La ideología revolucionaria que sirvió de base para las reformas sociales y la fundación de nuevas instituciones alcanzó sus niveles más altos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, pero en sus últimos años se produjo un movimiento político de reflujo que daría como resultado la designación de un candidato presidencial moderado e interesado en la reconciliación con el sector empresarial. La creación del Seguro Social se dio, por consiguiente, en los intersticios del mayor auge ideológico revolucionario y de la conformación de un nuevo modelo de gestión política de tipo corporativo. Coincidentemente o no, los dos líderes políticos más influyentes para el surgimiento del Seguro Social representaban esta coyuntura ambivalente: Manuel Ávila Camacho, el Presidente de la conciliación y la colaboración con empresarios y trabajadores; e, Ignacio García Téllez, el último de los cardenistas radicales y fundador del Seguro Social.

Pero cabe preguntarnos de dónde provenía la identificación de los fines de la clase política revolucionaria de esos años con una ideología sustentada en el interés general y en el proyecto de nación. Por otra parte, también es pertinente explicar las circunstancias que le permitieron a este tipo de líderes colocarse dentro de la estructura de poder del Estado en una posición privilegiada para incidir de manera tan influyente sobre la marcha de las políticas públicas.

Nos parece que una respuesta plausible a estas interrogantes puede ser ofrecida por el enfoque neoinstitucionalista histórico, desde una perspectiva que nos permita observar la interacción entre los actores individuales involucrados en el proceso de creación institucional y el tipo de arreglos institucionales al interior del Estado que lo favorecen o que pueden obstaculizarlo. Estos arreglos se refieren a los procedimientos de selección y promoción de la clase política que condicionan la toma de decisiones, de tal manera que procedimientos más flexibles o proclives a la innovación pueden ser precursores de la reforma, mientras que procedimientos más rígidos y conservadores pueden implicar una mayor tendencia a la tradición y a la resistencia al cambio. Es de destacar, asimismo, que una vez que se han establecido ciertos arreglos al interior del Estado, estos tienden a estabilizarse y a retroalimentarse por períodos de tiempo prolongados, como consecuencia del efecto inercial de las instituciones también conocido como "path dependence".

En México, el tema de las reglas de reclutamiento de la clase o élite política ha cobrado auge recientemente a partir de la teoría elaborada por Roderic Ai Camp, luego de una observación empírica de la clase política mexicana en un período de tiempo de muy largo plazo. Hay otros trabajos pioneros en esta materia que fueron desarrollados por autores como Gustavo Abel Hernández y Peter Smith quienes también se concentraron en el análisis de los procesos de reclutamiento y movilidad de la élite política de este país, en la fase posrevolucionaria, aunque con una cobertura temporal y una base de información menos ambiciosa que la de Ai

Camp. A nuestro parecer, las conclusiones y los datos que este tipo de trabajos nos aportan son compatibles con el enfoque neoinstitucionalista histórico que sigue esta investigación.

Sin el interés de entrar a la discusión del tema acerca de quienes integran la élite política de este país, se entiende que estamos hablando básicamente del líder más importante que es el Presidente de la República y sus más cercanos colaboradores. Smith, por ejemplo, utiliza una definición de élite política como el grupo de personas que ha ocupado un cargo público de importancia: presidente, gabinete y subgabinete (subsecretarios y Oficial Mayor), directores de empresas descentralizadas o de propiedad estatal, dirigentes de partido, gobernadores, senadores, diputados, embajadores; no obstante, por razones de disponibilidad de datos el estudio se concentra en lo que se denomina "nivel superior" que son aquellos designados por el presidente: gabinete, subgabinete, directores de entidades del sector paraestatal y presidentes del partido oficial (Smith, 1981: 19, 23).

Este autor, identifica tres grupos o generaciones de la clase política gobernante alrededor del acontecimiento central que se estudia, es decir, la Revolución Mexicana. Así, tenemos a la élite prerrevolucionaria (1900-1911), la élite revolucionaria (1917-1940) y la élite posrevolucionaria (1946-1971). Smith no considera en su periodización al gobierno de Ávila Camacho porque considera que se trató de una etapa de transición hacia la tercera etapa, aunque el análisis que hace un autor como Ai Camp nos demuestra que se trató todavía de un gobierno que pertenece a la segunda etapa; de este modo, nuestro interés particular se concentraría en la segunda cohorte, la llamada élite revolucionaria (Smith, 1981: 29-31).

Por su parte, Armando Rendón, dice que fue Frank Brandenburg (1964) quien estableció la jerarquización de la llamada Familia Revolucionaria en tres niveles: el

círculo interior (presidente y 25 allegados del gabinete, líderes regionales y obreros, e individuos muy ricos); el nivel de consulta constituido por 200 personas (funcionarios, dirigentes de organizaciones privadas) y la burocracia nacional, estatal y municipal. No obstante, Rendón redefine la jerarquización en 14 niveles: Presidente, Secretarios, Jefes de Departamento de Estado, Procurador de Justicia, Presidente del CEN del PRI; Gobernador; Ministro de la SCJN; Director de Organismo; y hasta en nivel 6 a los Subsecretarios; después los Senadores, Oficial mayor, Subdirector de Organismo, Director, CEN-PRI, Senadores suplentes y Diputados. (Rendón, 1990: 28-30)

Asimismo, Gustavo Abel Hernández realizó su propia investigación a partir de lo que llamó Círculo Interior del Poder Político que comprendería al Presidente de la República, a los Secretarios de Estado con sus respectivos Subsecretarios y Oficiales mayores y al Jefe del Gobierno del Distrito Federal (1968/78: 359).

Sobre la base de estas consideraciones, nuestro objeto de estudio recae sobre dos personajes pertenecientes a la clase política del periodo de predominio de la llamada élite revolucionaria que menciona Smith y, específicamente, del llamado círculo interior del poder que refieren Rendón y Hernández. No estamos interesados en explorar los métodos o las circunstancias que permearon los procesos de reclutamiento de la clase política de México en lo general, como un fenómeno relevante para entender el sistema político mexicano, sino tan sólo la manera como dichos arreglos están asociados o no con las características específicas de quienes fueron directamente responsables de la elaboración de la Ley del Seguro Social, su consiguiente aprobación y la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Observando en retrospectiva los elementos institucionales que han sido destacados hasta aquí, en los capítulos anteriores, como fundamentos del Seguro Social en México, parece que hay dos personalidades clave en la decisión final de expedir la

Ley del Seguro Social y de poner en funcionamiento el IMSS; la primera de ellas, desde luego, es el Presidente Ávila Camacho y la segunda, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, que habría de ser más adelante Director del Seguro Social, Ignacio García Téllez. Estas dos figuras centrales en los orígenes del Seguro Social representan la acción individual en torno a la elaboración de una política social tan importante, la cual se encuentra condicionada por ciertas características institucionales al interior del Estado, que hicieron posible la culminación de un proceso que había fracasado repetidamente en etapas anteriores.

Las circunstancias institucionales específicas que pudieron llevar al Presidente Ávila Camacho a tomar la decisión de crear el Seguro Social ya han sido expuestas en los capítulos anteriores, particularmente en el capítulo 2 de este trabajo, por lo que en este capítulo nos concentraremos en algunos rasgos generales de las reglas de reclutamiento y ascenso de la clase política revolucionaria que pueden ayudar a entender el contexto institucional que condicionó al gobierno de la época, así como en los rasgos particulares de la trayectoria de Ignacio García Téllez.

Aquello que es esencial a la teoría del reclutamiento de la élites políticas es el problema de cómo se accede a un puesto público de importancia y de cómo se puede, a través de este, participar de la autoridad y el poder que conduce a la toma de decisiones. Quienes controlan las políticas de reclutamiento y se benefician de ellas son los que *“pueden modificar las estructuras sociales, las oportunidades políticas, los procesos de toma de decisiones y las políticas públicas”* (Ai Camp, 1995: 2).

Hasta muy recientemente, había dos características del sistema político posrevolucionario que influían fuertemente sobre las reglas de reclutamiento de la clase política. En primer lugar, el enorme peso del Estado sobre la economía, lo que influyó durante muchos años de manera decisiva sobre el volumen y el prestigio del empleo en el sector público, así como en el control que ejercía la

burocracia sobre la mayor parte de los recursos, fenómeno que condujo al establecimiento de ciertas relaciones corporativas con la sociedad. En segundo, el carácter autoritario, presidencialista y centralizado, basado en un partido único, del sistema político mexicano, lo cual restringía marcadamente los canales de movilidad política; en este marco, los líderes nacionales no necesitaban desarrollar una carrera política dentro del partido para poder destacar, sino que requerían una lealtad expresa hacia el Ejecutivo (Ai Camp, 1995: 3-4).

Por esa misma razón, otros factores de movilidad política como la educación o el prestigio económico o incluso político, pasaban a un segundo plano frente al papel de las relaciones con el Ejecutivo que determinaba verdaderamente qué tipo de individuos podían tener la oportunidad de ser seleccionados para incluirse dentro de la élite política. Se trataba de un sistema dominado por una sola institución en la que el Presidente y sus colaboradores más cercanos, el gabinete, cumplían con la labor de reclutamiento (Ai Camp, 1995: 9-11, 17).

La relación entre el poder ejecutivo y los candidatos a ser reclutados se desarrollaba a través de ciertas reglas no escritas o informales mediante las cuales un político influyente creaba un grupo o camarilla que copaba los puestos más importantes dentro de la administración pública en del gobierno federal. La importancia de este procedimiento era tal, que las carreras de los individuos dependían fundamentalmente del grado de proximidad o de alianzas personales con esos políticos influyentes. Por otro lado, las camarillas ejercían un poder de influencia enorme en el proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas y para la asignación del presupuesto público (Ai Camp, 1995: 13-28).

Trasladando estos conceptos a nuestro objeto de estudio, es de señalar que Manuel Ávila Camacho nació en Tezuitlán Puebla en 1897. En 1914 se incorporó al movimiento revolucionario armado con el grado de subteniente, después se elevó su rango a teniente, mayor de caballería, coronel, y luego de su participación en la

defensa de Morelia obtuvo el rango de general brigadier, en 1924; desde este año y hasta 1932 se mantuvo activo en el ejército, llegando a ser designado Jefe de la Zona Militar del Estado de Tabasco. Ingresó por primera vez al Círculo Interior durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, como parte del grupo leal a Calles, junto a otros generales como Lázaro Cárdenas, Pablo Quiroga y Miguel Acosta. (Hernández Enríquez, 1968/78: 372-373; Zorrilla, 1988: 95).

Con Cárdenas, Manuel Ávila Camacho se incorporó al círculo del poder: fue Oficial mayor de la Secretaría de Guerra y Marina, después Subsecretario y, finalmente, en 1937 Secretario. En 1939 renunció al cargo para lanzarse como candidato a la Presidencia, la cual obtuvo después de las elecciones de 1940 (Zorrilla, 1988: 95). Una vez que fue designado Presidente, no obstante su interés por comenzar a revertir las reformas sociales del cardenismo para acercarse al sector empresarial, puede decirse que al menos su primer Círculo Interior estaba conformado en gran parte por personajes cercanos a Cárdenas.

El grupo cardenista, así, logró una importante presencia en el gobierno federal durante los dos sexenios que van de 1934 a 1946. En estos años figuraron alrededor de 10 militares que representaban la facción dominante o triunfadora luego de las pugnas posrevolucionarias con Calles; en primera instancia, desde luego, el propio general Lázaro Cárdenas, además de Saturnino Cedillo, Pablo Quiroga, Manuel Ávila Camacho, Jesús Agustín Castro, Maximino Ávila Camacho, Francisco L. Urquiza, Eduardo Hay (también ingeniero), Aarón Sáenz (también abogado) y Matías Ramos Santos. Por su parte, también se afianzó en ese momento el grupo de abogados cardenistas que, como gremio profesional, era dominante: en primer lugar, Ignacio García Téllez, pero también Gonzalo Vázquez Vela, Narciso Bassols, Emilio Portes Gil, Ezequiel Padilla, Francisco Trujillo, Primo Villa Michel y Silvestre Guerrero. El resto eran ingenieros: Juan de Dios Bojórquez, Marte R. Gómez y Gustavo Serrano; y médicos: Aquilino Villanueva y Salvador Zubirán. Además, Jaime Torres Bodet (Hernández Enríquez, 1968/78: 415).

El primer gabinete de Ávila Camacho, esto es su primera camarilla o círculo interior, estaba conformada con elementos heterogéneos de anteriores grupos políticos: Miguel Alemán, en Gobernación, sin una filiación definida previa pero perteneciente a la corriente del propio Ávila Camacho; Ezequiel Padilla, padillista en sí mismo y rival de Alemán; Pablo Macías, Defensa Nacional, del ejército; Luis Sánchez Portón, Educación Pública, extrema izquierda; Heriberto Jara, Marina Nacional, Congreso Constituyente; Javier Rojo Gómez, Departamento del DF, clase campesina; Ignacio García Téllez, Departamento del Trabajo, cardenismo puro; y el Francisco Javier Gaxiola, Economía Nacional, del callismo representado por Abelardo L. Rodríguez. (Smith, p.61-63; Gaxiola, 1975)

Pero, a pesar de la continuidad de los elementos cardenistas durante esos dos sexenios, este período se caracterizó por una gran movilidad política, en comparación con períodos anteriores. Así, con Cárdenas repiten 17 de 52 personas del Círculo anterior (32.6%) y con Ávila Camacho 12 de 35 (34.3%); con Alemán no repite ninguno del gobierno precedente (Hernández Enríquez, 1968/78: 413-414).

Sin perder de vista la centralidad del poder ejecutivo y de las camarillas en el proceso de reclutamiento político, había otras características en este proceso que resultaban determinantes para la selección de los individuos dentro de cierta secuencia de acontecimientos. Una primera oportunidad de reclutamiento se presentaba en la universidad, a través de la relación que se establecía con políticos influyentes que realizaban su ejercicio docente en las instituciones de las cuales eran egresados. La característica peculiar de este procedimiento es que los políticos mexicanos eran reclutados siendo aún muy jóvenes, lo que no impedía desde luego el ingreso a la política de ciertos personajes no tan jóvenes cuya carrera ya está consolidada. Otra de las variables de gran influencia en las oportunidades iniciales para ser reclutados eran los antecedentes familiares sobre

todo cuando en la familia existía un político activo que hacía las veces de introductor de sus hijos en la política o porque incluso actuaba como reclutador mediante la colocación directa o por medio de la vinculación del hijo con otras redes de amigos o camarillas. Dentro de este ámbito familiar, también eran muy importantes para el futuro de las élites políticas los lugares de nacimiento, que generalmente solían ser urbanos, así como la situación socioeconómica del candidato que le abría mayores oportunidades de educación superior (Ai Camp, 1995: 20-23).

En una segunda etapa, una vez que el individuo lograba introducirse en una camarilla política, aquel factor que resultaba más importante y decisivo para su futuro era su lealtad al grupo o familia política, lo cual se interpretaba como un acto de lealtad al Estado. Un rasgo peculiar de esta variable es que, cuando un líder de grupo lograba un puesto de gran importancia, los beneficiarios directos de ello serán el conjunto de allegados que formaban parte del área o sector de la administración pública al cual se encontraba adscrito el líder. Así, mientras que en la etapa inicial las universidades eran el espacio fundamental de reclutamiento, en las etapas de movilidad y ascenso subsiguientes lo era la participación en la administración pública, particularmente la administración federal (Ai Camp, 1995: 25-26, 29).

Otros factores relacionados con la edad de los políticos, por ejemplo, también eran relevantes para la selección y movilidad política, en la medida que individuos de una misma generación tendían a crear grupos que compartían los mismos valores y actitudes. Dicho en otros términos, las cohortes generacionales eran importantes para entender la conformación de las élites políticas porque construían amistades y lealtades personales de muy largo plazo, a veces provenientes de la infancia o de las relaciones familiares. Concretamente, los datos históricos muestran que un Presidente otorgaba la representación más importante dentro de su gabinete a

individuos de su propia generación y a la generación subsiguiente (Ai Camp, 1995: 38-39, 40-41).

En el caso específico de Manuel Ávila Camacho, el 58% de quienes ocuparon por primera vez un puesto dentro de su administración presidencial eran de la llamada generación revolucionaria (1880-1899) y otro 35%, de la generación subsiguiente (1900-1919). La misma tendencia se observa cuando se considera a todos los individuos que ocuparon un puesto (primeras y subsiguientes ocasiones) en esa administración: 63% de la generación 1880-1899 y 34% de la generación 1900-1919. Comparando la proporción de quienes ocuparon un cargo por primera vez y quienes repitieron durante la administración, se observa que el gobierno de Ávila Camacho fue bastante renovador ya que el 65% de sus cargos fueron de primera vez, frente a Cárdenas, por ejemplo, que lo hizo en un 25% (uno de los más bajos). También se demuestra este papel renovador y de transición, en el porcentaje de puestos de la generación subsiguiente que, como se ve, fue de más de una tercera parte, cifra mucho más alta que la de gobiernos anteriores. Es de destacar que la llamada generación revolucionaria (1880-1899) ocupó el primer lugar a lo largo de todos los gobiernos posteriores a la Revolución, hasta el gobierno de Ávila Camacho, ya que a partir de Miguel Alemán se produjo un recambio generacional que convertiría a la generación 1900-1919 en dominante por otros 4 gobiernos (Ai Camp, 1995: 42-44, 46-49).

Otro cambio significativo del gobierno de Ávila Camacho con efectos posteriores muy importantes, fue la disminución en la participación de militares en activo dentro de los puestos de alto nivel. Antes de este gobierno ocupaban entre un cuarto y un tercio del total, mientras que a partir de entonces se redujo su proporción al 19%. La Revolución creó un sentido de experiencias compartidas entre los participantes en los campos de batalla que se reflejó en las prácticas de reclutamiento: todos los presidentes posrevolucionarios hasta Ávila Camacho

fueron generales que combatieron¹. Pero, no obstante que la primera magistratura se reservó durante muchos años para ellos, el conjunto de los gobiernos posrevolucionarios se distinguió por incorporar en diversos cargos importantes a individuos que pertenecían a la misma generación revolucionaria pero que no participaron en combate, como es el caso de Ignacio García Téllez. Esta tendencia a combinar militares y civiles profesionales dentro de los gobiernos posrevolucionarios cobró mayor importancia a partir del cardenismo, en donde la realización de estudios superiores por parte de políticos destacados comenzó a convertirse en un factor central de reclutamiento (Ai Camp, 1995: 49; p. 65-70).

Esta característica particularizada al período que nos ocupa significó, en realidad, la disminución del peso relativo de los militares en el conjunto de la elite política y la consolidación temporal de los abogados. Temporal, porque a partir del gobierno de Miguel Alemán se van incorporando nuevas profesiones como las de arquitecto, contador público y economista, para darle a la administración pública un carácter cada vez más técnico. Dice Hernández que esto revela que en el contexto de la mayor estabilidad política que va cobrando el país, las profesiones de militar y de abogado comenzaban a ser menos indispensables (Hernández Enríquez, 1968/78: 417-418; Smith, 1981: 112, 121).

Todavía en el sexenio de Ávila Camacho, el Derecho tuvo una importancia que es de llamar la atención y que estuvo magnificada como resultado de la pacificación del país a lo largo del proceso posrevolucionario, que hacía innecesaria la preponderancia anterior de los militares y, por el contrario, que creaba la necesidad de establecer un estado de derecho. Con Cárdenas, los licenciados en derecho representaban el 32.69% de los miembros del gabinete, frente al 17.31%

¹ Manuel Ávila Camacho no fue un militar revolucionario de alto rango cuando fue reclutado por Cárdenas como jefe de gabinete (o secretario particular). Ocupó posiciones de mando en la administración pública desde 1920, hasta que fue candidato a la presidencia y ya desde ahí inició la tendencia a reducir el peso de los militares dentro la Administración Pública y a incrementar el peso de los civiles profesionales. Alguien lo definió como el "militar burócrata" (Ai Camp, 1995: 128-129).

de los militares y con Ávila Camacho pasaron a abarcar el 37.14% del círculo interior presidencial, contra el 22.86% de los militares. De acuerdo a la interpretación de Gustavo Abel Hernández, el poder político-militar se iba transformando en esos años en una Administración Pública moderna. (419-426).

Por su parte, había otras razones por las cuales el perfil de los abogados era importante en este momento de transición hacia la modernidad administrativa. Los militares eran eficaces para establecer la disciplina dentro de una sociedad en conflicto frecuentemente armado, pero tan pronto como comenzó a desarrollarse una sociedad moderna con grandes masas de trabajadores organizados, el proceso de la negociación y del consenso se hizo mucho más importante (Hernández Enríquez, 1968/78: 423).

La insistencia en el papel que jugaron los abogados en esta fase de los gobiernos revolucionarios es relevante para nosotros, justamente porque Ignacio García Téllez fue un político civil, abogado de profesión, con amplia experiencia en la aprobación de proyectos de ley y que además había desempeñado puestos de importancia política muy relevantes en el marco de la modernización de la sociedad mexicana: fue Secretario Particular y Secretario de Gobernación con Cárdenas y Secretario del Trabajo y Previsión Social con Ávila Camacho. Indudablemente, el perfil de este político fue crucial al momento de aprobarse la Ley del Seguro Social y al poner en marcha al recién creado IMSS. Su trayectoria política y administrativa lo convertía en el funcionario idóneo para esos fines, en lo individual pero también en lo general, puesto que dicha trayectoria estaba expresando puntualmente su adecuación a los arreglos institucionales que se venían registrando en esos momentos al interior del gobierno federal.

No obstante todo lo anterior, el factor que mayor influencia tenía sobre las carreras políticas era la propia burocracia federal, como ya se señaló. Los líderes políticos o tomadores de decisiones más importantes habían provenido de la

burocracia federal luego de ocupar diversos puestos; de hecho, todos los presidentes de México, desde 1920 hasta el período que estudiamos, formaron parte de gabinetes presidenciales previos. Los miembros del gabinete habían sido anteriormente subsecretarios, directores generales o coordinadores y, dentro de esa trayectoria en puestos públicos, la posición que más influencia tuvo fue la Secretaría Particular de la Presidencia. Desde 1935, al menos uno de cada 10 políticos del más alto nivel habían desempeñado ese puesto. En este sentido, los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho se mantuvieron en la misma línea (Ai Camp, 1995: 142-145). Así, todos los otros factores determinantes del reclutamiento, como el tipo de educación superior de los líderes, terminaron por subsumirse a la importancia de haber desarrollado una trayectoria dentro del gobierno federal.

No es entonces intrascendente que tanto Manuel Ávila Camacho como Ignacio García Téllez hubieran ocupado la posición clave de Secretario Particular en distintos momentos del gobierno de Lázaro Cárdenas.

En síntesis, es indudable que los arreglos institucionales al interior del gobierno federal en la fase de predominio de la llamada élite revolucionaria, en el período de 1934 a 1946, favorecieron la ocupación de los puestos clave para la toma de decisiones a un grupo de políticos que provenían de la generación de 1890 a 1899; que habían pertenecido al grupo militar activo durante la etapa de conflicto armado de la Revolución, en el caso de la Presidencia de la República, o que habían realizado estudios superiores, particularmente en la disciplina del Derecho, en lo que se refiere a los miembros del gabinete presidencial; asimismo, esa capacidad de detentar puestos claves estuvo potenciada por el hecho de haber ocupado diversos cargos dentro del poder ejecutivo y específicamente el puesto de Secretario Particular de la Presidencia.

Además de los atributos individuales que deberían reunir los políticos con más capacidad de acción durante los gobiernos revolucionarios, hubo circunstancias que favorecieron particularmente la realización de reformas sociales: en el período de 1934 a 1946, por un lado, el grupo cardenista logró mantener una presencia significativa dentro de la administración pública, lo que se expresó en la preservación de cierto tipo de valores revolucionarios vinculados con las reformas sociales y, por otro, esa presencia cardenista tuvo un carácter particularmente transexenal en cuanto al Seguro Social, al conservar a Ignacio García Téllez dentro de los dos gabinetes.

5.2 El reclutamiento y la promoción del político responsable de la creación del Seguro Social en México: Ignacio García Téllez

El enorme peso del poder ejecutivo ha hecho pensar a algunos autores (Rose Spalding, 1978: 54-64) que el Seguro Social fue el resultado de las decisiones de un pequeño grupo o élite política dominado por el poder ejecutivo, en el marco de un régimen autoritario que es típico del sistema político mexicano y en el contexto de procesos socioeconómicos más amplios. En general, de acuerdo a este argumento, la política social en México podría explicarse como un atributo paternalista del Presidente, cuyo propósito esencial era el asegurar la estabilidad del sistema político y de promover el interés estatal propio. Este predominio único del ejecutivo sólo estaría restringido en alguna medida por la acción de grupos de interés o por enclaves burocráticos persiguiendo intereses específicos, pero una vez que ya había sido tomada la decisión.

Si consideramos que desde 1921, con la presentación del proyecto de Seguro Obrero de Obregón, diversos Presidentes intentaron aprobar una ley de seguridad social sin éxito, a pesar de reunir todos ellos las características que definen a un típico líder político revolucionario, entonces podemos pensar que la sola condición de llegar a la primera magistratura de la nación no era un mecanismo suficiente

para explicar por qué una idea de reforma social podía convertirse en una nueva política social. En otros términos, el poder presidencial no demostró ser un atributo que por sí solo pudiera decidir la aprobación de una ley, ni mucho menos la creación de una organización formal como el IMSS. Era necesario complementar las reglas que permitían llevar a un político revolucionario a la Presidencia, con otro tipo de arreglos institucionales al nivel del gabinete y de la burocracia responsable del Seguro Social. Este complemento lo proporcionó, particularmente, la trayectoria burocrática de Ignacio García Téllez.

Teniendo como referencia los elementos señalados en el apartado anterior, es sorprendente el grado de correspondencia de la trayectoria de García Téllez con el conjunto de prácticas o normas que están detrás del reclutamiento y ascenso de la élite revolucionaria.

García Téllez nació en la Ciudad de León, el 21 de mayo de 1897 por lo que perteneció a la cohorte denominada por Smith como élite revolucionaria, nacida en la última década del Siglo XIX, entre 1890 y 1899².

Como ya se ha mencionado, este protagonista no formó parte del grupo militar revolucionario por lo que sus oportunidades de reclutamiento y ascenso político debían estar determinadas por otras de las reglas informales que permiten explicar el encumbramiento de la élite revolucionaria: la realización de estudios superiores. Como era de esperar, García Téllez cumplió con esta regla de la clase política. De hecho, la gran mayoría de los integrantes de ese sector profesional de la élite revolucionaria fue egresada de la Universidad Nacional (alrededor de las dos terceras partes) y al menos cien de ellos (de los "300 cachorros") fueron abogados.

² Esta generación también fue denominada por el historiador Luis González como los "300 cachorros de la Revolución", en su *Historia de la Revolución Mexicana*, T. 14, "Los artífices del cardenismo", México, El Colegio de México, 1979. Citado por IMSS-Alcaraz (1997: 47).

Al igual que García Téllez, todos ellos eran de extracción principalmente urbana (IMSS-Alcaraz, 1997: 63-68).

De igual forma, nuestro protagonista siguió el proceso básico de selección que permitió su ingreso y promoción dentro de la clase política de su momento. Su primer empleo en la administración pública fue resultado del apoyo de uno de sus maestros universitarios, Fernando González Roa (defensor de los intereses de México en la comisión *ex officio* de los Tratados de Bucareli), quien lo vinculó durante algún tiempo con un bufete jurídico al lado de su hermano Flavio González Roa, para luego insertarlo dentro de la estructura del gobierno federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (IMSS-Alcaraz, 1997: 69).

En septiembre de 1923, el recién electo gobernador de Guanajuato, Enrique Colunga, quien a su vez nombrara a García Téllez como Secretario General de Gobierno del Estado, fue requerido por el Presidente Obregón para ocupar el cargo de Secretario de Gobernación, lo que significó para García Téllez su regreso a la capital para ocupar el puesto de Oficial Mayor de esa Secretaría en noviembre de 1923. Puesto que dejaría nuevamente al término del gobierno obregonista para retornar a Guanajuato con Colunga para hacerse cargo de nueva cuenta de la Secretaría General de Gobierno (IMSS-Alcaraz, 1997: 85-86).

Ese breve tránsito a través de la camarilla obregonista representa una de las grandes paradojas en la historia de la seguridad social de México porque, al final del gobierno de Calles, Ignacio García Téllez asumió una postura abiertamente crítica de los deseos del General Obregón por reelegirse lo que le significó ganar toda su animadversión. ¿Quién podría imaginar en esos momentos que, a pesar de esta desavenencia, sería García Téllez el responsable de culminar la idea que había formulado tiempo atrás Obregón con su proyecto de Seguro Obrero? (IMSS-Alcaraz, 1997: 84-85).

En 1926, García Téllez inició su experiencia como coordinador de comisiones de trabajo encargadas de elaborar proyectos de leyes trascendentes. Tal fue el caso de la encomienda del Secretario de Gobernación callista Adalberto Tejeda, para integrar la Comisión Redactora del proyecto de nuevo Código Civil, aprobado en 1928. De esta época, es de destacar sus intentos por incorporar en el nuevo código aspectos de seguridad social, en materia de riesgos de trabajo, que no prevalecieron en la ley definitiva pero que anunciaban ya su interés por el tema (IMSS-Alcaraz, 1997: 95-98; IMSS-Varios Autores, 1997: 84-86).

Durante el gobierno provisional de Emilio Portes Gil, con quien ya había compartido en el pasado un período parlamentario como diputado, se incorporó nuevamente a la Secretaría de Gobernación como Oficial Mayor e inmediatamente después como Subsecretario. Este período fue central en la trayectoria de García Téllez como impulsor de la seguridad social porque desde esa Subsecretaría participó, promoviendo y coordinando la elaboración del proyecto de Ley Federal del Trabajo que modificaba el Artículo 123 constitucional para convertir en utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, asunto que retomaría más adelante en el gobierno de Cárdenas al coordinar la comisión redactora del proyecto de Ley. (IMSS-Alcaraz, 1997: 100; IMSS-Varios Autores, 1997: 86-90; 133-134).

No obstante la importancia que ya adquiriría la carrera política de García Téllez durante los años del Maximato, su ascenso más importante dentro de la élite revolucionaria se produjo en los años 30's, en medio del proceso que iba debilitando la hegemonía del grupo callista, para abrir espacio al naciente grupo de los políticos allegados al general Cárdenas.

Nuestro protagonista fue uno de los militantes más cercanos e incondicionales del movimiento cardenista. Su participación dentro de esta camarilla comenzó como operador político de Cárdenas, a partir de la formación del Centro Director

Cardenista. Ocupando la Secretaría de Organización Política, para apoyar la candidatura presidencial del General, García Téllez logró aglutinar a diversos personajes del cardenismo tradicional y renovador. Una vez que el PNR designó a Cárdenas como su candidato, el 6 de diciembre de 1933, García Téllez pasó a convertirse en su Secretario Particular (IMSS-Alcaraz, 1997: 114-115; IMSS-Varios Autores, 1997: 90-92).

A la llegada de Cárdenas al poder, García Téllez pasó a ocupar la Secretaría de Educación Pública, lo que se expresó de inmediato en la reforma al Artículo Tercero Constitucional, del 13 de diciembre de 1934, que instituía el mandato para que el Estado impartiera una educación llamada socialista, en los niveles de primaria, secundaria y normal. En su breve paso por esa Secretaría, García Téllez también se destacó por la elaboración de los libros de texto gratuitos y por la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A partir del 15 de junio de 1935 García Téllez se convirtió en el Secretario General del PNR, siendo presidente del CEN Emilio Portes Gil, concentrándose junto con éste en el diseño de un partido oficial bajo un nuevo modelo corporativo (IMSS-Alcaraz, 1997: 116-125; IMSS-Varios Autores, 1997: 93-101).

Luego de renunciar al Partido y de elegirse como miembro del Senado, García Téllez fue requerido nuevamente por el Presidente Cárdenas para ocupar el cargo de Procurador General de Justicia de la República, desde donde elaboró el Anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Para mayo de 1937 y hasta diciembre de ese mismo año, García Téllez se convirtió en Secretario Particular del Presidente, lugar desde el cual elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de participar en el proyecto de reforma de los Artículos 27 y 28 de la Constitución que permitirían la nacionalización y estatización del petróleo. (IMSS-Alcaraz, 1997: 126-130; IMSS-Varios Autores, 1997: 102-109)

Para enero de 1938 y hasta el final del sexenio en 1940, en medio de diversos conflictos (el resurgimiento del movimiento sinarquista, el ascenso político de Almazán y de Cedillo, la nacionalización de los ferrocarriles y el conflicto petrolero), García Téllez finalmente fue nombrado Secretario de Gobernación, puesto que le significó su involucramiento directo en los conflictos mencionados, pero que adicionalmente le vinculó con otros dos acontecimientos centrales: la organización del nuevo PRM y la elaboración del Anteproyecto de Ley del Seguro Social (IMSS-Alcaraz, 1997: 131-134; IMSS-Varios Autores: 1997: 109-111).

Así, hacia el año de 1938, Ignacio García Téllez había realizado una doble trayectoria que puede considerarse central para su papel como actor individual responsable del Seguro Social: por un lado, había logrado transitar a través de diversas camarillas políticas hasta alcanzar dos de los puestos clave más importantes dentro de la élite política mexicana, la Secretaría Particular de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación, lo que le convertía en un tomador de decisiones de primer orden; en segundo, se había destacado en ese recorrido por su capacidad de crear nuevas instituciones nacionales de significativa importancia, en el ámbito de lo social. Fue el primer rector de la Universidad Nacional ya como entidad autónoma; sentó las bases para la creación del Instituto Politécnico Nacional; promulgó la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación; y, ya como parte de la camarilla del Presidente Ávila Camacho, elaboró el proyecto para transformar el antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría de Estado y se convirtió con ello en el Secretario del Trabajo y Previsión Social; impulsó la elaboración del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado; finalmente, coordinó la elaboración del proyecto definitivo de Ley del Seguro Social y ocupó la Dirección General del IMSS un año después de su aprobación.

Desde el punto de vista de la secuencia histórica que llevó a la creación del Seguro Social, probablemente la coyuntura crítica más importante fue el momento del

cambio de gobierno que llevó a la Presidencia de la República a Manuel Ávila Camacho. Este, al igual que su antecesor en el inicio de su gobierno, conformó su primer gabinete con algunos miembros del grupo callista, ahora vinculados con la persona de Abelardo L. Rodríguez, y también de algunos miembros del grupo cardenista. La decisión crucial de Ávila Camacho fue la insistencia de incluir en esta última lista a Ignacio García Téllez, a pesar de que había declinado a participar en el nuevo gobierno como Ministro de la Suprema Corte de Justicia. A instancias del propio Cárdenas, García Téllez aceptó colocarse al frente del todavía Departamento del Trabajo desde donde realizó sus dos acciones fundamentales, ya mencionadas: la de transformar el Departamento en una Secretaría de Estado, el 31 de diciembre de 1940 y, desde ahí, la de aprobar la Ley del Seguro Social, en enero de 1943.

Un acto tan aparentemente intrascendente del nuevo Presidente de la República, como el de incluir en el gabinete a un miembro que no era de su camarilla y, luego, el de ubicarlo en una posición ministerial estratégica para la aprobación del Seguro Social, tuvo consecuencias institucionales de la mayor trascendencia. El conjunto de eventos que se desencadenaron después de esta decisión, establecieron una secuencia de tiempo y acción que daría como resultado la institucionalización de una de las políticas sociales más importante de México, tan largamente pospuesta y esperada.

El hecho de que Ávila Camacho no hubiera pensado inicialmente en García Téllez para ocupar el puesto de Secretario de Estado nos revela que la aprobación de la Ley del Seguro Social no fue un acto de Estado planeado deliberadamente por el nuevo Presidente. De hecho, acontecimientos posteriores nos indican que su intención original con respecto a García Téllez había sido más bien la de mantenerlo a cierta distancia del círculo interior del Ejecutivo, al igual que el resto del grupo cardenista que estaba rescatando en ese primer gabinete. De haberse concretado esa intención inicial, es muy probable que la aprobación de la Ley del

Seguro Social y la fundación del IMSS habrían enfrentado muchas más complicaciones. Pero el hecho es que se produjeron las circunstancias que llevaron a García Téllez a ocupar un puesto clave para el futuro de la seguridad social de este país, lo que nos plantea de un modo particularmente interesante la disyuntiva histórica entre el peso de los arreglos institucionales al interior del Estado mexicano de esa época y la acción social de un individuo con una trayectoria política idónea para la creación del Seguro Social. En otras palabras, García Téllez era el individuo adecuado, porque representaba la trayectoria de un político forjado a través de los procedimientos de reclutamiento y de promoción ministeriales más efectivos para el tipo de innovación institucional que significó el Seguro Social.

5.3. Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado I: la aprobación de la Ley del Seguro Social³

La creación de una política social, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo histórico, supone dos procesos: la ubicación del tomador de decisiones en un puesto clave y la articulación de una idea de política social con sus preferencias o mentalidades. Ya hemos visto de qué manera Ignacio García Téllez adquirió la posición idónea para lograr la aprobación la Ley del Seguro Social, pero nos resta analizar cómo surgió su involucramiento con la idea de seguridad social y, un poco más adelante, con la fundación del IMSS.

Desde esta perspectiva, es de destacar que García Téllez también jugó un papel fundamental en la conformación de la comunidad de discurso que avaló la racionalidad del proyecto de Ley que habría de ser aprobada. De hecho, es en este

³ La fuente de información básica de este apartado y el siguiente proviene del Archivo Incorporado Ignacio García Téllez del COLMEX (COLMEX-AIIGT); en la medida de lo posible se señala la referencia correspondiente en cada párrafo o sección. Particularmente se ha tomado como referencia la entrevista a Ignacio García Téllez que le hiciera el Dr. Alfonso Segura A. y que fue divulgada en dos partes en la publicación quincenal Flama, del 30 de noviembre de 1965 y del 30 de enero de 1966 (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 61).

ámbito donde se aprecia con mayor nitidez la trascendencia de la acción individual, frente a los posibles condicionantes institucionales, puesto que muchas de las circunstancias que históricamente se han valorado como actos oficiales del Estado mexicano respecto a los avances del proyecto de Seguro Social, fueron en realidad el resultado de coyunturas muy específicas o de decisiones personales que, en otras circunstancias, probablemente no habrían sucedido.

La vinculación de García Téllez con el tema de la seguridad social se remonta a la época de la Convención Obrero-Patronal convocada por Emilio Portes Gil, siendo Secretario de Gobernación, en noviembre de 1928 y luego ya como Presidente Provisional en que se discutió el proyecto de Código Federal del Trabajo, en el que uno de sus componentes sería el Seguro Social. A esta reunión asistieron representantes de trabajadores y de patrones y funcionarios de las Secretarías de Industria, Comercio y Trabajo entre los que se contaba como juriconsulto Ignacio García Téllez. Así, su trayectoria en comisiones relacionadas con la seguridad social es anterior en una década al proyecto que elaboró más adelante con Cárdenas (IMSS-Varios Autores, 1997: 49).

Ideológicamente, sin embargo, las influencias de García Téllez se localizan más atrás puesto que, como se ha mencionado un poco más arriba, en los inicios de su carrera política mantuvo una estrecha relación con Enrique Colunga quien fuera miembro de la Oficina de Trabajo del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, después Secretario de la Primera Comisión Dictaminadora del Congreso Constituyente de 1917 y luego gobernador de Guanajuato. Como también se recordará, a pesar de todas las limitaciones del caso, dicho Constituyente fundó las bases legales para la creación del Seguro Social al incluirlo en la fracción XXIX del Artículo 123 constitucional (IMSS-Varios Autores, 1997: 83).

Más influyente aún, desde luego, fue la relación de García Téllez con el General Cárdenas quien se convirtió en su referente ideológico desde el momento en que

éste manifestó sus aspiraciones presidenciales. El desempeño de García Téllez durante el gobierno de Cárdenas fue crucial para la suerte del Seguro Social porque, como ya se ha señalado a lo largo de la tesis, siendo Secretario de Gobernación instaló una comisión multidisciplinaria de abogados, sociólogos, médicos, economistas y miembros del gobierno federal que le dieron forma al proyecto de Ley presentado ante las Cámaras, pero que no logró ser aprobado (IMSS-Varios Autores, 1997: 135-136; García Cruz, 1972: 72-73).

No obstante, no fue el hecho de ocupar la Secretaría de Gobernación lo que le comprometió directamente con el proyecto de Seguro Social, sino la circunstancia de que, como lo refiere el propio García Téllez, el Presidente Cárdenas se reservó para sí la conducción personal de los asuntos de política interior, disminuyendo el peso de la oficina de Gobernación. El acotamiento de sus acciones a las de un “colaborador” del Presidente Cárdenas, sin embargo, le dieron la oportunidad de dedicar su atención a otros asuntos que no eran propiamente de su competencia como el proyecto de Ley del Seguro Social. Para ello, reunió una serie de elementos fundamentales: la experiencia de Adolfo Zamora y de Federico Bach, quienes habían presentado conjuntamente, en la época de la Convención Obrero-patronal de 1928, una propuesta de Ley, además de la contribución de Bach al diseño del seguro de los ferrocarrileros; los fundamentos de la tradición en materia de previsión social que ya venían desde los años del Programa del Partido Liberal Mexicano; las bases del Seguro Obrero que ya se venían discutiendo desde la época de Obregón; los compromisos del PNR suscritos en el Primer Plan Sexenal; y, la trayectoria de otros países latinoamericanos, especialmente Perú, a los que solicitó personalmente información a través de sus embajadas. (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 61)

La abundancia de información que se recibió, sobre todo de los países latinoamericanos, fue la que indujo a García Téllez a crear una comisión que tuviera la capacidad de procesarla y que finalmente permitió la elaboración del

proyecto presentado al Presidente Cárdenas. El documento se sometió a la discusión de diversos Secretarios y, ya desde entonces, Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda manifestaba su reticencia porque quería incorporar los fondos del Seguro Social a su dependencia.

El proyecto se presentó a las Cámaras y, como se sabe, no fue aprobado aduciendo la falta de estudios actuariales que los sustentaran. Pero aunque este hecho era real, la razón por la que no se aprobó en última instancia fue la coyuntura política del país que concentró la atención del Presidente en el impacto de la expropiación petrolera. En palabras de García Téllez, el General Cárdenas le respondió a su insistencia sobre el Seguro Social lo siguiente: *"No Licenciado, serían dos toros puntales que tendríamos que lidiar al mismo tiempo. Vamos sacando primero el petróleo en bien de la Nación y a su tiempo será el Seguro"*. (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 61)

No obstante, es de destacar que en el grupo de Secretarios que conoció y discutió el proyecto de Ley presentado ante las Cámaras en 1938, se encontraba Manuel Ávila Camacho quien tuvo varias conversaciones con García Téllez acerca del Seguro Social, manifestando su interés particular por la iniciativa. Por esa razón, ya como Presidente, le convocó a hacerse cargo del Departamento de Trabajo para continuar con el proyecto.

El proyecto de Seguro Social era claramente una bandera cardenista, por lo que el mérito de Manuel Ávila Camacho consistió en tomar una decisión, en una coyuntura crítica, que habría de resultar trascendente: establecer una línea de continuidad sobre una idea que ya venía madurando en lo técnico e institucional desde los años anteriores. El Presidente Ávila Camacho desde el inicio de su gobierno comenzó a suavizar e incluso a revertir ciertas políticas radicales cardenistas, pero no así el proyecto inconcluso de ley del Seguro Social. De la misma manera, en la reconfiguración de su gabinete, prescindió de diversas

personalidades políticas del cardenismo, pero no así de García Téllez, no tanto por el interés de mantenerlo en la primera línea política, sino por la combinación de circunstancias y acontecimientos que, como ya se narró más arriba, habrían de producirse al momento de conformar su gabinete.

En su posición de responsable del Departamento de Trabajo, García Téllez dice que leyó alguna obra, no referida, sobre la importancia de la previsión social lo que le llevó a formular la iniciativa de crear la nueva Secretaría del Trabajo y Previsión Social que se concentraría particularmente en sacar adelante el proyecto del Seguro Social. En este empeño, se convocó la participación de diversas personalidades representativas del sector patronal y de la clase trabajadora, como el Lic. García López, Emilio Azcárraga, Francisco Macín, Luis Fernando del Campo, Miguel García Cruz y, como su representante personal, a Vicente Santos Guajardo. La nueva versión de la Ley se presentó a los empresarios quienes objetaron su aprobación inmediata aduciendo la carencia de un estudio actuarial. Esta circunstancia coyuntural llevó a García Téllez a buscar una solución a través de una llamada telefónica con uno de los responsables de la Caja de Seguridad Social de Francia, Carlos Tixier, exiliado en Montreal, así como con Albert Stein quien había sido su equivalente en la Caja de Seguridad Social de los Países Bajos; fue Stein, un actuario social, quien a su vez contactó a Emilio Schoenbaum, quien había participado en la organización de la seguridad social en Checoslovaquia. Así fue como estos especialistas se incorporaron al proyecto, recabando toda clase de datos estadísticos y recorriendo la República para obtener información; en tres meses elaboraron todo el estudio actuarial con el que se fundamentó el Proyecto de Ley y se venció, en un primer episodio, la resistencia de los empresarios y de sus actuarios quienes, incluso, fueron también actualizados y capacitados por los especialistas extranjeros (COLMEX-AIIGT Caja 15, Carpeta 61; IMSS, 1968: 59).

También en esas fechas, el año de 1942, fue cuando se realizó la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, en la que se

presentó por primera vez el proyecto de ley bajo el formato de una ponencia denominada: "La organización del seguro social mexicano". Como ya se señaló en otros apartados, este evento habría de resultar crucial para el gobierno mexicano, porque recibió el respaldo ideológico de los países asistentes, en virtud de que el proyecto mexicano se apegaba a las recomendaciones y características de los sistemas más avanzados a nivel internacional (COLMEX-AIIGT Caja 15, Carpeta 61; IMSS-Varios Autores, 1997: 120-121; 137-138).

En esos momentos comenzaron los embates contra el Seguro Social. García Téllez fue avisado de un acuerdo secreto entre miembros del sector patronal para invertir grandes sumas de dinero que tendrían como propósito frenar la iniciativa de Ley, por lo que llevó el problema a los oídos del Presidente de la República quien, en ese momento, acordó la aprobación inmediata de la Ley y el inicio de la organización del IMSS. (COLMEX-AIIGT Caja 15, Carpeta 61)

De su participación personal en el largo proceso que llevó a la elaboración de la Ley del Seguro Social, García Téllez obtuvo con gran claridad la visión sintética de los aspectos esenciales que estaban detrás de la idea de seguridad social en México: el reconocimiento de la previsión social por parte del Congreso Constituyente en 1917; el proyecto de Obregón de 1921; y, la iniciativa de Ley durante la administración de Cárdenas, publicada en la Memoria de la Secretaría de Gobernación de agosto de 1938, con el auxilio de dicha comisión de expertos. Esta perspectiva que no resulta obvia aún en la actualidad, contrasta con la visión más abigarrada y confusa que puede obtenerse de la revisión de los numerosos antecedentes históricos y legales del caso o de la cronología histórica que nos ofrecen algunos de los especialistas vinculados con la administración y el desarrollo del seguro social⁴ (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 52, Sección Seguro Social).

⁴ Más adelante, en 1972, en el prólogo de la obra de García Cruz *La seguridad Social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*. Tomo I. 1906-1958, García Téllez se refiere nuevamente a esos antecedentes, señalando los trabajos de aquella primera comisión mixta y al proyecto cardenista como el referente más importante de la Ley del Seguro

De la narración del conjunto de acontecimientos y circunstancias que rodearon la elaboración del proyecto de Ley del Seguro Social podemos extraer conclusiones que nos parecen interesantes. A la luz de los procesos macro institucionales que fueron analizados en los capítulos anteriores, la creación del Seguro Social puede explicarse como una típica razón de Estado en la que el gobierno del Presidente Ávila Camacho encontró una oportunidad para poner en funcionamiento el nuevo modelo de gestión tripartita que sería, a partir de esa época, la característica central del sistema político mexicano. Pero desde la perspectiva del análisis micro institucional que nos proporcionan las reglas informales de reclutamiento y ascenso de la élite política revolucionaria, así como de la construcción de una comunidad de discurso acerca de una idea que fue madurando a la vuelta de más de dos décadas, la creación del Seguro Social fue un fenómeno cardenista, porque tanto los principios de reforma social como el portador individual de dichos valores fueron el producto de esa fase de los gobiernos revolucionarios.

En este sentido, la aprobación de la Ley del Seguro Social y la fundación del IMSS pueden ser considerados como la culminación de un proceso eminentemente cardenista que logró extenderse un poco más allá de su límite histórico de finales de los años 30's, para continuar hasta la primera mitad de la siguiente década. Indudablemente, el entorno nacional y regional hacía cada vez más inminente la creación del Seguro Social en México pero no es posible establecer cuánto tiempo

Social definitiva. Pero los antecedentes propiamente dichos son diversos, como lo señalaba García Téllez en alguna de sus notas personales: desde la Independencia se pueden observar los gérmenes de la seguridad social, pero sobre todo en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el que se alude expresamente a las indemnizaciones por accidentes y a las pensiones para obreros. Asimismo, se consideran trascendentales los antecedentes legislativos de Yucatán, Veracruz y otros estados precursores de los postulados de la Constitución del 17. Por su parte, señala los trabajos previos de la Oficina de Trabajo del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, realizados por José Inocente Lugo, Pastor Rouaix, Natividad Macías, Heriberto Jara, Enrique Colunga. Después vinieron las iniciativas de Obregón y otros presidentes, destacando las reformas de 1929 al Artículo 123 para introducir la utilidad pública de la Ley del Seguro Social. Asimismo, es de destacar el asesoramiento de Schoenbaum, Tixier, Stein y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 en Chile (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 45 y 47).

más habría tenido que esperar este país para aprobar la Ley y cuanto tiempo más hubiera tenido que transcurrir para que la Ley se materializara en una institución en pleno funcionamiento.

5.4 Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado II: la fundación del IMSS

El 1 de enero de 1943, Vicente Santos Guajardo, hasta entonces Subsecretario del Trabajo, fue nombrado por el presidente Ávila Camacho como primer Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, el recién nombrado Director mostró reticencias, desde el inicio, acerca de las actividades del instituto porque le preocupaba la magnitud del problema que tenía por delante en materia de afiliación, recolección de cuotas y de planificación de la infraestructura clínica y hospitalaria. El obstáculo mayor era la falta de recursos que se habían estimado para ese momento en alrededor de 50 millones de pesos, sólo para el inicio de funciones. Según narra García Téllez, él mismo trató de darle confianza y seguridad con algunas ideas que ayudaran a impulsar el seguro, como por ejemplo la adopción de la estrategia de Mussolini de convenir con clínicas, farmacias y hospitales privados una serie de servicios con cargo al gobierno federal, política que terminó por adoptarse en los primeros meses del IMSS durante 1944. También le sugirió que registrara y observara con cuidado a los médicos de los centros de trabajo, dependientes de las empresas, a quienes veía García Téllez como los que podrían ofrecer una mayor resistencia. (COLMEX-AIIGT Caja 15, Carpeta 61)

El primer Director del IMSS logró avances importantes a lo largo de 1943: se establecieron las oficinas encargadas de los asuntos administrativos del IMSS con sus respectivos responsables y se iniciaron los estudios técnicos necesarios para la operación del IMSS, bajo la responsabilidad de Miguel García Cruz y con el apoyo de Emilio Schoenbaum. El 14 de mayo de 1943 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inscripción de patrones y

trabajadores; el 15 de mayo se publicó el decreto que iniciaba el Seguro Social en el Distrito Federal y que hacía obligatorio el seguro en todas sus modalidades a partir del 1 de enero de 1944. El 12 de julio de 1943 se iniciaron los trabajos de afiliación en las oficinas de Rosales e Ignacio Mariscal. Durante este periodo el IMSS comenzó a acumular adeudos como resultado de la falta de recursos, lo que hizo dudar a las autoridades acerca de la posibilidad de iniciar los servicios el 1 de enero próximo como estaba reglamentado. Con este argumento, Santos Guajardo renunció a su puesto, renuncia que aceptó el Consejo Técnico del IMSS (IMSS-Varios Autores, 1997: 141-146).

La renuncia de Santos Guajardo, a sólo un año de haber sido designado, llevó al nombramiento de Ignacio García Téllez como nuevo titular del IMSS, lo cual resultaría una decisión presidencial perfectamente explicable, teniendo en consideración los antecedentes de este político cardenista, si no fuera por otras circunstancias. En realidad, las intenciones de Ávila Camacho parecen haber sido distintas una vez más. Al concluir la aprobación de la Ley, en 1943, el Presidente solicitó a un renuente García Téllez contender por la gubernatura de Guanajuato, a pesar de que éste consideraba que sus viejas rencillas con políticos obregonistas de esa entidad harían muy difícil su llegada al gobierno del Estado. Y, en efecto, así sucedió, la candidatura fracasó y García Téllez se retiró a la vida privada hasta el momento en que se presentó la renuncia de Santos Guajardo, aunque permaneció como Asesor Técnico del Seguro Social. (COLMEX-AIIGT, Caja 16, carpeta 52)

El contexto de la renuncia de Santos Guajardo y los obstáculos que tuvo que superar García Téllez para poner en funcionamiento al IMSS, nos revelan una vez más que la sola decisión presidencial de crear un instituto encargado de la seguridad social de este país, por sí misma, no fue suficiente para lograrlo. Para impulsar el nacimiento del IMSS se requirieron los mismos atributos institucionales y la experiencia política que se hicieran valer al aprobar la Ley.

Para sustentar esta hipótesis es necesario profundizar en las razones que llevaron a la renuncia del primer Director del IMSS: o bien se trató de una cuestión financiera que desmoralizó y retiró al funcionario recién designado, o bien se debió al temor o a su debilidad frente a la amenaza de rechazo por parte de los empresarios.

A favor de la primera posibilidad, la oficial, existen los siguientes elementos, aportados por algunas notas y documentos del propio Santos Guajardo. El IMSS empezó con un millón de pesos aportados por el Ejecutivo para pagar sueldos, el arrendamiento de un local, la adquisición de mobiliario y otros gastos de oficina. En marzo de 1943 se intensificaron los estudios para determinar qué ramos de los servicios del IMSS iniciarían su funcionamiento en enero de 1944, cómo se produciría la afiliación de las empresas y sus trabajadores y qué área territorial sería cubierta. En junio se publicaron en los periódicos las bases para el empadronamiento de las empresas y se difundió por la radio el contenido de la Ley y de su reglamento. Para septiembre de ese año, se le hizo llegar al Presidente un plan para las instalaciones médicas indispensables para el inicio de los servicios médicos. En octubre se comenzaron a localizar los terrenos en donde se construirían las primeras unidades del Seguro. Y mientras tanto avanzaba la elaboración de estadísticas y la afiliación (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 45, Fines y Antecedentes; Caja 16, carpeta 52).

En efecto, el 2 de mayo de 1943, el Secretario de la Asistencia Pública, Dr. Gustavo Baz, con el apoyo de una Comisión integrada por el Dr. Salvador Zubirán y el Dr. Ignacio Chávez, presentó al Director del IMSS un plan de apoyo para la prestación de los servicios médicos que requeriría el Instituto a partir del 1 de enero de 1944. Sin embargo, diversas razones llevaron al Consejo Técnico (25 de agosto de 1943) a declinar la propuesta; entre esos motivos se señalaba la insuficiencia de servicios asistenciales públicos en el Distrito Federal, así como

razones de índole técnica, práctica y política que hacían conveniente para el IMSS dotarse de una infraestructura propia, cuyo costo aproximado se estimó en ese momento en 48 millones de pesos.

Esta conclusión llevó al Consejo Técnico del IMSS a presentar ante el Presidente de la República, el 1 de septiembre de 1943, una solicitud de donación y de crédito, sin intereses, por esa cantidad a partir de diversas consideraciones: la idea ya mencionada de que los servicios asistenciales en la Ciudad de México eran de por sí insuficientes y de que, por consiguiente, el Instituto no debería delegar su responsabilidad de prestar servicios médicos a los asegurados a instituciones públicas o privadas; que los servicios médicos prestados por el IMSS a los trabajadores deberían ser mejores que los recibidos a través de clínicas y hospitales particulares, compañías de seguros o empresas. En esa solicitud de recursos financieros, la Dirección del Seguro Social introdujo también la posibilidad de que, el 1 de enero de 1944, el IMSS iniciara sus actividades exclusivamente con el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que no requeriría la erogación de esos 48 millones de pesos, pero sacrificando desde luego el inicio de los servicios médicos (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 1).

Así, el 20 de diciembre de 1943, Vicente Santos Guajardo publicó en los diarios un desplegado dirigido a trabajadores y empresarios para informarles que el Presidente Ávila Camacho estaba ofreciendo los recursos necesarios para proporcionar los servicios médicos, pero al mismo tiempo dejaba sin precisar el momento de inicio de las actividades del IMSS: *"El Ejecutivo Federal determinará posteriormente las fechas en que comiencen a operar los seguros de riesgos profesionales, de enfermedades generales y maternidad"*; mensaje que los empresarios quisieron interpretar como la postergación en la aplicación de la Ley (IMSS-Alcaraz, 1997: 146).

Lo que resulta evidente es que Santos Guajardo carecía de los atributos de la clase política revolucionaria que se había formado en medio del conflicto y la negociación con los patronos y los trabajadores, como sí era el caso con García Téllez. Vale la pena subrayar que ya en los años de gobierno del Presidente Ávila Camacho, García Téllez estaba cumpliendo un papel muy importante al frente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no sólo presidiendo la comisión redactora del proyecto definitivo de Ley del Seguro Social, sino también como promotor activo del Pacto de Unidad Obrera Nacional de junio de 1941 y más adelante también de las primeras iniciativas del Pacto de Cooperación Obrero-Patronal. No es de extrañar entonces que al ser nombrado Director del IMSS en aquellos momentos de gran amenaza a su estabilidad y supervivencia, su experiencia política previa le permitiera afrontar el reto como probablemente no lo hubiese podido hacer otro político del momento (IMSS-Alcaraz, 1997: 134-136; IMSS-Varios Autores, 1997: 72, 113-116).

La designación de García Téllez como nuevo Director del IMSS no sólo era conveniente, sino incluso imprescindible para completar la obra que quedaba inconclusa una vez aprobada la Ley del Seguro Social. Luego de presentar su renuncia en los últimos días de diciembre de 1943, el 2 de enero de 1944 Vicente Santos Guajardo dejó la Dirección del IMSS y fue nombrado Subsecretario de Relaciones Exteriores.

En realidad, con lo cual nos adentramos en la segunda posibilidad de nuestra hipótesis, la razón de fondo que estuvo detrás de la renuncia de Santos Guajardo fue su falta de decisión para cumplir con el compromiso presidencial de iniciar los trabajos del Seguro Social, en todas sus modalidades, a partir del primer día de 1944, indecisión que provocó la impresión entre el sector empresarial de que habían ganado una batalla y que la operación del IMSS sería pospuesta indefinidamente.

Luego de su breve pero forzado retiro a la vida privada, Ignacio García Téllez fue llamado para asumir la Dirección del IMSS con la promesa presidencial de apoyar su gestión, particularmente en lo que se refiere al financiamiento de las actividades más imperiosas. Entre ellas, la reconstrucción del personal médico de los centros de atención de las empresas, despedidos por los patrones como una forma de desatar el conflicto en contra del naciente Seguro Social⁵.

Así, el 1 de enero de 1944 fue nombrado como nuevo Director del IMSS y en el discurso de toma de posesión del 3 de enero se refirió a los fundamentos institucionales del Seguro Social: en primera instancia a los compromisos contraídos por la Revolución Mexicana a través de la Constitución; al contexto de la Guerra; y, a las instituciones internacionales que habían sido tan importantes para construir la comunidad de discurso que requería la aprobación de la Ley, en particular se refirió la Carta del Atlántico y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (IMSS-Varios Autores, 1997: 147-149).

Desde los primeros días de la gestión de García Téllez la posición del gobierno fue terminante. El 6 de enero de 1944, el nuevo Director publicó un recordatorio para los patrones y obreros del Distrito Federal, donde se les notificaba que el día anterior había entrado en vigencia el seguro de accidentes de trabajo y maternidad, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como los seguros adicionales y facultativos; más aún se advertía que el gobierno mexicano no iba a permitir la posposición de los servicios médicos del IMSS.

Se decía: *“aplazar el seguro obligatorio hasta que la gran cadena de hospitales que construiremos esté terminada, implica un alto en la marcha progresiva del país y no debe darse oportunidad a que erróneamente se suponga que se pretende eludir*

⁵ Incluso en esta coyuntura Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, hizo un nuevo intento por establecer un decreto presidencial para convertir las reservas del seguro en fondos para el fomento de caminos, intento que el propio García Téllez logró impedir.

el compromiso de las naciones aliadas para realizar la seguridad social; además el estado de guerra dificulta adquirir inmediatamente todos los equipos y el instrumental médico para dotar ampliamente esas grandes unidades hospitalarias, que por lo demás requieren tiempo para su completo acondicionamiento” (COLMEX-AIIGT, Caja 16, Carpeta 39).

El 10 de enero de 1944 se publicó en los diarios nacionales (entre ellos el Excélsior, Segunda Sección) otra aclaración por parte del Director del IMSS, Ignacio García Téllez y del Secretario General, Miguel García Cruz, firmada con fecha 8 de enero de 1944, en la que se señalaba que el IMSS había iniciado sus labores como resultado del decreto presidencial del 15 de mayo de 1943, hecho que se había ratificado en la publicación oficial del 6 de enero, anunciando el inicio de las actividades del Instituto en todos sus ramos.

De la lectura de este nuevo desplegado, se colige que existió una reacción negativa por parte de algunos sectores empresariales ante un hecho que ellos consideraban pospuesto a partir de una publicación previa del 20 de diciembre de 1943, en la que su primer Director señalaba el propósito de posponer indefinidamente la implantación de los seguros de riesgos profesionales, enfermedades generales y maternidad, así como el retraso de seis meses para establecer los seguros de pensiones, bajo el argumento de que era imposible construir en un breve plazo la red de hospitales y clínicas del IMSS.

Se decía, en el desplegado del 10 de enero, que el Presidente no aprobó las consecuencias de esa publicación porque estaría provocando el descontento de los trabajadores asegurados, quienes empezarían a cotizar al IMSS sin recibir ninguno de sus beneficios. Por otro lado, se señalaba también que, de aprobarse esa postergación, se consolidarían los intereses que querían impedir el funcionamiento del IMSS poniendo en entredicho el prestigio de la institución. Adicionalmente, la nota aclaratoria señalaba explícitamente que en el caso en que los contratos

colectivos de trabajo establecieran prestaciones superiores a las que señalaba la Ley del Seguro Social, las empresas involucradas estaban obligadas a proporcionar las prestaciones excedentes hasta en tanto no se estableciera un convenio con el IMSS para cubrir dichos beneficios adicionales (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 54).

Visto en la perspectiva de este documento, parece quedar claro que la renuncia de Santos Guajardo no se debió solamente a los problemas financieros, sino también a su intención de posponer el inicio de las funciones del IMSS, lo que ponía a la institución en condiciones de riesgo y vulnerabilidad ante los ataques empresariales. De este modo, la instauración de una institución social tan importante no fue una mera cuestión técnica o administrativa, sino que estuvo imbuida de un alto potencial de conflicto político que sólo se solucionó a partir de un arreglo institucional muy importante como lo fue la designación de García Téllez al frente del Instituto.

No obstante, con la publicación de los desplegados comenzaba otro momento difícil para la historia de la seguridad social de este país. Los empresarios y algunos sectores de trabajadores decidieron oponerse por otros medios (Zertuche, 1980: 61; IMSS-Alcaraz, 1997: 147-149).

La CONCAMIN, por conducto de José Cruz y Celis, trató de desacreditar a García Téllez porque en ese momento los empresarios sostenían que el Seguro Social no podía aplicarse en los casos en que los contratos colectivos ya estuvieran proporcionando las prestaciones equivalentes a los servicios del IMSS. Lograron entrevistarse con el Presidente para solicitar la rectificación de la medida pero la protesta no prosperó. Como respuesta pidieron a sus afiliados no cotizar al IMSS en aquellos casos en que ya se estuvieran proporcionando las prestaciones. La COPARMEX se sumó a la desobediencia argumentando que la creación del IMSS obedecía a intereses políticos e insistiendo en el problema de la duplicación de

prestaciones. Más empresarios siguieron sumándose a la protesta, incluyendo a un grupo de pequeños comerciantes e industriales que intentaron el recurso de convencer a diputados y senadores. El enfrentamiento se trasladó a los diarios, como Excélsior y Últimas Noticias, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objetivo de obtener amparos (Zertuche, 1980: 65; IMSS-Alcaraz, 1997: 150-152).

Por parte de algunos sindicatos, la oposición al Seguro Social también fue importante porque se consideraba que los trabajadores quedaban desprotegidos, ya que se les imponían las cuotas sin que estuvieran todavía organizados los servicios médicos y porque al cotizar por las prestaciones que ya existían en sus contratos colectivos se disminuían sus derechos laborales. Las protestas se iniciaron a través de la Confederación Proletaria Nacional (CPN), por voz de sus líderes Enrique Rangel y Alfredo Navarrete, después por parte del Sindicatos de Empleados de Periódicos, la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, la Unión Linotipográfica de la República Mexicana, la Federación de Trabajadores de Periódicos, La Unión de Trabajadores de Periódicos y el Sindicato de Dibujantes y Redactores. Varios sindicatos de la industria textil, La Trinidad, Santa Teresa, La Hormiga, La Alpina y El Lirio, mantuvieron secuestrados a personal de confianza por el descuento de las cuotas (IMSS-Alcaraz, 1997: 152-154).

Así en enero de 1944 se conformó el Frente Nacional Proletario, al que se adhirieron disidentes de la Confederación General de Trabajadores, la CPN, la Federación Liberatoria de Obreros y Campesinos, los Sindicatos de Trabajadores de Comunicaciones Telefónicas, la Federación de Obreros y Campesinos del Distrito Federal, la Federación de Trabajadores de Diarios y la Alianza de Uniones de Sindicatos y Artes Gráficas. Todo empezó como un movimiento contrario al pago de las cuotas y se expresó mediante diversas tácticas como mítines, manifestaciones, emplazamientos e incluso la violencia. El desenlace de estas protestas se suscitó con una marcha el primero de mayo en contra del IMSS,

después la entrevista con el Presidente, con el mediador designado por éste, Roberto Amorós, y con García Téllez con quienes insistieron en no pagar las cuotas. El 20 de julio se realizó finalmente el mitin en el Zócalo que terminó en el famoso zafarrancho de violencia y quema de vehículos públicos, y que habría de desembocar en el apresamiento de los líderes involucrados (Zertuche, 1980: p.72-83).

Todavía tuvo que enfrentar el IMSS la oposición de las agrupaciones médicas que veían afectados sus intereses a partir de la iniciación de los servicios médicos. (Zertuche, 1980: 70-71; IMSS-Alcaraz, 1997: 155; Pozas, 1986: 125).

Lo cierto es que el problema financiero de ese momento no se había solucionado. El Instituto, bajo el mando del nuevo Director, inició sus servicios de manera sumamente precaria. Para 1944, contaba con los servicios de 32 pequeños establecimientos médicos en el DF y 35 puestos médicos de fábrica para primeros auxilios, en locales proporcionados por las empresas, en donde se prestaron diversos servicios médico-quirúrgicos y farmacéuticos. El personal del IMSS era de apenas 40 trabajadores en el año de 1943 y los recursos propios del Instituto hasta 1944 eran verdaderamente exiguos (COLMEX-AIIGT, Caja 15, Carpeta 2 y Carpeta 5; IMSS, 1968: 27).

Con estas limitantes comenzó a funcionar la institución y a partir de entonces los vientos comenzaron a cambiar de dirección. En enero y febrero se recibieron recursos federales en adelanto a las cuotas por cobrar, las cuales comenzaron a recibirse a partir de marzo; en junio de ese año las actividades realizadas hasta el momento indicaban ya la viabilidad del Seguro Social. El problema financiero terminaría por resolverse cuando en noviembre de 1944, se expidió el decreto presidencial para modificar el artículo 135 de la Ley del Seguro Social que otorgaba un carácter fiscal a las cuotas de los tres sectores correspondientes y autorizaba el

cobro de las mismas por la vía coactiva a través de las oficinas federales de la SHyCP (IMSS-Varios Autores, 1997: 150-157).

Al final los atributos políticos y administrativos acumulados por García Téllez rindieron fruto, se iniciaron los trabajos del IMSS y en el primer año de actividades proporcionó 3,055,672 consultas; para 1945 tenía 825 médicos, 111 practicantes, 647 parteras, 201 químicos en farmacias, 42 químicos y técnicos en laboratorios. En esta etapa presidida por García Téllez, se extendieron los servicios al Valle de México, Puebla, Monterrey y Guadalajara (IMSS-Alcaraz, 1997: 157-158).

Las características de personajes como García Téllez, que sintetizaban varias décadas de arreglos institucionales al interior del Estado en el terreno del reclutamiento, la promoción y la toma de decisiones, hacen razonable la conclusión de que de no realizarse las acciones políticas y administrativas adecuadas por parte del Presidente Ávila Camacho, el Seguro Social habría naufragado, posponiendo el inicio de sus actividades hacia un futuro por demás incierto.

El 1 de diciembre de 1946 tomó posesión como nuevo Presidente de la República Miguel Alemán y con este acontecimiento concluyó de manera definitiva la gestión de Ignacio García Téllez al frente del IMSS y, junto con ello, la carrera pública de un político mexicano formado con todos los atributos y los valores de la élite política revolucionaria que, a partir del cambio de gobierno, dejaría de ser hegemónica.

El tema central de este capítulo ha sido la relación entre individuo e instituciones, a partir de la interacción entre las preferencias o ideas de política social de los primeros y un conjunto de reglas formales e informales que deciden quien es reclutado y promovido dentro de la élite política para ocupar los puestos clave de la administración pública, que permiten tomar las decisiones de crear nuevas

instituciones o conservar las existentes. Esta veta de análisis dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico tiene como particularidad el estudio de procesos sociales en una dimensión esencialmente micro, en la que resultan relevantes las trayectorias personales de los tomadores de decisiones, así como los entornos institucionales concretos que se establecen al interior de la estructura estatal. Otra peculiaridad es que los actores individuales son representantes del Estado que poseen sus propios intereses, pero que también pretenden identificarlos con el interés general de la sociedad.

En la secuencia histórica que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social y a la fundación del IMSS, encontramos una peculiaridad durante su etapa final, puesto que adicionalmente a la figura del Presidente de la República, que constituye el tomador de decisiones más importante dentro de la administración pública, tenemos también la presencia de otro actor gubernamental estrechamente vinculado a la evolución de los diversos proyectos de ley y a la idea de seguridad social que se venía forjando desde años anteriores. Ambos personajes cumplían con los atributos o reglas de ascenso y movilidad de la clase política revolucionaria, pero construyeron de manera distinta sus intereses y preferencias en torno a la creación del Seguro Social. En las etapas históricas anteriores, con la excepción del cardenismo, fue más notorio el papel singular del Presidente de la República en su intento por aprobar una ley del Seguro Social, que la participación de otros líderes políticos que pudieran estar más estrechamente vinculados con la elaboración del proyecto y de un sistema organizado de seguridad social.

Desde el punto de vista de las reglas informales que determinaban el acceso a los puestos clave dentro del gobierno federal, tanto Manuel Ávila Camacho como Ignacio García Téllez satisfacían los requisitos de pertenencia a la denominada élite revolucionaria, que desde 1917 y hasta 1946 habían gobernado este país. Los dos pertenecieron a la cohorte revolucionaria nacida entre 1880 y 1899. Ávila Camacho fue un general revolucionario combatiente (aunque no particularmente destacado

en el ámbito militar), mientras que García Téllez era un abogado egresado de la Universidad Nacional en un contexto en el que los políticos profesionales de esa disciplina comenzaban a tener un lugar preponderante dentro de la Administración Pública. Los dos personajes formaron parte de camarillas políticas exitosas y recorrieron la ruta de promoción dentro de la administración pública federal, que los convertía en integrantes del círculo interior del Presidente de la República. Así pues, como actores individuales al interior de las estructuras estatales de la época, ambos personajes lograron el acceso a una posición política desde la que era posible decidir la creación de una política social tan importante y conflictiva como lo había sido hasta entonces el Seguro Social.

De otra parte, si analizamos la forma como los dos políticos construyeron sus intereses y preferencias encontramos algunas diferencias importantes. El Presidente Ávila Camacho fue un continuador de los propósitos de todos los Presidentes anteriores por establecer un sistema político centralizado, en el que el representante del poder ejecutivo pudiera ejercer la función de árbitro de los conflictos y disputas entre los diversos sectores empresariales y las distintas organizaciones de la clase trabajadora, particularmente del movimiento obrero. Luego de una serie de intentos parcialmente exitosos o fallidos en el pasado, el Presidente Cárdenas había logrado conformar un modelo político corporativo, integrado por una alianza entre el Estado y las organizaciones obreras y campesinas, pero de la que habían sido excluidos las organizaciones empresariales. Así, como resultado de las tensiones con los sectores empresariales y en el contexto de coyunturas históricas favorables, como la guerra, el Presidente Ávila Camacho logró ampliar el modelo corporativo anterior, para incluir a los empresarios y convertir el sistema político mexicano en un modelo corporativo de carácter tripartito. Este concepto de tripartismo fue probablemente lo que permitió a Manuel Ávila Camacho identificar al Seguro Social como la forma de organización más adecuada para articular los intereses de empresarios y trabajadores alrededor de su proyecto nacional de industrialización. El Seguro Social sería una política

social derivada de los compromisos revolucionarios y constitucionales con la clase trabajadora, a la vez que un instrumento de corporativización de los intereses patronales y obreros dentro de un modelo estatal de modernización económica.

Para Ignacio García Téllez, en cambio, su compromiso con la institucionalización del Seguro Social provenía de una ideología reivindicativa que le fue imbuida por el proyecto cardenista de reformas sociales, igualmente influidas por el afán gubernamental de controlar las acciones de las clases trabajadoras, pero claramente dirigidas a establecer las bases de una nueva justicia social en la que las clases populares estaban destinadas a recibir los beneficios que por derecho les concedía la Constitución de 1917. Asimismo, García Téllez alimentó su deseo de culminar la creación del Seguro Social a partir de una trayectoria política en la que las consignas populistas de la clase revolucionaria, militarista, estaban cediendo su lugar a la construcción de instituciones, bajo la forma de leyes, códigos, reglamentos y organizaciones, que eran, a su vez, consecuencia de la incorporación de políticos profesionales a los puestos más importantes del gobierno federal.

La evidencia más relevante de que el poder presidencial, por sí mismo, era insuficiente para lograr la creación del Seguro Social, la proporciona la secuencia de acontecimientos que se produjo entre la aprobación de la Ley y la puesta en funcionamiento del IMSS.

La aprobación de la Ley del Seguro Social implicó un fuerte respaldo presidencial, ante la resistencia de la coalición empresarial y la coalición de intereses de diversas agrupaciones obreras disidentes, pero requirió también de dos acciones institucionales de igual importancia: de un lado, la conformación de la comunidad de discurso integrada por diversos especialistas y representantes gubernamentales y de la sociedad, bajo la coordinación de García Téllez; y, de otro, la presión de los organismos internacionales relacionados con la seguridad social, como la OIT y la

CISS, que vinieron a sumarse con sus representantes a la comisión técnica organizada por este. Y más notoriamente, durante la fase de organización e inicio de funciones del IMSS, cuando se designó a un Director que no tenía los atributos de la clase política revolucionaria y que no había seguido una carrera que lo colocara en los puestos clave de la toma de decisiones. La llegada de García Téllez a la Dirección del IMSS, por consiguiente, fue una demostración del peso político de los arreglos institucionales al interior del Estado para crear políticas sociales.

Vale la pena recordar que incluso la decisión de mantener a Ignacio García Téllez al frente del proyecto de ley y de la Dirección del IMSS, no fueron actos planeado por el Presidente Ávila Camacho. Al inicio de su sexenio, intentó alejar de su círculo de poder al político cardenista proponiéndole asumir una magistratura en la Suprema Corte de la Nación y, una vez aprobada la ley, hizo un nuevo intento por distanciarlo, enviándolo a contender por una gubernatura.

En todos estos acontecimientos, ni el poder presidencial, ni la calidad del proyecto presentado ante el Congreso hubieran sido suficientes para llevar adelante el Seguro Social de no haberse producido la combinación adecuada entre las estructuras estatales y los actores individuales.

CONCLUSIONES

Hemos realizado el análisis de los orígenes del Seguro Social en México, a partir de la elaboración de cuatro dimensiones analíticas pertenecientes al enfoque neoinstitucionalista histórico (NIH): *los grandes contextos socio-económicos, las coaliciones políticas, las comunidades de discurso y los arreglos institucionales al interior del Estado*. La manera como este enfoque ha formalizado estos problemas para explicar las políticas públicas, en lo general, y de las políticas sociales, en lo particular, no ha generado aún una teoría sistemática, ni un acuerdo general entre sus seguidores acerca de la designación que hace cada uno de ellos. Podríamos decir, incluso, que las discusiones al interior del NIH no se han dirigido a integrar los distintos conceptos en un solo cuerpo teórico, sino que los distintos autores se adhieren a la capacidad explicativa de uno, oponiéndolo a la utilidad de otro. Este ha sido el objeto de discusión en el primer capítulo del trabajo.

Así, la investigación que hemos realizado hasta aquí ha tenido la doble intención de profundizar en el significado conceptual del NIH, a la vez que someter a prueba el potencial de sus diversos instrumentos de análisis. Una conclusión que podemos formular sobre este objetivo, es que cada uno de los problemas conceptuales del NIH tiene la capacidad de explicar las políticas sociales a partir de distintos niveles que van desde la perspectiva macro a la visión micro social.

En el segundo capítulo de la tesis, comenzamos por explorar el efecto de los grandes procesos económico-sociales sobre la creación del Seguro Social; la teoría nos señala que estos grandes contextos actúan como macro estructuras que determinan la desaparición de las viejas instituciones y el surgimiento de nuevas oportunidades para diseñar e implementar nuevas políticas sociales. Asimismo, la

teoría nos dice que estos importantes momentos de transformación histórica sirven de crisol para la gestación de nuevas ideas de política social. En este marco, estudiamos tres procesos históricos vinculados con el surgimiento del Seguro Social: la Revolución, institucionalizada en la Constitución de 1917; el proceso de industrialización; y, la Segunda Guerra Mundial.

La historia oficial de este país nos enseña que todas las políticas sociales provienen de la Constitución de 1917, la seguridad social como parte de ellas. Al respecto, la investigación arroja resultados que corroboran en un sentido esta afirmación, pero en otro la contradicen. La Constitución emanada del proceso revolucionario recogió una serie de reivindicaciones laborales que se venían planteando desde la etapa porfirista, lo que se expresó en 1917 en la elaboración de una legislación laboral de gran alcance, incluso a nivel internacional. Este fenómeno tuvo un doble impacto sobre el futuro de la seguridad social: le imprimió un sello laboral que evitó su evolución hacia un derecho social universal y la convirtió en un problema de responsabilidad patronal y de los propios trabajadores. Esta gran limitación tuvo como consecuencia la elaboración de un nuevo concepto de Seguro Social en los años siguientes, que se formalizó en la reforma constitucional de 1929. En síntesis, la Constitución explica el carácter laboral del Seguro Social mexicano que ha durado hasta nuestros días, pero no así las características del modelo específico de seguridad social que habría de adoptarse veinticinco años después.

Desde el punto de vista teórico, la Constitución de 1917 se convirtió en una institución formal con efectos duraderos, de largo plazo, sobre las políticas sociales que se elaboraron en aquellos tiempos en el contexto de una coyuntura crítica que duró apenas unos pocos días, en los que se rechazó el concepto general del derecho laboral del carrancismo, pero que en el caso del Seguro Social logró imponerse gracias a la participación de sus representantes parlamentarios en la redacción final del Artículo 123, en su fracción XXIX. Al haber realizado esa

elección de política social, los diputados del Congreso Constituyente establecieron reglas muy difíciles de reformar en el futuro y cuya influencia sigue expresándose aún en el presente.

Por su parte, el proceso de industrialización como causa del surgimiento de la seguridad social también plantea conclusiones ambivalentes. Sin lugar a dudas, no existe seguridad social sino en el marco de los procesos de modernización industrial. Pero la posibilidad de establecer una relación causal entre ambos fenómenos se dificulta porque la industrialización de nuestro país se desarrolló en distintas etapas históricas y en medio de importantes discontinuidades. No obstante, los estudiosos del tema están de acuerdo en que el mayor despegue industrial, deliberadamente orientado por la acción estatal, se produjo después de la Segunda Guerra Mundial y, en el caso mexicano, más precisamente después del gobierno del general Manuel Ávila Camacho. Observando la evolución de la seguridad social en la región, varios países latinoamericanos no tuvieron que esperar hasta el mayor despegue industrial de sus economías para crear esos sistemas de protección social, por lo que anticiparon con varios años la aprobación del Seguro Social en México, hasta el punto de que el rezago de nuestro país en este terreno se convirtió en motivo de preocupación por parte de organismos como la OIT y la Conferencia Interamericana sobre Seguridad Social. En otros términos, el Seguro Social en México no se creó en el inicio ni en el despegue de su proceso de industrialización, sino tardíamente con relación a lo primero y un poco antes respecto a lo segundo; no existe así la posibilidad de establecer una relación clara de causa efecto entre ambos procesos.

Lo que parece más claro, desde una óptica conceptual, es que el proceso de industrialización que se venía desarrollando discontinuamente desde finales del siglo XIX y como resultado de ciertas coyunturas como la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, comenzó a introducir en la mentalidad de la sociedad y

de la clase política mexicana la preocupación por encontrar una forma de regulación de los conflictos entre las nuevas clases sociales a través de diversas instituciones formales e informales de gestión laboral, dentro de las cuales figuraba el interés de crear un sistema de seguridad social. La industrialización cumplió el papel de prefigurar una suerte de consenso entre ciertos actores sociales y al interior del Estado, alrededor de la creación de una nueva política social que sirviera para regular los conflictos emergentes dentro una sociedad cada vez más urbana y de tipo industrial.

En cambio, esta investigación ha encontrado otro proceso de gran impacto sobre el surgimiento del Seguro Social y que a primera vista no parecía tan relevante: la Segunda Guerra Mundial. Este acontecimiento fue un proceso coyuntural y no estructural, como sí lo fueron la Revolución y el proceso de industrialización, de la misma manera que la Guerra no se institucionalizó en leyes formales, como sucedió con la Constitución de 1917, o en políticas estatales claramente definidas, como pasó con la industrialización, pero sí en cambio creó el terreno para que pudieran establecerse un conjunto de reglas y rutinas más o menos informales que confluieron favorablemente para el Seguro Social.

Un primer aspecto a destacar fue la influencia de la Guerra en la estabilización de las relaciones de México con los Estados Unidos, lo que le abrió a nuestro país la posibilidad de renegociar la deuda externa y las indemnizaciones correspondientes a las nacionalizaciones y expropiaciones derivadas de la Revolución y de las reformas cardenistas. Por otra parte, el contexto de la Guerra permitió establecer un acuerdo comercial con los vecinos del norte que fue la base del despegue industrial exportador que sirvió de fundamento para el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones de los años siguientes.

Un segundo aspecto, crucial para la creación del Seguro Social, fue la conformación de la consigna avalicamachista de la Unidad Nacional, que abrió el espacio para el acercamiento entre las posiciones del movimiento obrero y los distintos sectores empresariales, y también para la aceptación del papel mediador y de árbitro del Estado que, como se recordará, fue la base de la estrategia de afianzamiento del poder del ejecutivo a partir de la terminación del movimiento armado. Al amparo de la ideología de la Unidad Nacional se lograron moderar las demandas del movimiento obrero oficial y, más adelante, se logró incorporar a la alianza con el Estado a un nuevo empresariado industrial de corte nacionalista. La significación de la Guerra y de la Unidad Nacional es tan relevante a los ojos de algunos historiadores, que incluso se atribuye el origen del Seguro Social a una concesión estatal al movimiento obrero oficial como compensación por aceptar el costo de la moderación sindical y política.

Los fundamentos de la seguridad social en México no se crearon en el inicio de los años 40's, ni fueron el resultado exclusivo de la visión de poder del Presidente Ávila Camacho, pero nos ha parecido indudable que en el contexto de las circunstancias que rodearon a la Segunda Guerra Mundial, la creación del Seguro Social se hizo propicia para el Ejecutivo como una forma de ensayar el modelo corporativo tripartito que sería la base del sistema político mexicano en las próximas décadas. De esta manera, el afianzamiento del corporativismo tripartito fue el acto de creación institucional más importante y duradero de ese período y el Seguro Social como uno de los primeros ensayos exitosos de dicho modelo.

No obstante el peso que el NIH le concede a grandes acontecimientos históricos como contextos determinantes en la formación de las políticas sociales, los debates más importantes han girado alrededor de otros condicionantes institucionales, entre los más importantes el papel de las coaliciones políticas, entendidas como estructuras de intereses de diversos grupos y sectores de la sociedad que

restringen la capacidad de los tomadores de decisiones al momento de crear una nueva política como el Seguro Social. En el tercer capítulo de la tesis, exploramos esta vertiente y hemos hallado en este apartado que las coaliciones políticas jugaron un papel muy importante como instituciones que resistieron diversos intentos de crear el Seguro Social. Es de destacar, sin embargo, que esta función de oposición o resistencia sólo se estudió con relación al origen del Seguro Social en México, pero que no implica que las coaliciones actúen de la misma manera en otros momentos de la secuencia histórica de las políticas sociales como la consolidación-estabilización, evolución y cambio institucionales.

Para desarrollar la investigación sobre el papel de las coaliciones políticas analizamos tres etapas significativas en la historia del Seguro Social: los gobiernos de los generales Álvaro Obregón, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. En estos tres períodos se generaron las iniciativas más importantes para aprobar una ley de seguridad social; con Obregón, se presentó el proyecto de Seguro Obrero que fue la primera versión de un seguro social federal, público y obligatorio; con Cárdenas, se elaboró la versión más acabada de un proyecto de Ley del Seguro Social; y, con el Presidente Ávila Camacho, se aprobó la Ley y se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El objetivo del capítulo fue el de establecer por qué Presidentes poderosos como Obregón y Cárdenas no lograron aprobar sus iniciativas, mientras que un Presidente con menos ascendiente político, como lo fue Ávila Camacho, sí lo consiguió. Intentamos explicar este fenómeno a la luz del comportamiento estratégico de distintos actores de la sociedad, frente al interés del poder ejecutivo por alcanzar ciertos fines, entre ellos la creación del Seguro Social. La conclusión es que las coaliciones políticas jugaron un papel importante como oposición o resistencia al cambio institucional, más que como soporte de la creación de la nueva política social.

En el caso de Obregón, su propósito central fue el de establecer un Estado fuerte y centralizado, que tuviera la capacidad de arbitrar los conflictos entre capital y

trabajo. En esta etapa, las relaciones entre la clase trabajadora y los empresarios estaban desarrollándose en distintos escenarios locales y regionales. Para enfrentar este problema, el gobierno revolucionario quería aprobar una legislación laboral de orden federal, junto con un Seguro Obrero de orden público, federal y obligatorio. En ambos casos, Obregón fracasó en establecer un equilibrio con los distintos actores. El movimiento obrero aliado del Presidente, representado en la CROM, tenía como objetivo lograr el control del resto de la clase trabajadora por lo que no suscribió los proyectos obregonistas; mientras que los grupos obreros más radicales se opusieron a las iniciativas del régimen, porque consideraban más importante lograr conquistas locales que después podrían extenderse nacionalmente al conjunto de la clase trabajadora. Por su parte, los empresarios menos tradicionales apoyaron en un inicio el proyecto laboral y de Seguro Obrero porque creían que servirían de instrumento para moderar el radicalismo local y porque evitaría otras medidas desfavorables como el reparto de utilidades; sin embargo, terminaron por distanciarse del gobierno, en parte por las presiones de los sectores más conservadores y en parte porque rechazaban la idea de que sólo los empresarios debían financiar la seguridad social; a fin de cuentas, rechazaron los proyectos de Obregón, propusieron sus propias reformas laborales e introdujeron en el debate nacional el principio del tripartismo. Por último, Obregón debió enfrentar la oposición de las coaliciones políticas al interior del Congreso que, en esos momentos, gozaba de una gran autonomía y le exigía al Presidente de la República una mayor incidencia en las decisiones gubernamentales como recompensa por haberlo llevado al poder en las pasadas elecciones. En términos generales, Obregón fracasó al tratar de construir una gran coalición que pudiera ser el sustento de sus reformas sociales porque de ellas el único beneficiario sería el Estado; el resto de los actores participantes terminó por concluir que sus intereses estaban mejor protegidos manteniendo las reglas del juego vigentes que aceptando las nuevas instituciones.

Con Cárdenas, el agrupamiento de fuerzas sociales planteó un escenario aparentemente más favorable para la creación del Seguro Social. El nuevo Presidente logró reducir los poderes de facto locales y reconfirmó el partido oficial para que le fuera leal a sus fines políticos y sociales. El cardenismo se sustentó en una coalición progresista integrada por el Estado y por organizaciones centralizadas de obreros y campesinos allegadas al régimen. Esta coalición progresista consiguió impulsar reivindicaciones salariales, la reforma agraria y los proyectos de nacionalizaciones y expropiaciones; pero la Ley del Seguro Social no se aprobó. En esta ocasión, no fue la capacidad de veto de los sectores empresariales, de las organizaciones de los trabajadores o de los intereses embozados en las Cámaras lo que marcó el rumbo de la seguridad social; en última instancia, fueron los objetivos estratégicos del Presidente de la República los que decidieron postergar la reforma. En su cálculo político, Cárdenas determinó que había reformas sociales más importantes que la de crear el Seguro Social, el cual, a su juicio, no haría sino agudizar el conflicto que se había desatado con los sectores patronales como resultado de la expropiación petrolera; de esta manera, la coalición patronal acaso pudo influir de manera tácita, indirecta, sobre la suspensión del proyecto de Seguro Social que había sido elaborado durante ese sexenio.

Finalmente, el Seguro Social se aprobó durante el gobierno de Ávila Camacho, en cierto modo en un contexto anticlimático. El objetivo principal al inicio de este sexenio era la moderación de las reformas cardenistas y el acercamiento entre las posiciones del Estado y de los sectores empresariales. En realidad, Ávila Camacho emprendió acciones políticas que le generaron una importante coalición de apoyo: reestructuró su gabinete, modificó las bases del partido oficial y consolidó su dominio al interior del Congreso. Como parte de su estrategia de moderación política, favoreció la transformación del movimiento obrero oficial hacia una organización burocrática clientelar, cada vez más alejada de las bases militantes; y, desde el punto de vista de los empresarios, realizó una reforma corporativa

trascendente en la que dividió a los sectores tradicionales del empresariado comercial, industrial y financiero, mientras impulsó el surgimiento de una nueva burguesía industrial y nacionalista mucho más proclive a integrarse en una amplia coalición tripartita dirigida por el Estado. Sin embargo, no existen evidencias que demuestren que la coalición avilacamachista fue la base de sustento de la creación del Seguro Social en sus dos etapas: la aprobación de la Ley y el inicio de funciones del IMSS. Durante la primera fase, los sectores empresariales tradicionales eran aún dominantes e intentaron ejercer de nueva cuenta su capacidad de veto, pero la Ley se aprobó sobre la base de la fuerza del poder ejecutivo, sin la necesidad del respaldo del movimiento obrero. Durante la segunda, a los intentos de resistencia de los sectores empresariales se sumaron también las acciones de rechazo y oposición de grupos disidentes del movimiento obrero oficial, pero el IMSS inició sus funciones sobre la base de la voluntad presidencial y de la capacidad operativa de la nueva burocracia. Si la creación del Seguro Social fue el resultado del establecimiento de un equilibrio entre las distintas coaliciones políticas participantes, se trató de un equilibrio impuesto por el Estado.

Hasta este punto, los resultados de la investigación nos muestran que las coaliciones políticas son menos influyentes en el origen del Seguro Social que las acciones del Estado. Pero los representantes del Estado toman sus decisiones sobre la base de ciertas ideas y preferencias políticas. A explorar esta dimensión del análisis neoinstitucionalista histórico estuvo dedicado el capítulo cuarto de la tesis, utilizando la noción de comunidades discurso. Definimos a este como un proceso mediante el cual surgen ciertas ideas, valores o normas que actúan sobre las mentalidades de los individuos que toman las decisiones de crear una política social. Se trata del proceso en el que determinadas organizaciones públicas o privadas producen una idea de política social que es expresión del entorno social de una época y que luego va interiorizándose o rutinizándose como parte de las preferencias o mentalidades de los representantes del Estado. Un hallazgo peculiar

en la historia del Seguro Social mexicano es que esas organizaciones productoras de ideas tuvieron la forma de comisiones especiales, *ad hoc*, a diferencia de otros países en los que es más común la influencia de universidades, clubes o institutos. Otro aspecto particular de la experiencia mexicana, es la participación de organismos internacionales dentro de las organizaciones nacionales, lo que parece ser típico de sociedades que llegan tardíamente a la creación de ciertas políticas como la seguridad social. Una conclusión adicional de la investigación en este capítulo es que las ideas no son un conjunto de normas o valores que por sí mismas sean instituciones suficientes para crear una política social, sino que deben ir asociadas a otras instituciones, como las coaliciones políticas o los arreglos al interior del Estado.

El capítulo cuarto analizó la evolución de la idea de seguridad social desde la etapa de la Revolución Mexicana hasta el momento de la aprobación del proyecto de Ley del Seguro Social en 1943. El primer momento clave o coyuntura crítica de este proceso histórico se vivió durante la celebración del Congreso Constituyente en el final de 1916 y el inicio de 1917, en este acontecimiento se creó una comunidad de discurso que fue una comisión especial encargada de la redacción del Artículo 123 constitucional y de su fracción XXIX, en la que se definieron las bases del primer modelo de seguridad social de este país; aquí, se tomó la decisión de legislar sobre un concepto de previsión social sumamente limitado, de carácter potestativo para los trabajadores, local y de responsabilidad patronal, mismo que no habría de prevalecer en la versión final aprobada 25 años después. Sin embargo, en esos momentos en que se debatía la elaboración del Artículo 123 y del concepto de seguridad social, ya se percibía el fortalecimiento del grupo revolucionario obregonista, dentro del que comenzó a perfilarse un nuevo enfoque de la política laboral.

Así, en el inicio del gobierno de Álvaro Obregón se presentó la iniciativa de Ley de Seguro Obrero que planteó la idea de un seguro social obligatorio, público y

federal, en oposición a la idea aprobada por los Constituyentes. Este proyecto obregonista nos reveló dos peculiaridades: sería financiado exclusivamente por una especie de impuesto a la nómina por parte de los empresarios, en sustitución de la obligación patronal al reparto de utilidades establecido en la Constitución; y, no fue elaborado por una organización pública, privada o por una comisión especial como sería característico de etapas posteriores. A pesar de estas limitaciones, la idea obregonista se convirtió en la base de todos los proyectos estatales posteriores de seguridad social: a partir del gobierno de Plutarco Elías Calles, de la campaña reeleccionista del propio Obregón y en todos los gobiernos posteriores, hasta la aprobación de la Ley del Seguro Social en el sexenio de Manuel Ávila Camacho.

La nueva idea de Seguro Social se formalizó en la reforma constitucional de 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, en la que se convirtió en un asunto de utilidad pública e interés nacional. De esta manera, el precepto constitucional reformado dio lugar a la creación de diversas comisiones técnicas y especiales, a la discusión pública del tema en alguna convención obrero-patronal y a la presentación de propuestas de un sistema de seguridad social inspiradas en esa idea, por parte de especialistas e interesados individuales en la realización de la reforma social. Sobre la base de esta práctica en la forma de discutir las bases de una ley de seguridad social, surgió la comunidad de discurso que habría de elaborar el proyecto más acabado de Seguro Social, primero bajo el gobierno del Presidente Cárdenas y después durante el mandato del Presidente Ávila Camacho.

La comunidad de discurso ahora conformada tuvo características muy definidas: se trató de un tipo de organización en la que participaron de manera tripartita representantes obreros, empresariales y gubernamentales, a quienes se sumaron especialistas a título individual en diversos campos disciplinarios. Adicionalmente, en la última fase, se incorporaron a esta comunidad de discurso los representantes de organismos internacionales (OIT y Conferencia Interamericana sobre Seguridad

Social) interesados en influir en la aprobación de la Ley del Seguro Social, quienes lo hicieron para fundamentar las bases organizativas y actuariales del proyecto. No obstante que el proyecto aprobado por el Congreso se elaboró durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, nuestra investigación nos conduce a afirmar que la Ley se trató de un proyecto esencialmente cardenista, tanto por sus fundamentos ideológicos como por el hecho de que los trabajos de las comisiones especiales fueron coordinados por un político cardenista (Ignacio García Téllez) que estableció un puente transexenal entre el gobierno de Cárdenas y el sexenio de Ávila Camacho. Otro de los hallazgos de la investigación es que esta línea de continuidad en las políticas públicas del Estado mexicano resultó crucial para la creación del Seguro Social.

En el quinto y último capítulo de la tesis hemos dirigido nuestra atención a valorar al peso de los representantes individuales del Estado, partiendo de la preocupación neoinstitucionalista histórica que hemos denominado como arreglos institucionales al interior del Estado. Esta categoría designa la relación entre una serie de reglas, generalmente informales, que determinan quienes ocupan los puestos clave para la toma de decisiones, sobre la base de las ideas y preferencias que les fueron provistas por las comunidades de discurso. Los arreglos institucionales al interior del Estado guardan una distinción importante respecto a los conceptos que hemos utilizado en los capítulos anteriores: indican relaciones entre individuos e instituciones en un nivel micro, que contrastan con el enfoque macro que es característico de los otros conceptos. Por esta razón, el estudio de las trayectorias individuales resultó tan relevante en este apartado, a pesar de la dificultad que implica articular el análisis conceptual con el recuento biográfico de cada personaje. Desde el punto de vista del tema que nos ocupa, hemos concluido que si bien es claro que la creación del Seguro Social fue resultado de la decisión del Presidente de la República, este acto habría sido insuficiente sin la participación de otros líderes políticos gubernamentales que también poseían la capacidad de tomar decisiones y de influir sobre la gestación de la política social.

Para desarrollar la argumentación de este apartado, dividimos el trabajo alrededor de dos líneas de investigación: por un lado, estudiamos las características de la clase política revolucionaria, para definir el conjunto de atributos que deberían satisfacer para aspirar a puestos clave dentro de la administración pública desde los cuales era posible incidir en la creación de políticas sociales; por otro, observamos la trayectoria de los dos tomadores de decisiones más significativos en la formación del Seguro Social, esto es, el Presidente Ávila Camacho y el Secretario y posterior Director del IMSS Ignacio García Téllez.

Las reglas de reclutamiento y movilidad de la clase política revolucionaria ya han sido formalizadas por diversos estudiosos de la historia política de este país. Sabemos que el ascenso de los diversos personajes por la escala de la administración pública, durante esos años, dependía de factores generacionales, profesionales y de vinculaciones personales. Los políticos más influyentes de la llamada élite revolucionaria provenían de una cohorte nacida en la última década del siglo XIX; participaron en la lucha armada revolucionaria, en el caso de los Presidentes de la República, o realizaron estudios profesionales en la Universidad Nacional en la disciplina del Derecho, en el caso de la burocracia profesional; asimismo, todos ellos se incorporaron a grupos políticos influyentes dentro de la estructura del gobierno federal, bajo la forma de las camarillas políticas, dentro de la que desempeñaron diversos puestos importantes y del más alto nivel, entre los que resultaba crucial el puesto de Secretario Particular del Presidente de la República. Tanto Manuel Ávila Camacho, como Ignacio García Téllez reunieron estos atributos, lo que los convirtió en personajes clave para lograr la culminación del proceso de creación del Seguro Social.

Claro está que la condición de formar parte de la élite revolucionaria y ocupar determinados puestos clave en la administración pública, no podría considerarse una causa suficiente para explicar el Seguro Social, puesto que los esfuerzos

anteriores por aprobar una ley sobre la materia fueron realizados por miembros de la clase política (todos los Presidentes desde Obregón hasta Cárdenas) sin que ello les permitiera alcanzar el objetivo. Nuestra conclusión es que los arreglos institucionales al interior del Estado son relevantes para entender el proceso de la toma de decisiones en la medida en que se articulen con otros aspectos institucionales, como el comportamiento estratégico de la clase política en determinadas coyunturas críticas y el efecto de las ideas en la conformación de sus mentalidades y preferencias.

A estos últimos aspectos se dedicó la segunda parte del capítulo final. Para el Presidente Ávila Camacho la creación del Seguro Social representó una gran oportunidad para ensayar su modelo político de corte corporativo y tripartito, imprescindible para el lanzamiento de su proyecto nacional de industrialización. Pero la decisión del Presidente de aprobar la Ley del Seguro Social y de fundar el IMSS, estuvo acompañada por otras decisiones críticas que favorecieron el cumplimiento de su objetivo: la continuidad transexenal entre el proyecto cardenista de Seguro Social y el suyo propio; y, la incorporación a su círculo interior de poder del responsable más importante en la evolución de dicho proyecto. Así, la figura de Ignacio García Téllez cobra gran importancia en el análisis conceptual de la historia del Seguro Social, no sólo por los méritos propios o por su interés personal en el problema, sino particularmente por la manera como sus atributos como tomador de decisiones se vincularon con otros procesos institucionales decisivos. García Téllez representó la llegada a la élite revolucionaria de políticos profesionales cuyos logros más importantes dejaron de ser militares para concretarse en la institucionalización de diversas reformas sociales, sea a través de la elaboración de leyes, códigos y reglamentos, o bien mediante la fundación de organizaciones y políticas públicas de carácter social. Al mismo tiempo, la significación de este personaje de la clase política revolucionaria se derivó de su vinculación con la evolución de la idea de seguridad social, desde los años más tempranos de su discusión, en el gobierno de Portes Gil, hasta el

momento de su conclusión, con Ávila Camacho. Finalmente, esa combinación entre las decisiones presidenciales y la selección de un político experimentado en la creación de instituciones y de proyectos de Seguro Social, fue la culminación de un proceso en el que los intereses particulares de los representantes del Estado se identificaron con los objetivos reivindicativos y de justicia social que habían quedado pendientes desde la promulgación de la Constitución de 1917.

En suma, confiamos en que esta tesis haya abierto la posibilidad de explorar nuevas vetas para el análisis de las políticas sociales. Ante las explicaciones convencionales de las políticas públicas como el resultado de grandes determinaciones estructurales o de acciones individuales inéditas, hemos podido avanzar en la elaboración de un marco teórico alternativo en el que las instituciones se entrelazan significativamente con el comportamiento de los actores individuales, en distintos planos de orden macro y micro social. Se trata de un enfoque en el que la secuencia de los acontecimientos históricos es importante para entender la elección de políticas sociales, así como el surgimiento de reglas y de normas duraderas que condicionan el comportamiento de la sociedad en su afán de preservarlas o transformarlas y de servir a sus intereses. El análisis de los orígenes del Seguro Social en México, como un estudio de caso para valorar la potencialidad del enfoque neoinstitucionalista histórico, no es un análisis cualquiera; la seguridad social marcó la pauta de las políticas sociales del siglo XX y está demostrándose en la actualidad como el problema más acuciante para emprender las reformas sociales del nuevo siglo. Una estrategia estatal cuyos objetivos centrales sean los de crear nuevas políticas sociales habrá de enfrentar los límites institucionales que hemos tratado de presentar a lo largo de esta investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Ai Camp, Roderic (1995) *Political recruitment across two centuries. México, 1884-1991*. Austin, University of Texas Press.

Ayala Espino, José (2004), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, Facultad de Economía-UNAM-Miguel Angel Porrúa.

Bach, Federico (1932), *Los seguros sociales en el Extranjero*. México, Estudio Núm. 4, serie A, FERRONALES, Oficina de Estudios Económicos.

Bach, Federico y Zamora, Adolfo (1934), "Puntos relativos de la ponencia Bach-Zamora sobre Seguro Social", Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho industrial, México, Talleres Gráficos de la Nación, en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p.517-518.

Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.

Brandenburg, Frank Ralph (1964), *The making of modern Mexico*. Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall.

Brinton, Mary C. y Nee, Victor (1998), *The new institutionalism in sociology*. New York, Russell Sage Foundation.

Cárdenas, Enrique, Ocampo, José Antonio y Thorp, Rosemary (2000), *An economic history of twentieth-century Latin America. Vol. 3. Industrialization and the State in Latin America: the postwar years*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave.

Carr, Barry (1982), *El movimiento obrero y la política en México. 1910-1920*. México, Ed. ERA.

Cárdenas, Lázaro (1938), "Proyecto de Seguro Social", Memoria de la Secretaría de Gobernación presentada al Congreso de la Unión, México, en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p. 519-553.

Carrillo Castro, Alejandro (1977), *Álvaro Obregón: ideas, programas e instituciones*. México, INAP.

Chávez Orozco, Luis (1966) "Orígenes de la política de seguridad social". México, en *Historia Mexicana*, Vol. 16, No. 2 (62), oct.-dic, p. 155-183.

Centro Interamericano de Estudios en Seguridad Social (1984), *Marco conceptual de la seguridad social*. México, IMSS.

Collado Herrera, Ma. del Carmen Gpe. (1995), *Los empresarios mexicanos durante el gobierno del General Álvaro Obregón. 1920-1924*. México, Tesis Doctoral, Universidad Iberoamericana.

Collier, Ruth Berins (1992), *The contradictory alliance: state-labor relations and regime change in México*. Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies.

Comisión Técnica del Seguro Social (1941), "Acuerdo presidencial que crea la Comisión Técnica del Seguro Social", en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p.554-555.

De Cecco, Marcello (1989) "Keynes and Italian economics" y James, Harold "What is keynesianism about deficit financing? The case of interwar Germany?", ambos en Peter A. Hall, *The political power...*

De Gortari, Hira y Ziccardi, Alicia (1996), "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", en *Las políticas sociales de México en los noventa*. México, Instituto Mora-UNAM-Flacso- Plaza y Valdés.

Departamento de Estadística Nacional (1929), "El Seguro Social, Consideraciones sobre su posibilidad en México", México, Dirección de Exposición Estadística, Ignacio Urquijo Impresor, Marzo, en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p.505-516.

Departamento de Seguros Sociales (1942), *México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Dion, Michelle L., (2003), *Mexico's welfare regime before and after the debt crisis. Organized labor and the effects of globalization*. México, CIDE-División de Estudios Políticos.

Dulles, John W.F. (1977), *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*. México, FCE.

Flores Caballero, Romeo (1988), *Administración y política en la historia de México*. México, INAP.

Freeman, Gary P. (1988), "Voters, bureaucrats, and the State: on the autonomy of social security policymaking", en Gerald D. Nash, Noel H. Pugach and Richard F. Tomasson, *Social security. The first half-century*. Albuquerque, University of New Mexico Press.

Fuentes, Mario Luis (1998), *La asistencia social en México. Historia y Perspectivas*. México, Ediciones del Milenio.

García Cruz, Miguel (1962), *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*. México, IIS-UNAM.

García Cruz, Miguel (1972), *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*. Tomo I. 1906-1958. México, B. Costa-Amic Editor.

García Téllez, Ignacio (1986), *En la Brega*. 2nda Edición, México, UNAM.

Garduño Ríos, Sergio O. (1998), *Los indicadores de bienestar en México, 1940-1995*. México, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán.

Gaxiola, Francisco Javier (1975), *Memorias*, México, Porrúa.

Gereffi, Gary (1990), *Manufacturing miracles : paths of industrialization in Latin America and East Asia*. Princeton, Princeton University.

Gómez Suárez, Valentín (1936), *Un estudio de seguro general de trabajo y previsión social*. Orizaba, Sociedad Pro Implantación del Seguro de Trabajo y Previsión Social, mimeo.

Gourevitch, Peter (1986), *Politics in Hard Times. Comparative Responses to international economic crisis*. Ithaca and London, Cornell University Press.

Gourevitch, Peter A. (1989), "Keynesian politics: the political sources of economic policy choices", en Hall, *The political power...*

Gracida, Elsa M. (2004), *El desarrollismo*, en Historia Económica de México, coordinada por Enrique Semo. México, UNAM-Océano.

Gracidas, Carlos L. (1948), *Esencia imperativa del Artículo 123 constitucional : los debates en Querétaro como imprescindible fuente del derecho obrero en México*. México, Union Linotipográfica de la República Mexicana.

Hall, Linda B. (1985), *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México, 1911-1920*. México, FCE.

Hall, Peter A. (Ed.) (1989), *The political power of economic ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.

Hall, Peter A. (1992), "The movement from Keynesianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s", en Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank, *Structuring Politics...*

Hall, Peter A. (1997), "The role of interest, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", en Lichbach, Irving y Zuckerman, Alan S., *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*. Varios países, Cambridge University Press, Reimpresión 2002.

Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1998), "Political Science and the three New Institutionalisms", en Soltan, et.al, *Institutions and Social Order*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Hamilton, Nora (1983), *México: los límites de la autonomía del Estado*. México, Ediciones ERA.

Hansis, Randall George (1971), *Alvaro Obregon: the Mexican Revolution and the politics of consolidation, 1920-1924*. Albuquerque, University of New Mexico.

Hernández Chávez, Alicia (1979), *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica cardenista*. Vol. 16, México, El Colegio de México.

Hernández Enríquez, Gustavo Abel (1968/1978), *La movilidad política en México. 1876-1970*. México, UNAM.

Hernández Enríquez, Gustavo Abel y Rojas Trujillo, Armando (1986), *Manuel Avila Camacho: biografía de un revolucionario con historia*. Puebla, Gobierno del Estado de Puebla.

Hodges, Donald C. y Gandy, Ross (2002), *Mexico, the end of the revolution. Wesport*, Connecticut, London, Praeger.

IMSS (1943), *El seguro social en México*. México, IMSS.

IMSS (1968), *Homenaje a los Fundadores en el XXV Aniversario de la expedición de la Ley del Seguro Social*. México, IMSS.

IMSS (1971), *El Seguro Social en México, Antecedentes y Legislación. Convenios, recomendaciones, resoluciones y conclusiones en materia internacional*. Vol. 1, México, IMSS.

IMSS (1993), *IMSS una historia compartida, 1943-1993*. México, IMSS.

IMSS-José Alcaraz de la Rosa (1997), *Vida, Pensamiento y Obra de Ignacio García Téllez*. Tomo I. *La Ética al Servicio de la República. Semblanza de un Precursor*. México.

IMSS-Varios Autores (1997), *Vida, Pensamiento y Obra de Ignacio García Téllez*. Tomo II. *Trayectoria política y pensamiento de Ignacio García Téllez*. México.

Instituto Nacional de Solidaridad (1993), *Liberalismo social. Las raíces históricas. Tomo II. La revolución*, México, INS.

Kaufman, Robert R. (1990), "How societies change developmental models or keep them. Reflections on the Latin American experience in the 1930s and the postwar world", en Gereffi, Gary y Wyman, Donald L., *Manufacturing miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*. New jersey, Princeton University Press, p. 110-138.

Kelley, Guillermo (1981), *Politics and administration in Mexico: recruitment and promotion of the politico-administrative class*. Austin, University of Texas at Austin, Institute of Latin American Studies, Office for Public Sector Studies.

Lee, Bradford A. (1989), "The Miscarriage of Necessity and Invention: Proto-Keynesianism and Democratic Status in the 1930s", en Hall, Peter A., *The political power of ideas...*

Loyo, Aurora (1983), *La unidad nacional*. México, M. casillas.

Loyo, Aurora (1986) "La Confederación Proletaria Nacional: un primer intento de quebrar la hegemonía de la CTM", en Loyola, Rafael (Coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*. México, Grijalbo.

Loyola Díaz, Rafael (1996), *Una mirada a México: El Nacional, 1940-1952*. México, IIS-UNAM.

Márquez Carrillo, Jesús (1983), *Los orígenes del avilacamachismo: una arqueología de fuerzas en la constitución de un poder regional; el estado de Puebla, 1929-1941*. Puebla, Colegio de Historia, Escuela de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Puebla.

Matute, Álvaro (1988), *Historia de la Revolución Mexicana. 1917-1924. La carrera del caudillo*. Vol. 8. Segunda reimpresión, México, El Colegio de México.

Medina, Luis (1974), "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", en *Foro Internacional*, núm. 55, vol. XIV, enero-marzo, El Colegio de México, p.265-290.

Medina, Luis (1978), *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la revolución mexicana. Periodo 1940-1952*. Volumen 18. México, El Colegio de México.

Mesa-Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. University of Pittsburgh Press.

Meyer, Rosa María (1975), *Instituciones de seguridad social: proceso historiográfico*. México, Departamento de Investigaciones Históricas-INAH.

Moreno Jaimes, Carlos Luis (1995), *La política social de atención a la salud en México. El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social*. México, El Colegio de México-centro de Estudios Internacionales, Tesis de Licenciatura.

Morones Prieto, Ignacio (1970), *Tesis mexicanas de seguridad social*. México, IMSS.

Niblo, Stephen R. (1995), *War, Diplomacy, and development. The United States and Mexico 1938-1954*. Wilmington, SR Books, 320 pp

Nagle, John D. (1979), *Sistema y sucesión : las bases sociales del reclutamiento de la élite política*. México, Premia.

Niblo, Stephen R. (1999) *Mexico in the 1940s : modernity, politics, and corruption*. Wilmington, Scholarly Resources.

Nord, Bruce (1994), *Mexican social policy. Affordability, conflict and progress*. Lanham, New York, London, University Press of America.

Obregón, Álvaro (1976), *El Seguro Obrero*. México, PRI.

Oliveira Orlandina de, Ariza, Marina y Eternod, Marcela (2001), "La fuerza de trabajo en México: un siglo de cambios", en Gómez de León Cruces, José y Rabell Romero, Cecilia (Coordinadores), *La población en México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*. México, CONAPO-FCE.

Ortiz Mena, Antonio (1998) *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México, El Colegio de México-FCE.

Palacios Beltrán, Miguel R. y León de Palacios, Ana María (1980), *Álvaro Obregón: caudillo e ideólogo de la reconstrucción nacional*. Hermosillo, Gobierno del Estado de Sonora.

Peters, Guy B. (1999), *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London and New York, Pinter.

Pierson, Paul (2000), "Increasing returns, path dependence, and the study of politics", en *The American Political Science Review*. Junio 2000, Vol. 94, Núm. 2.

Poitras, Guy Edward (1971), *The "bureaucratic politics" of a welfare agency in a developing political system: the case of the Mexican Institute of Social Security*. Ph.D. Thesis, The University of Texas at Austin.

Pozas, Ricardo (1986), "De lo duro a lo seguro: la fundación del seguro social mexicano", en Loyola, Rafael (Coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*. México, Grijalbo.

Presentación de la iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República (1942), en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p. 556-559.

PRI (1987), *La política social de la revolución*. México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.

Przeworski Adam (2000), "La reforma del Estado: responsabilidad política e intervención económica", en Andrés Solimano (Comp.), *Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado*, México, FCE-Lecturas del Trimestre Económico núm. 90.

Remolina Roqueñí, Felipe (1990), *El Artículo 123 constitucional*. México, Gobierno del Estado de México.

Rendón Corona, Armando (1990), *La renovación de la clase política en México, 1940-1977*. México, UAM-Iztapalapa.

Rivero, Martha (1986), "La política económica durante de la guerra", en Loyola, Rafael (Coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*. México, Grijalbo. p. 13-47.

Robledo Santiago, Edgar (1975), *Revolución mexicana y seguridad social*. México, Biblioteca para los Trabajadores del Estado Mexicano.

Romero Flores, Jesús (1968), *Instituto Mexicano del Seguro Social : su origen jurídico ; estudio realizado con motivo del XXV aniversario de su fundación en México*. Morelia, Gobierno del estado de Michoacán.

Rouaix, Pastor (1984), *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México, Comisión Nacional Editorial del CEN-PRI.

Rueschemeyer, Dietrich and Skocpol, Theda (Eds.) (1996), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*. Princeton-New York, Princeton University Press-Russell Sage Foundation.

Rueschemeyer, Dietrich y Van Rossem, Ronan (1996) "The Verein Für Sozialpolitik and the Fabian Society: a study in the sociology of policy-relevant knowledge", en Skocpol and Rueschemeyer, *States, Social Knowledge ...*

Ruiz Naufal, Víctor (1992), *Constitución, seguridad social y solidaridad*. México, IMSS, 1992.

Salant, Walter S. (1989), "The spread of keynesian doctrines and practices in the United States", en Peter A. Hall., *The political power...*

Schweber, Libby (1996), "Progressive reformers, unemployment, and the transformation of social inquiry in Britain and the United States, 1880s-1920s", en Skocpol and Rueschemeyer, *States, Social Knowledge ...*

Secretaria de Industria, Comercio y Trabajo (1928) "Proyecto de capítulo del Seguro Social, formulado por la comisión designada por la Secretaria de Industria", Comercio y Trabajo, México, Reynaldo Cervantes Torres Editor, en IMSS (1971), *El Seguro Social en México...*, p. 500-504.

Smith, Peter (1981), *Los laberintos del Poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. México, COLMEX.

Soltan, Uslaner, and Haufler (Eds.) (1998), *Institutions and Social Order*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Spalding, Rose Johnson (1978), *Social security policy making the formation and evolution of the Mexican Social Security Institute*. PhD. Thesis, Chapel Hill, N. C. University of North Carolina.

Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (1992), *Structuring Politics*. New York y Oakleigh. Cambridge University Press.

Suárez Farías, Francisco J. (1991), *Elite, tecnocracia y movilidad política en México*. México, UAM-Xochimilco.

Tamayo, Jaime (1987), *La clase obrera en la historia de México. En el interinato de Adolfo de la Huerta y el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924)*. México, IIS-UNAM, Siglo XXI Editores.

Thelen, Kathy, (s.f), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. México, CIDE-División de Estudios Políticos, Documento de Trabajo Núm. 91.

Thorp, Rosemary (1998), *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, BID-Unión Europea.

Tirado, Ricardo (1986), "La alianza con los empresarios", en Loyola, Rafael (Coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*. México, Grijalbo.p. 195-221

Tobler, Hanz Werner (1994), *La revolución mexicana: transformación social y cambio político, 1876-1940*. México, Alianza.

Torres Ramírez, Blanca (1979), *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución Mexicana. Vol. 19*. México, El Colegio de México.

Tsebelis, George (1990), *Nested Games: rational choice in comparative politics*. Berkeley, C.A., University of California Press.

Tsebelis, George (1995), "decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multi partyism", *British Journal of Political Science*, 25, 289-326.

Villarespe Reyes, Verónica Ofelia (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. México, UNAM-IIE.

Wahl, Ana Maria (1998), *A political struggle model of welfare state growth in the context of dependent capitalism: social security in Mexico, 1945-1985*. Ann Arbor, University of Michigan.

Weir, Margaret (1989), "Ideas and politics: the acceptance of keynesianism in Britain and the United States", en Hall, *The political power ...*

Wilkie, James y Monzón de Wilkie, Edna (1969), *México Visto en el siglo XX. Entrevistas de historia oral*. México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas.

Wilkie, James W. (1978), *La Revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*. México, FCE.

Wilson, Richard Raymond (1981), *The corporatist welfare state: social security and development in Mexico*. Tesis (Doctor of Philosophy), Yale University.

Winch, Donald (1989), "Keynes, Keynesianism, and State Intervention", en Hall, *The political power...*

Wittrock, Björn and Wagner, Peter (1996), "Social science and the building of the early Welfare State: towards a comparison of statist and non-statist western societies". en Rueschemeyer y Skocpol, *States, Social Knowledge ...*

Wuthnow, Robert (1989), *Communities of Discourse. Ideology and Social structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*. Cambridge Massachusetts and London, Harvard University Press.

Yukawa, Setsuko (s.f.), *La seguridad social en México: un análisis comparativo*. s.l., Institute for Economic Research, Kyoto Sangyo University.

Zertuche, Fernando (Coord.) (1980), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944*. México, IMSS.

Zorrilla Arena L., Santiago (1988), *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*. México, Editorial Limusa.

DOCUMENTOS:

COLMEX-AIIGT, Archivo Incorporado Ignacio García Téllez.

Enríquez Perea, Alberto (Compilador) (2001), *Archivo Incorporado Ignacio García Téllez*. México, COLMEX (Guía de clasificación del archivo).