



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

**LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LAS  
REFORMAS DEL ESTADO MEXICANO. EL CASO  
DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO  
SOCIAL EN EL PERIODO 1994-2012**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**P R E S E N T A :**

**YERUCHAM YAIR DELGADO CARDONA**



**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. JUAN BELLO DOMINGUEZ  
2014**



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.

Que se privatice Machu Picchu, que se privatice Chan Chan, que se privatice la Capilla Sixtina, que se privatice el Partenón, que se privatice Nuno Gonçalves, que se privatice la catedral de Chartres, que se privatice el Descendimiento de la cruz de Antonio da Crestalcore, que se privatice el Pórtico de la Gloria de Santiago de Compostela, que se privatice la cordillera de los Andes, que se privatice todo, que se privatice el mar y el cielo, que se privatice el agua y el aire, que se privatice la justicia y la ley, que se privatice la nube que pasa, que se privatice el sueño, sobre todo si es diurno y con los ojos abiertos. Y, finalmente, para florón y remate de tanto privatizar, privatícense los Estados, entréguese de una vez por todas, la explotación a empresas privadas mediante concurso internacional. Ahí se encuentra la salvación del mundo... Y, metidos en esto, que se privatice también a la puta que los parió a todos

***Fragmento de Cuadernos de Lanzarote, José Saramago***

“Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo”

***Tesis sobre Feuerbach, Carlos Marx***

Luego de un amplísimo letargo, orillado por diversas situaciones encontradas en este camino llamado vida, me reconforta saber que he llegado a este punto. He experimentado un cambio revitalizante hace apenas tres años, un verdadero revulsivo que me ha descubierto facetas de mi vida que no había imaginado. La verdadera revolución ha comenzado con la responsabilidad de sus pasos.

Por ello, la culminación de este esfuerzo se lo dedico totalmente a mi hija Zyanya Nicté; quien desde sus ojos me da la fuerza necesaria para continuar creciendo a la par de la exigencia de sus pasos. A ella, por cederme parte de su tiempo, que es el mío pero ahora también le pertenece, para poder concluir con este trabajo. A ella, por darme movimiento, enseñándome los verdaderos límites de mi existencia, convirtiéndome así en un ser humano completo. A ella, porque durante su ausencia, redescubrí esa parte de mí que el letargo había olvidado.

Mención especial merece la Lic. Brenda Guzmán Solís, compañera de toda mi vida, quien ha brindado todo su apoyo durante todo este tiempo además de que constantemente incentiva mi esfuerzo. A ella, porque sus palabras me han dado otros caminos, además de que en sus caminos no he encontrado otra cosa sino paz.

Al Doctor Juan Bello Domínguez quien no escatimó esfuerzos al llevar a cabo el trabajo de asesoría. A él, por todas las pláticas en las que hizo innumerables sugerencias y observaciones, siempre con el único propósito de orientarme en el proceso de la investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra máxima casa de estudios, por abrazar con tanta benevolencia mi formación profesional. A ella, por el apoyo que brinda a cada uno de sus hijos. A todos mis maestros por sus enseñanzas. A la jefa de carrera por su apoyo durante las gestiones administrativas y todos y cada uno de los que estuvieron involucrados de cierta forma en la realización de este trabajo

<b>ÍNDICE</b>	
	<b>PAG</b>
Introducción	6
<b>Capítulo I. Aproximación teórica en torno al Estado Benefactor</b>	9
1) Argumentación en torno al Estado	9
2) El carácter benefactor del Estado	15
3) Cuatro Momentos importantes en la consolidación del Estado Benefactor	24
a. La caridad como método de contención de los riesgos del capitalismo	26
b. Posicionamiento de las demandas del proletariado	30
c. La ideología de los gobernantes	33
d. La revolución Keynesiana	37
4) Ruptura de modelo keynesiano, Globalización y Neoliberalismo	39
<b>Capítulo II. Proceso histórico de consolidación del Estado Benefactor Mexicano</b>	42
1) El capitalismo nacional	42
2) El proletariado Mexicano	47
3) Factor ideológico nacional	51
a. El proceso revolucionario, inicio del proyecto nacional	51
b. Bases ideológicas del proyecto nacional en ciernes	54
c. La era de las instituciones	57
d. El carácter corporativo del Estado Mexicano	68
e. El modelo Keynesiano en México	72

4) El instituto Mexicano del Seguro Social en el marco del Estado Benefactor Mexicano	79
<b>Capítulo III. El contexto internacional</b>	93
1) El Consenso de Washington	93
2) Organismos económicos internacionales	98
a. Fondo Monetario Internacional	98
b. El Banco Mundial	102
3) Acuerdos Comerciales Internacionales	105
a. El GATT y la Organización Mundial de Comercio	105
b. De la Organización Europea para la Cooperación Económica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico	110
c. Las comisiones económicas de la Organización de las Naciones Unidas	112
d. Neoliberalismo y Globalización	118
e. Convenios comerciales internacionales	123
<b>Capítulo IV. La decadencia del Estado Benefactor y su impacto en la seguridad social en México, el caso del IMSS</b>	126
1) La decadencia del Estado Benefactor	126
2) Legitimación, democracia y seguridad social	130
3) La globalización y el trabajo	136
4) El Instituto Mexicano del Seguro Social en el marco del Estado Neoliberal	141
Conclusiones	157
Bibliografía y fuentes de información	160

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se realizó, con la intención de conocer de manera más profunda, la situación de la seguridad social en nuestro país luego de las reformas estructurales de la década de los ochenta del siglo pasado. El caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), es de especial relevancia dada la trascendencia histórica de la institución. A su vez, el régimen de pensiones del instituto fue el caso particular que se utilizó para llevar a cabo este análisis.

Temporalmente, el trabajo va desde la aparición del IMSS, hasta el proceso de reformas experimentado por el instituto luego de la reforma del Estado mexicano. El análisis al que se refiere el texto, está encaminado a descubrir el verdadero origen de la situación de desequilibrio que vive el instituto hace ya algunos años, para ello se utilizó un aparato metodológico que se construyó paralelamente al proceso de investigación y que se encontró pertinente dada la naturaleza de la temática abordada. Este cuerpo metodológico, toma en cuenta los conceptos fundamentales de la seguridad social, que han existido a lo largo de la historia hasta llegar al momento de la globalización; dado que en ese momento, es donde se experimentan las reformas más profundas en este campo, las cuales han dado una nueva personalidad a la seguridad social. Este análisis también involucra la

relación del capital con el trabajo por ello hemos hecho énfasis en la importancia de la relación mercado-estado en el ejercicio de la seguridad social en nuestro país, dado que esta relación ha dado cuenta de distintas personalidades del Estado. A su vez, el modelo económico vigente ha sido fundamental en la aplicación de las reformas, el trabajo hace un recorrido desde la aparición de Modelo Sustitutivo de Importaciones hasta el auge del neoliberalismo y la globalización.

En esta parte se destaca la diferencia de la condición protectora del Estado mexicano en el siglo pasado hasta el desmantelamiento de la misma, todo ello luego de que las tendencias neoliberales dieran paso al mercado como único ente encargado de la regulación de los procesos económicos dentro del modo de producción capitalista. Aquí el análisis se centra en la protección y las desregulación de los mercados así como la trascendencia de la protección y la libertad de movimiento a nivel mundial. Vemos el fenómeno de la decadencia de los Estados Nación con la puesta en marcha de la globalización y el neoliberalismo.

Es importante destacar que la elección del tema se hizo pensando en la relevancia que tiene la seguridad social en nuestro país sobre todo, luego de que con el impacto de la globalización, las relaciones laborales se hayan redefinido en aras de alcanzar la modernidad en las mismas. Nuevos paradigmas han definido las relaciones trabajo-capital, y por lo tanto la lucha por los derechos de los trabajadores se ha redimensionado.

En este sentido experimentamos también una liberación de la política en nuestro país con lo que las viejas estructuras corporativas encontraron una ruptura importante con la alternancia en el poder del año dos mil, la primera en la historia moderna de nuestro país. Esto tuvo impacto importante en el movimiento obrero nacional que paulatinamente había perdido su fuerza política debido a las prebendas que recibió durante el denominado corporativismo. Esta situación



originó que se perdiera la fuerza y hasta la credibilidad en las mesas de negociación.

La seguridad social en nuestro país también experimentó un cambio importante al pasar de la solidaridad intergeneracional a una responsabilidad individual. Las reformas hechas en este sentido modificaron especialmente los sistemas de ahorro para el retiro de los trabajadores, con lo que la participación de la iniciativa privada en este sector se dio por primera vez después de 1994. Esta es la hipótesis con la que se trabajó a lo largo de la investigación y que tendrá que verificar al final del mismo.

Debido a ello, es importante hacer el análisis de la situación anterior a las reformas y la que se vivió después de ellas. Este análisis contempló la esfera social, la política, la económica y la histórica, dado que la seguridad social en nuestro país se establece como un triunfo de la clase obrera, consagrándose de manera fundamental en artículos dogmáticos de nuestra Constitución pero con el paso del tiempo y a través de las reformas es que se le coloca como un mecanismo oneroso para las finanzas públicas y sobre toda para la libertad de los mercados.

La elección del IMSS se debe a que es una institución emblemática del Estado Benefactor y que como tal ha tenido desajustes debido a la personalidad neoliberal del Estado mexicano actual. Por ello creímos conveniente encontrar las respuestas a nuestra hipótesis en la historia del instituto y particularmente en la composición de los mecanismos de las garantías laborales como los seguros del retiro y en el régimen de pensiones y jubilaciones del mismo.

Así pues, se determinó buscar información que condujera a conocer con claridad las repercusiones de las reformas estructurales en nuestro país en el accionar del instituto, en la seguridad social y en los derechos laborales de los trabajadores mexicanos.

## **Capítulo I. Aproximación teórica de la construcción del Estado Benefactor**

En este capítulo se exponen los conceptos necesarios para la argumentación de nuestro tema entre los que se encuentran los referentes al Estado, Globalización, Neoliberalismo sin olvidar la distinción de cuatro procesos fundamentales para la consolidación del Estado Benefactor.

### **1) Argumentación en torno al origen del Estado**

La construcción del Estado Benefactor (EB), es un proceso que se desarrolló a lo largo de los años siguientes a la aparición y posterior evolución del modo de producción capitalista, toda vez que a la par de este proceso se consolida también el propio Estado; no se puede hablar de EB sin antes darse la construcción histórica del Estado. Existen tres grandes ideas del Estado, primero la que lo comprende como una asociación o comunidad incluyendo una institución de gobierno; después aquella que le otorga una dimensión de la sociedad, en contraposición a otras dimensiones sociales y por último, se encuentra la que lo cataloga como la herramienta necesaria para el gobierno, la administración y la coerción de la sociedad.

Norberto Bobbio aporta en este sentido que hay una tesis que

“...recorre con extraordinaria continuidad toda la historia del pensamiento político: el Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Bobbio, Norberto, Estado Gobierno y Sociedad, FCE, Breviarios No. 487, México, 1989 pág. 98

Aquí destacamos dos cosas que Bobbio argumenta, primero, la sustentación, que podríamos equiparar como el bien común, como la cosa que es del interés de la comunidad en general; y segundo, la defensa, que hace alusión a una territorialidad de la presencia estatal.

Para ubicarnos en temporalidad, es importante señalar también la alusión que se hace acerca de las comunidades primitivas, ya que al utilizar este concepto, se establece claramente que la existencia del Estado comprende la superación de los primeros estadios de la sociedad<sup>2</sup>, en donde las relaciones sociales no habían abandonado el vínculo familiar. A diferencia de este tipo de sociedades primitivas, la consolidación del Estado obedece a una construcción más compleja de la sociedad, en donde el vínculo entre la personas con intereses en común trasciende el ámbito familiar, dando paso a una idea más moderna del mismo.

Estamos ante la posibilidad de establecer entonces, el nacimiento de un Estado Civil, mediante el cual se agrupan cantidades de personas mucho más amplias, en donde la interacción entre numerosas familias supera en extensión la cosa común o pública. Esto evidentemente se da, por el crecimiento demográfico y por la creciente complejidad de las relaciones sociales que trajo consigo este crecimiento; la sociedad humana se hace más compleja y la posibilidad del conflicto es un riesgo que se incrementa.

Diversos autores<sup>3</sup>, establecen la existencia de un Estado Natural, previo al Estado Civil, el cual es el origen de la fundación de estos últimos, debido al incremento de

---

<sup>2</sup>En este sentido podemos citar las gens, tribus, clanes; asociaciones de personas unidas principalmente por el lazo de parentesco, ya sea la madre, padre o algún ancestro que podría también ser mítico. Este tipo de asociaciones caracterizaron sobre todo a las comunidades primitivas en donde las relaciones sociales no eran tan complejas.

<sup>3</sup> Principalmente señalamos a John Locke quien argumentaba que este es el estado original de los hombres, en donde éstos son originalmente libres, libres hasta de la propiedad privada, señalando que existe la posibilidad de la paz entre ellos. También encontramos la aportación de Tomas Hobbes quien distingue este mismo estado Natural de Locke agregando que éste es un estado de salvajismo y de guerra en donde no hay paz entre los hombres lo que genera la necesidad de crear un Estado que rija las relaciones entre los particulares.

los riesgos y a la necesidad de la preservación del orden y de la búsqueda de un bien común más generalizado. Más tarde, se argumentaría que el Estado proviene del acuerdo de los individuos que lo estructuran para poder contener una supuesta desventaja con el Estado Natural, y entre muchos otros conceptos como el Commonwealth, Estado Civil, Sociedad Civil, Sociedad Política, Estado de Paz, la construcción que se lleva a cabo va en sentido de diferenciar los dos estadios en los que la convivencia entre los particulares es administrada de diversos modos.

Hobbes argumenta que, debe existir un “poder común que los mantenga<sup>4</sup> a raya y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo”<sup>5</sup>. Él dice, que ésta figura es el Estado y para él, es una multitud de personas unidas en una sola, le nombra Leviatán, el dios mortal al que los hombres confían la seguridad, la paz y la defensa. Dice también, que esta persona es la única capaz, de defender a los ciudadanos de las invasiones extranjeras y de las injurias que les pudieran hacer. Con este autor, hay que resaltar también la idea de la territorialidad del Estado, término muy importante en la consolidación del EB y de la tendencia protectora del mismo.

Siguiendo con la definición de Estado, en este sentido Rousseau<sup>6</sup> establece, que posteriormente al Estado Natural, el hombre lleva a cabo el Contrato Social; que es un contrato en el que los particulares ponen a sus personas y todo su poder bajo la dirección de una voluntad general, en donde cada miembro de la sociedad es parte de un todo. Al momento del convenio del contrato, los particulares aceptan la pérdida de la libertad natural para convivir dentro del marco de la libertad civil; que es la única que acotará la libertad original del hombre.

---

<sup>4</sup> Aquí el autor se refiere al hombre, dado que al ser este un ser lleno de pasiones dice que la buena inteligencia es entre los hombres solo un pacto artificial a diferencia de los animales en donde es algo natural.

<sup>5</sup> Hobbes, Thomas, Leviatán, FCE, México 1980 pág., 140

<sup>6</sup> Vid Rousseau, Jean Jaques, El contrato social, Sarpe, Colección Los Grandes Pensadores, México 1983.

Conviene señalar también, otro concepto<sup>7</sup> que establece un sentido más jurídico del Estado, éste señala que el Estado es una amalgama de cinco elementos sin los cuales éste no pudiera existir: territorio, población, gobierno, orden jurídico y bien común.

El territorio es el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Es dentro de este espacio, en donde el Estado ejerce su soberanía, lo que significa que su poder político no está supeditado a otro Estado u otro organismo. La población es el conjunto de personas que conforman la sociedad, estas, tienen reglamentadas sus relaciones mediante el marco normativo del Estado. Este marco normativo es el orden jurídico; que es un conjunto de normas de regulación con las cuales la población debe regirse, haciendo hincapié en que éstas, deben de ser del agrado de la población. El gobierno es el mecanismo que usa el Estado para la administración de su poder político, también debe de ser acorde al interés de la población. Por último, el bien común es el fin por el cual trabaja el Estado para la población, es un bien que cumple con las expectativas de toda la población y es uno de los motivos fundacionales del Estado, junto con el de la necesidad de la seguridad. Así podemos definir el Estado como

“...la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”<sup>8</sup>

Este es el concepto que más se adecua a nuestras necesidades, ya que en el mismo, convergen la idea de la territorialidad y soberanía junto con la del bienestar común. Este juego de conceptos es el que le dará sentido a la creación y

---

<sup>7</sup> Vid. Jellinek, Jorge, Teoría General del Estado, México, FCE, 2000

<sup>8</sup> Romero Acosta, Miguel, Compendio de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1995, pág. 48-49.

decadencia del EB como se verá más adelante en este texto. Sin embargo, conviene también conocer la conceptualización del Estado en un sentido más ideológico, ya que este plano, será un factor determinante en la construcción del EB y posterior transición al Estado Neoliberal.

En este sentido, para Federico Engels<sup>9</sup>, el Estado aparece cuando la sociedad ha encontrado un punto de desarrollo específico, y sólo después del surgimiento de la propiedad privada<sup>10</sup>, resaltando que la aparición de ésta, es fundamental a la postre en la conformación de los estados, debido a que es por ella, que se organiza la división del trabajo mediante la cual la sociedad se divide en dos grandes clases; los propietarios y los desposeídos. Entonces, el Estado se encarga de la protección<sup>11</sup> para la reproducción de este status social, con miras a impedir que la vida en sociedad se torne en un desorden. Este mismo autor resalta que el Estado es:

“...un producto de la sociedad cuando esta llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar, a mantenerlo en los límites del “orden”. Y ese

---

<sup>9</sup> Vid Engels, Federico, El origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado, Editores Mexicanos Unidos, México, 2001.

<sup>10</sup> Cfr. Engels, Federico, El origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado, Editores Mexicanos Unidos, México, 2001.

<sup>11</sup> Para Engels y el marxismo en general, el Estado es una herramienta de dominación de una clase sobre la otra, que nace por la necesidad de frenar los antagonismos entre las clases, con la particularidad de que debido a su origen dentro de los antagonismos interclase es necesariamente el Estado de una clase, la dominante. Con lo que se apodera de los medios para la represión y explotación de la clase inferior.

poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado.”<sup>12</sup>

La línea marxista también destaca la importancia de la territorialidad, dado que argumenta que los Estados que se establecieron en lugar de la gens se caracterizaron por organizar a sus súbditos en divisiones territoriales. También establece que estos estados, están caracterizados por la institución y dominio de la fuerza pública<sup>13</sup>, además de la recaudación de impuestos, lo que les otorga la posibilidad de situarse por encima de la sociedad. Constituyéndose como la herramienta de dominio de una sola clase, el Estado comienza a tener participación activa de la vida pública y de la administración de la misma. Esta característica también nos servirá para establecer futuros lineamientos en cuanto al funcionamiento del EB.

Cabe resaltar dos cosas importantes a partir de estos conceptos, toda vez que a la postre podrán servirnos en la comprensión de este texto. Primero, la profundización de la complejidad de las relaciones sociales evidentemente llegó a un punto en que los riesgos de conflictos fueron mayores, la aparición del Estado se da debido al interés de la contención de los conflictos. Y el segundo es, que estos conflictos están estrechamente relacionados con la posesión y salvaguarda de la propiedad privada, que no necesariamente puede ser equiparada con el bienestar común, ya que como hemos visto, la aparición de la propiedad privada desencadenó la división de la sociedad en dos grandes sectores con intereses distintos y hasta contrarios, de ahí que el escenario original para la aparición del EB fuese cosa de tiempo.

---

<sup>12</sup> La Base del Estado, en Carlos Marx sociedad y cambio social con selecciones de Federico Engels, Compilación de Neil J. Smelser Ed. Extemporáneos de México, México, 1975 pág.77

<sup>13</sup> Max Weber dice que el monopolio de la fuerza pública es característica obligada de cualquier Estado, esto le permitirá establecer una dominación, véase su obra Economía y Sociedad.

El Estado nace como una construcción social posterior a las sociedades primitivas, en concordancia con la dimensión y complejidad de la sociedad. Obedece a intereses más generalizados que los salvaguardados en las gens, clanes, tribus etc. La dimensión de la sociedad crece e incorpora individuos de distintos orígenes sanguíneos, lo que hace más propenso el riesgo en la convivencia social, por lo que se espera del Estado protección mediante la administración del gobierno de la ley y la fuerza pública. Además, se reconoce con el tiempo la territorialidad y la distinción con otros Estados, lo que revalora el carácter de la soberanía y la importancia del Estado en la protección, tanto adentro como hacia afuera, de la población siempre en la búsqueda del bienestar común.

## **2) El carácter benefactor del Estado**

El EB, es un modelo de Estado, que surgió en respuesta a los distintos escenarios sociales que han existido a lo largo del accionar de la economía capitalista. Es un modelo en donde convergen, la política, la economía, la seguridad social, el derecho, etc. Se ha definido de distintas formas durante todo este tiempo, siendo una de las más comunes, la que lo identifica como aquel Estado que manifiesta la necesidad de intervenir sistémicamente en la actividad económica, para evitar una serie de efectos nocivos derivados de la economía del mercado autorregulado. En otras palabras, el también conocido como, Estado de Bienestar “es la intervención a favor de los sectores menos privilegiados de la población y con cargo a los fondos públicos”<sup>14</sup>.

Como se vio anteriormente, muchos conceptos fueron fundamentales en la construcción del Estado y en esa secuencia también lo fueron para el EB, destacan por su importancia los conceptos de igualdad, justicia social, equidad, bienestar, democracia, bienestar común, por citar algunos; todos ellos de suma importancia para el desarrollo del presente texto. Hablar del EB es hablar también

---

<sup>14</sup> García Cotarelo, Ramón, en Origen y desarrollo del Estado de Bienestar. “Sistema”. No. 80-81, noviembre 1987, Madrid, pág. 5



de estos conceptos, pues están relacionados con el Estado desde la fundación misma y además son el fin último de sus actividades; es cuestionar también, el pacto social, debido a que en muchas ocasiones no ha podido llevar a cabo su compromiso de bienestar para la generalidad de las personas; y por último, es hacer un examen de la verdadera existencia de la democracia, que en sociedades capitalistas tiende a ser aristocrática.

Se pueden distinguir dos cuestiones importantes para el desarrollo de nuestra argumentación, mismas que se centran en la legitimación y el alcance del Estado ante situaciones que comprometían el bienestar común de las personas. La trascendencia de dicho accionar, definió a lo largo del periodo histórico del modo de producción capitalista la actividad estatal misma; de ahí los distintos catálogos que se han otorgado al Estado como mínimo, máximo, benefactor, social, paternalista, entre otros; dependiendo todos ellos de la personalidad asumida ante los riesgos de la actividad económica.

Envuelto en el mecanismo del modo de producción y en la interpretación y justificación que da sobre éste la teoría económica vigente, el Estado ocupó distintos lugares y han sido diversos sus límites. Casi siempre se distinguen dos, que a su vez catalogan su extensión; en primer término, el liberalismo económico que entre sus consignas prefiere la libertad del mercado, y por lo tanto la disposición estatal de no tomar parte de los mecanismos económicos prefirió definirlo como mínimo. Por ejemplo, para Adam Smith era poco necesario el control gubernamental de la economía, por lo que hizo énfasis en una política de libertad económica que generaría las condiciones propicias para aumentar la riqueza de la nación. Según esta política, el gobierno debía eliminar las barreras para la efectiva operación de la “mano invisible”<sup>15</sup> del mercado y de esta manera garantizar que pudiera operar sin restricciones.

---

<sup>15</sup> La Mano Invisible es el término o metáfora empleada por Adam Smith con el que expresó la capacidad autorreguladora del libre mercado. Este término fue acuñado en su Teoría de los

Por otro lado se encuentra la postura de los que abogan por la intervención del Estado en la economía, otorgándole a éste, el catálogo de interventor o benefactor; basándose por ejemplo, en las teorías keynesianas, que entre otras cosas promueven el accionar del mismo en la consolidación del pleno empleo y de una distribución más equitativa de la riqueza. Estas dos posiciones buscan un fin en común, el bienestar social, haciéndolo cada una a su manera o interpretándolo según sus propios lineamientos.

Pero antes de seguir con la argumentación en cuanto al EB como tal, conviene definir conceptos como el de bienestar, que es una meta en muchos campos de la actividad humana y que se define "...como el sentir de una persona al ver satisfechas sus necesidades en materia fisiológica y psicológica, en el presente, así como contar con expectativas alentadoras que le sustenten su proyecto de vida".<sup>16</sup>

Obviamente esto corresponde al plano individual, en donde el bienestar es necesario para que cada individuo logre su pleno desarrollo y pueda realizarse en todos sus aspectos. El bienestar social por su parte:

"...se traduce en la sociedad que experimentan los individuos que componen la comunidad en materia de sus necesidades, desde las más vitales hasta las más superficiales, así como la prospectiva aspiracional y su factibilidad de realización en un lapso de tiempo admisible. El bienestar social parte del bienestar económico, el cual tiene que ver la forma en que se ha dado el reparto de recursos en una comunidad, y la retribución o

---

Sentimientos Morales en el año 1759, y popularmente conocida gracias a su libro La Riqueza de las Naciones de 1776 a pesar de que únicamente fue empleado una vez este término en dicha obra. Según Smith, la Mano Invisible expresa la Capacidad de una economía de mercado en obtener automáticamente el máximo bienestar social a través de la búsqueda del propio interés.

<sup>16</sup> Duarte, Tito Jiménez, Ramón Elías. Aproximación a la teoría del bienestar. Scientia Et Technica [en línea] 2007. XIII (diciembre) : [fecha de consulta 10 de octubre 2011] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=84903752> ISSN 0122-1701

remuneración tanto al trabajo realizado, como a los riesgos que toda empresa involucra<sup>17</sup>

Se entiende pues al bienestar social, como el “conjunto de factores que participan en la calidad de vida de las persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que den lugar a la tranquilidad y satisfacción humana”<sup>18</sup>. Se puede decir entonces, que el bienestar social es la condición en la que los poderes públicos garantizan los recursos para que los ciudadanos tengan educación, sanidad, cobertura de desempleo, etc. Por otra parte, el bienestar económico es una referencia que puede ser deducida de varias formas, una de ellas es sumando la cantidad de materiales y servicios útiles producidos por un país dividido entre el número de sus habitantes, también puede conocerse si se analizan los indicadores del desempleo, de la distribución de la renta o del PIB per cápita, es un catálogo más técnico, un indicador económico.

Vemos cómo destaca entonces la importancia del bienestar o del bien común en la sociedad, pues dejando de lado los conceptos, los números que dan cuenta de las actividades económicas dan referencia no sólo de los números sino de la representación de estos, es decir de cada uno de los seres humanos. Así que debido a que en el plano económico los resultados obtenidos en los rubros de desempleo, distribución de la renta, salario, poder adquisitivo etc., han dado cuenta de que el ideal de bienestar para la sociedad no se ha logrado, incluso desde la aparición del modo de producción capitalista, es viable buscar alternativas y sobre todo respuestas. Se puede argumentar que es el propio modo de producción, el que dificulta la consolidación del bienestar económico y por lo tanto del social, ya que se ha caracterizado por ser creador de escenarios en

---

<sup>17</sup> Ídem

<sup>18</sup> Inglehat, Ronald, Modernización y postmodernización. El cambio cultural, económico y político, Siglo XXI, Madrid, 2000

donde la lógica del beneficio capitalista, en muchas ocasiones ha dejado de lado la lógica del beneficio social.

Ante estas circunstancias, se volvió trascendental el papel del Estado, dado que, su propia legitimidad estaba relacionada con la función que podía desempeñar ante este tipo de exigencias. En palabras de Heller:

“...la función del estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de interés dentro de una zona geográfica”<sup>19</sup>.

En este sentido, la función del Estado está determinada en tanto la posibilidad de la igualdad a partir de eso que el autor denomina status vivendi, común y armónico con todos los intereses. Igualdad que podría ser entendida también como bien común, que es en teoría, el motivo de su existencia dada la necesidad de protección de los ciudadanos.

En este tenor Rousseau, afirma que el pacto social, origen del Estado mismo, “establece entre los ciudadanos una igualdad, por la que se obligan bajo las mismas condiciones y por las que gozan de idénticos derechos<sup>20</sup>, y agrega que es una “convención legítima, porque tiene por base el contrato social; equitativa, porque es común a todos; útil, porque no puede tener otro fin que el bien general.”<sup>21</sup>

Definición que suma la importancia de la igualdad, la utilidad común y equitativa, destacando, lo importante que son para la legitimidad del Estado debido al contrato social, que es de donde emana el poder agrupado en él. Tal vez la igualdad a la que se refiere este último autor no tiene contemplada la

---

<sup>19</sup> Heller, Herman, Teoría del Estado, México, FCE, 2002, pág. 260.

<sup>20</sup> Rousseau, Juan Jacobo, El contrato Social, México, Sarpe, Colección Los Grandes Pensadores, 1983, pág.63

<sup>21</sup> Ídem

homogeneización en el plano económico, también es clara la referencia que hace en el texto citado a la formación de los estados a partir de la soberanía de los pueblos, sin embargo la igualdad de los ciudadanos no es privativa del plano político o no debería de serlo, porque esto, representa el punto donde nacen las inquietudes de los sectores desprotegidos y que posteriormente, darían comienzo a los mecanismos que le otorgarán el catálogo de benefactor al Estado.

En este sentido Norberto Bobbio, profundiza en el concepto de democracia distinguiendo dos tipos, el formal y la sustancial, enfatizando que:

“...el discurso sobre el significado de democracia no puede considerarse concluido si no nos percatamos del hecho de que va más allá de la democracia como forma de gobierno [...] ,esto es, como conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas “¿quién gobierna” y “¿cómo gobierna?”, el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines o valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos fines o valores que es adoptado no ya para distinguir sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, en rigor no la igualdad jurídica que fue introducida en las Constituciones liberales aun cuando todavía no eran formalmente democráticas, sino la igualdad social y económica (por lo menos en parte). De esta manera fue introducida la distinción entre democracia formal, que atañe precisamente a la forma de gobierno, y democracia sustancial, que se refiere al contenido de esta forma.”<sup>22</sup>

Es decir, no sólo es el papel del Estado en la cuestión económica como elemento decisivo dentro de la maquinaria de producción, sino también, la importancia que tiene el hecho de que de acuerdo al papel que juega, es como se legitima a sí mismo y encuentra o pierde coherencia con respecto a los fundamentos propios

---

<sup>22</sup> Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, Breviarios, 2002, pág. 221

de su creación; aquí entran en el escenario conceptos como la igualdad social y la democracia, que enriquecen el debate y lo orientan en otros sentidos. Como vemos, la diversificación de las ideas en torno al Estado, sus funciones, alcances y roles han sido diversos desde sus orígenes y han dado la pauta para construcciones conceptuales más complejas.

Por otra parte, también se tiene la historia de los modos de producción; desde el esclavismo hasta la sociedad capitalista burguesa, donde es importante destacar que el Estado del cual nos interesa hablar, es posterior al existente durante el Feudalismo. En este sentido se constituye como una construcción original y auténtica dentro de la estructura del modo de producción capitalista. En palabras de Marx,

“La moderna sociedad burguesa, que ha salido de entre las ruinas de la sociedad feudal, no ha abolido las contradicciones de clase. Únicamente ha sustituido las viejas clases, las viejas condiciones de opresión, las viejas formas de lucha por otras nuevas.”<sup>23</sup>

Es decir, se constituye otra forma de régimen que traería consigo la aparición de los Estados Nación<sup>24</sup>, en sustitución del antiguo régimen feudal, tal fenómeno obedece a un cambio social que tiene como punta de lanza las denominadas revoluciones burguesas, que terminarían por instalar el modo de producción capitalista en sustitución del arcaico sistema feudal. Con la aparición del capitalismo la sociedad y sus estratos son reordenados, se modifica para siempre el modo de producción y por lo tanto las clases sociales se organizan de otro modo. Aparecen los dueños de los medios de producción y los hombres libres desprovistos de los mismos, bajo la promesa de que por medio de su situación de

---

<sup>23</sup> Marx, Karl, El Manifiesto Comunista, Sarpe, Colección Los grandes pensadores No. 2, 1983, pág.28

<sup>24</sup> El Estado nación se crea, históricamente, mediante el tratado de Westfalia en 1648 con el que se disuelve el antiguo orden feudal, y se da paso a organizaciones territoriales y poblacionales definidas en torno a un gobierno que reconoce sus límites espaciales, y por lo tanto, de poder.

libertad, podían generar por sí solos su propia riqueza. Estos serán los dos segmentos de la población que integrarían ahora en conjunto esta formación social llamada Estado, y serán ellos, los que incentiven el debate de los papeles que juegan cada uno dentro del esquema de producción capitalista.

Tenemos entonces que por un lado el orden liberal, abraza toda la concepción del nuevo orden social, ubicando al Estado como una construcción basada en las voluntades políticas del pueblo soberano, y por otro lado, lo priva de la injerencia en el curso de las relaciones de producción, consolidándolo como instrumento de garantía de la libertad política y a su vez vigilante de la libertad económica y de los mecanismos del libre mercado<sup>25</sup>. Basándose como ya vimos en las doctrinas económicas clásicas se acuña la frase, “laissez faire, laissez passer”, que engloba este esquema y que describe la posición estatal ante el orden económico.

Sin embargo,

“...la construcción de una sociedad de mercado ampliado, tiene en el mercado autorregulado, el principal motor de las tensiones sociales que obliga al Estado a instaurar una serie de dispositivos para que cada uno de los miembros del colectivo humano, respondan como operativos de mercado y constitutivo del Estado, de tal forma que los intereses tanto del Estado como de la sociedad converjan hacia el valor económico.”<sup>26</sup>

Es decir, la idea de los individuos libres y capaces de generar su propia riqueza no se consolidó totalmente en las sociedades capitalistas; ante esta circunstancia, fue necesario utilizar medidas cautelares, medidas correctivas, que logran revertir los efectos contradictorios del modo de producción capitalista. A partir de

---

<sup>25</sup> El mercado que es el lugar en donde el modo de producción capitalista tiene la posibilidad de realizar las mercancías y con ello lograr la obtención de beneficios económicos así como la reproducción del capital mismo.

<sup>26</sup> Salazar Silva, Fernando. La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos Reflexión Política [en línea] 2005, 7 (diciembre) : [fecha de consulta 12 de octubre 2011] Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11001410>> ISSN0124-0781

entonces, el debate se centró en dos líneas, la económica y la ideológica. Para la primera, los argumentos iban de la libertad del mercado, propuesta por los teóricos ingleses clásicos que tuvieron vigencia hasta bien entrado el siglo XX, hasta las subsecuentes críticas y propuestas que se hicieron al esquema clásico por sus resultados, entre las que destacan las aportaciones de Keynes.

Dentro del debate ideológico, también se cuestionó la injerencia del Estado en la economía pero desde el punto de vista de la igualdad, la democracia, la inclusión, la soberanía y el bienestar común; se cuestionó su papel y su posición ante las diferencias que marcaron a ciertas clases sociales, así como su personalidad y el alcance de sus obligaciones para con el pueblo soberano.

Así pues, en sus orígenes el Estado como hemos visto sustituye formas de organización social de menor complejidad, aparece como un mecanismo de control de las relaciones sociales de los subordinados. En primera instancia, desvinculado del ejercicio económico, simplemente como ente encargado de salvaguardar el bien común. La figura del Estado existe aun antes<sup>27</sup> de la instauración del Modo de Producción Capitalista, solamente que con su aparición se crean las condiciones necesarias para revalorar el fin o el motivo de existencia del Estado. No quiere decir esto que durante la hegemonía del Estado Feudal, previo al capitalismo, las diferencias de las clases<sup>28</sup> no hubiesen dado cuenta de desigualdad entre ellas, sino que el pasado feudal resolvía estas diferencias de distinto modo, por ejemplo, en muchos de los casos, mediante la beneficencia y la caridad en donde instituciones como la iglesia tenía mucha participación.

---

<sup>27</sup> En referencia al Estado Feudal, en donde en términos Marxistas, existe un modo de producción con unas peculiares formas de relación socioeconómica, situado entre el esclavismo de la Antigüedad y el capitalismo moderno. Concretamente, se entiende como un conjunto de relaciones de producción y dependencia entre el campesino y el señor, propietario de la tierra que aquél usufructúa, en un momento de predominio de la agricultura como fuente de riqueza.

<sup>28</sup> Generalmente se distinguen tres, el señor feudal, el Vasallo y el siervo de la Gleba



Evidentemente que la aparición del modo de producción capitalista y los Estados Nación, trajeron consigo una revolución tanto de la sociedad como de las instituciones; a una nueva organización social corresponde una nueva forma de Estado, por lo que, partiendo de la idea de la existencia de dos clases en pugna dentro del modo de producción capitalista, estamos en la posibilidad de ver surgir un Estado-Nación<sup>29</sup>, desvinculado de toda clase de estamento, ubicado en plano de la sociedad civil. Estos Estados-Nación, liberales en contraposición con su antecesor inmediato, encuentran a su par ideal, por así decirlo, en el modo de producción capitalista, con lo que la diferencia de clases exigirá una respuesta que dé solución, como en su momento lo dio la beneficencia, a la profundización de los conflictos entre las clases.

### **3) Cuatro momentos importantes en la consolidación del Estado Benefactor.**

La respuesta a la profundización de las diferencias entre las clases integrantes del modo de producción capitalista, y a los riesgos de la economía del capital, encontraron su posible solución en el modelo de EB. Este modelo es característico de una etapa en particular del capitalismo, y es la del apogeo de la industrialización, y como veremos a continuación, se pueden destacar acontecimientos fundamentales que aceleraron su construcción. Previo a la exposición de estos acontecimientos, es preciso señalar otros conceptos que darán un poco más de claridad para la argumentación que vendrá después.

Ya inmersos en el esquema del capitalismo industrializador, se presentó la idea de un tipología de Estado que existió exclusivamente en países en donde se había alcanzado ese estadio. Es decir, esta modalidad de Estado, surge necesariamente en países neocapitalistas<sup>30</sup>, en donde la industrialización es característica de sus

---

<sup>29</sup> El Estado-Nación se caracteriza por tener un territorio bien delimitado, una población y un gobierno

<sup>30</sup> Ideología social y económica que surgió en la segunda mitad del siglo xx y en la que la doctrina capitalista se hace más profunda, basándose en la revolución tecnológica y en la internacionalización de los mercados.

economías y donde la situación social se ha puesto de tal forma que hay que elegir entre la revolución o las reformas sociales en este sentido. Nos referimos específicamente al EB; sin embargo, previo a este concepto, se utilizó otro que a nuestro parecer da una connotación más clara de la intención que se buscaba y que asume la trascendencia de la figura estatal en el escenario de la producción capitalista, este concepto es el de Estado Social<sup>31</sup> que es introducido por Lorenz von Stein<sup>32</sup> un poco antes de la aparición del EB y se encaminaba en la misma dirección. Porque en el afán de descifrar explícitamente lo que es el EB, se tiene necesariamente que referir que la diferencia entre el Social y el Benefactor, radica específicamente en el momento histórico de su aparición. El primero tiene su contexto en la Alemania de finales del siglo XIX, mientras que el siguiente, es una institución que nace después de la Segunda Guerra Mundial, en la primera mitad del siglo XX.

Dicho esto, es preciso proseguir con la argumentación estableciendo cuatro momentos importantes para el nacimiento del EB, con lo cual podemos llegar al concepto específico que utilizaremos en desarrollo del presente texto.

---

<sup>31</sup> El Estado Social, designado también como Estado Social de Derecho, es un concepto que ha tenido su origen en la cultura política alemana y lo podemos ubicar a los inicios del estado alemán. Propone fortalecer los servicios y garantizar aquellos derechos considerados esenciales para los individuos como: asistencia sanitaria, educación pública, acceso a la vivienda, trabajo, indemnización, seguro de desempleo, acceso real a los recursos culturales, asistencia por ancianidad e invalidez, protección del medio ambiente, garantizar los derechos sociales en la legislación vigente. Un Estado Social proveerá a las clases sociales menos favorecidas la integración, compensará desigualdades, redistribuirá la renta.

<sup>32</sup> Economista y sociólogo alemán, quien ejerció una importante influencia a mediados del siglo XIX en Alemania. Stein sostenía que el Estado Social era una manera concreta de evitar la revolución.

**a) La caridad como método de contención en el proceso de desarrollo capitalista.**

En este apartado distinguiremos procesos fundamentales en la consolidación del EB, siguiendo las aportaciones de Muñoz de Bustillo<sup>33</sup>, el primero de cuatro momentos determinantes se encuentra dentro del proceso de crecimiento del capitalismo industrial del siglo XVIII, en donde la parte liberal económica insiste en el bienestar social por medio de la autorregulación del mercado, a pesar de que en el camino aparecen miles de personas que quedan fuera de los mecanismos productivos y en condiciones de precariedad.

Marx dice que “la estructura económica de la sociedad capitalista brotó de la economía de la sociedad feudal”<sup>34</sup> y es cierto, si tomamos en cuenta que muchos hombres acaudalados del régimen económico anterior, perpetuaron su situación dentro de este nuevo régimen, primero por medio de la acumulación de tierras con intención de llevar a cabo un comercio más amplio o de expandir sus relaciones económicas a lugares más distantes, para después apoyarse en el crecimiento y desarrollo de los procesos industriales logrados mediante el auge de la tecnología y la posterior revolución industrial, es decir, con la aparición de las máquinas y de las fábricas de producción masiva. Por otro lado, también se conoce que miles de personas quedaron fuera de la economía debido a su carácter de desposeídos de medios de producción, manteniendo solamente la oportunidad de vender libremente su fuerza de trabajo, engrosando las filas del naciente proletariado y compartiendo una realidad agresiva para ellos, en donde la precariedad y la pobreza era su hábitat común.

En este contexto, siguiendo el camino del desarrollo capitalista, es evidente pensar que las respuestas que se buscaban para reducir la brecha interclasista

---

<sup>33</sup> Muñoz de Bustillo, R. El Estado de Bienestar en el cambio del siglo, Alianza editorial, Madrid, 2000, pág.18.

<sup>34</sup> Marx, Carlos, El Capital, México, Siglo XXI, 1973, t. I, pág. 608

fueron de menos a más. Digamos que la esencia del EB ha estado presente desde la aparición del Estado, ha experimentado distintos matices, y se ha vinculado con el modo de producción capitalista de distintas formas, por lo que podemos argumentar que se ha consolidado siguiendo los pasos del desarrollo capitalista.

En Inglaterra por ejemplo, uno de los primeros países en donde se consolidó el modo de producción capitalista, se empezaron a experimentar las condiciones, que exacerbaban la distancia entre los dos grupos que aparecieron tras la disolución del antiguo régimen feudal, como la desigualdad, la pobreza, la inequitativa distribución de la riqueza, etc. En aquel país, se pensó entonces en detener la precariedad social y la marginación económica, originadas por tal situación, por medio de leyes. Esto sucedió en el año de 1601 con las denominadas Leyes de los Pobres, constituyéndose estas, como el primer sistema de ayuda legal a los pobres caracterizado por los siguientes elementos:

- La parroquia era la unidad básica de aplicación,
- Las ayudas se financiaban fundamentalmente a través de impuestos sobre las propiedades locales,
- La gestión corría a cargo de funcionarios nombrados por los jueces locales,
- Las ayudas variaban dependiendo del tipo de pobre: limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en [www.econ.uba.ar](http://www.econ.uba.ar) el día 12 de octubre del 2012

La problemática estaba dada, existía desocupación, pobreza, marginación y el descontento social que tenía estrecha relación con el funcionamiento del modo de

producción capitalista, mismo que no satisfacía la promesa del desarrollo económico y social con base en la libertad humana. Por ello, aparece un esbozo de lo que hoy se conoce como el Estado Benefactor, es en el contexto de la Inglaterra del siglo XVII que mediante las Ley de los Pobres, la relación del gobierno con sus gobernados se estrecha, buscando revertir las contradicciones generadas por el naciente modo de producción, mediante el uso de la caridad.

Lejos estaba aún, la presencia explícita del Estado en el control de los mecanismos del mercado como sucedería en las primeras décadas del siglo XX, pero ya en ese tiempo, aparece la primera intención por paliar los efectos negativos del proceso de producción, al tratar de incluir a la gente sin oportunidades de desarrollo social ni económico, y por lo tanto sin oportunidades de bienestar, para así protegerla.

Las leyes de los pobres se fueron en un instrumento poderoso de ayuda legal a la población por fuera de la dinámica económica, significaron, “la respuesta a los desarreglos del mercado laboral con el objeto de incorporar a la población por fuera de los circuitos del consumo y producción; a la lógica del mercado es decir a actividades productivas”<sup>35</sup>. La caridad en Inglaterra es la primera cara del Estado Benefactor, actividad que se extendió hasta la Primera Revolución Industrial.

Sin embargo en aquel orden liberal de la economía la idea principal era la de dejar libres las relaciones económicas, la tutela estatal era algo que no se tenía en mente a pesar de que se experimentaba la crisis de la gran mayoría de la población. De ahí que tras la instauración de las Leyes de los Pobres, se intensificarán los debates del papel real del Estado en la economía, y de las consecuencias que traerían consigo las actividades caritativas. Los economistas de la época, sometieron a las Leyes de los Pobres a exhaustivos análisis, en los cuales fueron criticadas seriamente por el papel que desempeñaban para la

---

<sup>35</sup> Ídem

economía liberal. Adam Smith por ejemplo, atacó directamente las leyes de asentamiento<sup>36</sup> de su época, pues argumentaba que además de violar la libertad de los pobres, estas leyes constituían un obstáculo para la competencia y para la libre movilidad del trabajo. Por su parte Malthus, arremetió firmemente contra las leyes de pobres en general y contra el sistema de Speenhamland<sup>37</sup> en particular. Este último se expresaba en los siguientes términos:

“Supongamos que merced a una suscripción efectuada entre los ricos, los dieciocho peniques diarios que perciben ahora los trabajadores se convirtieran en cinco chelines; podríamos, quizá, imaginarnos que su vida en estas condiciones sería confortable y que no les faltaría un filete de carne para la cena diaria. Esta conclusión sería, sin embargo, muy falsa. Los tres chelines y medio añadidos al jornal de cada obrero no aumentarían la cantidad de carne producida en el país y actualmente no hay suficiente carne como para que todo el mundo pueda acceder al reparto. ¿Cuál sería la consecuencia? La competencia entre compradores en el mercado provocaría la rápida subida del precio de la carne, [...] y no se distribuiría la carne en un mayor número de partes que en la actualidad.”<sup>38</sup>

Entonces, según los críticos liberales, el mantenimiento de las leyes de los pobres sólo dificultaban los ajustes naturales de la economía y frenaban el crecimiento económico, por lo que éstas sufrieron varias modificaciones.

---

<sup>36</sup> Ley de asentamiento de 1662, también conocida como la Ley de Ayuda a los Pobres de 1662, que permitía la ayuda sólo a los residentes establecidos en una parroquia. Esta ley fue expedida dado que luego de la instauración de la Ley de los Pobres de 1601 en donde se brindaba ayuda por medio de las parroquias, se experimentó una movilidad de gente que pedía la ayuda en parroquias distintas a su lugar de origen.

<sup>37</sup> Este sistema se conformó como un subsidio para los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo de un nivel dado, determinado por el precio del pan y el número de miembros de su familia. El sistema tiene su origen en una reunión de los jueces del condado de Berkshire, en Speenhamland, de ahí su nombre.

<sup>38</sup> Thomas R. Malthus (1798), Primer Ensayo sobre la Población, traducción al castellano de la primera edición en inglés en Alianza Editorial, sexta edición, Madrid, 1984, pág. 90 y 91.

Vemos con claridad, que en esta primera etapa histórica de la consolidación del EB se muestra un Estado caracterizado por ser caritativo, que no regula necesariamente las formas del mercado ni la relación capital-trabajo y sin embargo, de cierto modo beneficia a aquel sector golpeado por el modelo económico, el cual se encuentra en una situación totalmente desigual y dispar en un mundo basado en la competencia. Por otro lado, la naciente burguesía que basaba su estabilidad en el creciente desarrollo de los procesos industriales, estaba exigida a tener una percepción distinta de la problemática social, pero sobre todo, tenía la obligación de incorporar a ese gran colectivo humano al sector de la generación del valor. Lejos estaba aún la solución de esta problemática, en realidad era totalmente lo contrario; el vertiginoso ascenso y desarrollo de la tecnología y su aprovechamiento no atenuó las diferencias sólo acentuó la precariedad social.

Esto trajo consigo el descontento social, pues no era solamente la tensión de la situación económica deplorable lo que causó preocupación desde entonces, sino también el inherente malestar generalizado que se desencadenó con ella. La situación se volvió insostenible, más de un millón de personas, es decir la quinta parte de la población total de la nación inglesa, recibían limosna ocasionalmente, la mayoría en forma de auxilio público pagado por las parroquias.

### **b) Posicionamiento de las demandas del proletariado**

Es hasta la aparición de la Primera Revolución Industrial, cuando dará inicio la segunda fase o momento histórico importante que destaca Muñoz de Bustillo para la construcción del EB, caracterizado esta vez, por ser la barrera de contención del conflicto social, a pesar de dejar de lado su rostro caritativo.

Aún con las críticas de los economistas clásicos, los cambios en el sistema de finales del siglo XIX, exigieron la intervención estatal en la economía del mercado. “La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente

los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales”<sup>39</sup>. Es decir, en forma paralela al desarrollo del mercado, a la necesidad de la burguesía por “anidar en todas partes, establecerse en todas partes, crear vínculos en todas partes”<sup>40</sup>, se modifican las relaciones sociales por lo que aparecen grupos sindicalistas y grupos de obreros organizados. Es así como se consolida, en términos marxistas, el grupo antagónico de la burguesía; que como clase definida y con la conciencia propia de sí misma, se levanta como el contrapeso de los grandes capitales.

Es desde este grupo antagónico que las presiones al modelo económico continuarían, los objetivos de la unidad obrera se ampliaron luchando por el reconocimiento de las leyes sociales por medio de la presión que ejercían a través de las huelgas. Mediante ellas, luchaban por el reconocimiento de los derechos sociales y el ideal democrático, haciendo énfasis en las distancias entre los sectores de la sociedad. Esta es una diferencia importante con respecto al primer proceso que mencionamos anteriormente, ya que debido a la organización de la clase obrera, es que fue posible llevar al terreno de la política las exigencias sin estar supeditados a la voluntad de la caridad. En este punto se busca la consolidación de la solidaridad social como concepto y mecanismo del orden de gobierno.

Debido a esto, el Estado en aquella época, se caracteriza por dar cabida a las consignas obreras dotando poco a poco de certeza a las mismas con la construcción de los primeros sistemas de seguridad social que vieron luz en los albores del siglo XX. Ya no solo es la caridad, sino que se consolida la idea de los derechos de los trabajadores y de los beneficios que debe traer consigo

---

<sup>39</sup> Marx, Karl, El Manifiesto Comunista, Sarpe, Colección Los grandes pensadores No. 2, 1983, pág.31

<sup>40</sup> ídem



implícita la venta de la fuerza de trabajo, es decir, se intenta institucionalizar la política social.

Es por ello que el segundo momento del proceso de construcción del EB, está caracterizado por ser la base de la futura construcción de los sistemas de seguridad social en el mundo, y al igual que los procesos antes descritos, éste también tiene su principal escenario en la Europa industrial del siglo XIX, evidentemente, gracias al desarrollo alcanzado y a la penetración del modelo de producción capitalista.

Así, la formación del proletariado como clase y su organización, incrementa las demandas por las mejoras propias de su clase; el Estado se convierte en un intermediario entre las dos clases existentes, dada su necesidad de legitimación ante la sociedad. La idea de la democracia, empieza a trascender más allá de la sola participación de la sociedad civil en la construcción de las formas de gobierno; se consolida como parte fundamental para la consecución de la igualdad de las clases, en cuanto a sus oportunidades e inclusión en la distribución de la riqueza. Esto sería la piedra angular, en la concepción del desarrollo de la sociedad, debido a que ya no sólo comprende indicadores económicos puros, sino que se vincula con la posibilidad de que los sectores de la sociedad gocen de bienestar social, comprendido como la homogenización de las bondades económicas expresadas en directrices como la nutrición, educación, indumentaria, seguridad social, empleo, democracia, justicia social, etc.

Como se había señalado anteriormente, las divergencias que han influido en el proceso de construcción del EB, se pueden agrupar también dentro del factor ideológico. Si bien es cierto que la concepción de la injerencia del Estado dentro de la economía se ha discutido dentro del marco de las teorías económicas; desde los teóricos clásicos, la revolución keynesiana, pasando por los monetaristas, los teóricos de la dependencia y hasta los ahora conocidos como neoliberales, también es cierto, que es una discusión que ha enfrentado distintas corrientes

ideológicas, agrupadas normalmente según su postura, en derecha, izquierda, republicanas, demócratas, etc. La importancia de estas discusiones, radica en el hecho de que a partir de ellas, se han establecido formas de gobierno y sobre todo políticas económicas y sociales, que tienen como única destinataria a la sociedad y por lo tanto a los individuos.

De ahí otra vez, la adjetivación del Estado mismo, según la manera de desenvolverse en relación con el mercado, el capital, la sociedad y los individuos; de ahí que el catálogo de Benefactor, se otorgase al Estado que en consecuencia de los desequilibrios del mercado y el sistema económico capitalista, se erigiera como el garante de la seguridad social y del bienestar social, llevando el concepto de democracia, igualdad y libertad, hacia escenarios donde el paradigma fuese una sociedad igualitaria y de bienestar común. Así mismo, este Estado coloca en su agenda la necesidad de equilibrar y mediar entre las necesidades de todos los sectores de la población, poniendo énfasis en los grupos organizados de trabajadores del capitalismo industrial, que ya consolidado como clase, exigió un lugar dentro de la concepción democrática y liberal de esa sociedad.

### **c) La ideología de los gobernantes**

El factor ideológico es el tercer componente de la construcción histórica del EB, dos posturas despuntaron y enriquecieron el debate acerca de la personalidad del Estado ante los costos sociales generados por la revolución industrial. Igual que en la teoría económica, esta apreciación se movía entre la injerencia y la ausencia de la intervención del Estado en la economía, no solo como pieza de la maquinaria económica; sino como el ente dotado, por su propio origen, de la posibilidad de expandir el bien común en la sociedad. Si la problemática experimentada por la sociedad, a causa de la actividad económica de la misma, había establecido costos sociales, era obligación del Estado intervenir para absorber dichos costos. Es decir, no se pensaba en la ruptura del modelo económico, sino que se consolidó la idea del ente protector, paternalista, benefactor que por medio de

políticas públicas lograrse contener los costos sociales reflejados en la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

Desde la teoría económica aun no llegaba la transformación de la maquinaria capitalista, permanecían los lineamientos de los arreglos del mercado de manera autónoma aunque en la realidad las consecuencias eran desfavorables para grandes sectores de la población. El desempleo fue en sí, la piedra en el zapato de este sistema, que basaba su discurso en las bondades de la libertad de la venta de la mano de obra, sin poder llegar a incluir a una masa considerable de desempleados. Cómo se podría llegar a conocer el desarrollo económico de la sociedad, si miles de personas no estaban dentro de la maquinaria económica.

Este tipo de preguntas incentivó la inquietud entre los gobernantes, logrando dar origen al cambio ideológico experimentado en Europa, claro ejemplo de ello es Alemania que durante el periodo conocido como la República de Weimar, logró una organización de Estado que por primera vez conjugaba al Estado, Mercado y Democracia. El cambio ideológico fue posible en esta nación, bajo la administración del Káiser Guillermo II, y se logró mediante las leyes impulsadas por el Canciller Otto Von Bismarck, quien fue conocido como el Canciller de Hierro. En el país germano, se establecieron tres seguros fundamentales, de los que hoy se conoce como Seguridad Social. Con ellos se buscaba paliar las diferencias antes mencionadas del sistema económico capitalista, dicho seguro son:

- Seguro contra Enfermedad de 1883
- Seguro contra Accidentes de Trabajo de 1884
- Seguro contra la Invalidez y la Vejez de 1889

Fuente: elaborado a partir de información obtenida en [biblio.juridicas.unam.mx](http://biblio.juridicas.unam.mx)

Debido al éxito obtenido en Alemania por los seguros, estos extendieron su presencia en otros países del continente, tal es el caso de Inglaterra, donde Sir William Beveridge, ya en 1942, elabora un informe que a la postre se convertiría en la base del Estado Benefactor Inglés, pese a ser Inglaterra uno de los países en donde la doctrina de “laissez-faire” era casi como una religión o un dogma económico.

En este periodo histórico, se abandona la personalidad caritativa del Estado consolidándose la clase obrera como tal y con ello los sindicatos, así la teoría económica clásica predominante, empezó a ser cuestionada desde la perspectiva política e ideológica, y no solo ya por sus detractores economistas. La masificación del trabajo, la expansión y crecimiento del capitalismo, así como el crecimiento de la población son otra vez el detonante de la presión que agobiaba al sistema. El enriquecimiento del debate político y las exigencias de los actores políticos de los distintos gremios, hicieron que el Estado institucionalizara esas exigencias. “La corrección por el Estado de los efectos disfuncionales de la sociedad industrial competitiva, no sólo es una exigencia ética, sino también una necesidad histórica, pues hay que optar necesariamente entre la revolución y las reformas sociales.”<sup>41</sup> Así el Estado se convierte en una válvula de escape de la presión social generada por las relaciones capital-trabajo, funcionando como un muro que contiene el desbordamiento de la sociedad y sus movilizaciones. De esta forma el Estado otorga garantías de seguridad social a través de las políticas públicas y a cambio pide a los gremios la ayuda necesaria para la contención del conflicto social. Es decir, los gremios pierden políticamente pero ganan a cambio la institucionalización de sus demandas.

Esto fue lo que sucedió en la Alemania de Bismark y posteriormente en Inglaterra con Beveridge, donde se institucionalizo el carácter asistencial del Estado

---

<sup>41</sup> García-Pelayo, M, El estado social y sus implicaciones. En J. Subirats y P. Vilanova (comps.), La evolución del Estado en el pensamiento político, Editorial Pretel, Barcelona, 1981 pág. 353

impregnándolo de ideología y de conceptos políticos, en un intento de democratizar al capitalismo, en el sentido de subsanar las imperfecciones endémicas del sistema. Desde este momento se conoce el carácter universal de la asistencia pública, establecido como derecho de ciudadano de un Estado, lo que significó una victoria para la clase trabajadora organizada, es decir un logro después de interminables luchas en el plano político. Todo esto fue posible debido a la ayuda del aparato gobernante, es decir, se abrió la puerta para los sectores del pueblo soberano que se habían mantenido fuera del sistema.

Si bien es cierto que en ningún momento se modifica la estructura económica, también lo es que, a partir de este momento se establece como derecho, como dogma, la posibilidad del acceso a esto, que se denominó desde entonces seguridad social, que nace como con la intención de proteger a la sociedad mediante una solidaridad social accesible para los ciudadanos, por el solo hecho de serlo.

Por su parte la política social como tal, que a diferencia de la beneficencia y la caridad, se distingue por ser “el conjunto de tendencias y medidas sistémicas, cuyo objeto primordial es regular las relaciones de las clases y estamentos entre sí y con respecto a los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas (especialmente la de equidad)”<sup>42</sup>, aparece en el escenario ya como el mecanismo de la actividad benefactora del Estado. Entre sus principales medidas, se encuentran las que “tienden a favorecer determinadas clases, según el carácter político y personal de quien detenta el poder en un momento concreto”<sup>43</sup> como en los casos mencionados de Alemania e Inglaterra, donde el carácter político y personal, es decir, la ideología de los gobernantes, posibilitó la instauración del marco de la seguridad social y de la política social.

---

<sup>42</sup> Heyde, Ludwig, Compendio de Política Social, Editorial Labor, sexta edición, Barcelona, 1931 pág. 13

<sup>43</sup> Heyde, óp. cit. p. 14

#### **d) La revolución Keynesiana**

Restaría argumentar acerca del último de los momentos importantes señalados por Muñoz de Bustillo en este camino que consolidó históricamente al EB. Este hace referencia al punto central de la modificación de la teoría económica influyente en el mundo hasta ese entonces, en donde la cara del Estado no es ni caritativa, ni de beneficencia, ni contenciosa, sino que se transforma en el ente económico diseñado para corregir los desperfectos del mercado y de los procesos productivos.

Esta modificación en la concepción de la economía del capital, es experimentada luego del proceso de crisis vivido por el propio sistema después de la depresión de 1929<sup>44</sup>. Viene de la mano de las aportaciones a la Teoría Económica Clásica hechas por John Maynard Keynes, que en su momento fueron revolucionarias y criticaban las posturas de ésta. Es a partir de estos cambios donde no sólo se pensó en modificar la personalidad del Estado ante el modo de producción, sino que a través del análisis keynesiano, es el propio sistema capitalista el que se modifica, estableciendo entre otras cosas, la participación directa del Estado en la economía con miras a corregir los desequilibrios estructurales, lograr la distribución equitativa de la riqueza y consolidar el pleno empleo.

La depresión del 29 significó en aquel entonces, la muestra más clara de que el libre juego de las fuerzas del mercado no genera por si sola la estabilidad económica. Por ello la modificación a la ortodoxia liberal se centra en tres importantes ejes keynesianos: la estabilidad de los precios, crecimiento económico

---

<sup>44</sup> La Gran depresión fue una crisis económica mundial que se prolongó durante la década de 1930, en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. Fue la depresión más larga en el tiempo, de mayor profundidad, y la que afectó a más países en el siglo XX. Se originó en los Estados Unidos, a partir de la caída de la bolsa del 29 de octubre de 1929, conocido como martes Negro y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo. Tuvo efectos devastadores en casi todos los países; la renta nacional, los ingresos fiscales, los beneficios y los precios cayeron, y el comercio internacional descendió entre un 50 y un 66%. El desempleo, por ejemplo, en los Estados Unidos aumentó al 25%, y en algunos países alcanzó el 33%.

y pleno empleo, con énfasis en el manejo por parte del Estado del proceso productivo, lo que a la postre daría origen al EB.

“La esencia del mensaje keynesiano consiste en la tesis de que el mecanismo de la inversión privada, que es otra manera de describir al sistema capitalista, es responsable de que la economía se aleje en ocasiones del pleno empleo”<sup>45</sup>

Es el desempleo, fenómeno inherente al sistema capitalista, contemporáneo de las leyes de los pobres, factor en la aparición de los sindicatos, origen de la precariedad y pobreza de muchísimas personas, problema que ha convivido con la acumulación de los capitales en manos de la burguesía, el que da origen al EB.

Por eso Keynes, promueve la disminución de las tasas de desempleo en el menor tiempo posible mediante los mecanismos estatales, que pudieran garantizar el empleo, dejando en segunda línea el consumo y finalmente el desarrollo económico. Es claro que para Keynes el Estado se coloca por encima del mercado, convirtiéndose en un Estado interventor, un Estado que promueve políticas públicas acordes al interés de la mayoría de la población, un Estado que democratiza y humaniza el sistema de producción económica, que establece la justicia social por medio de instituciones de seguridad social, incentivos fiscales al capital nacional, subsidios y protección de los mercados internos.

Es así que nace esta formación social histórica, justamente después de la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la deplorable situación económica imperante en ese entonces; consolidándose como mecanismo fundamental en la reconstrucción del sistema capitalista, mediante la adecuación económica y corrección de los desarreglos del mercado como alternativa de equilibrio económico.

---

<sup>45</sup> Guerrero, D, Historia del pensamiento Económico Heterodoxo, Trotta editorial, Madrid 1997, pág.30

Y en este contexto se fortalece la seguridad social y todos los mecanismos de protección del empleo, institucionalizándose de forma universal en tanto derecho de los ciudadanos. El alcance del concepto de la democracia, expresa su igualdad en el acceso a las bondades de la protección al salario, derechos del trabajo, garantías del empleo digno y formal; así como el robustecimiento de los contratos colectivos y las negociaciones por los incrementos salariales. El Estado Benefactor contiene el conflicto social equilibrando las diferencias.

Con el cambio en el modelo económico se llega al momento en el que se construye una solución temporal a la problemática social generada por el modo de producción capitalista, en este punto, el orden económico se alinea con el orden ideológico, se amalgama la democracia y la justicia social con el desarrollo económico, se verifica una nueva idea de conciliación entre ambas. El EB como tal, se universaliza y se extiende en muchas naciones del orbe y permanece así hasta finales de la década de los setentas del siglo pasado.

#### **4) Ruptura del modelo Keynesiano, Globalización y Neoliberalismo**

En este apartado conviene referirse a otros conceptos de suma importancia para el desarrollo de este texto, digamos que es la última referencia temporal que auxiliara para llevar a cabo la construcción racional de la problemática del trabajo. Y en este sentido es necesario ubicarnos en el momento histórico posterior a la decadencia del EB, donde se retoman las ideas liberales económicas bajo el signo del Neoliberalismo; que es un modelo económico propuesto por Milton Friedman<sup>46</sup> basado en principios prácticamente opuestos a los de Keynes, y que propone que el Estado no intervenga casi nada en la economía nacional, es decir, que el control de la economía estuviera en manos del capital privado y ya no en manos del Estado.

---

<sup>46</sup> Milton Friedman fue un destacado economista de la Universidad de Chicago, defensor de la doctrina sobre el libre mercado que proponía un modelo económico basado en principios prácticamente opuestos a los de Keynes.



Esta nueva concepción de la economía nace en contraposición del proteccionismo económico del EB, aparece luego de las crisis experimentadas a nivel mundial debido al endeudamiento de países como los latinoamericanos. Mediante el neoliberalismo, se intenta asistir a la consolidación de la libertad de los mercados por medio del derrumbamiento de las barreras comerciales, que se impusieron en apego a la protección de los mercados locales con miras a la industrialización.

La libertad de los mercados a la que nos referimos en este contexto, tiene la particularidad no sólo de buscar la apertura de las barreras comerciales, sino de alcanzar la hegemonía del capital a nivel mundial. Y aquí, aparece otro concepto de suma importancia y es el de Globalización que es:

“...la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras”.<sup>47</sup>

Asistimos pues, a presenciar la transformación de la maquinaria social y de la hegemonía estatal en pos del libre funcionamiento y movilidad de los capitales a nivel mundial, ya que, “la globalización es enérgicamente impulsada por corporaciones internacionales que no sólo mueven el capital y los bienes a través de las fronteras sino también la tecnología.”<sup>48</sup> Tecnología que ha facilitado los procesos productivos, otorgando el dominio mundial a los países que están a la vanguardia de estos desarrollos. Con todo lo que esto significa, desde la redefinición de las relaciones obrero-patronales hasta la relación capital-trabajo.

Nos encontramos en el momento en el que las instituciones del antiguo régimen sufren una reformulación, mejor dicho, una revaloración dado que en este proceso pilares como la legitimación, territorialidad y soberanía sufren un sobresalto debido

---

<sup>47</sup> Stiglitz Joseph, El malestar de la globalización, Ed Punto de Lectura, México 2010, pág. 45

<sup>48</sup> Ídem.

a las exigencias neoliberales globalizadoras. Este proceso revalorativo de las instituciones disemina las fronteras no sólo económicas sino físicas entre los países del orbe,

“la globalización del mundo expresa un nuevo ciclo de expansión del capitalismo, como forma de producción y proceso civilizador de alcance mundial. Un proceso de amplias proporciones que abarca naciones y nacionalidades, regímenes políticos y proyectos nacionales, grupos y clases sociales, economías y sociedades, culturas y civilizaciones. Señala la emergencia de la sociedad global, como una totalidad incluyente, compleja y contradictoria.”<sup>49</sup>

Es decir este proceso económico, no solo se lleva a cabo en el plano de las relaciones de producción, sino que avanza más allá y va en consecuencia desarticulando añejas instituciones sociales que tenían sentido en el régimen anterior. Desde la base económica, se transforma el mundo cultural, social, legal; se redimensiona la territorialidad, la soberanía, lo nacional, etc., por lo tanto el nuevo orden mundial se traza desde organismos supraestatales, mediante acuerdos multilaterales que sobrepasan la hegemonía estatal y por lo tanto repercuten en la disolución del EB y no sólo de éste, sino del propio Estado. Este es un tema que abordaremos de manera más detallada en el tercer capítulo del presente trabajo.

---

<sup>49</sup> Ianni, Octavio, La era del Globalismo, Ed. Siglo XXI, México 2001 pág. 11

## **Capítulo II. Proceso histórico de consolidación del Estado Benefactor en México.**

Con base en la información del capítulo anterior, en donde se definieron los cuatro momentos importantes en el proceso de construcción del Estado Benefactor, se hace un recorrido en la historia de nuestro país, destacando dichos acontecimientos en el contexto nacional.

### **1) El capitalismo nacional.**

De igual forma como sucedió en el resto del mundo, la aparición del Estado Benefactor Mexicano (EBM) fue un proceso que se llevó a cabo durante muchos años, y sólo fue posible después de la vivencia de distintos fenómenos que culminaron con la aparición del mismo. Se pueden identificar claramente los cuatro momentos señalados en el capítulo anterior que consolidan la aparición del EB; desde la aparición del capitalismo y su posterior fase industrial, la asociación y movilidad del proletariado, hasta la orientación política de los gobernantes en la aplicación de nuevas medidas políticas y económicas que dieron el rostro de benefactor al Estado mexicano; todo ello de forma paralela a la aplicación de teorías económicas de vanguardia mundial que en su momento fortalecieron y justificaron la aparición del EB en nuestro país.

Siguiendo esta línea, el relato histórico de la aparición del modo de producción capitalista en nuestro país nos remonta hasta el momento subsecuente a la Independencia en el año 1821. En ese momento comienza la formación de un Estado independiente, libre de la corona española, en el cual se crearon las condiciones primigenias para el desarrollo económico del país y para la aparición de las relaciones capitalistas de producción, lo que no quiere decir que en ese momento el capitalismo haya predominado en las relaciones de producción, sin

embargo ya echaba la primera semilla de lo que a la postre sería el capitalismo nacional.

Cabe señalar, que el capitalismo mexicano comparte características con los demás países latinoamericanos, debido a que fueron partícipes de similares procesos de colonización y experimentaron a la postre diversos movimientos independentistas. En este contexto, la característica del naciente capitalismo latinoamericano es la de ser un capitalismo dependiente, aun en la soberanía e independencia, de las relaciones comerciales con las antiguas metrópolis. En este sentido Marini argumenta que “no es porque se cometieron abusos en contra de las naciones no industriales que estas se han vuelto económicamente débiles, es porque eran débiles que se abusó de ellas”<sup>50</sup>. Es decir, ya de origen la diferencia del capitalismo nacional y regional se distingue demasiado de los existentes en Europa por ejemplo, debido a que la realización del capital no se lleva a cabo dentro de territorio nacional, sino que seguía realizándose en las metrópolis.

Es por ello que hacemos mención a esta referencia, dado que en el intento de contextualizar el capitalismo nacional es preciso hacer la distinción de que éste, como los de la región, nació sobre una base de una economía colonial preexistente, en donde las estructuras capitalistas tenían aun estrecha relación con las metrópolis de las cuales se habían independizado. Esto tiene relevancia, en tanto que el nacimiento de las estructuras capitalistas nacionales es desde entonces dependiente del exterior, y esto, por la singular razón de que el desarrollo del capitalismo internacional había alcanzado ya una fase industrializadora y expansiva mundial del capital mientras en la región aún era incipiente.

Dicha situación se aclara si se toma en cuenta que a pesar de que la incipiente clase burguesa nacional, libre de la corona española, trabajaba por el

---

<sup>50</sup> Ruy Mauro Marini, *Dialéctica de la Dependencia*, México, Ed Era, pág. 31

establecimiento de una república libre y soberana, y de un sistema económico independiente de la misma, la situación de conflicto originada por el movimiento independentista había ocasionado descontrol, no solamente en el plano económico, sino en la realidad general del país. Es por ello que el intento de construir el capitalismo nacional encuentra a su paso que la realidad del país, corresponde a la de uno en el que aún existen inmensos latifundios en donde predominaban formas pre- capitalistas de las relaciones de producción. En donde el régimen económico existente, tiene aún tintes feudales y está protegido celosamente por los intereses de las clases sociales acomodadas del virreinato y del clero mismo. Por ejemplo, la iglesia católica era la que a mediados del siglo XIX tenía en sus manos una buena parte de la riqueza nacional además de contar con muchos privilegios.

Así vemos que va naciendo el capitalismo con las particularidades que se derivan del pasado colonial y de la herencia de éste en el país, basado en estructuras pre capitalistas y hasta feudales, situación que se mantiene hasta el momento conocido como la Reforma<sup>51</sup>, en donde, como dice Cueva<sup>52</sup>, se cumplió con la misión histórica de imponer el capitalismo en el país. Llevando a cabo esta consigna mediante la imposición de medidas que ayudaron a transformar el escenario social. Este proceso se distinguió, por llevar una lucha en dos frentes, por un lado estaba la lucha que se lidiaba con las viejas estructuras pre capitalistas, representadas todas ellas en la aun existencia de inmensos latifundios, es decir las ultimas expresiones del régimen feudal. Y por otra parte también se luchaba por lograr definitivamente la emancipación nacional dado que aun existían remanentes del sistema colonial. Es decir, llevaban a cabo la lucha

---

<sup>51</sup> El período denominado Reforma es un proceso que abarcaba largos años a partir del proceso de Independencia. El momento más importante se da a partir de 1854, en que inicia la Revolución de Ayutla, y más en concreto en los años 1855 a 1859, culminado en el momento en que Sebastián Lerdo de Tejada promulga las leyes de Reforma.

<sup>52</sup> Cfr. Cueva, Agustín, El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI, México, 1979

por acabar con el régimen feudal y a la vez esta lucha se encaminaba a la construcción de un Estado Nacional.

Es por ello que en 1854, se da en México la primera revolución burguesa que culminaría con la Constitución de 1857<sup>53</sup>. Dicha Constitución, tuvo un carácter progresista dadas sus reformas al régimen feudal, latifundista y clerical que prevalecía en nuestro país. La desamortización de los bienes de la Iglesia, la educación laica y gratuita, entre otras leyes, conocidas como las Leyes de Reforma pusieron la primera piedra para lograr el desarrollo del capitalismo en nuestro país y por lo tanto del proletariado.

Paralelamente a este proceso legal, se experimenta también un rápido crecimiento del proletariado, por ejemplo, en 1844 había en el país cerca de 600 manufacturas de hilados y tejidos que contaban con 106 700 husos y 2 600 telares. Se dice que estos telares empleaban a alrededor de 11,000 trabajadores<sup>54</sup> por lo que los obreros textiles constituyeron las primeras filas del proletariado mexicano. En 1850, con la aparición del primer tramo del ferrocarril que uniría el estado de Veracruz con la Ciudad de México, aparecen los obreros ferrocarrileros, los de la construcción, y surgió un grupo de obreros de las comunicaciones. Todos ellos aunque en poco número, representaron los primeros grupos del proletariado mexicano.

A finales del siglo XIX el desarrollo del capitalismo en México ya es una constante, y este proceso fue posible debido a las modificaciones hechas durante el periodo de Reforma, esto debido a que gran parte de los bienes que estuvieron en manos de la iglesia pasaron a manos de la burguesía, con lo que se da un fenómeno

---

<sup>53</sup> La Constitución de 1857 estaba conformada por 8 títulos y 128 artículos, fue similar a la de carta magna de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba de veinticinco estados, un territorio y el distrito federal.

<sup>54</sup> López Cámara, F., Los fundamentos de la economía mexicana en la época de la Reforma y la Intervención. La vida agrícola e industrial de México según fuentes y testigos europeos, México, Libros de México, (Colección del Congreso Nacional de Historia para el Estudio de la Guerra de Intervención, 7)1962, p.78

importante en el desarrollo histórico del capitalismo que es el de la acumulación originaria y en este sentido Marx argumenta que:

“La expoliación de los bienes eclesiásticos, la enajenación fraudulenta de las tierras fiscales, el robo de la propiedad comunal, la transformación usurpatoria, practicada con el terrorismo más despiadado, de la propiedad feudal y clánica en propiedad privada moderna, fueron otros tantos métodos idílicos de la acumulación originaria”<sup>55</sup>.

Es en este punto, es en donde encontramos los dos fenómenos importantes mediante los cuales se puede implantar el modo de producción capitalista, por una parte, hemos visto que aparece ya la constitución de la propiedad capitalista, mediante la acumulación originaria; mientras que por otro lado también aparecen los individuos libres de toda propiedad, mano de obra libre y dispuesta a vender su fuerza de trabajo.

Y así, transcurrieron años de pugnas internas y de intervenciones extranjeras luego del movimiento de independencia de 1810. El país solamente alcanzó un desarrollo y cierto tipo de estabilidad hasta la gestión del Presidente Porfirio Díaz, donde es notable el desarrollo alcanzado por ejemplo, en materia de comunicaciones y de infraestructura ferroviaria, pero eso sí, impulsado desde el extranjero por los grandes capitalistas mundiales mediante la presión al capitalismo nacional. Esta característica se debe, según Cueva<sup>56</sup>, a que el capitalismo de la región se desarrolló en desigualdad de condiciones en la competencia mundial, debido a que en gran medida, nunca dejó de existir el intercambio desigual que dejaba las mejores ganancias a los países metrópoli, basado en la división internacional del trabajo que colocaba a las nacientes economías latinoamericanas como “apéndices” o como complementos, de las economías de los países colonizadores. Es decir, se afianzaba el modo de

---

<sup>55</sup> Marx, Carlos, El Capital, México, Siglo XXI, 1975, t. I, vol. 3, pág. 917-918

<sup>56</sup> Cfr., Cueva, Agustín, El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo XXI, México, 1979

producción capitalista mediante esta transición que sentaría las bases del país, así como también, definiría los mecanismos productivos adecuados para la realidad que imperaba en el mundo, en donde ya se transitaban los caminos de la industrialización y el aprovechamiento de las fuentes de energía no renovables por ejemplo. Con esto se puede notar que el capitalismo nacional evoluciona según los requerimientos del exterior, colocándose inmediatamente del lado de los países exportadores de materias primas encargados de abastecer los requerimientos de la maquinaria capitalista industrial. Como vemos, nuestro país nace al capitalismo, con la peculiaridad de tener un atraso estructural muy grande, en comparación con el que se había alcanzado en los países capitalistas desarrollados.

## **2) El Proletariado Mexicano**

Después del proceso de independencia, la situación del país se caracterizó, por demostrar una debilidad y una inestabilidad generalizada. Esto trajo consigo, debilidad económica y una situación de desorden generalizado, lo que dificultó las tareas del gobierno y el alcance y presencia del mismo. De ahí que la respuesta a esta deplorable situación del país, se buscara más allá de nuestras fronteras, por medio de la invitación para la inversión del capital extranjero, que de alguna forma haría funcionar el motor de la economía nacional, aunque fuese de forma dependiente al exterior.

Es por ello, de alguna forma comprensible la posición gubernamental ante la inversión extranjera, tratando de lograr la capitalización del país aunque esto, en muchas ocasiones, se hizo a costa de condiciones siempre preferentes a los intereses externos.

“El enorme precio que tuvo que pagar el pueblo mexicano por un relativo auge de la vida económica y la aceleración de la producción capitalista a finales del siglo XIX y principio del XX, fue la de la penetración del capital



monopolista extranjero que le dio el carácter unilateral y deforme de la economía mexicana”<sup>57</sup>.

De ahí que durante el periodo porfirista, por ejemplo, los intereses extranjeros llegaron a controlar el 99.2% de la producción petrolífera del país; 60% de éste en manos de compañías inglesas y el resto en manos de compañías americanas.<sup>58</sup>En este contexto, es que se da el crecimiento en infraestructura ferroviaria, por ejemplo, teniendo como causa principal la necesidad de la movilización y transporte del petróleo, así como por el interés de la construcción de un mercado interno y una industria nacional inexistentes hasta entonces.

Este control de nuestros recursos naturales, se logró bajo el cobijo de una administración gubernamental que desde su consolidación, como tal, estuvo limitada y conto con poco espacio de maniobra ante los intereses de los grandes capitales mundiales, lo que desencadenó por ejemplo, que las clases trabajadoras se vieran afectadas en las condiciones laborales deplorables en las que se desempeñaban, además de que el gobierno del país fuese incapaz de llevar a cabo un control preciso de lo que producían las compañías extranjeras y mucho menos tenía la posibilidad de establecer una carga impositiva que dejara algo en las arcas de la nación.

Evidentemente que el paso hacia el capitalismo habría de costar trabajo, toda vez que el propio gobierno tenía poco tiempo de contar con cierta estabilidad social, por lo que era casi imposible que tuviera el control total de los mecanismos productivos, y mucho menos pensar que fuese posible mediar o subsanar las consecuencias del avance del capital en el país, sobre todo en lo que respecta a las condiciones laborales. Con la actividad del capitalismo mundial en nuestro país, el panorama social dio un vuelco y se transformó para dar cabida a la nueva

---

<sup>57</sup> Vizgunova, I., La situación de la clase obrera en México, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978, pág.16

<sup>58</sup> Ídem

forma de organización de la producción. En paralelo al incipiente desarrollo capitalista, se da la aparición y crecimiento de la clase obrera, misma que prestaba sus servicios principalmente, en las compañías de los capitalistas internacionales anclados en el país.

Con respecto a la línea que se plantea en este texto, se aprecia con claridad que el desarrollo del modo de producción capitalista se cumple, pero con la característica de la dependencia. Existen ya transformaciones en la esfera social debido a la modificación del modo de producción; la movilidad de la gente hacia los nuevos centros fabriles y el crecimiento de la población en las zonas cercanas a esos centros son expresiones de este fenómeno. De igual forma, en este proceso, muchos individuos pasan del campesinado a formar parte del proletariado nacional. Sin embargo, no se consolida totalmente el modo de producción; dado que el capitalismo nacional nace en estrecha dependencia con el exterior debido a que la reproducción del capital se lleva a cabo en la antiguas metrópolis, ya que como hemos visto, el país representaba un paraíso para sus capitales, por la falta de control de los gobernantes y por la nula administración tributaria para con ellos.

En este sentido el régimen porfirista por ejemplo, experimentó los primeros conflictos de clase promovidos por la organización del proletariado, previos al movimiento revolucionario, tienen verificativo dos acontecimientos que por su naturaleza y desenlace son considerados la antesala del mismo: las huelgas de los obreros de Rio Blanco y Cananea.<sup>59</sup> En ellas se aprecia, por primera vez la

---

<sup>59</sup> A principios del siglo XX dos huelgas de extraordinaria importancia, marcaron la historia del origen del movimiento obrero mexicano. Durante la Dictadura Porfirista se prohibió a los trabajadores que formaran organizaciones o iniciaran cualquier revuelta o manifestación para defender sus derechos laborales, castigándose con multas e inclusive prisión, a quienes desobedecieran. No obstante esta prohibición en junio de 1906, en el estado de Sonora, trabajadores de las Minas de Cananea hicieron estallar una huelga por salarios más altos y trato igualitario para trabajadores mexicanos, que en comparación con los empleados norteamericanos padecían discriminación. Varios trabajadores murieron y otros fueron heridos. Pese a esta situación al año siguiente otra importante huelga estalló. En enero de 1907, en la región de Orizaba, en el

organización de los obreros de esas fábricas, los cuales, cada uno en su frente, presionaba por mejores condiciones laborales compartiendo un contrincante en común; los dueños del capital. Dichas movilizaciones eran luchas políticas por alcanzar la inclusión de sus demandas.

Existían en el país, organizaciones obreras que participaban de la política por medio de grupos como el Partido Liberal Mexicano, algunos de ellos tenían una comunión ideológica con personajes como Ricardo Flores Magón. Las exigencias, se referían a la necesidad de establecer un orden y una legalidad en la relación obrero-patronal, sobre todo de las compañías extranjeras que tenían actividad económica en el país. Exigían la intervención del Estado, para garantizar que esa relación fuese justa, sobre todo para la clase obrera, la cual encontraba condiciones que hacían inequitativa dicha relación. La insistencia en las mejoras laborales en ambos casos, buscó el apoyo y mediación del gobierno para lograrlo, pero encontró una barrera infranqueable que impidió encontrarla. En vez de ello, la solución del conflicto encontró cause mediante la represión y el uso de la fuerza pública.

Los intereses de la clase capitalista en este episodio fueron resguardados así, en detrimento de clase obrera nacional que empezaba a organizarse. Esto no fue debido a que ese fuera el papel que el Estado había determinado desempeñar, sino porque en el juego de la inversión extranjera, el papel encomendado por la misma al Estado mexicano fue la de salvaguardar a costa de todo sus intereses. Es decir, el capitalismo mexicano “se desarrollaba bajo la presión del capital extranjero, la industria surgió caótica y espontáneamente, sobre todo en las

---

Estado de Veracruz, trabajadores de las fábricas textiles de Río Blanco, se pusieron en huelga por las malas condiciones de trabajo a que eran sometidos; entre las que se contaban jornadas de 12 horas, salarios sometidos a multas, y control sobre las actividades que realizaban los trabajadores, el resultado fue un importante número de heridos y muertos. A pesar de estos episodios trágicos, las movilizaciones por parte de los trabajadores continuó presentándose. La defensa y lucha por sus derechos laborales básicos no dejó de darse, por mucho tiempo.

regiones próximas a las fuentes de materias primas y de fuerza de trabajo, a las ciudades y vías de comunicación”<sup>60</sup>.

Sin embargo, poco a poco se fue rompiendo el control, poco a poco se fraguaba insospechadamente un nuevo desequilibrio nacional debido a la ya larga estancia del dictador en el poder, a la pérdida de la legitimidad de su gobierno y a las presiones de los sectores sociales afectados por el ejercicio de ese gobierno. La urgente necesidad de un gobierno diferente, que tuviera apego a las clases desprotegidas, y de una reglamentación que diera certeza y seguridad a las mismas, encontrarían más tarde en los caudillos revolucionarios, el apoyo y la esperanza de la transformación de la realidad nacional.

### **3) Factor ideológico nacional**

#### **a) El proceso revolucionario, inicio de la construcción de un proyecto nacional.**

El movimiento revolucionario empezó su lucha en contra del régimen porfirista al negarse el presidente Díaz, a entregar la presidencia y una vez más reelegirse en las elecciones de 1910. Esta situación desató una agitación política importante que llevaría al exilio al propio Díaz en Francia. La explosión social revolucionaria tuvo lugar durante el año de 1910, primeramente bajo el liderazgo de Francisco I. Madero, quien fijó la fecha de la revuelta para el 20 de noviembre de ese año. Apoyado en el Plan de San Luis, Madero desconocía el gobierno de Díaz y él mismo se colocaba como presidente interino con el fin de llamar a unas nuevas elecciones.

Más que un programa social, el Plan de San Luis era un manifiesto político por medio del cual se buscaba impulsar la democracia y la no reelección de Díaz, sin embargo, es durante el proceso revolucionario, que se origina después del Plan,

---

<sup>60</sup> Vizgunova, óp.cit. pag.18

en donde los grandes sectores de la población que se encontraban en situaciones de desigualdad, encuentran los mecanismos necesarios para empujar por medio de la presión a el resarcimiento de estas condiciones. Es por ello que el proceso revolucionario sienta las bases del EBM, porque a través de él, el país encuentra un proyecto nacional y un ideario propio que definió y otorgo una personalidad autentica al Estado mexicano. Encuentra una legitimación y una legalidad propia, basada en la construcción del proyecto de un Estado Nación que vio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el ideal necesario para dar certeza y seguridad a la nación.

La polaridad del país de aquel entonces, distinguía dos sectores en los que el desequilibrio social, la desigualdad y las carencias eran cosa de todos los días: los campesinos y los obreros; eran esa masa de gente que buscaba una posibilidad propia de su clase, una situación de mejora y resolución de viejas deudas del gobierno con ellos. La Revolución misma pasó de ser un movimiento social a un ideario en el cual estas viejas rencillas con el antiguo régimen tenían que ser subsanadas. Es decir, aunque en un principio la motivación primordial del movimiento revolucionario tuvo como objetivo detener la continuidad del gobierno de Díaz, impulsando cambios políticos estructurales, apoyándose en un ideal democrático, con el paso del proceso se diversificaron los fines toda vez que los sectores sociales más afectados, entendieron el proceso revolucionario como el instrumento perfecto para consolidar sus deseos.

La Revolución se convirtió durante el proceso y a la postre del mismo, en el proyecto de nación necesario, para darle cause a la construcción de un Estado que aglutinara los intereses propios de cada sector de la población en el país. Y esto debido a las luchas que llevaron a cabo, en particular los sectores sociales como los campesinos, que tuvieron por ejemplo, en Emiliano Zapata, el caudillo que llevó al terreno de la Revolución una reclamación añeja en cuanto al reparto de las tierras de las cuales habían sido despojados. Es así que el 25 de noviembre

de 1911 Zapata lanzó el Plan de Ayala, documento que se convertiría en su estandarte y en el fiel ejemplo de la ideología de los campesinos morelenses. En él, se exigía la redención de los indígenas y la repartición de los latifundios creados durante el porfiriato. Además el documento postulaba que, en vista de que no se había cumplido con lo que se le había prometido al campesinado, la lucha armada era el único medio para obtener justicia. Las reivindicaciones zapatistas contenidas en el Plan de Ayala, que suponían una reforma agraria radical, habían quedado en el olvido luego de que Madero llegara al poder, por eso, se desconocía a Madero como presidente. La tierra es de quien la trabaja, era la consigna del movimiento revolucionario del sur, y para su caudillo la guerra no terminaba con el derrocamiento del porfirismo, sino con la cristalización del objetivo del pueblo campesino: la devolución de las tierras robadas por los hacendados millonarios.

Esa fue la postura que mantuvo Zapata después del asesinato de Madero, de hecho durante la Convención de Aguascalientes, la consigna de la delegación Zapatista era la inclusión del Plan de Ayala en el resultado de los trabajos de dicha Convención. Toda vez que así, sentían serían tomados en cuenta los intereses de las masas campesinas e incluidas en el proyecto nacional que emergía de la mano de este proceso.

Por su parte, como ya se mencionó, la clase obrera ya había tenido algunos choques durante el régimen porfirista, así que los dos grandes sectores sociales afectados por el régimen porfirista, tuvieron sus respectivas intenciones de lucha y de organización en el afán de superar las condiciones propias de su clase, situación que se extendió durante el proceso revolucionario, donde no solo se mantuvieron estas condiciones, sino que se agudizaron pues el movimiento revolucionario significó un nuevo desequilibrio social, político y económico dados los acontecimientos que se suscitaron durante ese tiempo.

La construcción del nuevo Estado, fue posible sólo cuando se estableció un orden entre los distintos jefes de la revolución fue así como se alcanzó la paz y a través de ella se logró dar sentido a la reconstrucción del país. Haciendo un paréntesis, cabe recordar un conflicto que se suscitó con anterioridad a la Revolución, durante el periodo de la Reforma y el Imperio de Maximiliano, en ese tiempo, la lucha se llevó en el terreno la pugna entre dos grupos políticos contrarios, los liberales y los conservadores; los primeros abogaban por una república mientras que los segundos fueron propulsores del imperio de Maximiliano. Es decir aún existía una pugna por la definición de un país libre no hace mucho tiempo, en cambio durante el proceso revolucionario, la lucha que en un principio era para resolver la política nacional derivó en una lucha de clases, cada una de las cuales precisó el cumplimiento de sus intereses mediante la inclusión de los mismos en el proyecto de nación en ciernes. Esto nos da cuenta de que en este proceso histórico se está consolidando la división clasista en términos de un capitalismo como tal, con base y estructura nacional y sobre todo con un proyecto en ciernes que cristalizaría un Estado Nación como el mencionado en el capítulo anterior<sup>61</sup> que le va bien al modo de producción capitalista.

#### **b) Bases ideológicas del proyecto nacional en ciernes.**

Para 1914, Eulalio Gutiérrez, general de brigada del Ejército Constitucionalista, gobernador y comandante militar del Estado de San Luis Potosí, promulga un decreto de ley en el cual pretende regular las relaciones capital-trabajo mediante el establecimiento de un salario mínimo para los trabajadores obreros y campesinos de ese Estado. Además, estipula la abolición de las tiendas de raya y la herencia de deudas a los familiares de los trabajadores, de igual forma establece un Departamento del Trabajo por medio del cual se resolverían todos los conflictos derivados de las relaciones laborales.

---

<sup>61</sup> Ver apartado 2 del Capítulo I

En 1915, la Casa del Obrero Mundial<sup>62</sup>, fijó su postura en cuanto al carácter y medio de su lucha en relación con el movimiento revolucionario. Por medio de un manifiesto publicado el 20 de febrero de 1915, declaraban su molestia debido a los resultados obtenidos, por la participación de la clase obrera, en la lucha que llevaron en conjunto con los caudillos de la revolución. Argumentaban que no habían podido consolidar las mejoras necesarias para su gremio y que solo habían servido como medio para que los caudillos tuvieran la posibilidad de realizar sus propios intereses. En el mismo documento exponen su deseo de continuar dentro de la Revolución pero a lado de los constitucionalistas, poniéndose a disposición de Venustiano Carranza mediante un pacto celebrado entre la Casa del Obrero Mundial y la Revolución Constitucionalista. Es por medio de este acuerdo que apoyarían al Jefe Máximo de la Revolución, Venustiano Carranza, quien a cambio establecería leyes apropiadas para mejorar las condiciones de los trabajadores. Este es un avance importante para la regularización de situación de la clase obrera, que en ese tiempo, era una preocupación de los constitucionalistas y los jefes revolucionarios, dada la importancia del sector obrero que con el correr del tiempo aumentaba en número y por tanto su organización era más compleja.

Prueba de esto es que, Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo, expidió el 14 de septiembre de 1916, el decreto para la convocación de un Congreso Constituyente, que sería el encargado de reformar la Constitución vigente y elevar a rango constitucional las demandas exigidas durante la Revolución. Es decir, el proyecto de nación se perfilaba incluyente ante las demandas exigidas por la sociedad, por lo que el trabajo del Constituyente que sesionó durante dos meses, no solo sirvió para modificar la Constitución de 1857, sino que a la postre, este trabajo otorgaría a la nación una carta magna nueva acorde a realidad del país.

---

<sup>62</sup>La Casa del Obrero Mundial fue la primera organización sindical nacional de obreros en México, dominó el movimiento obrero de 1912 a 1918.



Por ello el EBM tiene sus orígenes en el movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, toda vez que es a partir de esta gesta que se dan las condiciones sociales, económicas, históricas y políticas necesarias para consolidar su aparición. Y lo es, porque es en base al documento de la Carta Magna, creada durante ese proceso, que se logra la organización; primeramente del propio Estado Mexicano y después la regulación y la línea a seguir en lo referente a las relaciones del ciudadano con el Estado y entre ciudadanos. La parte dogmática de la constitución incluyó desde ese momento, todo el paquete de derechos fundamentales de los ciudadanos, además de los derechos decisivos y las garantías otorgadas a cada uno de los sectores de la población, con lo que se pensaba garantizar el bienestar para las mismas.

Y es en el ejercicio del Constituyente, en donde las distintas facciones lograron no solo la reforma de la Constitución, como hemos visto, sino la creación de una nueva, que para su tiempo fue considerada muy avanzada. En ese Constituyente llegaron al debate asuntos propios de cada sector social involucrado y las discusiones se dieron en torno a distintas posturas con respecto a las exigencias de la realidad social. A pesar de ser el Jefe Máximo de la Revolución<sup>63</sup>, Venustiano Carranza y su grupo, mostraron una actitud conservadora ante las propuestas hechas por el ala progresista y radical del Constituyente, lo que no impidió al final, la inclusión en la Carta Magna de artículos tales como, el 27 o el 123, que refieren temas en relación específica con estos dos sectores siempre combativos.

La Constitución de 1917 significó el punto de partida de una nación mexicana convulsa y en vías de recuperación, y lo fue porque otorgó garantías novedosas, como la de fijar el principio de la propiedad originaria de la nación y el dominio directo de los recursos naturales para la explotación en beneficio del pueblo; estableció por encima de los derechos individuales, postulados de carácter social

---

<sup>63</sup> Título con el que se autodenomino Venustiano Carranza luego de la caída de Victoriano Huerta

y económico y, por primera vez en una carta magna, se reconoció y fijó los derechos de los trabajadores. En esta línea continuaron los acontecimientos, forjándose la estructura del capitalismo nacional, profundizando a su vez las relaciones capitalistas, fortaleciendo el movimiento obrero y el campesino que vieron consagradas sus peticiones en el texto mismo de la Constitución de 1917. Sin embargo en el tránsito de los hechos pocas veces fue posible ver la aplicación real de los artículos constitucionales debido al desorden que aun permeaba en el país.

### **c) La era de las instituciones**

Hasta este momento se destacan, según la línea del análisis metodológico los primeros dos puntos importantes para el nacimiento del EB; en el país existe ya un movimiento obrero sindicalista y por lo tanto el modo de producción capitalista es una realidad, se cumple lo que Agustín Cueva plantea cuando dice que:

“...el modo de producción capitalista solo puede implantarse sobre la base de dos premisas que poseen todas la fuerza de una ley: la constitución de la propiedad capitalista de los medios de producción y la creación de una mano de obra “libre”, es decir, “liberada” de toda propiedad, incluida la de los medios necesarios para su reproducción social (medios de subsistencia).”<sup>64</sup>.

Obviamente esta mano de obra libre son los obreros, que en este momento se están empezando a organizar. A pesar de que la realidad nacional, aun no otorga la paz y la estabilidad necesarias para dar los siguientes pasos, será cuestión de tiempo para que los otros momentos importantes para el desarrollo del EB se cristalicen y por lo tanto se establezca como tal en el país.

Así tenemos que a la muerte de Carranza, destacan los liderazgos revolucionarios de Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles, con ellos se da un paso más en la consolidación del EBM. El primero fue impulsor del convenio signado entre la

---

<sup>64</sup> Cueva, Agustín, El desarrollo del Capitalismo en América Latina, México, Siglo XXI, 1977, pág.66

Casa del Obrero Mundial y el gobierno Constitucionalista, aun bajo la administración de Carranza. Durante su gestión,<sup>65</sup>enfrentó serios problemas, en virtud de que encontraría la economía destruida debido a la quiebra de varios sectores productivos del país, como la minería y la agricultura además de que recibía un país con problemas tales como la destrucción de muchas de las vías férreas, sin olvidar que el gobierno de los Estados Unidos desconocía al suyo. Debido a ello, Obregón se encontró nuevamente en una posición vulnerable ante los Estados Unidos, por lo que primeramente tuvo que negociar la deuda mexicana con los banqueros del extranjero además de ceder en muchas de las peticiones que hacían los Estados Unidos, para ver beneficiados sus intereses.

Después del periodo caudillista, sigue el periodo histórico nacional conocido como el Maximato<sup>66</sup> que va de la muerte de Álvaro Obregón hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas. Este periodo comienza con la administración presidencial de Plutarco Elías Calles<sup>67</sup> la cual estuvo caracterizada por la creación de instituciones importantes en el país, entre las que destacan el Banco de México, pues, hasta esa fecha no existía un organismo de esa naturaleza, capaz de regular y monopolizar la emisión de moneda. También destaca por su importancia y por la temática de este trabajo la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje mediante la cual se resolverían todos los conflictos en la relación obrero-patronal

Es Calles quien tras el asesinato de Álvaro Obregón, expresa públicamente en su último informe de gobierno, el 1 de septiembre de 1928, que la revolución bajo los

---

<sup>65</sup> Del 01 de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924

<sup>66</sup> El Maximato fue un periodo histórico y político dentro del desarrollo de México que va de 1928 a 1934. Este período debe su nombre a Plutarco Elías Calles, quien era conocido como "el Jefe Máximo de la Revolución". Elías Calles sólo fue presidente en el periodo 1924-1928, pero en los seis años siguientes, se sucedieron tres presidentes, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez todos ellos subordinados en menor o mayor medida a los intereses y políticas del ex-presidente quien continuó con el trabajo para controlar y pacificar los últimos levantamientos rebeldes que ponían en riesgo el futuro del Estado mexicano.

<sup>67</sup> Del 01 de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928.

liderazgos caudillistas había llegado su fin, con lo que se daba paso a la era de las instituciones. Este es un momento determinante, dado que a la postre esta nueva orientación pretendida por Calles consagraría el EBM y le daría un distintivo importante que se ha denominado corporativismo.

Mediante esta política de darle paso a las instituciones, este gobernante buscó restituir la paz social, congregó los intereses de las clases sociales en un organismo central como lo fue el Partido Nacional Revolucionario (PNR)<sup>68</sup> y centró todas las acciones del gobierno con la idea de la justicia revolucionaria. Así la Revolución, dejó de ser una lucha armada y se convirtió en el eje central de las políticas gubernamentales, además de ser el símbolo que permeaba el ideario colectivo de la nación mexicana.

Los tres periodos presidenciales que siguieron al Calles también se incluyen en el Maximato, lo comprenden el interinato de Emilio Portes Gil de diciembre de 1928 a febrero de 1930; la presidencia de Pascual Ortiz Rubio de febrero de 1930 a septiembre de 1932; y la etapa como presidente sustituto de Abelardo L. Rodríguez quien terminó el periodo hasta el 30 de noviembre de 1934. Es durante el periodo de Pascual Ortiz Rubio, quien es el primer candidato del PNR, donde se destaca la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931. Con ella empezó a institucionalizarse la relación del sector obrero con el Estado liderado para entonces, ya por Vicente Lombardo Toledano.

---

<sup>68</sup> Este partido nace a partir de una convocatoria hecha por Calles y un círculo cercano de colaboradores quienes tienen la preocupación de la problemática que representa el caudillismo revolucionario. Piensan en este partido como el medio necesario para aglutinar a las organizaciones populares, sindicales, agrarias, aún bajo el dominio de caudillos regionales, y así poder coordinar las actividades políticas de todo el país. Corresponde a Emilio Portes Gil, como uno de los primeros actos de su gobierno, constituir el PNR en calidad de partido oficial. La idea de fundar este partido obedecería a varias razones. Entre todas la de fusionar en un solo partido a la mayoría de los elementos revolucionarios y, además, disciplinar las tendencias de los pequeños organismos regionales, ya que cada uno de ellos creía enarbolar la bandera de la revolución. Su estructura se basaba en partidos regionales y estatales. El comité Directivo del Partido Nacional Revolucionario convocó el 5 de enero de 1929 a la gran convención que se efectuaría en la ciudad de Querétaro, a fin de discutir el programa y estatutos de dicha organización y designar al candidato presidencial.

En marzo de 1933, durante la Segunda Convención Nacional del PNR, se aprueba el Plan Sexenal y la candidatura de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la república, Con este plan se buscaba llevar a cabo políticas sociales y económicas de acuerdo con las necesidades nacionales. Aquí termina el proceso revolucionario y el Maximato, debido a que Lázaro Cárdenas posteriormente eludiría el control político de Elías Calles, expulsándolo del país, en tanto que exigía la renuncia de todos miembros del gabinete que le había impuesto Calles.

El saldo de la Revolución arrojó resultados favorables en lo que se refiere al reparto agrario, que como se ha mencionado, fue uno de los fines que buscaban los caudillos de la revolución y sobre todo los del sector campesino. Por otra parte, el movimiento obrero logró una revolución laboral en la que fue posible institucionalizar, los sindicatos, confederaciones y centrales de trabajadores; desde la Casa del Obrero Mundial, la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM)<sup>69</sup> y la Confederación de Trabajadores de México (CTM)<sup>70</sup>, con lo que tuvieron la posibilidad de luchar por los intereses de propios del gremio.

Es durante el periodo de Lázaro Cárdenas, donde se ubica plenamente el tercer punto importante en lo que se refiere a la consolidación del EB, recordemos que este es, el del factor ideológico en manos de los gobernantes. A partir del Plan Sexenal, que significó el plan de gobierno durante su periodo presidencial se pueden rastrear los cambios en el sentido ideológico de la aplicación de la política nacional. Y aquí se debe resaltar, la importancia que tuvieron en el proceso revolucionario las masas de trabajadores o de campesinos que inclinaron la balanza de la lucha revolucionaria, apoyando a los caudillos de la revolución.

---

<sup>69</sup> La Confederación Regional Obrera Mexicana surge después de concluida la lucha armada tras una serie de conflictos entre los sindicatos de la época. La CROM se fundó en mayo de 1918 y fue heredera de la lucha obrera tras la decadencia de la Casa del Obrero Mundial.

<sup>70</sup> La Confederación de Trabajadores de México nace en 1936, tras una separación con la CROM. Bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, desplazo a la CROM, convirtiéndose en la central obrera más grande de nuestro país. Se consolidó como el sector más grande de la estructura del Partido Revolucionario Institucional junto con el campesino y el popular.

Esa fue la gran importancia que tuvieron durante la Revolución Mexicana, es decir, los caudillos engrosaban sus luchas con los contingentes de los sectores obrero y campesino, pese a que en muchas ocasiones, el fin último era el de acceder al poder con la ayuda de las masas. Pero sucedió mucho que una vez que el caudillo tomaba las riendas del poder, dejaba de lado los intereses de las masas que lo habían ayudado, unas veces por el poder mismo, otras tantas por presiones externas y otras tantas por la brevedad del espacio de maniobra que tuvieron casi todos los jefes de la revolución, sin olvidar que muchas veces eran obligados por la presión del capital extranjero.

Pero con Cárdenas la situación fue distinta, desde antes de llegar a la presidencia, mantenía una estrecha relación y cercanía con el pueblo. Ya sabía de la importancia que habían tenido las masas durante el proceso revolucionario y estaba consciente de que la reforma social de la Revolución no se había logrado, ya que permanecían en las mismas circunstancias los sectores desprotegidos de la sociedad. Esto debido a la incapacidad del propio gobierno, o a la gran injerencia que tenían los gobiernos extranjeros en el mismo y esta era una de las preocupaciones más importantes de Cárdenas al llegar a la presidencia.

En sus apuntes personales expresaba lo siguiente;

“En mis recorridos por distintas partes de la república –decía poco después de empezar su campaña- he encontrado, desgraciadamente divisiones entre los trabajadores, debidas en gran parte, a la circunstancia lamentable de que algunos funcionarios de los Estados no han tenido la inteligencia necesaria para administrar los intereses de sus pueblos y se han convertido en gobernantes de facción”<sup>71</sup>.

De hecho, su propuesta política estaba fundada en dos bastiones ideológicos que para él eran trascendentales; en primer término era el respeto a la voluntad

---

<sup>71</sup> Córdova, Arnaldo, La Política de Masas del Cardenismo, Ediciones Era, México, 1974, pág.56

popular y una inclinación por los procedimientos democráticos; en segundo término el respeto irrestricto hacia la autoridad establecida. Respuestas considerables si las contextualizamos en el tiempo posterior al proceso revolucionario, en donde por una parte, esa voluntad popular no había alcanzado a materializarse y existía siempre latente la posibilidad de la revuelta o desacato sobre todo de las elites militares que circundaban el poder político.

Cárdenas al ser un personaje cercano a la gente, recopiló muchas experiencias estando en gira proselitista por la presidencia, siendo participe de la solución de algunos conflictos entre grupos sociales en localidades diversas. Mantuvo siempre su postura firme de que el gobierno debía colaborar para la superación de las condiciones de las clases sociales excluidas, pero también fue un creyente decidido de que parte de la responsabilidad también recaía en la necesidad de que estas clases sociales se organizaran y trabajaran en comunión buscando siempre el beneficio colectivo.

Jesús Silva Herzog, economista mexicano que posteriormente presidiría el comité del tema petrolero que condujo a la nacionalización del petróleo en el país, manifestaba que “mientras una minoría privilegiada disfruta de los goces, la inmensa mayoría del pueblo recibe jornales mezquinos que ni siquiera le permiten satisfacer sus más apremiantes necesidades”<sup>72</sup>, esto da una idea del porqué de la postura de Cárdenas y de las reflexiones que hacía alrededor de las conquistas sociales de la Revolución.

Cárdenas también exponía en sus apuntes que:

“La situación económica del país; los problemas existentes de uno a otro confín de la Republica; el abandono en que viven numerosos pueblos; la criminal apatía de muchas autoridades y su falta de interés para resolver los problemas fundamentales que planteó la revolución; la actitud de elementos

---

<sup>72</sup> Ibíd., pág. 26

que diciéndose revolucionarios sostienen un criterio conservador; la falta de comprensión de jefes militares que desconocen la finalidad social de nuestra revolución; los grandes intereses creados por individuos que actúan en la política nacional; las concesiones sobre el subsuelo dadas en contra de los intereses del país; y por último los centros de vicio explotados con autorización de funcionarios federales y locales, me hacen comprender que mi labor será ardua, que encontraré fuertes obstáculos oponiéndome a un programa de moralización, de mejoramiento económico de los trabajadores y de reintegración de las reservas del subsuelo. Pero tengo fe en que podre resolver todo esto apoyado en el pueblo y en la confianza que sepa inspirar al país con mis propios actos”<sup>73</sup>.

Con lo que claramente, define su postura y su preocupación, por la ausencia de la resolución de los compromisos que la Revolución había acordado con las masas que habían apoyado el movimiento, con la única intención de que sus peticiones fueran resueltas, por eso como lo explica Arnaldo Córdova,

“...las garantías constitucionales para el trabajo y la probabilidad del mejoramiento gradual de su situación material fueron suficientes para impulsar y mantener la adhesión de los trabajadores al nuevo régimen”<sup>74</sup>.

Es decir, Cárdenas vio en esta situación de inconclusión revolucionaria el espacio necesario para echar a andar el mecanismo de un Estado mexicano con sensibilidad social, en el que las masas fueran el motor que impulsara el desarrollo, y no sólo una herramienta para la consecución de botines políticos. Él, centraba su política en la cercanía con las masas organizadas, y en el poder y determinación de las mismas para llevar a buen fin el ideario de la revolución.

El primer ensayo de este cometido lo llevó a cabo durante su gestión como Gobernador del Estado de Michoacán, en donde empezó la carrera y el trabajo

---

<sup>73</sup> Cárdenas, Lázaro, Apuntes 1913-1940, t.I., en Obras, UNAM, México, 1972, pág. 308

<sup>74</sup> Córdova, óp. cit., pag.15



que lo llevaría a la presidencia de la República, apoyado siempre por su perfil de gobernante cercano al pueblo, quien le brindaba su confianza en las políticas que llevaba a cabo. Cárdenas sabía de la importancia de la organización de las clases sociales, y de la fuerza que representaba el ordenamiento de las masas encausadas hacia el desarrollo del país. Y en ese sentido expresaba su descontento debido a que

“Los conservadores de México [...]-, enemigos del programa social de la Revolución, quisieran en la política de gobierno la democracia que se practica en los estados capitalistas; es decir, libertad para sus intereses e imposición de su criterio; quisieran que se relegara a los trabajadores a una situación individualista, porque saben que la organización acabara con sus privilegios. Por esto le temen y le combaten; pero si los trabajadores usan inteligentemente su propia fuerza logran pronto una mejor distribución de la riqueza pública y privada”<sup>75</sup>

Así que una de las acciones destacables en su gestión como gobernador tiene lugar en enero de 1929, en donde convoca a todos los dirigentes obreros y campesinos de aquel estado en la ciudad de Pátzcuaro, instándolos a agruparse en una sola organización. Esa asamblea dio origen a la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, que fue el comienzo de un proceso largo de unificación de las masas del estado, poniendo así los cimientos de las siguientes transformaciones que pretendía llevar a cabo. Expresando que era preciso que el Estado asumiera una “actitud dinámica y consciente, proveyendo lo necesario para la justa encauzación(sic) de las masas proletarias, señalando trayectorias para que el desarrollo de la lucha de clases sea firme y progresista”<sup>76</sup>.

Así que luego de la creación de La Confederación, desde su gobierno se echaron a andar programas que reforzaran la reforma agraria, combatieran el fanatismo

---

<sup>75</sup> Cárdenas, óp. cit., pág.334

<sup>76</sup> Córdova, Arnaldo, óp. cit., pág.29

religioso y el alcoholismo, en tanto resolvía que la administración de la educación correspondía al Estado, quien desde ese momento se convirtió en el líder de las masas por medio de la organización que promovía.

“La Revolución había sugerido con la mayor claridad la conversión de la adhesión de las masas al nuevo régimen de las reformas sociales, en motor de las transformaciones económicas que ella planteaba”<sup>77</sup>. Este es un punto determinante en la línea de este trabajo, porque confluyen varios factores importantes, por una parte; la preocupación desde el gobierno de las condiciones desiguales de los sectores excluidos; la idea institucional de que el ideario revolucionario debía llegar a su total aplicación en consecuencia de las condiciones de las clases bajas; y sobre todo que este ideario revolucionario y beneficio común tendrían aplicación si existía una organización de las masas y un control en el timón del proceso en manos del propio Estado.

Así que como lo dice el propio Córdova, “Solo el Estado podía asegurar que desaparecieran los antiguos privilegios y solo él podía rescatar para la nación las riquezas naturales en manos de los extranjeros”<sup>78</sup> y este es el espíritu mismo de lo que al llegar a la postulación para la candidatura presidencial Cárdenas nombrara Plan Sexenal presentándolo como el programa de su gobierno en la Segunda Convención Nacional del PNR en 1933.

“En la política –expresaba el dirigente michoacano- tendremos como norma el Plan Sexenal aprobado por la Convención Nacional de Querétaro. Su programa es el producto de las necesidades sociales que ha hecho sentir el mismo pueblo y tendrá que activarse en el próximo periodo constitucional. Pero para Cumplir con este programa en el que están considerados: impulsar la educación del pueblo; explotar las riquezas naturales por nuestros nacionales mismos; elevar el poder adquisitivo de los obreros; la distribución

---

<sup>77</sup> Córdova, Arnaldo, óp. cit., pág.16

<sup>78</sup> Córdova, Arnaldo, óp. cit., pág.18

de las tierras a los pueblos que carecen de ellas; y desarrollar la industria del país por medio de la organización cooperativa de los trabajadores; es indispensable que los pueblos se organicen para que las mismas organizaciones sean el más firme sostén de sus propios intereses”<sup>79</sup>

Añadiendo más adelante que era “muy difícil realizar los postulados del Plan Sexenal si no cuento con la cooperación de las masas obreras y campesinas organizadas, disciplinadas y unificadas”<sup>80</sup>.

Claro el propósito, sólo era cosa de tiempo para que se lograra el mecanismo de organización y trabajo con las masas. Por un lado Cárdenas comprende que los intereses extranjeros habían desvirtuado el programa de la Revolución, dejándolo bajo la custodia de gobiernos de facción, que en lo posible interrumpieron la organización de las masas, evitando así la posibilidad de éstas de constituirse como un frente poderoso capaz de imponer sus demandas.

Por otro lado, entiende que los gobiernos que le anteceden no han logrado llevar a cabo el programa de la Revolución, en primer lugar por el desorden y la multiplicidad de liderazgos regionales que están lejos de la organización estatal, y que por lo tanto no representan para ésta, un bastión de poder y de organización; y segundo, porque la organización de las masas había estado supeditada a intereses personales, caudillistas, no ya a un programa nacional verificativo en toda la extensión del territorio, que lograra echar a andar los mecanismos de desarrollo que el país necesitaba.

El Plan Sexenal aparece, ya con Cárdenas en el gobierno, como el programa homogeneizador de las metas de la nación, en compresión de todas las exigencias de los sectores populares y en congruencia con un fin beneficioso para las masas. Incluyente de todos los liderazgos regionales, como lo fue en su

---

<sup>79</sup> Córdova, Arnaldo, óp. cit., pág.65

<sup>80</sup> Córdova, Arnaldo, óp. cit., pág.66

momento la Confederación Revolucionaria Michoacana del Trabajo, pero esta vez dentro de la estructura del PNR, mediante el cual fue posible conjuntar esos liderazgos bajo la tutela de Estado; que desde entonces se caracterizó por ser un agente activo de la regulación de la vida económica nacional, buscando una distribución más equitativa y una regulación protectora de los intereses de la nación; justificando así su existencia y alcanzando la legitimidad mediante el cumplimiento de los compromisos sociales de la Revolución.

Dentro del Plan Sexenal destacan en cuanto al petróleo, la intervención para equilibrar la industria petrolera, estimulando el desarrollo de las empresas nacionales y creando un organismo de apoyo y regulación, que a la postre daría como resultado la expropiación del petróleo. En materia económica se plantea una política nacionalista en la cual se protege a la burguesía nacional del imperialismo, vigilando las relaciones comerciales, predominando el interés nacional; es decir, un modelo industrializador nacionalista y protector. El Plan Sexenal también establecía, que el motor de la producción agraria debía ser el ejido y reiteró la necesidad de apoyos al sector mediante créditos e infraestructura. Dar tierra al campesino por la vía ejidal significaba organizarlo, se trataba de hacer irreversible el cambio de estructura en el campo mexicano; hasta nuestros días Cárdenas es el presidente que más tierras otorgó.

Se cristaliza entonces esta nueva personalidad del Estado mexicano, que había dejado su fase oligárquica que lo había caracterizado durante el periodo porfirista y que dio origen al movimiento revolucionario de 1910, para consolidarse como un Estado interventor que legitimaba su existencia en los programas sociales que llevaba a cabo contando con el apoyo de las masas organizadas. Este, es ya un paso importante en la construcción del EBM, porque a todas luces está declarada la intervención estatal en la esfera económica además de que en el marco legal se establecieron ya los derechos de los trabajadores como derechos fundamentales del ciudadano mexicano. La forma; la organización de las masas y el

aglutinamiento de las mismas en centrales obreras y campesinas; es decir la política de masas; el fin, el uso de la política de masas como moneda de cambio para la consolidación de un único liderazgo político nacional que diera control y sustituyera los liderazgos caudillistas propios del movimiento revolucionario.

#### **d) El carácter corporativo del Estado Mexicano**

En este punto conviene hacer una pausa, para exponer de manera breve el fenómeno que tuvo lugar luego de la organización de las masas en torno a la PNR y es lo que con el tiempo se le denominó corporativismo<sup>81</sup>. Esta concentración de los liderazgos regionales bajo las recientemente creadas centrales obreras y campesinas, que buscaban un control político nacional, bajo la tutela del partido en comento, con el tiempo, derivó en un control corporativo de la sociedad, que no sólo determinó la realización irreductible de los compromisos plenos de la Revolución con las clases desprotegidas, sino que definió la eficacia del Estado como rector de la vida económica y social de México.

La transformación del PNR a Partido de la Revolución Mexicana (PRM)<sup>82</sup>, es un momento singular de éste fenómeno, ya que como manifiesta Arnaldo Córdova,

---

<sup>81</sup> La debilidad del Estado mexicano posrevolucionario le impidió por mucho tiempo avanzar en el camino de las reformas sociales, por esta razón en el sexenio 1934 – 1940, se dio de manera acelerada un proceso dirigido por el Estado, tendiente a llevar a cabo la organización de la sociedad a través de sindicatos, ligas, confederaciones, asociaciones, etc. Este esfuerzo conducido desde arriba, tenía el doble propósito de fortalecer a las organizaciones de trabajadores y campesinos en la lucha por lograr sus reivindicaciones y por otro lado fortalecer al propio Estado. Las acciones llevadas en este sentido por el General Lázaro Cárdenas, entonces Presidente de la República, trajeron como resultado que la organización política de México se sustentara a partir de ese momento en tres elementos básicos: la presidencia, el partido de Estado, y una estructura social corporativa; elementos que hasta hace muy poco tiempo era posible observar en la política mexicana.

<sup>82</sup> El Partido de la Revolución Mexicana fue creado por Lázaro Cárdenas del Río el 30 de marzo de 1938, como una de las últimas medidas para desmontar el aparato político creado por Plutarco Elías Calles en el contexto del Maximato. Cárdenas eliminó la estructura basada en partidos regionales y estatales del antiguo Partido Nacional Revolucionario creado por Calles y la substituyó por una de carácter corporativo o corporativista en la que se esperaba que los intereses de los ciudadanos fueran representados y transmitidos por los así llamados sectores. Los sectores del PRM fueron cuatro: obrero, campesino, popular y militar.

“El PNR había sido concebido como una unión destinada a fundir en un solo organismo político los múltiples y minúsculos grupos de revolucionarios que integraban y dispersaban las fuerzas de la Revolución”<sup>83</sup>, mientras que el PRM,

“...no sólo era un formidable instrumento destinado a hacer política de masas y no de individuos, sino que, además, no estaba concebido como partido de individuos, en el que la afiliación personal constituye el acto fundacional del mismo. El PRM nacía como partido de organizaciones de masas, al que estas mismas organizaciones de masas daban vida y de las cuales debía ser, a la vez, un coordinador, un servidor y la expresión de su unidad política en torno al programa de la Revolución”<sup>84</sup>

Es decir, la política nacional dejó de ser una política individualista, para convertirse en una nueva organización de carácter estamental, en donde los miembros de la sociedad eran integrantes del partido por su pertenencia a uno de los sectores productivos de la nación y no como individuos o ciudadanos. Es decir, la militancia y participación política estaba definida por la permanencia al interior de alguna de las centrales obreras y campesinas, que se consolidaron como el instrumento político necesario para encauzar las demandas propias de cada sector. Esto es lo que con el tiempo se denominó corporativismo, y en nuestro país coincide con el momento cuando el PNR se transformó en PRM, identificándose con las acciones populistas que solo atendieron a la legitimación del régimen que con el tiempo se transformó en autoritario, debido a que se llevaron a cabo acciones que dieron lugar a clientelismos al convertir los distintos intereses de las clases en instrumentos de subordinación, control y dominación.

Tal vez esta necesidad de control y dominación se debió a la contradicción implícita que había en el Estado mexicano, en la que por una parte ofrecía

---

<sup>83</sup> Córdova, Arnaldo, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, Serie Popular Era, México, 1979, pag.17

<sup>84</sup> *Ibíd.*, pág.18

garantías sociales a las masas y por otra parte ofrecía y mantenía el régimen económico que originaba las desigualdades que serían resueltas por esas garantías; por lo que como dice Córdova,

“...la eficacia del Estado como rector de la vida económica y social en México siempre ha estado en relación directa con la eficacia o el deterioro de su política de masas o, dicho de otra manera, con el control ascendente del Estado sobre y en el seno de las amplias capas de la población trabajadora de las ciudades y el campo”<sup>85</sup>

De ahí que,

“...cada etapa del desarrollo económico y político de México aparece profundamente marcado por una forma específica de control y manipulación de las masas. Las reformas cardenistas, por ejemplo, que dieron lugar a las más brillantes realizaciones logradas por el Estado mexicano en el terreno de la economía y de la política, se apoyaron siempre en la adhesión y el consenso de los trabajadores rurales y urbanos”<sup>86</sup>.

Es decir, el Cardenismo tuvo la suerte de contar con el apoyo de movimiento obrero organizado hasta el último momento, pero mediante esta alianza Cárdenas supo imponer las condiciones de dominación institucional de los trabajadores por medio del Estado.

La relación del Estado con el movimiento obrero a pesar de ello, estuvo llena de altibajos, el propio Vicente Lombardo Toledano, líder de la CTM entre 1936 y 1940 hacia un análisis completo<sup>87</sup> de la verdadera significación del Plan Sexenal y llegaba a conclusiones importantes; primero, que el Plan Sexenal del gobierno era un plan mal formulado y de tendencias fascistas; segundo, advertía que el mismo

---

<sup>85</sup> *Ibíd.* pág. 9

<sup>86</sup> *Ibíd.* pág. 10

<sup>87</sup> Vid, Vizgunova, I., *La situación de la clase obrera en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978

Plan intensificaba el imperialismo norteamericano en México y los países de la región; tal vez debido a la contradicción del Estado mexicano que se mencionó con anterioridad, o tal vez a que la postura combativa original de los sindicatos tenía por línea general, la oposición a la reproducción del modo de producción capitalista y la liberación de la clase obrera de la opresión de la burguesía.

Es decir, como clase organizada, el movimiento obrero originalmente comprendía que su lucha era motivada por la conciencia propia de su clase, como método de combate para el equilibrio de las relaciones obrero-patronales; luchas que se pensaron al margen de toda posibilidad de institucionalización de su movimiento y sobre todo de aceptar toda injerencia de Estado en la definición de las metas de su movimiento.

Con el modelo de dominación corporativa, el movimiento obrero había obtenido triunfos en garantías de bienestar social, y de superación de sus condiciones de clase; pero a cambio había cedido el poder político y su autonomía. Se había convertido en instrumento político, en donde las masas de obreros debían alinearse con la organización estatal corporativa, la cual mantenía tranquilo al sector, mediante el otorgamiento de lugares para los líderes sindicales obreros, dentro del Poder Legislativo, por ejemplo. Estas prebendas se otorgaban a cambio de suavizar las dirigencias sindicales para convertirlas en clientelas al interior del Estado, con lo que el movimiento obrero se convirtió en una parte fundamental de la estructura del PRM y no en una institución independiente orientada solamente a la protección de los intereses de la clase que representaba.

Esta situación desvirtuó el carácter revolucionario que caracterizó al movimiento obrero mexicano desde sus orígenes; convirtiéndolo en un movimiento reaccionario dada su colocación en el interior de la estructura del partido y del Estado mismo, rechazando toda iniciativa de un sindicalismo independiente y fuera de la estructura corporativa, que buscara mediante una línea paralela



enarbolar una lucha obrera propia y distinta de la línea oficial. Estar en contra del sindicato oficial significaba atentar contra el orden y enfrentar la fuerza del Estado.

#### **e) El modelo Keynesiano en México**

Resta solamente hacer mención del último motivo originario del EBM, que es el que tiene que ver con el cambio en la interpretación del funcionamiento de la economía ligado, como ya se mencionó, a la revolución de la política económica keynesiana que justificó la intervención del Estado en la consecución, y reparo de los desórdenes económicos creados por el modo de producción capitalista.

Este proceso lo podemos encontrar en nuestro país con el modelo de sustitución de importaciones (SI), que estuvo vigente desde 1940 hasta 1982. Existen tres grandes periodos de este proceso con diferencias entre sí y sus características generales son las siguientes: el de 1935-1956, es un periodo de crecimiento con inflación; el de 1956-1970, definido como desarrollo estabilizador, con acelerado crecimiento del producto industrial, estabilidad cambiaria y lento crecimiento de precios y salarios; y por último el de 1970-1982, conocido como desarrollo compartido caracterizado por una gran inflación, caída de la tasa de crecimiento real de producto, crisis estructural del patrón de desarrollo, lo que genera recesión, crisis y agotamiento, siendo esto la causa de la finalización del modelo económico tras iniciar la administración de Miguel de la Madrid.

Dentro de la administración cardenista, los objetivos básicos en la política económica fueron lograr la independencia de la economía nacional y el equilibrio de las clases sociales. Las diferentes políticas económicas que adoptó tenían en común la iniciativa e intervención del gobierno, trató de que avanzaran las clases trabajadoras, aumentando la productividad y promoviendo una mejor distribución de las utilidades generadas, mediante el combate a la forma capitalista de distribución y con el apoyo a la formación de cooperativas. Durante su sexenio Cárdenas, dio un gran impulso para la creación de nuevas empresas cuidando los

intereses nacionales, acordó diferentes medidas para proteger la industria nacional, apoyó la compra de nuevas maquinarias que eran necesarias para el desarrollo. En este sentido, en 1939 da a conocer un decreto mediante el cual, perdona los principales impuestos por cinco años a las nuevas empresas que desarrollaban alguna actividad, estos eran por ejemplo, los impuestos para traer la maquinaria necesaria, las materia primas, el impuesto sobre la renta, etc. Por otra parte, a los extranjeros se les estableció un impuesto sobre las exportaciones de materia prima como lo son el petróleo, la minería y los recursos naturales. Para impulsar el desarrollo económico, Cárdenas, creó una red de bancos al tiempo que fortalecía el Banco de México colocándolo como el banco del gobierno. También hizo énfasis en el control de las exportaciones de oro y plata, concentrando una reserva nacional, así como teniendo una gran regulación de las divisas extranjeras.

El deterioro repentino de la economía en 1938 fue resultado directo de la crisis petrolera. La expropiación petrolera de ese año, no sólo afectó a las exportaciones de combustibles sino que, arrastró tras de sí también las ventas de minerales y detuvo las inversiones del sector privado de la economía. La actividad agropecuaria, la exportación de minerales y petróleo, se vieron sometidos a una dura prueba. El Estado asumió nuevas funciones rectoras, involucrado directamente en la producción y creación de infraestructura. Este periodo se considera como nacionalista con independencia del exterior.

A partir del periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho, se inaugura un nuevo modelo económico denominado Modelo Industrializador Sustitutivo de Importaciones (MISI), experimentando una etapa económica denominada el Milagro Mexicano<sup>88</sup>. Es en este periodo sexenal en donde se ponen las bases para

---

<sup>88</sup> A partir de 1940 México inició una etapa llamada el milagro mexicano, ésta, se caracterizó por ser de un crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna e industrializada. De 1940 a 1956 se da en México un período de crecimiento hacia afuera, basado en el dinamismo del sector primario. Esta política puede definirse como crecimiento sin desarrollo,

el modelo que tendría vigencia hasta 1982 y que está caracterizado por la intención gubernamental de promover la industrialización nacional mediante la protección del mercado interno por medio de la sustitución de las importaciones. Consumir lo que el país producía, era la iniciativa del gobierno, por medio de la cual se lograría la construcción de la industria nacional independiente del exterior, con lo que se buscaba poder tener la oportunidad de competir internacionalmente.

En este sexenio en particular, destacan la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1942, de empresas como Altos Hornos de México en 1942, Cobre de México en 1943 y la reorganización de Nacional Financiera (NAFIN) con el fin de apoyar mediante créditos el proceso industrializador.

En este periodo, por medio de la personalidad estatal fue posible lograr un mejor control social, ya que el Estado jugó el papel de mediador y árbitro entre trabajadores y empresarios a fin de hacer posible la acumulación de capital pero con una mejor distribución de la riqueza. La política de unidad nacional de Ávila Camacho y el relevo de Lombardo Toledano por Fidel Velásquez al frente de la CTM, significó la sumisión de todo partidismo o sectarismo a los intereses superiores de la nación, el cambio ideológico de la CTM, que abandonaba su lema

---

ya que el número de industrias del país aumentó, pero sin la base sólida que es la libre competencia, que le permitiera desarrollarse económicamente. Entre 1940 y 1945, el PIB creció a un ritmo de 7.3 por ciento, índice nunca antes alcanzado en la etapa postrevolucionaria. Entre 1947 y 1952 alcanzó un promedio anual del 5.7%, con un gran crecimiento en la producción de la energía eléctrica y el petróleo y también de la industria manufacturera y de construcción. De 1956 a 1970 la economía mexicana gira ciento ochenta grados, creciendo hacia adentro, vía la sustitución de importaciones; es decir, México debía producir lo que consumía. La economía mexicana estuvo basada en el dinamismo del sector industrial, contrayendo la estabilidad de precios y ajustándose a los problemas productivos y financieros por los que pasó el país. El crecimiento industrial en el período 1940 -1970 mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque basado en un mercado cautivo que le proporcionaba la política proteccionista diseñada por el Estado, situación que trajo como consecuencia el desarrollo de empresas sin competitividad con el exterior, que les impidió consolidarse a través de la exportación hacia mercados extranjeros; condición que impediría la creación de una verdadera industrialización moderna e independiente que contribuyera el desarrollo social del México posrevolucionario, lo que a la postre desencadenaría las crisis de las últimas décadas del siglo XX.

de lucha de clases para sustituirlo por otro de colaboración con el capitalismo nacionalista, es una muestra de ello.

El gobierno regula claramente los mercados, estableciendo la legislación y las instituciones encargadas de vigilar y de sancionar sus actividades. En esta línea, el 12 de agosto de 1938 se crea el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias con la finalidad de enfrentar la especulación y las alzas de precios derivadas de las malas cosechas y de la devaluación de la moneda. En 1949 el gobierno de Miguel Alemán decide crear la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA), como una sociedad anónima encargada de regular el comercio interior y exterior de productos básicos y de combatir la especulación. También se crean organismos que serían predecesores de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), encargada de proveer a obreros y a campesinos de productos básicos a precios subsidiados.

Durante los dos siguientes sexenios, el de Miguel Alemán Valdez y el de Adolfo Ruiz Cortines, se incrementaron las obras de infraestructura con la construcción de numerosos caminos y puentes, se le dio un importante impulso a empresas privadas, nacionales y extranjeras y se otorgaron numerosos créditos públicos además de que hubo disminución de impuestos y hasta exención para fomentar la inversión. Se mantuvo la política proteccionista mediante el aumento de los aranceles a las importaciones y el otorgamiento de subsidios a productos de consumo básico. Los regímenes presidenciales de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán Valdés proporcionaron los medios para alentar el crecimiento económico, la consolidación del mercado interno y la inserción de México en la economía mundial.

Los dos siguientes periodos sexenales, el de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se encuentran dentro de la segunda etapa del modelo sustitutivo de importaciones en la cual se mantienen las políticas económicas previas en el país. Se le denominó como Desarrollo Estabilizador, tenía por objeto tratar de reducir la

inflación y hacerse de tecnología de punta para maximizar el desarrollo industrial. Esta etapa se caracterizó por el endeudamiento con el exterior para financiar el gasto público, así como por detener los aumentos salariales. Los resultados no fueron del todo mal, ya que siguió el crecimiento sostenido y una inflación menor al 5%. Además poseía una estabilidad cambiaria con la misma política comercial anterior que era; la protección arancelaria, subsidios, exenciones de impuestos, control oficial de las organizaciones obreras, etc. El objetivo era incrementar la productividad y lograr competir internacionalmente al disponer de mayor tecnología. Durante el periodo del desarrollo con estabilidad, la actividad petrolera se convertiría en uno de los proyectos más importante para el desarrollo industrial del país.

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970–1976), se hicieron fuertes críticas al Modelo del Desarrollo Estabilizador y se planteó el Modelo del Desarrollo Compartido. Los objetivos de este modelo, se basaron en tratar de satisfacer las demandas de los trabajadores, siempre y cuando no afectaran los intereses financieros de las empresas establecidas. Durante este sexenio, la crisis se fue haciendo más notoria, debido a los déficits económicos que se venían arrastrando de administraciones pasadas, los altos niveles de gasto público, la excesiva oferta monetaria, el endeudamiento externo y las balanzas de pagos negativas, crearon una de las peores crisis de la historia de México.

Para este periodo, creció en gran medida la inflación debido los elevados precios del petróleo que para entonces se importaba, las industrias se paralizaron al no recibir apoyos, el desempleo aumentó, se devaluó el peso y se adquirieron empresas en quiebra, todo esto vía deuda externa. En el comercio internacional las importaciones superaron a las exportaciones de alimentos, situación originada por el mal desarrollo del sector agropecuario y la creciente población, había fuga de capitales y se exageró en la emisión monetaria.

Más tarde durante el gobierno de López Portillo, se da un “boom” en la industria petrolera, esto debido a la alza de los precios establecidos por la OPEP, que superarían las expectativas económicas del país. Se comienza a experimentar la recuperación económica por medio de las exportaciones del petróleo. Dada la confianza que generó esta etapa, se establecen políticas de un mayor gasto público y mayor emisión de dinero, esto creó altos niveles de inflación dando como resultado una gran pérdida de competitividad de las industrias locales en el extranjero. También trajo consigo, una gran disminución de las exportaciones debido a una recesión mundial que obligó a varios países a adoptar políticas restrictivas. Es entonces cuando las políticas proteccionistas que se estaban llevando a cabo, profundizaron el déficit en la balanza comercial, por lo que fue necesario ocupar un nuevo modelo económico que contrarrestara los efectos generados.

El crecimiento industrial en el periodo de 1940 a 1982 mantuvo un incremento importante, aunque fundamentado en un mercado frágil debido a la política proteccionista establecida por el gobierno. Esta situación trajo como consecuencia, el desarrollo de empresas ineficaces, sin ventajas competitivas con el exterior, lo que originó desventajas en los mercados extranjeros; condición que impidió la creación de una verdadera industrialización moderna e independiente que contribuyera al desarrollo social del México postrevolucionario.

En resumen, el largo proceso de industrialización por sustitución de importaciones seguido por México comprende las siguientes etapas:

- Primera etapa, que va de 1940 a 1958, se sustituyen principalmente bienes de consumo no duradero y se importan bienes intermedios de origen industrial y bienes de capital. Las divisas para financiar tales importaciones se obtuvieron mediante las exportaciones agrícolas gracias a la modernización del sector y a las políticas agropecuarias implementadas durante el cardenismo.
- Segunda etapa, que va de 1958 a 1970, se profundiza la producción de bienes intermedios y de consumo duradero, las divisas para importar los bienes de capital que el proceso demandaba se obtuvieron mediante préstamos del exterior y de la inversión extranjera directa.
- Tercera etapa, que va de 1970 a 1982, se tratan de producir internamente algunos bienes de capital, sobre todo aquellos ligados a las industrias petrolera y eléctrica. Las divisas necesarias provinieron de las exportaciones petroleras y de los créditos del exterior. Esta última etapa es en donde se manifiesta la crisis y la ruptura del modelo dando origen a la transición hacia el Estado Neoliberal que para el siguiente sexenio modificaría profundamente lo procesos de producción económica en el país.

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en [www.economia.unam.mx](http://www.economia.unam.mx) el 10 de diciembre del 2012

Y en cada una de estas etapas es destacable que el sistema económico se caracterizó por ser; productor y proveedor de bienes básicos, sobre todo de petróleo y electricidad, gracias a la expropiación y nacionalización de las industrias respectivas en diferentes momentos: la industria petrolera el 18 de marzo de 1938 y la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960.

Destaca también, por su importancia, la creación de Banca de Desarrollo ya que, debido a la falta de mercados financieros desarrollados, el gobierno se vio en la

necesidad de asumir el papel de intermediario financiero. Es por eso que, durante el Maximato y el Cardenismo se crearon el Banco Nacional de Crédito Ejidal, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, más tarde se crearían los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), entre otras instituciones de banca estatal de fomento.

#### **4) El Instituto Mexicano del Seguro Social en el marco del Estado Benefactor**

Los sistemas sanitarios han existido en el país con antelación a la aparición del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Después de 1920, los servicios sanitarios eran de origen gubernamental, pero tenían distintos ámbitos de acción y ubicación; no había un control general sino que existían programas centrales, estatales, territoriales y municipales; todos ellos funcionando de manera desarticulada. Después de 1934, aparecen sistemas sanitarios centralizados como los Servicios Coordinados de Salud Pública, estos tenían injerencia en todo el país a través de la Secretaria de Salubridad y Asistencia, que para entonces, era el organismo federal encargado de la salud, sin embargo la seguridad social no estaba aún bien definida

Por eso es preciso ubicarnos en el contexto del marco teórico e histórico referidos en el presente texto, para poder analizar los mecanismos de seguridad Social y a su vez el caso en particular del IMSS que es fundamental para el presente trabajo. Destacamos dos momentos importantes en el accionar del mencionado instituto, toda vez que pueden ser fácilmente distinguibles en cuanto la relación mantenida entre éste y el Estado.

Así tenemos que el IMSS, tuvo un papel preponderante durante el tiempo en donde el Estado mexicano tuvo su personalidad benefactora; siendo éste la piedra angular y la columna vertebral de las políticas sociales y de la seguridad social en nuestro país. El instituto, fue el medio en donde convergieron los tres



actores involucrados en los procesos productivos, fue mediante el seguro social y su esquema de aportaciones que fue posible entregar la parte de la responsabilidad social que le correspondía a cada cual. Al empresario se le establecieron las cuotas patronales, a los trabajadores una aportación y al Estado una última. Es decir, las aportaciones de carácter tripartita, hicieron funcionar el esquema de seguridad social ofrecido por el IMSS, en el marco de la regulación estatal del mercado productivo, mediante la solidaridad social característica de la seguridad social en este contexto.

Este esquema, fue una garantía de protección del trabajo y de la mano de obra ante los riesgos inherentes a cualquier actividad laboral. La seguridad social ofrecida por el IMSS, se convirtió en un requisito indispensable fijado a la clase empresarial en cada una de las relaciones laborales establecidas con los trabajadores, fue una garantía y derecho exigido en cualquier convenio contractual, en el cual tenían parte las dos grandes clases sociales. Un apéndice inherente del trabajo, como derecho de cualquier ciudadano mexicano.

Dos referencias temporales pueden servirnos en la exposición de este texto, la primera que data de 1943, año de la fundación del IMSS y que termina en 1995 con el decreto de la Nueva Ley del Seguro Social. El segundo periodo va desde la publicación de la Nueva Ley hasta nuestros días, por lo que es fácil distinguir el camino que toman todas y cada una de las modificaciones o reformas que ha sufrido el aparato jurídico sustentante de la seguridad social en nuestro país dependiendo de la personalidad del Estado. El primer periodo corresponde a la hegemonía del Estado Benefactor y de él nos ocuparemos en este espacio. El segundo corresponde a la hegemonía del Estado Neoliberal y lo abordaremos en el último capítulo

Durante el primer periodo evidentemente se da la construcción del sistema de seguridad social en nuestro país, poniendo las bases jurídicas que consolidaron el marco institucional y definieron el ejercicio propio de las mismas, resaltando que

en este primer momento la seguridad social tiene una característica netamente centralista. Mientras que en el segundo periodo, se experimentaron las reformas necesarias para llevar la seguridad social a la modernidad, conciliando su accionar con las disposiciones del mercado, sometiendo su estructura a las disposiciones que en la materia llevan a cabo las centrales económicas internacionales. Este último periodo se caracteriza por la descentralización.

Podemos distinguir que en el primer periodo antes referido, el sustento legal del seguro social y del IMSS emana originalmente del texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en el Artículo 123 fracción XIV a la letra dice:

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.<sup>89</sup>

Más adelante, en el mismo artículo en su fracción XXIX, se agrega en este sentido que:

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno

---

<sup>89</sup>Consultado en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>, el día 20 de diciembre del 2012. Este texto corresponde al original de la Constitución de 1917 publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de Febrero de 1917. Se hace referencia al documento original dado que como hemos visto es a partir de esta Constitución en donde se establece dogmáticamente la seguridad social en nuestro país. En adelante las menciones hechas a la carta magna tendrán referencia en este mismo sitio, salvo que se indique lo contrario, dado las reformas, enmiendas y cambios que ha sufrido a lo largo de la historia

Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Ésta misma fracción, en el texto original vigente se encuentra de la siguiente forma:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.<sup>90</sup>

Como hemos visto con anterioridad, la CPEUM de 1917 es una Constitución caracterizada por su gran contenido social, que para su tiempo le valió ser considerada la más adelantada a nivel mundial en ese sentido. Hay que recordar que el documento magno, intentó abrazar y dar cabida a todos y cada uno de los sectores en pugna luego del proceso revolucionario mexicano de 1910, por lo que significó un verdadero proyecto de nación de carácter liberal, democrático y social.

Al llevarse a cabo las discusiones en el congreso de Aguascalientes, evento del cual tiene origen este documento, una discusión muy profunda fue la que se refiere a la relación capital-trabajo, discusión de la cual se desprende el Artículo 123, referente al trabajo y a la previsión social, en el que se establecen los límites y mecanismos de la relación obrero-patronal y además se incluye la seguridad social como una obligación patronal ordenada jurídicamente desde la constitución. Es decir, desde ese momento la seguridad social se convirtió en un derecho constitucional de los trabajadores y en una obligación constitucional del empresario. Cabe señalar que la CPEUM fue la primera carta magna en el orbe en incluir a la seguridad social en el paquete de derechos del ciudadano.

---

<sup>90</sup> Consultado en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> el 20 de diciembre del 2012

El trabajo de construcción de la seguridad social en nuestro país tuvo su impulso original la CPEUM, lo que no significa que haya llegado a un punto culminante, en este camino existieron otros intentos en este sentido. Así en 1921, el presidente Álvaro Obregón, presentó al Congreso de la Unión el primer proyecto de la ley del Seguro Social con lo que daba cuenta de la posición ideológica del Estado mexicano en cuanto a la salud del obrero. La iniciativa proponía una contribución patronal del 10% sobre los pagos por concepto de trabajo, con lo que quedaría exento del reparto de utilidades; la iniciativa tuvo rechazo del sector empresarial y nunca se implantó. Más adelante, en los últimos meses de 1925, se crea una iniciativa de ley para la formación del Instituto Nacional de Seguros Sociales con la finalidad de ser administrado por tres sectores, el Estado, los trabajadores y el empleador pero con financiación exclusiva de los últimos, circunstancia que provocó rechazo de los mismos.

De la ordenanza del Artículo 123 constitucional, se desprende la Ley del Seguro Social, la primera existente en nuestro país fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 19 de Enero de 1943. En esta ley se contemplaba la responsabilidad del Seguro Social sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Los accidentes de trabajo son considerados según el Artículo 41 de la Ley de Seguro Social vigente:

“...toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que dicho trabajo se preste. También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél.<sup>91</sup>

Mientras que las enfermedades profesionales son definidas de la siguiente forma según el Artículo 43 de la misma ley:

---

<sup>91</sup> Ídem

“Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo.”<sup>92</sup>

Según el Artículo 2 de la Ley del Seguro Social vigente,

“La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”<sup>93</sup>

Para llevar a cabo dicha encomienda el Estado mexicano echó mano de diversas instituciones fundamentales como el propio IMSS, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) y otros como la Red de Hospitales y Clínicas de Petróleos Mexicanos.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, como se define en el Artículo 5 de la ley antes referida, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social.<sup>94</sup> Así el 19 de enero de 1943, durante el Sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho, nace esta institución de seguridad social con una aportación inicial del gobierno federal de alrededor de

---

<sup>92</sup> Ídem

<sup>93</sup> Consultado en línea en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>. el 20 de diciembre del 2012 En adelante todas las referencias a esta ley se harán en este mismo sitio.

<sup>94</sup> Ídem

100,000 pesos, constituyéndose como parte del Seguro Social en México, que como se define en el Artículo 4 de la Ley es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

De la misma Ley del Seguro Social se desprende la estructura del instituto que queda definida de la siguiente forma<sup>95</sup>.

#### Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social

- La Asamblea General
- El Consejo Técnico
- La Comisión de Vigilancia
- La Dirección General

Es en la composición de la Asamblea General del IMSS, en donde podemos ver la convergencia de los tres sectores que forman parte del proceso productivo. Dicha Asamblea se integra de treinta miembros organizados de la siguiente forma:

- Diez para el Ejecutivo Federal
- Diez para las organizaciones patronales
- Diez para las organizaciones de los trabajadores

Esta asamblea es presidida por el Director General del IMSS, quien es nombrado por el Presidente de la República, y sesiona de manera ordinaria al menos dos veces al año. El cargo de los miembros de la asamblea es de 6 años y la forma de la elección de estos se da de la siguiente forma, tanto para las organizaciones patronales como para la de los trabajadores:

---

<sup>95</sup> Consultado en línea en <http://www.imss.gob.mx>, el 20 de diciembre del 2012

Por el sector obrero, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) tiene derecho a designar siete miembros; la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) tiene la posibilidad de colocar a dos miembros, mientras que la Confederación Revolucionaria de Obreros de México tiene solo un miembro en la asamblea. Esta repartición de los lugares en la Asamblea se debe al número de agremiados de cada Confederación obrera. Para el sector patronal, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) tiene asegurados seis lugares en la Asamblea mientras que la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) ocupa los últimos cuatro lugares.

Así, al interior del IMSS tienen representación igualitaria los sectores involucrados en el proceso productivo nacional, con lo que se aseguraría que las acciones de la institución estuvieran bajo la contemplación de los mismos logrando un acuerdo, además de que mediante las reuniones de la Asamblea se definiría ahí, con la injerencia de los tres sectores, las actividades y su alcance así como la función del instituto.

En este esquema la seguridad social estaba solamente orientada a los trabajadores obreros que mantenían una relación contractual con algún patrón. Quedaban fuera distintos sectores de la población que por la naturaleza de su actividad laboral no entraban dentro de las coberturas del seguro social. Es decir, para después de 1943 la cobertura del seguro social solo contemplaba a las personas que tuvieran un relación contractual, dicha cobertura estaba dirigida principalmente a la protección de la salud en el trabajo. Si bien es cierto que se reglamentaban muchas condiciones en cuanto a la relación obrero-patronal, y sobre todo de la responsabilidad del capital con la sociedad, en este primer marco normativo de la Ley del Seguro Social no estaba contemplada la cobertura de los familiares de los trabajadores, esto se dará hasta 1949.

Esto significa que en el proceso de consolidación de la seguridad social en México, han existido distintos momentos que han modificado la amplitud de la

cobertura y la presencia de la seguridad social en el país. Un ejemplo de esto sería, que en una primera instancia los beneficios de la seguridad social además de excluir a los familiares de los trabajadores también dejaban fuera a sectores de la sociedad como los ejidatarios, los comuneros, los comerciantes, los libre profesionistas o los trabajadores domésticos. Esto debido a que en el contexto de la primera Ley del Seguro Social, la clase trabajadora que había alcanzado mejor movilización política y unidad fue la clase obrera, y como hemos visto, la seguridad social en nuestro país sirvió como negociación para la entrega del poder político obrero.

Estas ausencias en la cobertura, significaron una fuerte crítica al seguro social durante mucho tiempo, fue hasta después de la modificación del 26 de febrero del 1973 a la Ley original del 1943, cuando se incluyen a estos sectores vía la aparición de los seguros voluntarios. Es decir, esta gente que no estaba agremiada, que no pertenecía a la clase obrera, que sus condiciones laborales no estaban determinadas por un contrato colectivo, que se auto empleaba y no tenía relación contractual con patrón alguno, tuvo la oportunidad por primera vez, de gozar de los beneficios de la seguridad social de manera individual y voluntaria.

En este contexto, el IMSS, como órgano encargado de la seguridad social a nivel nacional también tuvo una historia de floreciente amplitud a lo largo de este tiempo. Cabe señalar por ejemplo que en 1950 se construyen las oficinas centrales sobre Paseo de la Reforma y que para 1952 se da la construcción del centro hospitalario conocido como La Raza. Para 1963 se inaugura el Centro Médico Nacional del IMSS (conocido como siglo XXI) que fue considerado el más adelantado en toda Latinoamérica.

El IMSS no sólo cumplía con la parte sanitaria que se contemplaba en la ley del seguro social, también lo hacía con la parte del esparcimiento que es derecho también de los trabajadores; esto mediante una red de teatros administrados por la institución que acercaba los espectáculos culturales a los trabajadores.



También lo hacía mediante la construcción de parques recreativos como el Parque Acuático de Oaxtepec que eran totalmente accesibles a la clase trabajadora. De igual forma el compromiso preventivo de enfermedades y la promoción de la salud se hacían mediante la promoción de las actividades deportivas para lo cual se construyeron innumerables centros deportivos que a la postre serían semilleros de atletas de alto rendimiento.

Otra reforma importante al marco jurídico original que se llevó a cabo en 1973, fue la inclusión de la obligación del establecimiento de guarderías gratuitas como derecho a las trabajadoras, esta cuestión había sido ya referida en la Ley Federal de Trabajo para 1931, y se establecía como obligación patronal para con las trabajadoras. Sin embargo esta situación se reforma en 1962, y se traspa la responsabilidad del establecimiento y administración de las guarderías al IMSS, quedado establecida oficialmente en el artículo 171 de la Ley Federal de Trabajo, que a la letra dice: “Los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.”<sup>96</sup> Este servicio incluía el cuidado, la alimentación, el cuidado de la salud, el aseo y la educación de los niños a partir de los 43 días de nacidos hasta la edad de cuatro años.

Se puede ver, el notable crecimiento del IMSS desde su aparición, lo cual reflejaba la personalidad del Estado y el accionar del mismo. De 1943 hasta 1995, las modificaciones y reformas hechas al marco jurídico y por lo tanto al IMSS fueron siempre para ampliar sus servicios y cobertura. Todas estas modificaciones estaban en estrecha relación con las necesidades del país, pero sobre todo con el modelo económico vigente y con el carácter benefactor del Estado. Por ello, las reformas fueron encaminadas para lograr la universalidad de la cobertura, toda vez que al estar consagrada la seguridad social en el marco

---

<sup>96</sup> Texto obtenido de Nueva Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970, vigente hasta la fecha

jurídico de la CPEUM tenía que ser de esa forma, de ahí que fuesen integrándose más sectores de la población vía las aportaciones voluntarias, aunque no estuvieran totalmente relacionados o inmersos en la relación obrero patronal, tal es el caso de la apertura a la cobertura de los derechohabientes y de otros sectores como los campesinos.

Derivado de esta reforma inclusiva de otros sectores, fuera del esquema contributivo, se crea en 1973 el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria. Este programa contemplaba la extensión de los servicios del IMSS a más sectores de la población, sobre todo fuera de las grandes urbes del país, es decir, en medios rurales en el interior de la república. Para 1979 este mismo programa se denominó IMSS-COPLAMAR y permitió extender los servicios de seguridad social en todo el territorio nacional, este programa tendría vigencia hasta 1983 cuando desaparece mediante un decreto presidencial.

Así tenemos que los servicios que ofrece el IMSS en este periodo quedan de la siguiente forma:

---

SEGUROS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	
Enfermedades y Maternidad	Brinda la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria al trabajador y su familia. Además, otorga prestaciones en especie y en dinero que incluyen, por ejemplo: ayuda para lactancia y subsidios por incapacidades temporales.
Riesgos de Trabajo	Protege al trabajador contra los accidentes y enfermedades a los que está expuesto en ejercicio o con motivo del trabajo, brindándole tanto la atención médica necesaria, como protección mediante el pago de una pensión mientras esté inhabilitado para el trabajo, o a sus beneficiarios en caso de fallecimiento del asegurado.

---

Invalidez y Vida Protege contra los riesgos de invalidez y muerte del asegurado o del pensionado por invalidez cuando éstos no se presentan por causa de un riesgo de trabajo mediante el otorgamiento de una pensión a él o sus beneficiarios.

---

Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez Es el seguro mediante el cual el trabajador cotizante ahorra para su vejez, y por tanto, los riesgos que cubre son el retiro, la cesantía en edad avanzada, la vejez del asegurado, así como la muerte de los pensionados por este seguro. Con la contratación de este seguro, el trabajador tendrá derecho a una pensión, asistencia médica, y las asignaciones familiares y ayuda asistencial que correspondan al cubrir los requisitos que marca la Ley.

---

Guarderías y Prestaciones Sociales Otorga al asegurado y sus beneficiarios los servicios de guarderías para sus hijos en los términos que marca la Ley, y proporciona a los derechohabientes del Instituto y la comunidad en general prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población mediante diversos programas y servicios.

---

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en <http://www.imss.gob.mx>

Hasta aquí podemos decir que sí se establece el EB en nuestro país, ya que el Estado mexicano decide proporcionar una base de apoyo social al proceso de industrialización a través de la prestación de servicios de seguridad social tales como educación, salud y vivienda. Podemos argumentar también, que el EB que se formó en el país fue uno en concordancia con el capitalismo nacional, el cual tiene la particularidad de la dependencia, por ser nuestro país un país periférico. También se puede referir que esta construcción del EBM está estrechamente ligada con el crecimiento y organización de las masas, sobre todo de las masas de

trabajadores que en forma paralela a la construcción del EBM se fortalecieron y organizaron para efecto de ser el medio por el cual se alcanzaran las mejoras propias de su clase.

La relación que comenzó a darse entre el Estado y la clase obrera mantuvo una cercanía muy peculiar desde sus comienzos, en primera instancia arrojó buenos dividendos para los obreros, pero que con el tiempo terminaron por sofocar los ideales revolucionarios haciendo del movimiento obrero una facción clientelar del propio Estado, con el objetivo único de la centralización del poder político y el control de las masas. Las garantías otorgadas a la clase trabajadora hicieron de ésta, una clase adoctrinada e institucionalizada, es decir, la clase trabajadora conseguía beneficios sociales a cambio de la entrega y control de su fuerza política.

La industrialización en nuestro país se logró en cierto momento, debido a las relaciones comerciales que se mantuvieron con los países que estaban en combate en las guerras mundiales. El proceso de industrialización mexicano tuvo auge debido a la necesidad de los países que participaban de la pugna mundial, por contar con productos energéticos por ejemplo, el petróleo. Es decir, este momento histórico y coyuntural en el mundo del cual formaba parte el EBM fue también causal de la fisonomía del mismo. Este es el espíritu propio del EMB, el cual se caracterizó de esa forma, debido al contexto histórico de su aparición, un EBM inmerso en un orden mundial imperialista.

El agotamiento de este modelo, se ubica en la década de los años ochenta del siglo pasado, esto significa la apertura hacia un nuevo modelo de desarrollo conocido como neoliberal que se presenta como la solución al decaimiento que trajo consigo el agotamiento del EB. Una nueva concepción de la economía y del papel del Estado aparece en el escenario de la vida nacional, una vez más, en consecuencia del contexto nacional pero sobre todo en consecuencia de las

coyunturas internacionales que promueven para este tiempo, la disolución del pasado benefactor y la aplicación de las doctrinas de la libertad del mercado.

### Capítulo III. El Contexto internacional

En este capítulo se hace un recorrido por las distintas entidades económicas internacionales y acciones que han influido el reordenamiento de la economía luego del declive del keynesianismo

#### 1) El Consenso de Washington

En noviembre de 1989 se reunieron en Washington, diversos ministros de economía de países Latinoamericanos, así como representantes de los organismos financieros internacionales y un representante del gobierno estadounidense, para establecer diez lineamientos, mostrados en el Cuadro I, en materia económica. Estos lineamientos fueron redactados por John Williamson<sup>97</sup> y se pensaron de tal forma que fuera posible que dieran cause a una reforma social y económica en Latinoamérica, y que esta estuviera en sintonía con las ideas de la expansión de los mercados, así como con la eficiencia del uso de los recursos capitalistas.

**Cuadro I. Diez recomendaciones de El Consenso de Washington para las economías latinoamericanas**

1	Asegurar la disciplina fiscal, con un déficit operativo de no más del 20% del PIB
2	Establecer prioridades del gasto público, eliminar subsidios
3	Incrementar el ingreso fiscal
4	Liberalizar las tasas de interés

<sup>97</sup> Economista inglés del Instituto de Economía Internacional y miembro del Banco Mundial cuando redactó las formulaciones del Consenso de Washington

5	Establecer un régimen flexible de tipo de cambio
6	Liberizar el comercio exterior
7	Liberizar los flujos de inversión extranjera
8	Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia
9	Desregular para promover la competencia
10	Garantizar los derechos de propiedad

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en el artículo de Ramón Casilda Béjar titulado, América Latina y el Consenso de Washington, publicado en Boletín Económico de ICE no. 2803, de abr-may del 2004.

Esta reunión coincide temporalmente con dos procesos históricos determinantes, el primero de ellos es el del agotamiento del MISI, que se experimentó en la región a finales del siglo pasado, y el segundo, no menos importante, se refiere a los procesos históricos latinoamericanos de transición de las dictaduras a las democracias. Ambos acontecimientos trajeron consigo cambios en la estructura de la sociedad latinoamericana, que junto con los lineamientos del Consenso transformaron la estructura económica de la región de manera definitiva.

Esta reunión se llevó a cabo para encontrar soluciones útiles, sobre la forma de afrontar en la región la crisis de la deuda externa y establecer un ambiente de transparencia y estabilidad económica, en vías de orientar a los países en desarrollo y a las agencias internacionales inmersas en el mercado mundial, a un proceso de reformulación del modelo capitalista de producción. En esta línea es preciso hacer una pausa para ampliar un poco más cada una de las diez recomendaciones, pues es de suma importancia para el desarrollo del presente texto:

#### **a) Disciplina presupuestaria.**

Es un elemento esencial que deben de tener los países que requieran el trámite de un préstamo en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se refiere a la disciplina fiscal<sup>98</sup> que deben de mantener los países mediante un déficit aceptable y un equilibrio presupuestal. Se advierte que el déficit presupuestario es causa de inflación, desequilibrios de la balanza de pagos y huida de capitales.

#### **b) Prioridades en el gasto público.**

En refuerzo del punto anterior, se sugiere la disminución de los gastos mediante una política de redistribución de los mismos. Propone el desvío de los subsidios hacia áreas como la sanidad, la educación y la infraestructura.

#### **c) Incremento en la recaudación fiscal**

Aunque no se consideró tan importante, como la reducción del gasto público, este punto, recomienda una imposición y una base sólida de la administración tributaria.

#### **d) Liberizar las tasas de interés.**

Esta propuesta se refería explícitamente a la condición de dejar que los tipos de interés fueran determinados por el mercado.

#### **e) Establecer un régimen flexible de tipo de cambio**

De igual forma que las tasas de interés, los tipos de cambio deberían estar sujetos solamente al movimiento del mercado, esto estaba evidentemente orientado a la expansión de las exportaciones con miras a la recuperación, en teoría, de América Latina.

---

<sup>98</sup> Basada en la Ley Gramm-Rudman-Hollings, que es una ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos de América y firmada por el presidente Reagan en 1986, en atención al propósito de reducir el déficit federal llevándolo a cero para el año 1991.



#### **f) Liberizar el comercio exterior**

Punto nodal de la reestructura económica con miras hacia el exterior era el de revitalizar las importaciones. Esta propuesta se encamino dados los resultados que se había obtenido luego del proteccionismo de los mercados locales del ISI. Se delineaban dos políticas importantes, la primera que determinaba la protección a las empresas nacientes, solo de manera temporal y la segunda que insistía en la calendarización del proceso de liberación de los mercados.

#### **g) Liberizar los flujos de inversión extranjera.**

Mediante este punto se buscaba la posibilidad de que mediante la libertad de las exportaciones se pudiera obtener capital, tecnología y experiencia con la intención de promover el crecimiento de la región latinoamericana.

#### **h) Privatizar empresas paraestatales para conseguir más eficiencia**

Otro punto importantísimo, el Consenso determino que la privatización de las empresas paraestatales ayudaría a reducir la presión del presupuesto gubernamental. Este fenómeno se daría en dos fases, a corto plazo, mediante la obtención de recursos resultantes de la venta de las empresas, a largo plazo mediante el desentendimiento gubernamental por la inversión futura de la empresa. A su vez, se garantizaba que la empresa privada se administraba de mejor forma que las paraestatales. Ésta política privatizadora se llevó a cabo a partir de 1985<sup>99</sup>, aunque previamente ya se tenía contemplado en las políticas económicas estadounidenses.

---

<sup>99</sup> Aquí se puede destacar el Plan Baker, denominado así porque fue presentado por el Secretario del Tesoro norteamericano James Baker, en la asamblea anual del Fondo Monetario Internacional, celebrada en Seúl en octubre de 1985. Este plan recogía la preocupación de los círculos académicos y políticos norteamericanos acerca del desbalance del comercio mundial y promovía el logro de una recuperación de las economías deudoras que les permitiera restablecer su capacidad de pago de la deuda externa. En este sentido, coincidía con un viejo reclamo de los países en desarrollo, muchas veces desoído por los países centrales. En cierto modo, la propuesta de Baker establecía roles para los actores involucrados: los deudores debían lograr una tasa más alta de ahorro y de inversión internos a fin de incentivar el crecimiento sostenido, para lo cual debían aplicar los ajustes de corto plazo indicados por el Fondo junto con políticas macroeconómicas aperturistas y de libre mercado. Esto era necesario para que la inversión privada encontrara

### **i) Desregular para promover la competencia**

Este punto es importante ya que en la región latinoamericana se encontraban las economías más reguladas en ese momento. De igual forma se entendió que la desregulación promovería la competencia y a la postre un desarrollo económico

### **j) Garantizar los derechos de propiedad.**

Este es un punto que con el tiempo generaría controversia o que encontraría contradicción con la supuesta apertura de los mercados dado que mediante la regulación de los derechos de autor se podía lograr el control de los avances tecnológicos y científicos, protegiéndolos en todo el mundo y asegurándolos principalmente para los países desarrollados.

Este paquete de reformas fue introducido en Latinoamérica en los años posteriores a su diseño, acompañado regularmente de préstamos de los organismos financieros internacionales, que establecieron como requisito para el acceso a los programas de apoyo financiero, el llevar a cabo puntualmente estas recomendaciones.

A partir de aquí, las agencias internacionales se encargaron del diseño y elaboración de la políticas sociales que habían de aplicarse en los países del orbe, con lo que el papel del Estado en la economía, se limitó a garantizar el libre funcionamiento de la misma, mediante la aplicación de las reformas impulsadas desde los organismos internacionales que a su vez, valían como requisito de pertenencia, pero sobre todo, otorgaban confianza y certeza ante la búsqueda de

---

condiciones propicias. Por su parte los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales, debían proveer el apoyo financiero necesario a estas políticas. En esencia, consistió en un programa de asistencia a las naciones más endeudadas del Tercer Mundo, mediante la aportación voluntaria por parte de la banca privada internacional de 20.000 millones de dólares durante los tres años posteriores a la puesta en marcha del plan. Asimismo, el Banco Mundial y otras agencias de asistencia multilateral entregarían otros 10.000 millones de dólares. El Plan Baker supone el reconocimiento, por primera vez dentro de la política oficial estadounidense, del problema de la deuda como una dificultad política y de la necesidad de acompasar las violentas estrategias de ajuste con un proceso de crecimiento de las economías.

la inversión extranjera. Todo esto conlleva, una modificación en la personalidad del Estado, éste se reduce y se constituye como guardián e impulsor de las estructuras macroeconómicas y de todos los mecanismos necesarios para darle cause a la libertad económica.

Hay que recordar que la condición protectora del EB, fue el mecanismo necesario para resarcir los daños de la actividad del sistema capitalista de principios del siglo XX, también hay que recordar que toda esta condición se debió en gran manera a la necesidad del Estado de legitimarse ante la población, que organizada, había logrado establecer las obligaciones sociales del sistema capitalista como parte de los derechos del ser humano. Pero en este nuevo esquema del Consenso de Washington, estas obligaciones significan un obstáculo para la consolidación del proyecto neoliberal, “todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral y social se transformaron en “costos” y “rigideces” para el racional desenvolvimiento de los negocios.”<sup>100</sup>El proyecto de hacer globales las relaciones de mercado exigió el desmantelamiento de la protección, desde la protección económica de los mercados locales, hasta el desmantelamiento de la protección social. Liberar las relaciones económicas y dar paso a la autorregulación de los mercados fue la iniciativa promovida desde entonces por los organismos económicos internacionales.

## **2) Organismos económicos internacionales.**

### **a) Fondo Monetario Internacional.**

El economista británico John Maynard Keynes argumentaba que la falta de una suficiente demanda agregada daba cuenta de las recesiones económicas y que las políticas estatales podrían estimular la demanda agregada. Estas y otras aportaciones llevó Keynes a la Conferencia Monetaria de Bretton Woods en apego

---

<sup>100</sup> Citado por Hernández Cervantes, Aleida, La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México, México, Porrúa, 2008, pág. 59

a la situación vivida luego de la gran Depresión de 1929, buscando revertir los estragos provocados por el sistema capitalista en años anteriores.

Por otra parte, se considera que ahí, en el complejo hotelero de Bretton Woods, el 22 de julio de 1944 y luego de las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, se trazaron los ejes principales para acabar con el proteccionismo económico, proponiendo una renovación de la economía a nivel internacional. En esa Conferencia se contempló la organización de la economía mundial basada en la libertad de los mercados y en las relaciones comerciales internacionales sin restricción, precedida, por ejemplo, del acuerdo conocido como “La Carta del Atlántico”<sup>101</sup>, es una proyección de los Estados Unidos de América, que dada su posición triunfante<sup>102</sup> luego de las Guerras Mundiales, lleva a cabo con la intención de moldear un mercado internacional acorde a sus intereses económicos.

Producto de esta Conferencia fue la creación de dos organismos que al día de hoy son las agencias económicas internacionales más importantes en la rectoría de la economía mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y El Banco Mundial

---

<sup>101</sup>Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos imaginaban un orden económico mundial para la posguerra en la que los ellos, pudiesen penetrar en mercados que estuviesen previamente cerrados, así como abrir nuevas oportunidades a las inversiones estadounidenses en el extranjero, eliminando las restricciones de flujo de capital internacional. La Carta del Atlántico, esbozada en agosto de 1941 durante el encuentro del presidente Roosevelt con el primer ministro británico Winston Churchill en un navío en el Atlántico norte, fue el precursor más notable de la Conferencia de Bretton Woods. Roosevelt lanzó una serie de objetivos ambiciosos para el mundo de posguerra incluso antes que los Estados Unidos entrasen en la Segunda Guerra Mundial. Se trataba de evitar el descalabro económico producido en la época de entreguerras. La carta del Atlántico afirmó el derecho de todas las naciones al igual acceso al comercio y a las materias primas, apeló también a la libertad de los mares y al desarme de los agresores y el al establecimiento de un amplio y permanente sistema de seguridad general.

<sup>102</sup> Los Estados Unidos de América se consolidaron luego de la Segunda Guerra Mundial como la economía más fuerte del mundo, viviendo un rápido crecimiento industrial y una fuerte acumulación de capital. Este país, no había sufrido las destrucciones de la Segunda Guerra Mundial, tenían una industria manufacturera poderosa y se enriquecieron vendiendo armas y prestando dinero a los otros combatientes. Su producción industrial en 1945 fue más del doble de la producción anual de los años entre 1935 y 1939. Además, por ese entonces en ese país se concentraba cerca del 50% del PIB mundial con menos del 7% de la población del mundo.

(BM). Ambas instituciones se crearon con la intención de reconstruir Europa tras la Segunda Guerra así como para evitar futuras depresiones económicas en el mundo.

El Fondo Monetario Internacional se creó con el propósito de:

“asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional, es decir el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio que permite a los países (y a sus ciudadanos) efectuar transacciones entre sí. Este sistema es esencial para fomentar un crecimiento económico sostenible, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza.”<sup>103</sup>

El FMI, surge de la creencia de la necesidad de una acción global para lograr estabilidad económica a nivel mundial, mantiene sus actividades con aportaciones de los contribuyentes de todo el mundo. Se le encargó la tarea de evitar una nueva depresión global y esto lo lograría liberando la presión de los países con problemas económicos mediante apoyos y créditos. Es una institución de carácter público con sede en la ciudad de Washington y que cuenta actualmente con 188 miembros. Entre sus actividades destacan, la supervisión, la asistencia financiera, el otorgamiento de préstamos y la asistencia técnica. Es un organismo que traza ejes en cuanto a los mecanismos económicos, es una de las agencias internacionales que difunden las líneas económicas de los países desarrollados.

El objetivo del FMI, según sus estatutos, es evitar las crisis en los sistemas monetarios promoviendo en los países miembros la adopción de medidas en política económica. Además, como su nombre indica, el FMI es un fondo al que los países miembros pueden recurrir para superar los problemas de balanza de pagos. El FMI también promueve la cooperación internacional en relación a

---

<sup>103</sup> Consultado en línea en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm> el 15 de agosto del 2012

sistemas monetarios internacionales para facilitar el comercio a través de la capacidad productiva.

Según el Convenio Constitutivo<sup>104</sup>, los fines del Fondo Monetario Internacional son:

- a) Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales.
- b) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.
- c) Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas.
- d) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial.
- e) Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional.

---

<sup>104</sup> Consultado en <http://www.imf.org>, el 22 de agosto de 2012

f) De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros

Son miembros del FMI los miembros de la ONU con las excepciones de Cuba, Corea del Norte, Andorra, Mónaco, Liechtenstein, Nauru, la República de China y Ciudad del Vaticano. Kosovo es también miembro del FMI, pero no de la ONU.

### **b) El Banco Mundial**

Desde su concepción en 1944, el Banco Mundial<sup>105</sup> ha pasado de ser una entidad única a un grupo de cinco instituciones de desarrollo estrechamente relacionadas. Su misión evolucionó desde el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), como facilitador de la reconstrucción y el desarrollo de posguerra al mandato actual, de aliviar la pobreza en el mundo, coordinándose muy de cerca con su afiliado, la Asociación Internacional de Fomento, y otros miembros del Grupo del Banco Mundial: la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). En principio, el Banco contó con un personal homogéneo de ingenieros y analistas financieros ubicados exclusivamente en la ciudad de Washington, pero hoy en día, dispone de un amplio abanico de profesionales multidisciplinares, entre ellos economistas, expertos en políticas públicas, especialistas sectoriales y científicos sociales

Si bien la reconstrucción sigue siendo importante, el objetivo predominante de todo su trabajo es luchar contra la pobreza a través de un proceso de

---

<sup>105</sup> Consultado en línea en: <http://web.worldbank.org> el 15 de agosto del 2012

globalización inclusivo y sostenible a través de las instituciones que lo integran, de las cuales hacemos referencia a continuación:

- **Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF):**

El objetivo del BIRF es reducir la pobreza en los países de ingreso mediano y los países pobres con capacidad crediticia mediante la promoción del desarrollo sostenible con préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos y servicios analíticos y de asesoramiento. El BIRF se fundó en 1944 y fue la primera institución del Grupo del Banco Mundial. Posee una estructura similar a la de una cooperativa, es decir, es propiedad de sus 188 países miembros, que lo administran en beneficio propio.

El BIRF obtiene la mayoría de sus fondos en los mercados financieros mundiales y se ha convertido en uno de los prestatarios institucionales más grandes desde que emitió su primer bono en 1947. Los ingresos generados por el BIRF con el paso de los años le han permitido financiar actividades de desarrollo y garantizar su solidez financiera. Esto le da la posibilidad de obtener empréstitos a bajo interés y ofrecer a sus clientes buenas condiciones de préstamo.

- **Asociación Internacional de Fomento**

La Asociación Internacional de Fomento (AIF) es la entidad del BM que brinda ayuda a los países más pobres. Establecida en 1960, la AIF busca reducir la pobreza a través de préstamos y donaciones para programas que contribuyen a fomentar el crecimiento económico, reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población.

La AIF complementa la labor de la entidad crediticia original del Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento



(BIRF) que fue creado para funcionar como una entidad autosostenible que ofrece préstamos y asesoría a los países de ingreso medio y naciones con capacidad de pago. El BIRF y la AIF comparten el mismo personal y la misma sede, y evalúan los proyectos con los mismos rigurosos estándares.

- **Corporación Financiera Internacional (IFC)**

Miembro del Grupo del Banco Mundial, es la principal institución internacional de desarrollo que centra su labor exclusivamente en el sector privado de los países en desarrollo. Creada en 1956, la IFC está conformada por 184 países miembros que trabajan en conjunto para determinar las políticas de la organización. Su labor en más de 100 naciones en desarrollo facilita que empresas e instituciones financieras en mercados emergentes creen empleos, generen ingresos fiscales, mejoren el gobierno corporativo y el desempeño medioambiental y contribuyan a las comunidades locales. La visión de IFC es que las personas deben tener oportunidades para salir de la pobreza y mejorar su calidad de vida.

- **Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA)**

Es un miembro del Grupo del Banco Mundial. Su misión es promover la inversión extranjera directa en los países en desarrollo para ayudar a apoyar el crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la vida de las personas.

Son seis los temas estratégicos que impulsan los esfuerzos del Banco<sup>106</sup>. Su foco de atención son los países más pobres, los estados frágiles y afectados por conflictos, el mundo árabe, los países de ingreso mediano, los problemas relacionados con los bienes públicos mundiales y la prestación de servicios de aprendizaje y conocimientos.

---

<sup>106</sup> Ídem.

### 3) Acuerdos comerciales internacionales

#### a) El GATT y la OMC

El GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), conocido como Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, es un convenio establecido en la Conferencia de La Habana<sup>107</sup> que se llevó a cabo en el año 1947. Fue firmado un año después por 23 países<sup>108</sup>, con el objetivo de fijar las reglas del comercio internacional así como las concesiones arancelarias. De la misma forma que el BM y el FMI, este acuerdo es una iniciativa que se impulsó al término de la Segunda Guerra Mundial con el propósito de regular la economía global, cabe señalar que este acuerdo se llevó a cabo luego de que en la Conferencia Monetaria de Bretton Woods se pretendía consolidar un tercer organismo internacional que se denominaría, Organización Internacional de Comercio, el cual no llegó a consolidarse por no existir un acuerdo entre los países participantes, principalmente porque los Estados Unidos de América no dio su consentimiento para tal efecto.

Este acuerdo es el antecedente directo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y ésta:

“Es una Organización para la apertura del comercio. Es un foro para que los gobiernos negocien acuerdos comerciales. Es un lugar en el que pueden resolver sus diferencias comerciales. Aplica un sistema de normas comerciales. En lo fundamental, la OMC es un lugar al que los gobiernos

---

<sup>107</sup> El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, por resolución de 18 de febrero de 1946, decidió celebrar una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo con el propósito de favorecer la expansión de la producción, intercambio y consumo de mercaderías. La Conferencia, que se abrió en La Habana el 21 de noviembre de 1947 y terminó el 24 de marzo de 1948, redactó la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio.

<sup>108</sup> El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio fue firmado inicialmente por 23 países entre los que se encuentran: Australia, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Ceilán, Chile, China, Cuba, Estados Unidos de América, Francia, India, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, el Reino Unido, República Checoslovaca, Rhodesia del Sur, Siria y Sudáfrica.

Miembros acuden para tratar de resolver los problemas comerciales que tienen unos con otros [...] El propósito primordial del sistema es contribuir a que el comercio fluya con la mayor libertad posible, sin que se produzcan efectos secundarios no deseables, porque eso es importante para el desarrollo económico y el bienestar.”<sup>109</sup>

Según su página en Internet,<sup>110</sup> los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos, porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades. No obstante, todos esos documentos están inspirados en varios principios simples y fundamentales, que constituyen la base del sistema multilateral de comercio.

- No discriminación

Un país no debe discriminar entre sus interlocutores comerciales y no debe discriminar entre sus propios productos, servicios o nacionales y los productos, servicios o nacionales de otros países.

- Ser más abierto

La disminución de los obstáculos comerciales es una de las formas más evidentes de fomentar el comercio; esos obstáculos pueden consistir en derechos de aduana (o aranceles) o en medidas como la prohibición de las importaciones o la fijación de contingentes que restringen selectivamente las cantidades.

- Ser previsible y transparente

Las empresas, los inversores y los gobiernos de otros países deben confiar en que no se establecerán arbitrariamente obstáculos comerciales. Mediante la estabilidad y la previsibilidad, se fomentan las inversiones, se crean puestos de trabajo, y los consumidores pueden

---

<sup>109</sup> Consultado en línea en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/who\\_we\\_are\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm) el 15 de agosto del 2012

<sup>110</sup> ídem

disfrutar plenamente de las ventajas de la competencia: la posibilidad de elegir y unos precios más bajos.

- Ser más competitivo

Desalentar, para ello, las prácticas “desleales”, como las subvenciones a la exportación y el dumping de productos a precios inferiores a su costo para obtener una mayor participación en el mercado. Las cuestiones son complejas, y las normas tratan de establecer lo que es leal o desleal y la manera en que los gobiernos pueden responder, especialmente imponiendo derechos de importación adicionales calculados para compensar los perjuicios causados por el comercio desleal.

- Ser más beneficioso para los países en desarrollo

Conceder a estos más tiempos para realizar ajustes, mayor flexibilidad y privilegios especiales; más de tres cuartas partes de los Miembros de la OMC son países en desarrollo y países en transición a economías de mercado. Los Acuerdos de la OMC les conceden períodos de transición para adaptarse a las disposiciones de la OMC menos conocidas y tal vez más difíciles.

- Proteger el medio ambiente

Los Acuerdos de la OMC permiten a los Miembros adoptar medidas para proteger no sólo el medio ambiente sino también la salud pública y la salud de los animales, y para preservar los vegetales. No obstante, esas medidas deben aplicarse por igual a las empresas nacionales y a las extranjeras. En otras palabras, los Miembros no deben utilizar medidas de protección del medio ambiente como medio de encubrir políticas proteccionistas.

La organización fue establecida el 1 de enero de 1995 basada en las negociaciones de la Ronda de Uruguay<sup>111</sup> actualmente cuenta con un total de 159 países miembros y ejerce un presupuesto de 197 millones de francos suizos (aproximadamente 2,815 millones de pesos mexicanos), y entre sus funciones referidas en su portal en Internet se encuentran:

- Negociaciones comerciales

Los Acuerdos de la OMC abarcan las mercancías, los servicios y la propiedad intelectual. En ellos se establecen los principios de la liberalización, así como las excepciones permitidas. Incluyen los compromisos contraídos por los distintos países de reducir los aranceles aduaneros y otros obstáculos al comercio y de abrir y mantener abiertos los mercados de servicios. Establecen procedimientos para la solución de diferencias. Esos Acuerdos no son estáticos; son de vez en cuando objeto de nuevas negociaciones, y pueden añadirse al conjunto nuevos acuerdos. Muchos de ellos se están negociando actualmente en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, iniciado por los Ministros de Comercio de los Miembros de la OMC en Doha (Qatar) en noviembre de 2001.

---

<sup>111</sup> La Ronda de Uruguay hace referencia a la octava reunión entre países con el fin de negociar la política de aranceles y la liberalización de mercados a nivel mundial, que se abrió en Punta del Este (Uruguay) en 1986 y concluyó en Marrakech (Marruecos) el 15 de diciembre de 1993. Un total de 117 países firmaron un acuerdo sobre la liberalización comercial, además uno de los puntos habla de la transformación del GATT en la OMC. Dos puntos importantes de la negociación fueron la apertura del mercado monetario y la mayor protección de la propiedad intelectual. Esto claramente beneficiaba a occidente.

La mayoría de los acuerdos de la OMC son el resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se firmaron en la Conferencia Ministerial de Marrakech en abril de 1994. Existen unos 60 acuerdos y decisiones, que suman unas 550 páginas, entre los que se encuentra el Acuerdo sobre Contratación Pública. Las negociaciones celebradas desde entonces han producido textos jurídicos adicionales, tales como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, servicios y protocolos de adhesión. En la Conferencia Ministerial celebrada en Doha en noviembre de 2001, se inició una nueva ronda de negociaciones.

- Aplicación y vigilancia

Los Acuerdos de la OMC obligan a los gobiernos a garantizar la transparencia de sus políticas comerciales notificando a la OMC las leyes en vigor y las medidas adoptadas. Diversos consejos y comités de la OMC tratan de asegurarse de que esas prescripciones se respeten y de que los Acuerdos de la OMC se apliquen debidamente. Todos los Miembros de la OMC están sujetos a un examen periódico de sus políticas y prácticas comerciales, y cada uno de esos exámenes contiene informes del país interesado y de la Secretaría de la OMC.

- Solución de diferencias

El procedimiento de la OMC para resolver controversias comerciales en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias es vital para la observancia de las normas, y en consecuencia para velar por la fluidez de los intercambios comerciales. Los países someten sus diferencias a la OMC cuando estiman que se han infringido los derechos que les corresponden en virtud de los Acuerdos. Los dictámenes de los expertos independientes designados especialmente para el caso se basan en la interpretación de los Acuerdos y de los compromisos contraídos por cada uno de los países.

- Creación de capacidad comercial

Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales para los países en desarrollo, con inclusión de plazos más largos para aplicar los Acuerdos y los compromisos y de medidas para aumentar sus oportunidades comerciales, con objeto de ayudarles a crear capacidad comercial, solucionar diferencias y aplicar normas técnicas. La OMC organiza anualmente centenares de misiones de cooperación

técnica a países en desarrollo. También organiza cada año en Ginebra numerosos cursos para funcionarios gubernamentales. La Ayuda para el Comercio tiene por objeto ayudar a los países en desarrollo a crear la capacidad técnica y la infraestructura que necesitan para aumentar su comercio.

- **Proyección exterior**

La OMC mantiene un diálogo regular con organizaciones no gubernamentales, parlamentarios, otras organizaciones internacionales, los medios de comunicación y el público en general sobre diversos aspectos de la Organización y las negociaciones de Doha en curso, con el fin de aumentar la cooperación y mejorar el conocimiento de las actividades de la OMC.

**b) De la Organización Europea para la Cooperación Económica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).**

La Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) fue un institución que se originó tras el acuerdo de cooperación económica firmado por los países europeos<sup>112</sup> tras la Segunda Guerra Mundial, con la intención de administrar los beneficios del Plan Marshall<sup>113</sup>, dicho acuerdo contemplaba la cooperación entre las naciones firmantes para llevar a cabo una reconstrucción de las economías de la región luego de los disturbios de las dos guerras. Este acuerdo tenía como objetivo el facilitar el comercio, conceder créditos y fomentar

---

<sup>112</sup> Portugal, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Austria, Dinamarca, Noruega, Grecia, Suecia, Suiza, Turquía, Irlanda e Islandia

<sup>113</sup>Plan Marshall fue el plan más importante de Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, El plan tuvo una vigencia de cuatro años fiscales a partir de julio del año 1947 y, durante este periodo, los Estados europeos que ingresaron en la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) recibieron un total de 13 mil millones de dólares.

la liberalización del capital como forma de lograr reactivar las economías para lograr un posterior desarrollo.

El acuerdo se amplió con la adhesión en 1958 de España y en 1965 con la incorporación de Estados Unidos y Canadá tras lo cual dicho organismo se reconfiguro convirtiéndose en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es una organización de cooperación internacional, compuesta por 34 estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales, con el objetivo de maximizar su crecimiento económico y colaborar a su desarrollo y al de los países no miembros. La OCDE agrupa a países que proporcionaban al mundo el 70 % del mercado mundial y representaban el 80 % del PNB mundial en 2007.

Esta organización tiene como objetivos<sup>114</sup>:

- a) realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y contribuir así al desarrollo de la economía mundial
- b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico.
- c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

Estas son, entre otras, las instituciones que delinear las políticas económicas del mundo en la actualidad, es gracias a su posición privilegiada, de vencedor de en la Segunda Guerra Mundial, que los Estados Unidos de América, establecieron desde el Pan Marshall, las reglas del juego económico y de los mercados. Aquí

---

<sup>114</sup> Consultado en línea en <http://www.abm.org.mx> el 12 de agosto del 2012



había que recordar que en la Conferencia de Bretton Woods, la opción norteamericana fue la que quedó al final de dicho evento, haciendo a un lado la propuesta de Keynes,<sup>115</sup> dadas las condiciones políticas y económicas de sus pares. Esto se debió a que su fortaleza económica a diferencia de sus pares europeos, en ese momento era estratégica, por lo que tuvo la posibilidad de construir un mercado internacional acorde a sus intereses.

### **c) Las comisiones económicas de la Organización de las Naciones Unidas.**

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), está conformada por distintos órganos como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Administración Fiduciaria y la Secretaría. Para los fines de este trabajo conviene acercarnos un poco más al Consejo Económico y Social (CES) que se estableció en el marco de la Carta de las Naciones Unidas<sup>116</sup> como principal órgano para coordinar la labor económica, social y conexas de los 14 organismos especializados de las Naciones

---

<sup>115</sup> Keynes apoyaba en la creación de un órgano internacional de compensación, el International Clearing Union (ICU), que sería capaz de emitir una moneda internacional denominada Bancor vinculada a las divisas fuertes y canjeables en moneda local por medio de un cambio fijo. A través de la ICU los países con excedentes financiarían a los países deficitarios, vía una transferencia de sus excedentes, de esta manera se tendría la ventaja de hacer crecer la demanda mundial y de evitar la deflación, lo que finalmente sería beneficioso para todos los países.

La clave de esta propuesta era que los países acreedores y los deudores estarían obligados a mantener una balanza comercial equilibrada y, en caso de incumplimiento, a pagar intereses sobre la diferencia; de los gobiernos dependerían las medidas para mantener una cuenta cero. El plan era totalmente democrático: los intereses comerciales más poderosos no podrían distorsionar la balanza comercial y los ciudadanos de un país cuyo sector productivo fuera fuerte no perderían los resultados materiales de sus esfuerzos por causa de una exportación ininterrumpida de los productos que fabrican, pero EE.UU. al final de la guerra poseía el 80% de las reservas mundiales de oro y era un país fuertemente acreedor y no quería estar obligado a gastar su superávit comercial en los países deudores, por lo que este plan no convenía a sus intereses y aprovechando su mayor influencia política y la situación vulnerable de sus aliados británicos, necesitados de créditos estadounidenses para superar la guerra presionó para que el plan británico fuera rechazado.

<sup>116</sup> La Carta de las Naciones Unidas es el tratado internacional fundador del organismo, y que hace las bases de su constitución interna. El documento fue firmado el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional

Unidas, las comisiones orgánicas y las cinco comisiones regionales. También recibe informes de 11 fondos y programas. El Consejo Económico y Social actúa como foro central para el debate de cuestiones internacionales de índole económica y social y para la formulación de recomendaciones sobre políticas dirigidas a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas. El Consejo celebra reuniones periódicas a lo largo del año con académicos prominentes, representantes del sector empresarial y de más de 3.200 organizaciones no gubernamentales registradas. No obstante, la principal reunión del Consejo se reserva para el verano, cuando el Consejo celebra su período de sesiones sustantivo de julio, que dura todo el mes.

A su vez el Consejo está integrado por distintos Organismos Subsidiarios como lo son, las Comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social, las Comisiones regionales del Consejo Económico y Social, los Comités permanentes del Consejo Económico y Social, los Órganos especiales del Consejo Económico y Social, los Órganos integrados por expertos gubernamentales, los Órganos de expertos compuestos por miembros que prestan servicios a título personal y Otros órganos conexos.

De los Organismos Subsidiarios, el que nos interesa en este texto es las Comisiones regionales del Consejo Económico y Social, que está integrada de la siguiente forma:

### **Comisiones regionales del Consejo Económico y Social**

- Comisión Económica para África
- Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico
- Comisión Económica para Europa
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Comisión Económica y Social para Asia Occidental

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social. La CEPAL tiene dos sedes subregionales, una para la subregión de América Central, ubicada en México, D.F. y la otra para la subregión del Caribe, en Puerto España, que se establecieron en junio de 1951 y en diciembre de 1966, respectivamente.

Entre sus funciones encontramos las siguientes<sup>117</sup>:

- a) Presta servicios sustantivos de secretaría y documentación a la Comisión y a sus órganos subsidiarios.
- b) Realiza estudios, investigaciones y otras actividades de apoyo de conformidad con el mandato de la Comisión.
- c) Promueve el desarrollo económico y social mediante la cooperación y la integración a nivel regional y subregional.
- d) Recoge, organiza, interpreta y difunde información y datos relativos al desarrollo económico y social de la región.
- e) Presta servicios de asesoramiento a los gobiernos a petición de éstos y planifica, organiza y ejecuta programas de cooperación técnica.

---

<sup>117</sup> Obtenidos del boletín del Secretario General de la ONU titulado "Organización de la Secretaría de las Naciones Unidas", publicado con el fin de establecer la estructura orgánica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que entro en vigor el 1° de marzo de 2000. Consultado en línea en [www.un.org.es](http://www.un.org.es) el 12 de agosto del 2012.

- f) Planifica y promueve actividades y proyectos de cooperación técnica de alcance regional y subregional teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de la región y cumple la función de organismo de ejecución de esos proyectos.
- g) Organiza conferencias y reuniones de grupos intergubernamentales y de expertos y patrocina cursos de capacitación, simposios y seminarios.
- h) Contribuye a que se tenga en cuenta la perspectiva regional, respecto de los problemas mundiales y en los foros internacionales y plantea en los planos regional y subregional cuestiones de interés mundial.
- i) Coordina las actividades de la CEPAL con las de los principales departamentos y oficinas de la Sede de las Naciones Unidas, los organismos especializados y las organizaciones intergubernamentales a fin de evitar la duplicación y lograr la complementariedad en el intercambio de información.

En apego al inciso b), arriba referido es que, de forma paralela al trabajo político de estas instituciones, también han existido trabajos intelectuales o científicos encaminados a darle certeza al reordenamiento económico propuesto desde las agencias, buscando así una forma de justificar sus lineamientos además de su accionar. Después de la segunda gran guerra es cuando este tipo de trabajos empezaron a ocupar los espacios académicos más importantes del mundo, sobre todo los del mundo subdesarrollado, llevando así una especie de domesticación y adoctrinamiento en esos países. Es por ello que podemos decir que las Comisiones Regionales de la ONU, se establecieron en las regiones ya citadas, para llevar a cabo un estudio de las mismas con la intención de promover en estos lugares, el desarrollo; el desarrollo visto siempre desde la óptica de los países

desarrollados, fomentando acciones y promoviendo lineamientos adecuados a la nueva organización mundial. En realidad, la misión encomendada a estas comisiones fue la elaboración y difusión de la Teoría del Desarrollo<sup>118</sup> con la intención de alinear a los países de esas regiones a las políticas de los países desarrollados.

Es así que la CEPAL, llevó a cabo esta encomienda para la región de Latinoamérica, abriendo paso a la Teoría del Desarrollo. Dicha teoría tuvo gran difusión en universidades, en centros de investigación y agencias internacionales, todas ellas tenían la intención de justificar teóricamente la disparidad de las situaciones vividas por los países subdesarrollados y por los países desarrollados, mediante la promoción del desarrollo económico. Sin embargo dicha teoría no encajaba del todo en la realidad latinoamericana y es después de la publicación del Informe Económico para América Latina de 1949 de la CEPAL, que la teoría toma un camino diferente, pues es debido a este trabajo que posteriormente se desprendería una de las críticas más importantes hechas a los lineamientos económicos de los organismos internacionales.

La crítica se conoció posteriormente como Crítica del Desarrollismo o Desarrollismo y tuvo su origen en la misma CEPAL, ésta señalaba, que en el plano del comercio internacional las condiciones de competencia en el esquema desarrollo-subdesarrollo y en el marco de la libertad comercial eran dispares para los países integrantes de cada uno de los bloques, es decir, en términos del Desarrollismo existía un deterioro de los términos de intercambio<sup>119</sup>. La idea de la

---

<sup>118</sup> La tesis central de esta teoría argumentaba que el subdesarrollo constituye una etapa inferior al desarrollo pleno, accesible para todos los países que pudieran lograr el desdoblamiento de sus aparatos productivos mediante la modernización de las condiciones económicas y sociales haciéndolas similares a la de los patrones de los países desarrollados.

<sup>119</sup> El deterioro de los términos de intercambio es un concepto clave para comprender las teorías dependencistas cepalinas. Éste establece que el precio de los productos exportados se vuelve menor en comparación a los precios de productos importados. Así, se produce un sesgo y un desequilibrio en la balanza comercial del país. La teoría de la dependencia explica que los países periféricos se especializan en la producción de un solo producto de exportación, en muchos casos

libertad económica puso en competencia, dentro de los mercados internacionales, a países exportadores de materias primas (subdesarrollados) y a países industrializados (desarrollados) por lo que las condiciones de la competencia siempre fueron dispares. Situación que profundizó las diferencias entre ambos extremos haciendo imposible la evolución “natural” de un extremo a otro. Así la teoría cepalina del Desarrollo se entendía solo como un mecanismo de justificación ocupado por los países desarrollados para lograr establecer un comercio libre orientado a la consecución de materias primas a bajo costo

En este mismo sentido, uno de los argumentos que sostiene la OMC es que:

“...las políticas comerciales liberales -que permiten la circulación sin restricciones de bienes y servicios -intensifican la competencia, fomentan la innovación y producen éxito. Multiplican los beneficios que reporta el producir los mejores productos con el mejor diseño y al mejor precio”<sup>120</sup>.

Además agrega que,

“La protección conduce en definitiva a la creación de empresas de producción desmesuradas e ineficientes que suministran a los consumidores productos anticuados y carentes de atractivo. Finalmente, la protección y las subvenciones no evitan que se cierren fábricas y se pierdan puestos de trabajo. Si otros gobiernos aplican esas políticas en todo el mundo, los mercados se contraen y la actividad económica mundial se reduce. Uno de los objetivos que persiguen los gobiernos en las negociaciones de la OMC es

---

la especialización es superior a los países del centro, pero descuidan otros sectores económicos. Los países del centro, en cambio, producen varios productos de exportación y tienen una distribución más equitativa de los sectores económicos.

Mientras que los Estados del centro son capaces de producir manufacturas a un precio bajo y con un valor agregado debido a la mano de obra y capital utilizado para su proceso, los Estados de la periferia son países monoexportadores (solo producen un bien de exportación) de productos primarios, sin valor agregado alguno. Sin la capacidad de producir tecnología para la manufactura, y al tener que comprar productos procesados más caros que los productos primarios que venden, los países periféricos se ven en desventaja frente a las grandes potencias.

<sup>120</sup>Consultado en línea en [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact3\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact3_s.htm) el 15 de agosto del 2012

impedir esa trayectoria, contraproducente y destructiva, hacia el proteccionismo.”<sup>121</sup>

Es clara la disposición y orientación de los lineamientos del comercio internacional y de la promoción que de estos hacen las agencias económicas internacionales, de ahí que la consecuente modificación de la actividades comerciales fuese solo cosa de tiempo, lo mismo para la composición de la producción del capital y la inherente relación obrero patronal.

#### **d) Neoliberalismo y Globalización**

En los primeros años del siglo XX, podemos encontrar los inicios de la llamada Globalización, ya que se encuentran algunas circunstancias que afectaron a varios países debido a la expansión del capital. La Primera Guerra Mundial, la Depresión Económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, fueron expresiones notables de la expansión del capitalismo a nivel mundial que no sólo buscaban el dominio de las relaciones de producción, sino el control económico, político, social y militar.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el mundo se dividió en dos grandes bloques diferenciados por el modo de producción utilizado por ellos, el capitalismo y el socialismo, el primero encabezado por los Estados Unidos de América y el segundo por la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas. Dichos bloques mantenían una competencia, tecnológica, armamentista y propagandista en el intento de demostrar las bondades de cada uno de ellos, este proceso se denominó Guerra Fría. A mediados de la década de los años ochenta del siglo XX este proceso llega a su fin con la apertura o disolución de la Unión Soviética, con el fenómeno conocido como Perestroika que significó para el escenario mundial una puerta para la expansión capitalismo.

Se puede decir que la Globalización se encuentra un paso más arriba del imperialismo, entendido este como la fase superior del capitalismo en términos

---

<sup>121</sup> Ídem

marxistas, puesto que en estricto sentido, en la carrera de los imperios, uno resultó ganador. La globalización, pone en competencia a todos los países del orbe para poder conquistar inversiones, establecer relaciones comerciales y sociedades mercantiles internacionales, modificando las estructuras estatales, sociales, culturales, dando paso a la muerte de las ideologías<sup>122</sup>, homogeneizando todo con los colores del mercado.

En esta línea, es preciso hablar del Neoliberalismo<sup>123</sup>, que aparece en el ideario económico luego de las desventuras del modelo económico keynesiano, toda vez que el mundo, y principalmente los países subdesarrollados, experimentaron fuertes crisis económicas en la década de los 80 del siglo pasado, debido principalmente al endeudamiento externo. Propuesto principalmente por Milton Friedman<sup>124</sup> este revulsivo económico marco la pauta de la economía global para las últimas dos décadas del siglo pasado. Fue debido a sus aportaciones teóricas y a su cercanía a gobernantes como Richard Nixon y Ronald Reagan, que llegó a tener una influencia decisiva sobre la estructuración de la economía global, bajo los lineamientos que referimos en el cuadro 2. Así por ejemplo Reagan y Margaret Thatcher, fueron los primeros gobernantes en empezar a aplicar las teorías económicas de Friedman en la práctica.

---

<sup>122</sup> Concepto definido por Francis Fukuyama en su obra denominada “El fin de la Historia y el último hombre” en el que defiende la teoría de que la historia humana, como lucha entre ideologías ha concluido, dando paso un mundo basado en la política y economía de libre mercado y en la democracia liberal tras el fin de la Guerra Fría

<sup>123</sup> Véase apartado 4 del Capítulo 1

<sup>124</sup> Ver nota 50



## Cuadro II. Lineamientos básicos del Neoliberalismo

1	La mínima participación del Estado en la configuración de la economía de un país
2	La poca intervención del gobierno en el mercado laboral
3	Política de privatización de empresas estatales
4	Libre circulación de capitales internacionales
5	Adopción de medidas contra el proteccionismo económico
6	Oposición al exceso de impuestos y gravámenes
7	Supeditar el control de los precios a las leyes de la oferta y la demanda
8	Suprimir subsidios y el gasto público

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en [www.ejournal.unam.mx](http://www.ejournal.unam.mx) el 15 de octubre del 2012

Al oponerse al proteccionismo comercial, el neoliberalismo promovía la desestructuración del Estado Benefactor y del modelo industrializador sustitutivo de importaciones que basaron su accionar en las políticas proteccionistas de mercados cerrados y medidas arancelarias. Esperaba una desregulación estatal de los mecanismos del mercado con la intención de expandir los mismos a nivel mundial, dándole paso a la iniciativa privada, dejándola operar sectores de la economía que antes estaban bajo el control estatal.

Al ceder el paso a la iniciativa privada y ajustarse a una personalidad mínima, el Estado no solo dejó de ser parte fundamental en la regulación de los mercados, sino que quedó exento de las actividades que le otorgaron la legitimidad y le dieron la personalidad democrática exigida en los países occidentales. Ese es el

verdadero origen de la transformación de los escenarios sociales, de las políticas públicas, políticas sociales, de la seguridad social y de la decadencia final del EB. En este nuevo escenario, el desarrollo económico se basó en la optimización de los recursos y en la eficiencia de los mismos, bajo la rectoría del mercado, por medio de la liberalización de la economía mediante acuerdos comerciales que significaron el punto de partida de la libertad comercial mundial.

Es así en rasgos generales, que se puede notar el motivo del trazo de los lineamientos de los organismos internacionales luego de la crisis de la década de los ochenta del siglo pasado, fundamentalmente en la oposición del accionar del EB. Desde este momento se cierra el tiempo del proteccionismo y se da paso a los acuerdos multilaterales de comercio internacional.

“Los presupuestos del estado asistencial y del sistema de pensiones, de la ayuda social y de la política municipal de infraestructuras, así como el poder organizado de los sindicatos, el superelaborado sistema de negociación de la autonomía salarial, el gasto público, el sistema impositivo y la justicia impositiva, todo ello se disuelve y revuelve, bajo el sol del desierto de la globalización”<sup>125</sup>

Como argumenta Beck, el cambio viene del exterior, a partir de la globalización, de la apertura comercial y de la liberalización de la economía. Es decir, luego de la incorporación de los conceptos neoliberales en el esquema de producción capitalista un fenómeno peculiar aconteció en los procesos productivos y es el de la ruptura de las barreras que distinguían el comercio entre los países. Del círculo local se pasó a los mercados globales, de las barreras protectoras, a la permisividad garantizada de libre comercio y de ahí a la globalización. Con ello, las relaciones entre capitalistas se dimensionaron mundialmente y la competencia se llevó al terreno de la globalidad. La protección se redefinió, no ya para los mercados locales, sino para los acuerdos regionales de comercio que significarían

---

<sup>125</sup> Beck, Ulrich, Que es la globalización, Ed. Paidós, España, 1998, pág. 15

bloques comerciales de competencia mercantil entre países agremiados multilateralmente. El orden económico dictado desde las centrales económicas mundiales sustituyo las líneas proteccionistas estatales al perder, esta, su valor territorial.

Así podemos ver, que la Globalización rompe con las barreras comerciales a la vez que redefine el propio mecanismo de producción y como señala Beck, en el nuevo orden se puede,

“...distinguir automáticamente en medio de las fragosidades –controladas- de la producción, entre el lugar de inversión, lugar de producción, lugar de declaración fiscal y lugar de residencia, lo que supone que los cuadros dirigentes podrán vivir y residir allí donde les resulte más atractivo y pagar los impuestos allí donde les resulte menos gravoso”<sup>126</sup>

De ahí la trascendencia de la ruptura, debido a lo obsoleto de la protección, ya que los Estados Nación, los Estados Benefactores, son de naturaleza territorial; aranceles, mercados internos, fronteras físicas y económicas, son todos conceptos ligados a la territorialidad de los mismos. No sucede así con el escenario de la globalización, dado que se ha producido una

“...especie de toma de los centros materiales vitales de las sociedades modernas que tienen Estados nacionales, y ello sin revolución, sin cambio de leyes, ni de Constitución, es decir mediante el desenvolvimiento simple y normal de la vida cotidiana”<sup>127</sup>

Es decir, la modificación de la forma de acción del modo de producción capitalista en su retorno a las ideas liberales económicas, colapso tanto a la sociedad como a sus instituciones, en especial al Estado Nación, ya que éste dejó de ser esa institución por la cual se regían todas y cada una de las actividades de los hombres en sociedad. En esta nueva era, el mercado sustituyo al Estado

---

<sup>126</sup> Beck, Ulrich, óp. cit., pág.18

<sup>127</sup> Ídem.

paulatinamente en la vida del ciudadano. La rigidez del sistema capitalista del modelo anterior, se sustituyó por la dinámica de la separación de los procesos productivos y la diversificación de los puntos distinguibles del proceso productivo en sí, todo ello debido a la expansión mundial de los mercados y a la pretendida globalización de las relaciones comerciales.

#### **e) Convenios comerciales Internacionales**

La última parte del pasado siglo, estuvo caracterizada por la firma de numerosos acuerdos comerciales multilaterales. Del esquema proteccionista, precavido y cerrado, se pasó a un escenario económico, en donde se estrecharon lazos y se diversificaron los proyectos y objetivos de los países del orbe, a la vez que las relaciones comerciales se ampliaban al terreno mundial. Desde el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hasta los innumerables tratados de libre comercio internacionales signados por los países del orbe, todos y cada uno de estos mecanismos han profundizado la diseminación de la personalidad estatal proteccionista y han dado los caminos necesarios para llevar a cabo la mundialización de las economías.

El ALCA, es resultado de la Cumbre de las Américas que se llevó a cabo en Miami en diciembre de 1994. Ahí los representantes de 34 países de la región acordaron su creación comprometiéndose a eliminar las barreras al comercio y a la inversión, conformando así una sola área de libre comercio multilateral.

Entre sus objetivos generales se encuentran<sup>128</sup>:

- a) Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.

---

<sup>128</sup> Consultado en <http://www.ftaa-alca.org> el 13 de enero del 2013

- b) Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, concluyendo las negociaciones a más tardar en el año 2005 y alcanzando avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de este siglo.
- c) Maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprehensivo.
- d) Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su nivel de desarrollo.
- e) Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.
- f) Asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y reconociendo que la Organización Internacional del Trabajo es la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo.

Se resalta así, el carácter liberador de las economías regionales en el marco de este acuerdo multilateral, bajo la observancia del cumplimiento de las normas establecidas por la OMC. Se otorga notablemente la rectoría de los ejes económicos nacionales a las agencias internacionales, que de aquí, en adelante se encargarían de todas las cuestiones del comercio mundial. Así pues, con la nueva disposición del capitalismo mundial, un nuevo orden económico rige desde entonces en la mayoría de los países de la orbe y este nuevo orden ha modificado

el accionar del Estado y de la sociedad, llevando a cabo también modificaciones importantísimas en las relaciones obrero-patronales y por lo tanto, en todos los esquemas de seguridad social que existieron en el marco del Estado Benefactor. Es así que se pasa de la universalidad a la focalización de los servicios sanitarios y de seguridad social; y de la responsabilidad consagrada y compartida entre el Estado y los empresarios a la responsabilidad individual de cada ciudadano.

## **Capítulo IV. La Decadencia del Estado Benefactor y su impacto en la seguridad social en México, el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

En este capítulo se abordará el proceso de decadencia del Estado Benefactor y su impacto en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

### **1) La Decadencia del Estado Benefactor**

El agotamiento del Estado Benefactor (EB), tuvo lugar a principios de la década de los ochenta del pasado siglo. Fue un proceso experimentado a nivel mundial que fue incentivado por sucesos históricos tales como la caída del muro de Berlín, la desaparición del bloque soviético y la entrada en auge de la globalización. Estos acontecimientos, dieron el triunfo definitivo al sistema capitalista, lo colocaron como el único modo de producción o el predominante en casi todo el planeta. Con ello, la vuelta a la economía basada en el mercado fue un proceso natural además de la correspondiente modificación de las directrices económicas y sobre todo de la personalidad del Estado. Es en esa misma década en donde el Modelo Industrializador Sustitutivo de Importaciones (MISI), que había estado vigente desde la década de los años cuarenta se agota, debido a las crisis económicas provocadas sobre todo por el endeudamiento externo, los niveles de desempleo y las devaluaciones monetarias en regiones como la latinoamericana.

La decadencia de las actividades del EB como del MISI, tuvo estrecha relación con las tendencias globalizadoras y neoliberales que empezaron a estar en las mesas de discusión internacional, como las soluciones necesarias para corregir los desarreglos del sistema capitalista, pero esta vez, basadas solamente en los equilibrios del mercado y en los arreglos que se pudieran alcanzar mediante las leyes de la oferta y la demanda.

Dichas tendencias, en primer lugar, tenían como fin liberar la economía con el fin de conceder la condición global a las relaciones comerciales y económicas, situación que planteaba un escenario totalmente distinto al de los mercados locales que el ISI había utilizado, y sobre las que también encontraba justificación el EB. En segundo lugar, los límites marcados geográficamente, que claramente distinguían las actividades económicas de un país a otro, en este nuevo orden, fueron prescindibles debido a la intención de globalizar las relaciones económicas. Con ello, las barreras arancelarias y los subsidios a las industrias nacionales de cada país, debieron ser disueltos por la necesidad expansiva del capital mundial.

En materia de política social, las responsabilidades que fueron depositadas en el Estado se trasladaron en esta nueva etapa económica al mercado. De la intención de la universalidad en las coberturas, se pasó a un esquema de cobertura focalizada basada en las mediciones de pobreza y exclusión. El nuevo esquema de política social se basó, en la idea de la responsabilidad del individuo en cuanto a la cobertura de su seguridad social, es decir, lo individuos libres económicamente, por así llamarlos, tendría la posibilidad de escoger sobre distintas formas de aseguramiento, no ya sólo el otorgado por el Estado sino también entre las ofrecidas por el sector privado.

La crisis de endeudamiento de principios de la década de los ochenta de países como los de la región de América Latina, se presentó como una posibilidad para los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales, de promover un sistema capitalista mundial interconectado y libre de protecciones. Estas tendencias y líneas económicas que fueron impulsadas desde el exterior, sobre todo por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), bajo la premisa de la aun existencia o en algunos casos la exacerbación de los niveles de pobreza y desempleo, que no habían sido resueltos por el MISI y el EB, marcaron la pauta para los cambios que vendrían después.



Así, el mercado nuevamente se constituye como el encargado de generar la riqueza y a su vez distribuirla, además de ser el responsable de equilibrar las relaciones de mercado mediante la competitividad y la eficiencia en el uso de los recursos. También se establece el mecanismo de responsabilidad individual ante los riesgos del sistema capitalista, algo que es contrario a la solidaridad buscada en el esquema de seguridad social anterior. De esta forma, el Estado se reduce notablemente lo que conlleva de cierta forma a experimentar, una reducción en los derechos de los ciudadanos en todo lo que tenía relación con la asistencia pública.

Hay que recordar que la condición protectora del Estado, se estableció como el mecanismo necesario para resarcir los daños ocasionados por la actividad económica del sistema capitalista de principios del siglo XX. También hay que recordar que toda esta condición, se debió en gran manera a la necesidad del Estado por legitimarse ante la población, que organizada había logrado presionar al sistema, por ejemplo, mediante la asociación de obreros que lograron establecer las obligaciones sociales del sistema capitalista como parte de los derechos del ser humano. La lucha obrera por la consecución de las demandas de su clase tuvo replicas en gran parte del mundo, sobre todo en los países industrializados, éstas, incentivaron la participación política de los agremiados, fortaleciéndose así los discursos y por lo tanto homogeneizando el carácter de la clase, consolidándose como un verdadero contrapeso de la clase capitalista.

Debido a ello, el EB asumió esa responsabilidad social exigida por las clases trabajadoras sin descuidar las estructuras capitalistas nacionales del embate de los mercados internacionales, así tenemos por ejemplo, que la relación obrero-patronal hasta entonces, distinguía un espacio territorial de carácter nacional o local y el Estado regulaba y equilibraba esa relación en el ámbito de las estructuras capitalistas de la nación mediante políticas conciliadoras para ambas clases. El EB se convirtió en un intercesor entre ambas clases, con lo que logro cooptar la fuerza de la actividad política de la clase obrera y la disposición de la

burguesía nacional para entrar en el juego de la seguridad social. Es decir, la actividad benefactora del Estado sirvió en los países industrializados, para mantener el control de las clases trabajadoras mediante el otorgamiento de derechos sociales, consagrados muchas veces en la ley, a cambio de que éstos entraran al mecanismo productivo capitalista sin ejercer la presión propia de su clase, ya que el propio Estado compartiría la responsabilidad con la clase empresarial en la aplicación de los derechos otorgados.

El espíritu fundamental de EB fue la democracia, la democracia entendida como la posibilidad de alcanzar el desarrollo económico compartido para todos, es decir, esta idea de democratizar la economía, haciendo que sus bondades sean sensibles para todos los estratos sociales. Esta democracia que va más allá del campo de la política y puede ser percibida por toda la población, mediante la inclusión de la voluntad del pueblo en las decisiones que atañen al proceso económico. Hacer perceptible en la vida cotidiana y sobre todo para el ciudadano común, el desarrollo y el crecimiento económico, mediante una justa distribución de la riqueza. Porque al final de cuentas, esta legitimación estatal está relacionada íntimamente con la forma en que los ciudadanos experimentan y viven en el día a día las decisiones económicas que se toman.

Se puede analizar entonces el proceso de decadencia del EB desde la óptica de la legitimación, desde la óptica de la democracia así como desde la dimensión del Estado y los límites del mismo. Pues al ceder el paso a la iniciativa privada y ajustarse a una personalidad mínima, el Estado no sólo dejó de ser parte fundamental en la regulación de los mercados sino que quedó exento de las actividades que le otorgaron la legitimidad y le dieron la personalidad democrática exigida en los países occidentales. Ese es el verdadero origen de la transformación de los escenarios sociales, de las políticas públicas, de las políticas sociales, de la decadencia del EB y sus instituciones emblemáticas.

## 2) Legitimación, Democracia, Seguridad Social.

La legitimación, es una situación que le fue exigida al Estado principalmente por las clases desprotegidas. Fue una necesidad y un reclamo de justicia social, que tuvo que ser atendido por el Estado debido a su constitución y al origen mismo de su condición soberana, toda vez que ésta fue adquirida por la cesión de una parte de la soberanía original del pueblo.<sup>129</sup> Así es que a condición de responder a esta cesión, el pueblo muchas veces desfavorecido en cuanto a la igualdad, exigió al Estado la responsabilidad de intervenir para corregir las condiciones desiguales de sus subordinados. Las condiciones que lastimaban a gran parte de la población, estaban estrechamente relacionadas con el accionar del modo de producción capitalista, que en su carrera competitiva por la ganancia, hizo a un lado todo rastro de responsabilidad social. Es por ello, que las clases trabajadoras afectadas por el modo de producción, buscaron siempre contrarrestar<sup>130</sup> las condiciones desiguales, toda vez que al saberse parte del propio Estado comprendían que su condición debería ser distinta por ser, ante todo, primeramente ciudadanos.

¿Y cuál era la necesidad del Estado por legitimarse? No es otra la causa sino el orden, dado que con el crecimiento del sistema de producción capitalista, después de la primera Revolución Industrial<sup>131</sup>, comenzaron a aparecer las asociaciones de

---

<sup>129</sup>Cada cual pone en común su persona y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo. Una definición de lo que Rousseau denomina Pacto Social origen de la soberanía y poder del Estado destacando que el soberano original es el propio pueblo.

<sup>130</sup> El movimiento obrero surgió de esas condiciones, pero alcanzó mayor o menor fuerza en función del grado de desarrollo industrial de los países. Los primeros movimientos de masas de carácter moderno se originaron en Inglaterra. Destacan acciones como la destrucción de máquinas Ludismo y la creación de las Trade Unions, primeras asociaciones de carácter sindical. El fenómeno se produjo en Inglaterra, y no en otro país, debido a su carácter de pionera de la industrialización. Más tarde, estructurados en torno a la ideología marxista, surgieron partidos de extracción obrera que jugaron un importante papel en la acción política y social.

<sup>131</sup>La Revolución Industrial fue un periodo histórico comprendido entre la segunda mitad del siglo XVIII y principios del XIX, en el que Gran Bretaña primero, y el resto de Europa continental después, experimentan el mayor número de transformaciones socioeconómicas, tecnológicas y culturales de la historia de la humanidad, desde el neolítico. Las innovaciones tecnológicas más

trabajadores obreros quienes empezaban a vivir las desigualdades del capitalismo. En un primer momento fijaron sus miras de enemistad con las máquinas<sup>132</sup> que revolucionaron la producción, pero con el tiempo entendieron, que la verdadera amenaza para su clase la constituía el empresario y dueño de las mismas. Debido a ello, y mediante la organización de todos los trabajadores, se conformó un bloque de contrapeso para la clase empresarial, lo que provocó desequilibrios sociales expresados en huelgas, movilizaciones; movimientos sociales que urgieron al Estado para restablecer el orden y la paz.

Dado el desarrollo de estas dos clases, el escenario social tuvo cambios y modificaciones, los conflictos generados entre ambos bandos determinaron que el Estado interviniera para resolución de los mismos, otorgando a cada parte, una solución que pudiera diluir el conflicto. Para la clase trabajadora las concesiones otorgadas están estrechamente relacionadas con la política social y con la seguridad social; esta última ha ido desde la beneficencia hasta la consagración dogmática en el derecho. Para la clase empresarial se otorgó la protección y las condiciones necesarias para la reproducción y crecimiento del modo de producción. Con todo esto se organizó una sociedad productiva capitalista, que mediante la intervención estatal distribuía los beneficios y contenía los riesgos del modo de producción. De ahí que el Estado, pudiera seguir con sus actividades y con la rectoría de la cuestión pública mediante el control político obtenido por las concesiones otorgadas a cada clase. La legitimación que en un principio fue una exigencia de las clases, se convirtió en la herramienta estatal para lograr la consolidación de los proyectos de los estados nación.

---

importantes fueron la máquina de vapor y la denominada Spinning Jenny, una potente máquina relacionada con la industria textil.

<sup>132</sup>En este sentido podemos encontrar al movimiento denominado Ludismo, que se caracterizó por la oposición a la introducción de maquinaria en el proceso productivo. Se desarrolló durante las primeras etapas del proceso de industrialización y dio lugar a la destrucción de máquinas. La causa principal que desencadenó los disturbios fue la precaria situación laboral y social creada tras la introducción de moderna maquinaria en la producción.

La legitimación está también ligada con la democracia, dado que es a través de ésta que el Estado también se legitima. Es a través de ella que encuentra justificación la igualdad y por lo tanto, es un valor del cual tomaron fuerza numerosos movimientos sociales, buscando que la igualdad fuera también para las oportunidades de desarrollo económico de las clases desprotegidas. Democracia como igualdad, igualdad como condición básica para todos los seres humanos y sobre todo igualdad o equilibrio de los participantes del mecanismo de producción. Igualdad como conciencia de clase, como homogeneización de los fines de las luchas contra la clase opresora e igualdad como la posibilidad de lograr concesiones y mecanismos que protegieran a cada clase según sus intereses. Es un fenómeno extraño del cual participó el Estado, en el que mientras protegía el interés capitalista intervenía para hacer efectiva su responsabilidad social, es decir, democratizaba el modo de producción.

¿Y por medio de qué mecanismos el Estado trabajaba para democratizar el modo de producción? Son innumerables los recursos utilizados por el Estado en este sentido, para la clase trabajadora, se establecieron las políticas sociales y sobretodo, la seguridad social, que dotaba al trabajador de derechos inalienables que le pertenecían por el simple hecho de formar parte de la clase trabajadora. Para la clase empresarial el Estado estableció la protección ante la competencia, protección mediante aranceles, impuestos a las importaciones, incentivos fiscales a la inversión en la industria nacional, etc. El Estado se constituyó como el mediador e impulsor de las políticas económicas y de los mecanismos reguladores del mercado, de ahí que su dimensión incrementara en presencia sobre todo de la vida pública y política, esto dio origen a instituciones de carácter asistencial que de alguna forma, equilibraban los desajustes del mercado a la vez que intentaban alcanzar el objetivo del pleno empleo y de una justa distribución de la riqueza.

El control de las industrias estratégicas fue otro de los pilares en donde se basó el EB, fundamentado en el respeto a la soberanía del territorio nacional, evitando

toda injerencia del capitalismo exterior sobre las industrias extractivas y sobre los recursos naturales. La creación y fortalecimiento de la industria nacional tuvo incentivos mediante el otorgamiento de créditos para el establecimiento de la misma. La reforma agraria y la repartición de tierras así como la protección de los ejidos como espacios productivos para los campesinos, también fueron directrices establecidas en el marco del EB.

Por su parte, el florecimiento de la seguridad social, estuvo ligado completamente con el auge del EB, dado que como hemos visto, la función que desempeñaron dentro de ese Estado fue la de contribuir al desarrollo económico y a la estabilidad política del país, conformándose como un paliativo de los efectos desequilibrantes de la actividad del capital, estableciéndose como un mecanismo de negociación entre las clases trabajadoras y la empresarial. Una herramienta de control social estatal en la que convergían los tres actores fundamentales de la vida económica del país. Un mecanismo importante en la legitimación del Estado frente a la sociedad.

El EB era el centro y el rector de los mecanismos económicos, por ello era posible legitimarse a través de la democratización del sistema capitalista, otorgando beneficios a unos e incentivando la alineación a sus políticas de los otros. Mantuvo esta postura con la intención de regular los desajustes propios del sistema capitalista, hasta que la crisis económica y su comportamiento cíclico, derrumbaron estos mecanismos dando origen a una crisis endeudamiento, devaluación y desempleo similares a las que habían dado origen a su constitución.

Esto definitivamente cambió la percepción de lo que debía ser el papel de Estado en la economía, además de que el escenario internacional era ya distinto de aquel que prevalecía durante el nacimiento del EB. Es por ello que vienen nuevas ideas, y por lo tanto distintas modificaciones, entre las que se encuentran el adelgazamiento del Estado, la liberación económica y las modificaciones estructurales. El adelgazamiento de Estado por ejemplo, termina también con la

trascendencia del Estado Nación, este último tiene un carácter territorial, localista, mientras que la globalización apunta a una estructura abierta e interconectada con el sistema mundial, lo que desarticula el control de la economía por parte del Estado además de negarle a éste la capacidad de negociación en la relación obrero patronal y por lo tanto de legitimarse.

Así que se puede señalar, que todos los mecanismos que acotaron el control económico del capital durante la expansión del estado, en su momento proteccionista, han tendido a desaparecer en sintonía con las directrices económicas actuales. Es por eso que en esta modernidad económica recordando lo que dice Beck, “la política de la globalización, no pretende solamente eliminar las trabas de los sindicatos, sino también las del Estado nacional; con otras palabras, pretender restar poder a la política estatal-nacional”<sup>133</sup>. Y esto definitivamente está estrechamente relacionado con la diseminación de las barreras nacionales y con la posibilidad que otorgaban éstas a la operación y control del Estado dentro de su territorio. El libre movimiento de los capitales en el mundo, trae consigo la decadencia de los Estados Nacionales que sucumben debido al carácter localista de su infraestructura y de su condición estática dentro de la concepción de un mundo interconectado y en constante movimiento, movimiento facilitado por el desarrollo impresionante de la tecnología y los medios de comunicación que agilizan las relaciones económicas y comerciales.

Esta pérdida del control de los procesos económicos, abre un panorama infinito de posibilidades a los empresarios que “han descubierto la nueva fórmula mágica de la riqueza, que no es otra que capitalismo sin trabajo más capitalismo sin impuestos”<sup>134</sup>. Los empresarios entonces encuentran la posibilidad de exportar puestos de trabajo en los lugares en donde los costos por el mismo sean menores, pero sobre todo, en donde las cargas fiscales para ellos sean mínimas. Es decir,

---

<sup>133</sup>Beck, Ulrich, Que es la globalización, Ed. Paidós, España, 1998, pág. 17

<sup>134</sup>Ibíd., pág. 20

llevar a cabo un capitalismo sin trabajo corresponde a restarle el peso y las garantías que en el régimen anterior se lograron y que fueron inherentes al mismo, a saber la seguridad social. Llevar a cabo un capitalismo sin impuestos, corresponde a quitarle el control de los mercados a los Estados Nacionales que de igual forma, en el régimen anterior, esto significó el control de los empresarios y del capitalismo mediante las barreras arancelarias, los impuestos al exterior y los subsidios hacia el interior.

El mercado controla definitivamente los mecanismos económicos con lo que los,

“...empresarios, sobre todo los que se mueven a nivel planetario, pueden desempeñar un papel clave en la configuración no solo de las economías, sino también de la sociedad en su conjunto, aun cuando solo fuera por el poder que tienen para privar a la sociedad de sus recursos materiales (capital, impuestos, puestos de trabajo)”<sup>135</sup>

Lo que les permite, tomar el control de las naciones en donde el capitalismo anteriormente estaba acotado, sometido a un esquema democrático de legitimación estatal, limitado en sus decisiones y movimientos bajo el esquema de la protección de los mercados locales y por tanto de las economías nacionales. Este control empresarial no solo se remite al aparato productivo, sino al control del Estado mismo. Esto, debido a que por ejemplo, la firma de los tratados comerciales internacionales, aun cuando estos se encuentren jurídicamente por debajo de las constituciones, obligan al Estado a subordinar los intereses nacionales a los intereses de los bloques comerciales y de las áreas comerciales existentes. De ahí que toda la estructura del proteccionismo se disuelva en los caminos de la globalización y el neoliberalismo, de ahí que el ataque del liberalismo económico no solo se conforme con la disolución de los candados asistenciales, sindicales y fiscales sino que advierta la intención de pulverizar el poder político del Estado Nación como tal.

---

<sup>135</sup>Ibíd., pág. 16



Al capitalismo global le interesa la existencia de fronteras permisivas de inversiones de capital extranjero, le interesa la existencia de sistemas jurídicos que protejan el libre camino de los capitales extranjeros y que aseguren una competencia plena sin obstáculos de responsabilidad social. Le interesa salvaguardar las inversiones y multiplicar las utilidades, contando con la libertad de poder invertir, producir, contratar, pagar algún tipo de impuesto y volver a invertir en cualquier rincón del planeta que sea atractivo y de las facilidades necesarias para no romper el equilibrio del libre tránsito del capital mundial. Le interesa pues, reproducir y reproducir la acumulación del capital de la forma más limpia posible, aunque las oportunidades de hacerlo no sean las mismas para todos los países del orbe y la evolución natural del subdesarrollo hacia el desarrollo siga siendo solo una promesa. Este es el motivo fundamental de las reformas estructurales sugeridas por los organismos internacionales, es decir, la expansión mundial del capital sin cortapisas, la libertad del capitalista de establecer condiciones económicas favorables para sus intereses en cualquier rincón del mundo, todo ello mediante la pulverización de los Estados nacionales en aras de la libertad del mercado.

### **3) La globalización y el trabajo.**

En esta nueva era, la de la globalización, uno de los rubros que más ha sufrido cambios es el del trabajo. Hemos hablado de la relación capital-trabajo, y de las ventajas que consiguió la clase trabajadora mediante la injerencia del Estado en el equilibrio de dicha relación. Vimos como la seguridad social se estableció como derecho en la parte dogmática de la Constitución Mexicana, derecho ligado completamente al derecho del trabajo como en un paquete de garantías para la clase trabajadora. Se conoce la reglamentación en cuanto el orden laboral que se desprende por ejemplo de la Ley Federal del Trabajo, sin embargo en esta nueva etapa de la economía, se nota con claridad que el catálogo mismo del Trabajo, viene a tener una connotación distinta en apego a las modificaciones

estructurales, esto radica esencialmente en la flexibilización de las relaciones laborales.

La competitividad y la eficiencia económica del sistema capitalista, trazan los lineamientos del nuevo orden laboral. Un desempeño excelente de la organización productiva justifica en todo momento la necesidad de servicios de buena calidad y sumamente flexibles. Es decir, la ruptura con el dogmatismo laboral del siglo pasado, trae como consecuencia un esquema libre, mucho menos elaborado y complejo en donde los requerimientos del mercado marcan los lineamientos contractuales. Se piensa que la flexibilización del empleo y la disolución del derecho laboral traerán consigo desarrollo y crecimiento para las empresas privadas, toda vez que logran simplificar las relaciones contractuales al cambiar por ejemplo, los contratos colectivos de trabajo por esquemas de contratación individual.

Otro fenómeno que desencadena la globalización es la movilidad de los centros fabriles allá a donde el costo de la producción sea menor y por lo tanto, mucho más redituable en ganancias. Hoy pueden cerrar una planta de ensamblaje de automóviles en el país, para abrirla mañana en el otro lado del mundo, porque en aquella parte del planeta la mano de obra es más barata. La libertad económica y el derrumbe de las fronteras comerciales ha dado la posibilidad de así hacerlo, debido a un replanteamiento económico mundial, en donde se reconfigura la división internacional del trabajo, ubicando a los países subdesarrollados en el sector industrial y a los desarrollados en el sector de los servicios.

Los puestos de trabajo también se diversifican, por un lado existen trabajadores calificados que ocupan puestos estratégicos dentro de las empresas y que cuentan con contratos atractivos y con mucha capacitación. Pero también existen otro tipo de trabajadores que se encargan de actividades de menor calificación y que por lo tanto no se benefician de la capacitación. Si, dos clases de trabajadores

con alcances distintos y posibilidades, ya no más una sola clase que agremiara a todos los trabajadores

Para competir en el mercado internacional el trabajo debe de ser flexible, por lo que la rigidez de las relaciones contractuales tiene que ser disuelta mediante la reducción o desaparición de los contratos colectivos y la desregulación laboral del Estado. Esto comprende una simplificación de los procesos contractuales, y una depreciación de los costos del trabajo por medio de la disolución de los sistemas de seguridad social. Evidentemente todo en disposición de los países en donde tiene origen el capital, lo que provoca que exista una carrera por la diseminación de las garantías laborales, motivada por la competencia implícita de la obtención de la inversión de los países centrales y sus empresas transnacionales que tienen, ellos sí, la libertad absoluta de invertir ahí donde el Estado le haya brindado las mejores ventajas laborales. Esto trae como consecuencia, que se comenzara a dismantelar la seguridad social en países como el nuestro, en donde el desarrollo alcanzado en este sentido, había sido considerable.

La posición central y protagónica del Estado, fue una de las principales trabas que encontró la intención neoliberal para echar a andar sus mecanismos de libre mercado mundial. El rol protagónico del Estado era un obstáculo, como lo eran las políticas económicas y sobre todo las políticas sociales que se habían implementado durante la vigencia del EB. Las líneas neoliberales propuestas desde los organismos internacionales fueron incisivas en los recortes del gasto social, en la optimización de los recursos orientados al mismo y en la responsabilidad compartida con los individuos, toda vez que se sabía que el origen del endeudamiento de los países de Latinoamérica, por ejemplo, estaba determinado por la necesidad del Estado de cubrir las responsabilidades que había establecido con la sociedad, es decir, utilizaba gran parte de su presupuesto para cubrir el gasto de la seguridad social mientras que dejaba de tener ingresos

por las concesiones otorgadas mediante los subsidios y los incentivos fiscales que otorgaba al capitalista nacional.

Es así que, presentándose en el escenario económico mundial, el neoliberalismo y la globalización redefinen tanto del Estado como el mercado, dándole un sentido completamente distinto a las relaciones económicas de producción y sobre todo a la sociedad, toda vez que los principales planteamientos del neoliberalismo eran opuestos al proteccionismo del EB. Por su parte la globalización no hace más que expandir estas ideas mediante la desaparición de las fronteras para darle una dimensión mundial al mercado

La nueva organización contempla también la pérdida del poder político estatal y la sesión de éste a la clase empresarial. Es decir, el centro de la vida pública se depositara de aquí en adelante en los lineamientos establecidos por el mercado, por lo que, la diseminación del Estado, que conlleva la aplicación de las teorías neoliberales y la globalización, trajo como consecuencia también un reordenamiento en el papel político de la clase empresarial permitiéndoles “desempeñar un papel clave en la configuración no solo de la economía, sino también de la sociedad en su conjunto”<sup>136</sup>

Aunado a esto, y como todo, dentro del sistema capitalista y sus interminables ciclos, el auge del modelo sustitutivo de importaciones operado por el Estado Benefactor, tuvo una decadencia que estuvo estrechamente relacionada con el hermetismo del proteccionismo y su inevitable imposibilidad de competencia en los mercados, ya para entonces en intenciones expansionistas mundiales. Dicha situación, incentivo el deseo de las instituciones financieras internacionales, además de los países de punta para promover el establecimiento de un sistema mundial interconectado, libre de restricciones, con lo que economías como la mexicana fueron obligadas a abrirse de manera definitiva a la competencia del

---

<sup>136</sup> Ídem

mercado internacional. De esta forma, las relaciones Estado-Sociedad y Estado – Capital, sufrieron modificaciones después de la crisis económica y del posterior ajuste neoliberal.

A su vez, el dominio corporativo estatal experimentó una decadencia considerable toda vez que se había diversificado las características de la sociedad. Esto principalmente se debió a la reforma política y a la transición de un sistema político de partido hegemónico a un sistema político multipartidista. Recordemos que el corporativismo cooptaba las fuerzas políticas de distintos sectores sociales en el partido del Estado y que por ello fenómenos como “el carro completo”<sup>137</sup> sucedían invariablemente.

Estos cambios son originados por un proceso más amplio que es conocido como la Reforma del Estado mexicano y que tienen su origen a finales de la década de 1980, a raíz del crecimiento desproporcionado que había tenido el Estado, la crisis fiscal y la difusión del neoliberalismo en América Latina. Se puede señalar que el motivo fundamental de estas reformas fue la de restringir y reorientar las funciones estatales, de tal forma que fueran más ágiles y eficaces. En el plano político se experimentó un incremento de la competencia electoral en donde se facilitó la incorporación de distintos actores políticos que ejercían de manera libre derechos como el de expresión, asociación y sobre todo del ejercicio democrático, fenómeno que fue posible por la democratización de los órganos electorales. Condición que también forma parte de las recomendaciones de los organismos económicos internacionales y de los socios comerciales, dado que estos prefieren llevar a cabo negociaciones o inversiones ahí donde los países hayan alcanzado cierto nivel de democracia con el inherente aseguramiento de la obtención del poder por medio de elecciones democráticas

---

<sup>137</sup> El triunfo del partido oficial en todos los niveles electorales

Por otro lado, y el más importante, a partir del reajuste neoliberal, el Estado quedó en una posición en la que le fue exigido, desde entonces, modificaciones estructurales. Es decir, la nueva personalidad estatal se ajustaba a modelos como los diseñados por ejemplo, en el Consenso de Washington, esta nueva personalidad del Estado trajo consigo una inherente modificación de la relación Estado-Capital lo que provocó una reconfiguración de las relaciones obrero patronales y en sentido estricto, el concepto de trabajo y de seguridad social.

Así que luego de la transformación de la personalidad del Estado Mexicano, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tuvo también una transformación definitoria que acomodó su papel dentro de la nueva organización. Todo debido a que en el nuevo orden económico valores como la flexibilización del trabajo y la focalización de los sistemas de seguridad social fueron preferidos antes que la garantía del trabajo digno como derecho constitucional y la universalidad de la cobertura de la seguridad social.

En este contexto es posible ubicar este mal que aqueja al buen funcionar del IMSS y que lo coloca como una institución caduca y onerosa para las finanzas públicas. Lo cierto es que, esta institución vivió sus mejores años mientras perduró el Estado Benefactor, es decir, esta institución es un emblema de un modelo estatal de ese tipo que muy pocas veces encuadra en la concepción moderna de la economía neoliberal. Asistimos al segundo momento de la historia del Instituto, del cual habíamos hecho ya referencia, y en donde las reformas hechas al marco legal y al Instituto fueron constantes.

#### **4) El Instituto Mexicano del Seguro Social en el marco del Estado Neoliberal.**

La primera de las reformas considerables tuvo lugar el 24 de febrero del 1992, en ella se establece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), que es considerado como el primer paso para el desmantelamiento de la seguridad social en el país.

Entre las características del SAR tenemos:

- Destinado para trabajadores públicos y privados
- De carácter obligatorio
- Constituido como un ahorro adicional para el retiro
- Aportaciones en cuentas de capitalización individual y definidas
- Contribución patronal equivalente al 2% de sus nominas

Los objetivos que se establecían fueron:

- Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica nacional
- Mejorar los ingresos de los trabajadores en el momento de su retiro
- Permitir a los trabajadores disponer de recursos al quedar desempleados o incapacitados temporalmente
- Propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

Con esto, se pretendió otorgar “al sistema de pensiones -como prioridad- una función financiera que estimulara la economía nacional, sentándose las bases para su posterior privatización total.”<sup>138</sup> Para 1993, esta modificación se eleva a rango de ley y se crea la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR) encargándole la labor fundamental de regular el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que está constituido por las cuentas individuales a nombre de los trabajadores.

---

<sup>138</sup> Hernández Cervantes, Aleida, La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México, México, Porrúa, 2008, pág. 146

En 1995, se lleva a cabo una nueva reforma que profundizaría aún más los cambios en la seguridad social en México, sucede después de la publicación de la Ley del Seguro Social el 21 de diciembre de 1995, aunque en realidad entro en vigor el 1 de julio de 1997, y en la cual se establecen, por primera vez, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) que en adelante serían las encargadas de administrar, en cuentas individuales a nombre de cada trabajador, los fondos retenidos durante la vida laboral para ser devueltos, a estos, en cuanto sucediera el retiro. Las instituciones encargadas de dicha administración son de carácter privado y van desde los bancos, las aseguradoras, las afianzadoras, y las casas de bolsa.

En la iniciativa de esta ley presentada por el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León se argumentaba al menos tres grandes problemática internas del IMSS como las posibles causas de la crisis y como motivos necesarios para llevar a cabo las reformas que se proponían, estas son las siguientes.<sup>139</sup>

- Las condiciones inéditas a las que se enfrenta la industria nacional que, básicamente, impiden el aumento de los costos de seguridad social sobre la nómina de las empresas.
- Las transición demográfica nacional que se expresa en el aumento de la esperanza de vida, el descenso de la tasa de natalidad y el aumento de la edad promedio de la población que, a su vez, ejercen una presión sobre los costos provisionales en virtud de que aumenta la relación activo/pasivo así como el periodo de pago de pensiones y prestaciones a los trabajadores asegurados inactivos y
- La transición epidemiológica nacional que se expresa en la disminución de las enfermedades crónico infecciosas y aumento de

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, pág. 153



las crónico-degenerativas, lo que torna más costosa la atención médica de la población asegurada en condiciones de vejez, cuyos padecimientos más frecuentes se vinculan a este tipo de enfermedades.

Las argumentaciones que se daban en este sentido siempre tuvieron que ver con la parte técnica establecidas en la ley original. Es decir la reforma se llevaba a cabo en virtud de que para cuando se creó la primera Ley del Seguro Social en nuestro país, los diseñadores omitieron contemplar o hacer proyecciones del comportamiento demográfico de nuestro país.

Sin embargo, también otras condiciones sociales generaron esa presión al Instituto, como el creciente desempleo, la inflación, el engrosamiento de la población dentro de la economía informal. Es decir, la justificación oficial para privatizar los fondos de pensiones con miras a dinamizar la economía, olvidó hacer referencia a la situación de informalidad de millones de trabajadores obligados a vivir en esa condición debido a los niveles altísimos de desempleo. Lo que significa que toda esta gente que se encontraba al margen de la seguridad social, bien podría estar dentro si las condiciones de empleo fueran las óptimas.

Es un detalle muy importante el hecho de que el crecimiento de la economía informal fuera un motivo que desencadenaría esta transición. Toda vez que el sector de la población que se encontraba en esta situación estaba desprovisto totalmente de cualquier tipo de seguridad social, es decir, no cotizaba, no aportaba pero tampoco gozaba de los beneficios. Todo este sector de la población se encontraba fuera, de lo que en primer lugar, es el detonante de los mecanismos de la seguridad social, a saber los empleos, empleo digno, formal, contributivo; trabajo que significaba un derecho de los individuos, un derecho adquirido por las clases trabajadoras. Es decir en paralelo a las causas referidas en la iniciativa de del presidente Zedillo, otras causas ayudaron también a dinamizar el desequilibrio en la seguridad social en el país, estas causas estaban estrechamente

relacionadas con la economía y con la forma en que se administró el país durante el periodo de la sustitución de importaciones.

La situación económica del país no dejaría fuera al IMSS, por el contrario, el modelo del engranaje laboral que se había establecido colapsa ante la imposibilidad de reproducirse y esto fue debido a

“La falta de crecimiento económico, así como las distorsiones de la economía, lo que por una parte se ha traducido en falta de creación de empleos formales, pero, por otra, en impulso al crecimiento de las actividades informales, así como empleos sin ningún tipo de seguridad social.”<sup>140</sup>

Es decir, la problemática no era interna del IMSS o de la seguridad social, el problema era en sí, el marco en donde se desarrollaban las actividades de los mismos; radicaba en la reconfiguración de las relaciones del capital y el trabajo, del Estado y la sociedad; el problema era de carácter macro.

“Evidentemente que, con estas situaciones, si la relación entre trabajadores activos y pensionados, tiende a ser cada vez menor, los fondos no se habrían colapsado de forma tan radical si la creación del trabajo asalariado no se hubiera detenido, si el empleo público no se hubiera desplomado y si la caída de ingresos no hubiera sido de la magnitud que se hace desde 20 años.”<sup>141</sup>

Era en sí del orden económico y no del buen funcionamiento del Instituto, éste se encontraba dentro del escenario de la transición estructural de la composición del Estado, por lo que se encontraba en el espiral de decadencia del modelo sustitutivo de importaciones y del estado benefactor, en medio de la pugna y el embate de los organismos financieros internacionales que difundían ya la apertura de los mercados y el alejamiento del Estado en los procesos productivos.

---

<sup>140</sup> Ibíd., pág. 154

<sup>141</sup> Citado por Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 155

“...el adelgazamiento estructural del estado. Las masivas privatizaciones de los activos estatales que han tenido lugar en la década de los ochenta y lo que va del presente dan cuenta de este fenómeno. Atendiendo a diversos grados en el marco de los espacios nacionales, el propósito estructural del ajuste parece ser el mismo: suprimir y/o restringir al máximo la participación directa del Estado en los procesos de acumulación capitalista. Este ajuste económico entre Estado y mercado a su vez ha conducido a otra profunda reestructuración: la de la intervención del Estado en el plano social”<sup>142</sup>

Pero en realidad como menciona esta misma autora, la “principal impulsora de la reforma en México es la que viene siguiendo la línea de criterios internacionales en esta materia”<sup>143</sup>. Es decir, la línea que pretende integrar a la seguridad social a los mecanismos del mercado.

“A partir de la publicación del documento elaborado por el Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis en 1994*, impregnado de las “aspiraciones” del llamado “consenso de Washington”, se establece como directriz principal y resolución de todos los problemas observados en los sistemas de pensiones públicos, el cambio a sistemas de capitalización individual con administración privada. Como “sugerencias que obligan” (a través de fuertes préstamos) a los países en desarrollo, el Banco Mundial –y desde sus enfoque sobre el ahorro interno, también en el FMI-, plantea la necesidad de reducir la seguridad social: uno, de seguros sociales privados, otro de asistencia social y uno más de ahorro voluntario”<sup>144</sup>

Así tenemos que, este viraje en la forma de administración de los fondos para el retiro significó la privatización de parte de la seguridad social, que en un primer momento estaba en manos del Estado por medio de instituciones como el IMSS. Desde entonces se desdibujó el fondo colectivo intergeneracional de financiación de las pensiones de trabajadores en el retiro a cargo de los activos, para dar paso

---

<sup>142</sup> Ídem.

<sup>143</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 156

<sup>144</sup> Ídem

a un fondo individual para cada trabajador, en el que las compañías encargadas de administrarlos gozaban de una libertad absoluta para invertirlo en instrumentos financieros de su elección con lo que llevan consigo una ganancia asegurada.

Estos cambios se justificaron en razón de demostrar el peso gravísimo que significaba el pago de pensiones para el IMSS, como si este fuera un hecho aislado, cuando lo evidente era que la situación social había cambiado con respecto al momento de creación del Instituto, encontrándose aquí,

“...sobre todo, al empobrecimiento de los salarios ordenado desde las alturas; al feroz desempleo sustituido por una economía informal no contributiva; a la inflación que encarece los insumos y, como consecuencia del empobrecimiento vertical de la sociedad, a la mayor exigencia de servicios, ya que nadie está ahora en condiciones de pagar sus propios médicos”<sup>145</sup>

En términos generales y como menciona esta autora:

“La tendencia mundial consistió en trasladar al mercado la seguridad social; a darle un carácter de “producto” susceptible de ganancias para los agentes financieros; y ello, bajo el enfoque indiscutible de la globalización, con su respectivo toque de barniz lingüístico alusivo a la siempre bienvenida “modernización”. Pero una modernización en la que ahora no tiene cabida la seguridad social.”<sup>146</sup>

Así tenemos, que el desajuste obedece principalmente al embate de los intereses internacionales, y al cambio en el paradigma del modelo económico y estatal. Modificaciones a nivel macro que trajeron como consecuencia cambios en lo particular, cambios originados por la obligatoriedad de la competencia, muchas veces desleal, en el plano económico internacional. Competencia definida en los

---

<sup>145</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 150

<sup>146</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 156

escritorios de los organismos internacionales financieros casi siempre en provecho de los países centrales.

“La economía política de las sociedades latinoamericanas frente a los grandes centros de poder de América del Norte y Europa occidental parece representar un objetivo histórico de Latinoamérica desde la aparición de los imperios español y portugués a principios del siglo XIX. Este objetivo no se ha logrado hasta la fecha debido, entre otros, a factores como la herencia socioeconómica de la colonia, la resistencia de las clases dirigentes de la América Latina poscolonial al cambio social y a la modernización política, el funcionamiento de la economía mundial basado en la división internacional del trabajo entre los centros industriales y las periferias productoras de materias primas y, finalmente, el crecimiento continuo del poder político, económico y tecnológico de Estado Unidos...”<sup>147</sup>

La condición de competencia en un sistema de apertura de libre mercado, lejos de significar igualdad entre los concursantes, ha demostrado que sólo ha profundizado las diferencias. En contraste con la supuesta homogeneización representativa de la globalización, se ha dado el caso constante de la focalización de los beneficios de la apertura de los mercados solo para unos cuantos países en el mundo, los de siempre, los centrales. Y esto es evidente porque la competencia es desigual desde un principio, por la diferencia en los términos de intercambio<sup>148</sup>, por ejemplo, o por el carácter dependiente del capitalismo nacional. Con lo que podemos señalar que el crecimiento económico no está globalizado, que la globalización ha sido benéfica solo para los países centrales, que se han profundizado los niveles de desigualdad, pobreza, desempleo; se han profundizado las brechas.

---

<sup>147</sup> Jaguaribe, Helio. Ferrer, Aldo. Wionczek S. Miguel. Dos Santos, Thetonio. “La dependencia política-económica de América Latina”, Ed. Siglo XXI, México 1980, contraportada.

<sup>148</sup> En el mercado internacional compiten países productores de materias primas en el mismo espacio que los países productores de manufacturas.

El abrir las barreras al comercio internacional significó también la renegociación de las garantías laborales, como la seguridad social, que en el marco de la competencia del mercado se convirtió en una carga onerosa para la actividad del capitalismo libre. La tan mencionada optimización de los recursos haría a un lado el gasto social por considerarlo innecesario, improductivo y sobre todo ausente de la generación de utilidades.

El análisis expuesto por el presidente Zedillo, era en sí el telón tras el cual se escondían los verdaderos motivos de las modificaciones a la Ley del Seguro Social, todas ellas relacionadas con la expansión del capitalismo mundial y la necesidad imperiosa de la reducción de costos en la producción. De igual forma era impensable mantener una seguridad social que en términos generales se desvinculaba ya de los derechos laborales. Es decir, al entrar al mecanismo del mercado, la seguridad social como cualquier otro producto debía generar ganancias, desprovista de toda legalidad dogmática social, la seguridad social era un producto más en el mercado regido por las leyes de la oferta y la demanda. Junto con esto se encuentra también que la administración de los riesgos de la actividad capitalista, en este nuevo periodo, se desvinculó del aparato estatal para consolidarse como una responsabilidad del individuo, que libremente podía elegir en el mercado la opción de seguridad social que mejor le conviniera.

Cuál era pues la función del IMSS en un escenario en donde la relación trabajo-capital había sido modificada, en donde el Estado quedaba fuera de la regulación del mercado y se desprendía de su papel de negociador entre las clases trabajadoras y la empresarial. Desmantelando el estado benefactor y ubicando todo en el centro del proceso productivo y del mercado, a partir de ese momento el Instituto, fue en concordancia con la permisividad y el allanamiento de los caminos de la producción capitalista.

La diferencia sustancial entre el régimen de seguridad anterior y el establecido luego de la reforma en esencia es el del fondo de recepción de aportaciones para

el retiro y la solidaridad intergeneracional. En el régimen anterior, como lo hemos visto, el mecanismo consistía en un fondo generalizado para todos los trabajadores en donde iban a parar las aportaciones de las generaciones de trabajadores en activo, quienes financiaban las pensiones de los trabajadores jubilados. Este mecanismo generacional permitía el aseguramiento del trabajador en activo cuando alcanzara el momento de su retiro, con la promesa de que las generaciones venideras lo harían de la misma forma. En el régimen creado después de las reformas, las aportaciones irían a cuentas individuales que cada trabajador tendría hasta el momento de su retiro, administradas en tanto por una serie de instituciones financieras privadas que en términos generales ayudarían al manejo del ahorro interno del país, reactivando la economía mediante el movimiento libre de esos recursos. La reforma seguía el camino de la transformación de un seguro netamente público en uno mixto, es decir, con participación pública y privada, con la intención de alcanzar al final uno de carácter netamente privado, esta reforma supeditó los intereses sociales a los netamente macroeconómicos, pues así era la exigencia de la libertad de los mercados.

Otro cambio fundamental fue la división del fondo principal de la Ley del Seguro Social de 1977; el Fondo de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM), en dos; el seguro por Invalidez y Vida y el de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

En esta nueva reforma para Invalidez se estipula lo siguiente<sup>149</sup>:

- Se establece un esquema de beneficio definido bajo el cual, en caso de siniestro, el IMSS pagara al asegurado o a sus beneficiarios una suma asegurada suficiente para que adquieran una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia.
- Existe invalidez cuando el asegurado se halla imposibilitado para procurarse mediante un trabajo igual, una remuneración superior al

---

<sup>149</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 160

cincuenta por ciento de su remuneración habitual percibida durante el último año de trabajo y que esa imposibilidad derive de una enfermedad o accidente no profesionales (art 119)

- Para tener acceso a las prestaciones correspondientes se requiere un tiempo mínimo de cotización de 250 semanas (en la anterior ley se necesitaban 150 semanas de cotización). Solo se requerirá de un tiempo de cotización equivalente a 150 semanas para recibir beneficios de este ramo en el caso de que el estado de invalidez sea de un 75% o superior (artículo 122).
- Cuando no se reúnan las semanas de cotización señaladas, el declarado en estado de invalidez permanente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual del seguro del retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en una sola exhibición.
- Las aportaciones a este ramo, son captadas y administradas por el IMSS y equivalen al 2.5% del Salario Base de Cotización (SBC), distribuido de la siguiente manera: a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir, respectivamente, el 1.75% y 0.625%; la contribución del Estado será de 7.43% del total de las cuotas patronales
- El monto de la pensión por invalidez es igual a una cuantía básica de 35% (equivalente a 9.62) del promedio de los salarios correspondientes a las últimas quinientas semanas de cotización anteriores al otorgamiento de la misma, actualizadas conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP) más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales que correspondan.



Para el ramo de Vida, se destaca lo siguiente<sup>150</sup>:

- Al igual que de Invalidez, se establece un esquema de beneficio definido bajo el cual, en caso de siniestro, el IMSS pagara al asegurado o a sus beneficiarios una suma asegurada suficiente para que adquieran una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia, para ello intervendrán instituciones de seguros. Además funciona como seguro complementario al seguro de retiro.
- Se establecen los mismos requisitos que la ley de 1973 para otorgar las prestaciones a los beneficiarios, esto es a) que el asegurado al fallecer tenga reconocido el pago de un mínimo de 150 cotizaciones semana o bien, se encuentre disfrutando de una pensión de invalidez, y b) que la muerte del asegurado o pensionado por invalidez no se deba a riesgo de trabajo.
- Una nueva novedad de esta nueva Ley que se incorporó en la discusión de la misma, pues no venía contemplada en la iniciativa, consiste en que le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera de las trabajadora o pensionado por invalidez
- Las pensiones por este seguro se asignaran conforme a los siguientes criterios: 90% viudez, en caso de pensión de invalidez; 20% orfandad y hasta 30% si el huérfano es de padre y madre; 20% ascendientes, en caso de que no exista viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión.

Para el de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez destacan algunas de sus características:

---

<sup>150</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 161

- Es un sistema de pensiones de contribuciones definidas y capitalización individual, administrado por entes privados, denominados Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES). Se abre una cuenta individual, donde los contribuyentes reciben en su jubilación el producto de sus aportaciones, es decir, de su esfuerzo individual y directamente proporcional a tal esfuerzo, será el monto de su pensión.
- La cuenta individual consta de tres subcuentas:
  - Subcuenta de retiro, a la que se canaliza el 2% del SBC por concepto del Sistema por concepto del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) con un tope máximo de 25 salarios mínimos; al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez corresponde a los patrones y a los trabajadores cubrir las cuotas del 3.150 % y 1.125% sobre el SBC respectivamente (artículo 168 fracción II); en este ramo la contribución del Estado será igual al 7.143% del total de las cuotas patronales de estos ramos, esto es 0.225%; además el Gobierno adicionalmente aportara una cuota social inicial de 5.5% del salario mínimo general cotizado, la que depositara en la cuenta individual de cada trabajador asegurado (el valor de esta cuota se actualizará trimestralmente de conformidad con INPC)
  - Subcuenta de vivienda: constituida con una aportación patronal del 5% del SBC establecida en la Ley Federal del Trabajo, con un tope de 10 salarios mínimos
  - Subcuenta de aportaciones voluntarias, en la que el trabajador o el patrón podrán hacer aportaciones adicionales

- La cesantía en edad avanzada opera cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años de edad (artículo 154)
- Sólo se podrá gozar de las prestaciones de este ramo (RCV) cuando el asegurado hubiese cotizado al menos 1250 semanas, cumplido 60 años para cesantía, 65 para vejez y retiro.
- Si el asegurado cumple el requisito de la edad de 60 (cesantía) y 65 (vejez), pero no cubre las 1250 semanas requeridas, podrá retirar los fondos en una sola exhibición, o podrá seguir cotizando hasta cubrir las 1250 semana cotizadas para obtener una pensión.
- En otra hipótesis, si el asegurado cumple el requisito de edad y tiene por lo menos 750 semanas cotizadas, no tendrá derecho a la pensión, pero si accederá a la atención médica, en general a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad.
- En caso de que el asegurado no cubra el “monto constitutivo”<sup>151</sup> para contratar una pensión bajo el sistema de renta vitalicia, el IMSS entregara la cantidad faltante, de manera que el asegurado pueda contratar una pensión esto es, el Instituto cubre lo que se llama “suma asegurada”. A esa modalidad se le llama “pensión garantizada” en la nueva ley, es la pensión mínima que se preveía en la ley anterior.
- El asegurado es propietario de su cuenta individual<sup>152</sup>

Se ve que en esta división se consolida el carácter mixto de la seguridad social porque mientras para el seguro de Invalidez y Vida se mantiene la rectoría del

---

<sup>151</sup> Es la cantidad de dinero que se requiere para contratar los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia con una institución de seguros

<sup>152</sup> Hernández Cervantes, óp. Cit., pág. 162 y 163

IMSS, para el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez la administración recaería totalmente en la AFORES, mediante instrumentos financieros privados, es decir este último seguro termina con la solidaridad intergeneracional que había caracterizado al antiguo paradigma.

Un detalle muy importante de este cambio es que, a diferencia con el esquema anterior, la pensión que podría gozar el trabajador al retiro, estaría determinada por factores como el hecho de que en el momento del retiro exista en la cuenta los fondos suficientes para contratar la pensión. Es decir, funciona como un seguro de vida o un seguro de automóvil en donde las aportaciones equivalen al pago de la póliza contratada. Evidentemente las aportaciones de la vida laboral se manejan financieramente por entes privados, a elección del cliente (trabajador) con la intención de obtener los mejores rendimientos, como una inversión en una cuenta bancaria. La dinámica comercial entra en contacto con los fondos para el retiro, desde el momento en que las aportaciones van a parar a los fondos de capitalización individual administrados por las AFORES, invirtiéndolos en la Sociedades de Inversión Especializadas del Fondo para el Retiro (SIEFORES) para generar rendimientos. La parte que corresponde al Estado queda supeditada a la vigilancia del accionar de las AFORES y de las SIEFORES mediante la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Posición que lo coloca al margen de la administración de los fondos a diferencia de como sucedido antes de la reforma.

Cabe señalar, que si al momento del retiro el trabajador no contara con los fondos suficientes para la contratación de su pensión, el Estado mediante el IMSS aportaría la cantidad necesaria para complementar el fondo necesario para que el trabajador gozara de su pensión. Lo que significa que por un lado el IMSS se descapitaliza al no seguir manejando los fondos para el retiro y también lo hace al hacer la aportación que completaría el fondo necesario para la contratación de una pensión. No administra los fondos pero si absorbe los riesgos. Esto se denomina

“pensión garantizada”<sup>153</sup> y es el monto menor que puede recibir el pensionado siempre y cuando haya cumplido con los requerimientos de las semanas cotizadas y de la edad para el retiro.

Así, la seguridad social vuelve a tener un carácter asistencial, en donde el Estado se ocupa solo de compensar los desajustes del nuevo sistema en casos como en el que los trabajadores no logren completar los montos en los fondos individuales. Ya no mantiene desde ese momento la rectoría ni la administración de los fondos en una cuenta en común, la cual se estableció tanto para el financiamiento de las pensiones como para la amortización de los riesgos que pudieran presentarse, como los accidentes de trabajo. El esquema de solidaridad intergeneracional que comprendía el bienestar común de los trabajadores fue relegado por intereses particulares, no de los trabajadores en sí, sino de los privados que entraron en el juego de la administración de los fondos para el retiro, los intereses de la sociedad se supeditaron por los del mercado.

Este cambio retrasó el avance de la consolidación de la seguridad social en nuestro país, porque los fines para los cuales se había construido se desdibujaron al entrar en contacto con la lógica del mercado, convirtiendo a la seguridad social en un producto de mercado en constante relación con las leyes de la oferta y la demanda. La seguridad y certidumbre que significaba mantener un fondo general de pensiones, también desapareció dado que al diseñarse las cuentas individuales, cada trabajador estaría a expensas de las fluctuaciones en el mercado a la espera de la obtención de los mejores rendimientos a partir de sus aportaciones. La idea de dinamizar la economía mediante el ahorro de los trabajadores dejó de lado la certeza de la pensión en el momento del retiro, momento de la vida en el que el trabajador ha desgastado ya lo único que tenía y de lo que era dueño, su fuerza de trabajo.

---

<sup>153</sup> Es el equivalente a un salario mínimo general en el Distrito Federal que se actualizara anualmente conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se puede notar que la situación que atraviesa el Instituto Mexicano del Seguro Social, está relacionada con procesos más amplios y no sólo con la forma en que se han ocupado los recursos hacia adentro de la institución. Se expusieron las modificaciones que se han hecho en el marco legal fundamental de la institución, con lo que se puede argumentar que el déficit presupuestario de la misma está relacionado con la injerencia de la iniciativa privada en el plano de la administración de los fondos para el retiro y con la desaparición del fondo único que administraba tales recursos.

La mencionada injerencia de la iniciativa privada, está en completa sintonía con la personalidad neoliberal del Estado mexicano y con la inserción del país en la dinámica de la globalización. Por lo tanto, la operación del instituto ha sufrido cambios por ser éste, una institución emblemática del Estado Benefactor que en estos tiempos ha sido obligado a desaparecer. Otras circunstancias como los estudios técnicos que se hicieron en el sistema de pensiones, han tratado de demostrar el porqué del desajuste de la institución, sin embargo, pareciera que estos argumentos sólo son referidos para llevar a cabo una justificación que obedece a intereses más generales como los de la desaparición total de los

sistemas de seguridad social, todo ello en el marco de la responsabilidad individual de cada trabajador y de las políticas de liberación de la economía.

Un fenómeno a destacar, es el del desmantelamiento de las barreras de los Estados Nación debido a la velocidad de las relaciones comerciales y a la interconexión de las mismas en el plano de la globalización. Esta última, siendo el fenómeno originario de todas estas modificaciones estructurales del Estado, ya que la exigencia en la región tras las crisis experimentadas por los países desarrollados, luego del fracaso del modelo sustitutivo de importaciones, fue la de ser permisivos ante la libertad de los mercados. El fenómeno de la globalización no sólo ha modificado las relaciones obrero- patronales sino que está en camino de desmantelar todo lo referente a los estados nación, al quitarle a estos la importancia de su territorialidad y soberanía, de ahí que hacia abajo las modificaciones hayan sido todas en este sentido y que la sociedad haya experimentado estos cambios con todas las consecuencias que esto significa.

Por lo tanto, la seguridad social se redefinió al cambiar el escenario original de su nacimiento. Ahora se encuentra dentro de una dinámica de mercado, en donde puede ser ofertada como un producto más, sometido a las leyes de la oferta y la demanda. Al establecerse las Afores, se limitó de manera presupuestal al instituto, al privarlo de recursos sin dejarlo de hacer responsable de los riesgos de la administración privada de los fondos para el retiro, lo cierto es, que el negocio de las Afores ha sido benéfico y sustancioso para las entes financieras que utilizan esos recursos sin consideración alguna.

Esto obedece, a la ampliación de las metas del sistema capitalista y de la mundialización de las relaciones comerciales, obedece a una nueva división internacional del trabajo en donde la libertad económica es condición primaria y exigencia de los países desarrollados dado que es mediante esta condición, que encuentra la forma de la reproducción de los capitales a nivel mundial. Es un reflejo de la obediencia irrestricta de los dictámenes de las agencias económicas

internacionales que desde la caída del estado benefactor, son las encargadas de proveer recetas económicas siempre con la intención de asegurar una movilidad del capital sin restricciones.

Así pues hemos visto que la crisis del IMSS aparece con las reformas hechas en el marco fundamental y con la reforma del Estado mexicano, acciones que se relacionan con el alineamiento de las políticas públicas de la nación con los lineamientos de las instituciones financieras internacionales. Lo asombroso de todo esto es que se vaticina la desaparición por completo de la responsabilidad pública de la seguridad social sustituyendo por la responsabilidad de individual de cada ciudadano.

Estamos en un camino en el que, aún es posible que veamos desaparecer los Estados Nación como argumentaba Beck, en donde en realidad experimentemos la libertad absoluta de los mercados a nivel mundial, en donde todo se acople al movimiento de la globalización. Lo cierto es que, luego de las reformas neoliberales hemos sido partícipes de cierta reducción de las garantías laborales y de la pérdida de las conquistas de la clase trabajadora, lo que pone en la mesa la posibilidad de que sea necesario reestructurar las metas de la lucha del proletariado haciendo que éstas se modernicen contemplando los nuevos fenómenos sociales que desencadena la globalización.



## BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

### LIBROS

BECK, Ulrich, *Que es la globalización*, Ed. Paidós, España, 1998

BOBBIO, Norberto, *Estado Gobierno y Sociedad*, FCE, Breviarios No. 487, México, 1989.

CÁRDENAS, Lázaro, "Apuntes 1913-1940", t.l., en *Obras*, UNAM, México, 1972.

CORDOVA, Arnaldo, *La Política de Masas del Cardenismo*, Ediciones Era, México, 1974.

CORDOVA, Arnaldo, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular Era, México, 1979.

CUEVA, Agustín en, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1979.

ENGELS, Federico, *El origen de la Familia la Propiedad Privada y el Estado*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2001.

GARCÍA-PELAYO, M, "El estado social y sus implicaciones". En J. Subirats y P. Vilanova (comps.), *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Editorial Pretel, Barcelona, 1981.

GUERRERO, D, *Historia del pensamiento Económico Heterodoxo*, Trotta editorial, Madrid 1997.

HERNANDEZ, Cervantes, Aleida, *La seguridad social en crisis. El caso del seguro social en México*, México, Porrúa, 2008.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 2002.

HEYDE, Ludwig, *Compendio de Política Social*, Editorial Labor, sexta edición, Barcelona, 1931

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, FCE, México 1980.

IANNI, Octavio, *La era del Globalismo*, Ed. Siglo XXI, México 2001.

LOPEZ CAMARA, F., *Los fundamentos de la economía mexicana en la época de la Reforma y la Intervención. La vida agrícola e industrial de México según fuentes y testigos europeos.*, México, Libros de México, (Colección del Congreso Nacional de Historia para el Estudio de la Guerra de Intervención, 7)1962.

MALTHUS, Thomas R. (1798), *Primer Ensayo sobre la Población*, traducción al castellano de la primera edición en inglés en Alianza Editorial, sexta edición, Madrid, 1984.

MARINI, Ruy Mauro, *Dialéctica de la Dependencia*, México, Ed Era.

MARX, Carlos, *El Manifiesto Comunista*, Sarpe, Colección Los grandes pensadores No. 2, 1983.

MARX, Carlos, *El Capital*, México, Siglo XXI, 1973, t. I.

MARX, Carlos, *El Capital*, México, Siglo XXI, 1975, t. I, vol. 3.

MUÑOZ DE BUSTILLO, R. *El Estado de Bienestar en el cambio del siglo*, Alianza editorial, Madrid, 2000.

ROMERO Acosta, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 1995.

RONALD, Inglehat. Modernización y postmodernización. *El cambio cultural, económico y político*, Siglo XXI, Madrid, 2000.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato Social*, Sarpe, Colección Los Grandes Pensadores, México 1983.

SMELSER, Neil, "La Base del Estado", en *Carlos Marx sociedad y cambio social con selecciones de Federico Engels*, Ed. Extemporáneos de México, México, 1975

STIGLITZ Joseph, *El malestar de la globalización*, Ed Punto de Lectura, México 2010.

VIZGUNOVA, I., *La situación de la clase obrera en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.

## **REVISTAS**

Duarte, Tito Jiménez, Ramón Elías. Aproximación a la teoría del bienestar. *Scientia Et Technica* [en línea] 2007. XIII (diciembre):

García Cotarelo, Ramón, en “Origen y desarrollo del Estado de Bienestar”. “Sistema”. No. 80-81, Madrid, noviembre 1987.

Salazar Silva, Fernando. La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos *Reflexión Política* [en línea] 2005, 7 (diciembre)

## **PAGINAS**

<http://www.abm.org.mx>

<http://www.imf.org>

<http://web.worldbank.org>

<http://www.wto.org>

## **LEYES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo

Ley del Seguro Social