

CONCLUSIONES

Hemos analizado los orígenes del Seguro Social en México, a partir de la elaboración de cuatro dimensiones analíticas pertenecientes al enfoque neoinstitucionalista histórico (NIH): los grandes contextos socioeconómicos, las coaliciones políticas, las comunidades de discurso y los arreglos institucionales al interior del Estado. La manera como este enfoque ha formalizado estos problemas para explicar las políticas públicas, en lo general, y las políticas sociales, en lo particular, no ha generado aún una teoría sistemática ni un acuerdo general entre sus seguidores acerca de la designación que hace cada uno de ellos. Podríamos decir, incluso, que las discusiones al interior del NIH no se han dirigido a integrar los distintos conceptos en un solo cuerpo teórico, sino que los distintos autores se adhieren a la capacidad explicativa de uno, oponiéndolo a la utilidad de otro. Éste ha sido el objeto de discusión en el primer capítulo del trabajo.

Así, la investigación que hemos realizado hasta aquí ha tenido la doble intención de profundizar en el significado conceptual del NIH, a la vez que someter a prueba el potencial de sus diversos instrumentos de análisis. Una conclusión que podemos formular sobre este objetivo, es que cada uno de los problemas conceptuales del NIH tiene la capacidad de explicar las políticas sociales a partir de distintos niveles, que van desde la perspectiva macro a la visión microsocia.

En el segundo capítulo de la tesis comenzamos por explorar el efecto de los grandes procesos económico-sociales sobre la creación del Seguro Social; la teoría nos señala que estos grandes contextos actúan como macroestructuras que determinan la desaparición de las viejas instituciones y el surgimiento de nuevas oportunidades para diseñar e implementar nuevas políticas sociales. Asimismo, la teoría nos dice que estos importantes momentos de transformación histórica sirven de crisol para la gestación de nuevas ideas de política social. En este marco, estudiamos tres procesos históricos vinculados con el surgimiento del Seguro Social: la

Revolución, institucionalizada en la Constitución de 1917; el proceso de industrialización, y la Segunda Guerra Mundial.

La historia oficial de este país nos enseña que todas las políticas sociales provienen de la Constitución de 1917, la seguridad social como parte de ellas. Al respecto, la investigación arroja resultados que corroboran en un sentido esta afirmación, pero en otro la contradicen. La Constitución emanada del proceso revolucionario recogió una serie de reivindicaciones laborales que se venían planteando desde la etapa porfirista, lo que se expresó en 1917 en la elaboración de una legislación laboral de gran alcance, incluso a nivel internacional. Este fenómeno tuvo un doble impacto sobre el futuro de la seguridad social: le imprimió un sello laboral que evitó su evolución hacia un derecho social universal y la convirtió en un problema de responsabilidad patronal y de los propios trabajadores. Esta gran limitación tuvo como consecuencia la elaboración de un nuevo concepto de Seguro Social en los años siguientes, que se formalizó en la reforma constitucional de 1929. En síntesis, la Constitución explica el carácter laboral del Seguro Social mexicano, que ha durado hasta nuestros días, pero no así las características del modelo específico de seguridad social que habría de adoptarse veinticinco años después.

Desde el punto de vista teórico, la Constitución de 1917 se convirtió en una institución formal con efectos duraderos, de largo plazo, sobre las políticas sociales que se elaboraron en aquellos tiempos en el contexto de una coyuntura crítica que duró apenas unos pocos días, en los que se rechazó el concepto general del derecho laboral del carrancismo, pero que en el caso del Seguro Social logró imponerse gracias a la participación de sus representantes parlamentarios en la redacción final del artículo 123, en su fracción XXIX. Al haber realizado esa elección de política social, los diputados del Congreso Constituyente establecieron reglas muy difíciles de reformar en el futuro, y cuya influencia sigue expresándose aún en el presente.

Por su parte, el proceso de industrialización como causa del surgimiento de la seguridad social también plantea conclusiones ambivalentes. Sin lugar a dudas, no existe seguridad social sino en el marco de los procesos de modernización industrial. Pero la posibilidad de establecer una relación causal entre ambos fenómenos se dificulta, porque la industrialización de nuestro país se desarrolló en distintas etapas históricas y en medio de importantes discontinuidades. No obstante, los estudiosos del tema están de acuerdo en que el mayor despegue industrial, delibera-

damente orientado por la acción estatal, se produjo después de la Segunda Guerra Mundial, y, en el caso mexicano, más precisamente después del gobierno del general Manuel Ávila Camacho. Observando la evolución de la seguridad social en la región, varios países latinoamericanos no tuvieron que esperar hasta el mayor despegue industrial de sus economías para crear esos sistemas de protección social, por lo que anticiparon con varios años la aprobación del Seguro Social en México, hasta el punto de que el rezago de nuestro país en este terreno se convirtió en motivo de preocupación por parte de organismos como la OIT y la Conferencia Interamericana sobre Seguridad Social. En otros términos, el Seguro Social en México no se creó en el inicio ni en el despegue de su proceso de industrialización, sino tardíamente con relación a lo primero y un poco antes respecto a lo segundo; no existe así la posibilidad de establecer una relación clara de causa efecto entre ambos procesos.

Lo que parece más claro, desde una óptica conceptual, es que el proceso de industrialización que se venía desarrollando discontinuamente desde finales del siglo XIX y como resultado de ciertas coyunturas como la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, comenzó a introducir en la mentalidad de la sociedad y de la clase política mexicana la preocupación por encontrar una forma de regulación de los conflictos entre las nuevas clases sociales a través de diversas instituciones formales e informales de gestión laboral, dentro de las cuales figuraba el interés de crear un sistema de seguridad social. La industrialización cumplió el papel de prefigurar una suerte de consenso entre ciertos actores sociales y al interior del Estado, alrededor de la creación de una nueva política social que sirviera para regular los conflictos emergentes dentro una sociedad cada vez más urbana y de tipo industrial.

En cambio, esta investigación ha encontrado otro proceso de gran impacto sobre el surgimiento del Seguro Social, y que a primera vista no parecía tan relevante: la Segunda Guerra Mundial. Este acontecimiento fue un proceso coyuntural y no estructural, como sí lo fueron la Revolución y el proceso de industrialización, de la misma manera que la guerra no se institucionalizó en leyes formales, como sucedió con la Constitución de 1917, o en políticas estatales claramente definidas, como pasó con la industrialización, pero sí en cambio creó el terreno para que pudieran establecerse un conjunto de reglas y rutinas más o menos informales que confluyeron favorablemente para el Seguro Social.

Un primer aspecto a destacar fue la influencia de la guerra en la estabilización de la relaciones de México con los Estados Unidos, lo que le abrió a nuestro país la posibilidad de renegociar la deuda externa y las indemnizaciones correspondientes a las nacionalizaciones y expropiaciones derivadas de la Revolución y de las reformas cardenistas. Por otra parte, el contexto de la Guerra permitió establecer un acuerdo comercial con los vecinos del norte, que fue la base del despegue industrial exportador que sirvió de fundamento para el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones de los años siguientes.

Un segundo aspecto, crucial para la creación del Seguro Social, fue la conformación de la consigna avalicamachista de la unidad nacional, que abrió el espacio para el acercamiento entre las posiciones del movimiento obrero y los distintos sectores empresariales, y también para la aceptación del papel mediador y de árbitro del Estado, que, como se recordará, fue la base de la estrategia de afianzamiento del poder del Ejecutivo a partir de la terminación del movimiento armado. Al amparo de la ideología de la unidad nacional se lograron moderar las demandas del movimiento obrero oficial, y, más adelante, se logró incorporar a la alianza con el Estado a un nuevo empresariado industrial de corte nacionalista. La significación de la guerra y de la unidad nacional es tan relevante a los ojos de algunos historiadores, que incluso se atribuye el origen del Seguro Social a una concesión estatal al movimiento obrero oficial como compensación por aceptar el costo de la moderación sindical y política.

Los fundamentos de la seguridad social en México no se crearon en el inicio de los años cuarenta ni fueron el resultado exclusivo de la visión de poder del presidente Ávila Camacho; pero nos ha parecido indudable que en el contexto de las circunstancias que rodearon a la Segunda Guerra Mundial, la creación del Seguro Social se hizo propicia para el Ejecutivo como una forma de ensayar el modelo corporativo tripartito que sería la base del sistema político mexicano en las próximas décadas. De esta manera, el afianzamiento del corporativismo tripartito fue el acto de creación institucional más importante y duradero de ese periodo, y el Seguro Social como uno de los primeros ensayos exitosos de dicho modelo.

No obstante el peso que el NIH le concede a grandes acontecimientos históricos como contextos determinantes en la formación de las políticas sociales, los debates más importantes han girado alrededor de otros condicionantes institucionales, entre los más importantes el papel de las coa-

liciones políticas, entendidas como estructuras de intereses de diversos grupos y sectores de la sociedad que restringen la capacidad de los tomadores de decisiones al momento de crear una nueva política como el Seguro Social. En el tercer capítulo de la tesis exploramos esta vertiente, y hemos hallado en este apartado que las coaliciones políticas jugaron un papel muy importante como instituciones que resistieron diversos intentos de crear el Seguro Social. Es de destacar, sin embargo, que esta función de oposición o resistencia sólo se estudió con relación al origen del Seguro Social en México, pero que no implica que las coaliciones actúen de la misma manera en otros momentos de la secuencia histórica de las políticas sociales como la consolidación-estabilización, evolución y cambio institucionales.

Para desarrollar la investigación sobre el papel de las coaliciones políticas analizamos tres etapas significativas en la historia del Seguro Social: los gobiernos de los generales Álvaro Obregón, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. En estos tres periodos se generaron las iniciativas más importantes para aprobar una ley de seguridad social; con Obregón, se presentó el proyecto de seguro obrero, que fue la primera versión de un seguro social federal, público y obligatorio; con Cárdenas se elaboró la versión más acabada de un proyecto de Ley del Seguro Social, y con el presidente Ávila Camacho se aprobó la Ley y se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El objetivo del capítulo fue el de establecer por qué presidentes poderosos como Obregón y Cárdenas no lograron aprobar sus iniciativas, mientras que un presidente con menos ascendiente político, como lo fue Ávila Camacho, sí lo consiguió. Intentamos explicar este fenómeno a la luz del comportamiento estratégico de distintos actores de la sociedad, frente al interés del Poder Ejecutivo por alcanzar ciertos fines, entre ellos la creación del Seguro Social. La conclusión es que las coaliciones políticas jugaron un papel importante como oposición o resistencia al cambio institucional, más que como soporte de la creación de la nueva política social.

En el caso de Obregón, su propósito central fue el de establecer un Estado fuerte y centralizado, que tuviera la capacidad de arbitrar los conflictos entre capital y trabajo. En esta etapa, las relaciones entre la clase trabajadora y los empresarios estaban desarrollándose en distintos escenarios locales y regionales. Para enfrentar este problema, el gobierno revolucionario quería aprobar una legislación laboral de orden federal, junto con

un seguro obrero de orden público, federal y obligatorio. En ambos casos, Obregón fracasó en establecer un equilibrio con los distintos actores. El movimiento obrero aliado del presidente, representado en la CROM, tenía como objetivo lograr el control del resto de la clase trabajadora, por lo que no suscribió los proyectos obregonistas; mientras que los grupos obreros más radicales se opusieron a las iniciativas del régimen, porque consideraban más importante lograr conquistas locales que después podrían extenderse nacionalmente al conjunto de la clase trabajadora. Por su parte, los empresarios menos tradicionales apoyaron en un inicio el proyecto laboral y de seguro obrero, porque creían que servirían de instrumento para moderar el radicalismo local, y porque evitaría otras medidas desfavorables, como el reparto de utilidades; sin embargo, terminaron por distanciarse del gobierno, en parte por las presiones de los sectores más conservadores, y en parte porque rechazaban la idea de que sólo los empresarios debían financiar la seguridad social; a fin de cuentas, rechazaron los proyectos de Obregón, propusieron sus propias reformas laborales e introdujeron en el debate nacional el principio del tripartismo. Por último, Obregón debió enfrentar la oposición de las coaliciones políticas al interior del Congreso, que en esos momentos gozaba de una gran autonomía y le exigía al presidente de la República una mayor incidencia en las decisiones gubernamentales como recompensa por haberlo llevado al poder en las pasadas elecciones. En términos generales, Obregón fracasó al tratar de construir una gran coalición que pudiera ser el sustento de sus reformas sociales, porque de ellas el único beneficiario sería el Estado; el resto de los actores participantes terminaron por concluir que sus intereses estaban mejor protegidos manteniendo las reglas del juego vigentes que aceptando las nuevas instituciones.

Con Cárdenas, el agrupamiento de fuerzas sociales planteó un escenario aparentemente más favorable para la creación del Seguro Social. El nuevo presidente logró reducir los poderes de facto locales y reconformó el partido oficial para que le fuera leal a sus fines políticos y sociales. El cardenismo se sustentó en una coalición progresista integrada por el Estado y por organizaciones centralizadas de obreros y campesinos allegadas al régimen. Esta coalición progresista consiguió impulsar reivindicaciones salariales, la reforma agraria y los proyectos de nacionalizaciones y expropiaciones; pero la Ley del Seguro Social no se aprobó. En esta ocasión, no fue la capacidad de veto de los sectores empresariales,

de las organizaciones de los trabajadores o de los intereses embozados en las Cámaras lo que marcó el rumbo de la seguridad social; en última instancia, fueron los objetivos estratégicos del presidente de la República los que decidieron postergar la reforma. En su cálculo político, Cárdenas determinó que había reformas sociales más importantes que la de crear el Seguro Social, el cual, a su juicio, no haría sino agudizar el conflicto que se había desatado con los sectores patronales como resultado de la expropiación petrolera; de esta manera, la coalición patronal acaso pudo influir de manera tácita, indirecta, sobre la suspensión del proyecto de Seguro Social que había sido elaborado durante ese sexenio.

Finalmente, el Seguro Social se aprobó durante el gobierno de Ávila Camacho, en cierto modo en un contexto anticlimático. El objetivo principal al inicio de este sexenio era la moderación de las reformas cardenistas y el acercamiento entre las posiciones del Estado y de los sectores empresariales. En realidad, Ávila Camacho emprendió acciones políticas que le generaron una importante coalición de apoyo: reestructuró su gabinete, modificó las bases del partido oficial y consolidó su dominio al interior del Congreso. Como parte de su estrategia de moderación política, favoreció la transformación del movimiento obrero oficial en una organización burocrática clientelar, cada vez más alejada de las bases militantes; y, desde el punto de vista de los empresarios, realizó una reforma corporativa trascendente con la que dividió a los sectores tradicionales del empresariado comercial, industrial y financiero, mientras impulsó el surgimiento de una nueva burguesía industrial y nacionalista mucho más proclive a integrarse en una amplia coalición tripartita dirigida por el Estado. Sin embargo, no existen evidencias que demuestren que la coalición avilacamachista fue la base de sustento de la creación del Seguro Social en sus dos etapas: la aprobación de la Ley y el inicio de funciones del IMSS. Durante la primera fase, los sectores empresariales tradicionales eran aún dominantes, e intentaron ejercer de nueva cuenta su capacidad de veto, pero la Ley se aprobó sobre la base de la fuerza del Poder Ejecutivo, sin la necesidad del respaldo del movimiento obrero. Durante la segunda, a los intentos de resistencia de los sectores empresariales se sumaron también las acciones de rechazo y oposición de grupos disidentes del movimiento obrero oficial, pero el IMSS inició sus funciones sobre la base de la voluntad presidencial y de la capacidad operativa de la nueva burocracia. Si la creación del Seguro Social fue el resultado del

establecimiento de un equilibrio entre las distintas coaliciones políticas participantes, se trató de un equilibrio impuesto por el Estado.

Hasta este punto, los resultados de la investigación nos muestran que las coaliciones políticas son menos influyentes en el origen del Seguro Social que las acciones del Estado. Pero los representantes del Estado toman sus decisiones sobre la base de ciertas ideas y preferencias políticas. A explorar esta dimensión del análisis neoinstitucionalista histórico estuvo dedicado el capítulo cuarto de la investigación, utilizando la noción de comunidades discurso. Definimos a este arreglo institucional como un proceso mediante el cual surgen ciertas ideas, valores o normas que actúan sobre las mentalidades de los individuos que toman las decisiones de crear una política social. Se trata del proceso en el que determinadas organizaciones públicas o privadas producen una idea de política social que es expresión del entorno social de una época y que luego va interiorizándose o rutinizándose como parte de las preferencias o mentalidades de los representantes del Estado. Un hallazgo peculiar en la historia del Seguro Social mexicano es que esas organizaciones productoras de ideas tuvieron la forma de comisiones especiales, *ad hoc*, a diferencia de otros países, en los que es más común la influencia de universidades, clubes o institutos. Otro aspecto particular de la experiencia mexicana es la participación de organismos internacionales dentro de las organizaciones nacionales, lo que parece ser típico de sociedades que llegan tardíamente a la creación de ciertas políticas, como la seguridad social. Una conclusión adicional de este capítulo es que las ideas no son un conjunto de normas o valores que por sí mismas sean instituciones suficientes para crear una política social, sino que deben ir asociadas a otras instituciones, como las coaliciones políticas o los arreglos al interior del Estado.

El capítulo cuarto analizó la evolución de la idea de seguridad social desde la etapa de la Revolución mexicana hasta el momento de la aprobación del proyecto de Ley del Seguro Social en 1943. El primer momento clave o coyuntura crítica de este proceso histórico se vivió durante la celebración del Congreso Constituyente en el final de 1916 y el inicio de 1917. En este acontecimiento se creó una comunidad de discurso que fue una comisión especial encargada de la redacción del artículo 123 constitucional y de su fracción XXIX, en la que se definieron las bases del primer modelo de seguridad social de este país; aquí se tomó la decisión de legislar sobre un concepto de previsión social sumamente li-

mitado, de carácter potestativo para los trabajadores, local y de responsabilidad patronal, mismo que no habría de prevalecer en la versión final aprobada veinticinco años después. Sin embargo, en esos momentos en que se debatía la elaboración del artículo 123 y del concepto de seguridad social, ya se percibía el fortalecimiento del grupo revolucionario obregonista, dentro del que comenzó a perfilarse un nuevo enfoque de la política laboral.

Así, en el inicio del gobierno de Álvaro Obregón se presentó la iniciativa de Ley de Seguro Obrero, que planteó la idea de un seguro social obligatorio, público y federal, en oposición a la idea aprobada por los constituyentes. Este proyecto obregonista nos reveló dos peculiaridades: sería financiado exclusivamente por una especie de impuesto a la nómina por parte de los empresarios, en sustitución de la obligación patronal al reparto de utilidades establecido en la Constitución, y no fue elaborado por una organización pública, privada o por una comisión especial, como sería característico de etapas posteriores. A pesar de estas limitaciones, la idea obregonista se convirtió en la base de todos los proyectos estatales posteriores de seguridad social: a partir del gobierno de Plutarco Elías Calles, de la campaña reeleccionista del propio Obregón y en todos los gobiernos posteriores, hasta la aprobación de la Ley del Seguro Social en el sexenio de Manuel Ávila Camacho.

La nueva idea de Seguro Social se formalizó en la reforma constitucional de 1929, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, en la que se convirtió en un asunto de utilidad pública e interés nacional. De esta manera, el precepto constitucional reformado dio lugar a la creación de diversas comisiones técnicas y especiales, a la discusión pública del tema en alguna convención obrero-patronal y a la presentación de propuestas de un sistema de seguridad social inspiradas en esa idea, por parte de especialistas e interesados individuales en la realización de la reforma social. Sobre la base de esta práctica en la forma de discutir las bases de una ley de seguridad social surgió la comunidad de discurso que habría de elaborar el proyecto más acabado de Seguro Social, primero bajo el gobierno del presidente Cárdenas y después durante el mandato del presidente Ávila Camacho.

La comunidad de discurso ahora conformada tuvo características muy definidas: se trató de un tipo de organización en la que participaron de manera tripartita representantes obreros, empresariales y gubernamentales, a quienes se sumaron especialistas a título individual en diversos

campos disciplinarios. Adicionalmente, en la última fase se incorporaron a esta comunidad de discurso los representantes de organismos internacionales (OIT y Conferencia Interamericana sobre Seguridad Social) interesados en influir en la aprobación de la Ley del Seguro Social, quienes lo hicieron para fundamentar las bases organizativas y actuariales del proyecto. No obstante que el proyecto aprobado por el Congreso se elaboró durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, nuestra investigación nos conduce a afirmar que la Ley fue un proyecto esencialmente cardenista, tanto por sus fundamentos ideológicos como por el hecho de que los trabajos de las comisiones especiales fueron coordinados por un político cardenista (Ignacio García Téllez) que estableció un puente transexenal entre el gobierno de Cárdenas y el sexenio de Ávila Camacho. Otro de los hallazgos de la investigación es que esta línea de continuidad en las políticas públicas del Estado mexicano resultó crucial para la creación del Seguro Social.

En el quinto y último capítulo de la tesis hemos dirigido nuestra atención a valorar al peso de los representantes individuales del Estado, partiendo de la preocupación neoinstitucionalista histórica que hemos denominado como arreglos institucionales al interior del Estado. Esta categoría designa la relación entre una serie de reglas, generalmente informales, que determinan quiénes ocupan los puestos clave para la toma de decisiones, sobre la base de las ideas y preferencias que les fueron provistas por las comunidades de discurso. Los arreglos institucionales al interior del Estado guardan una distinción importante respecto a los conceptos que hemos utilizado en los capítulos anteriores: indican relaciones entre individuos e instituciones en un nivel micro, que contrastan con el enfoque macro que es característico de los otros conceptos. Por esta razón, el estudio de las trayectorias individuales resultó tan relevante en este apartado, a pesar de la dificultad que implica articular el análisis conceptual con el recuento biográfico de cada personaje. Desde el punto de vista del tema que nos ocupa, hemos concluido que si bien es claro que la creación del Seguro Social fue resultado de la decisión del presidente de la República, este acto habría sido insuficiente sin la participación de otros líderes políticos gubernamentales que también poseían la capacidad de tomar decisiones y de influir sobre la gestación de la política social.

Para desarrollar la argumentación de este apartado, dividimos el trabajo alrededor de dos líneas de investigación: por un lado, estudiamos las

características de la clase política revolucionaria, para definir el conjunto de atributos que deberían satisfacer para aspirar a puestos clave dentro de la administración pública desde los cuales era posible incidir en la creación de políticas sociales; por otro, observamos la trayectoria de los dos tomadores de decisiones más significativos en la formación del Seguro Social, esto es, el presidente Ávila Camacho y el secretario y posterior director del IMSS, Ignacio García Téllez.

Las reglas de reclutamiento y movilidad de la clase política revolucionaria ya han sido formalizadas por diversos estudiosos de la historia política de este país. Sabemos que el ascenso de los diversos personajes por la escala de la administración pública, durante esos años, dependía de factores generacionales, profesionales y de vinculaciones personales. Los políticos más influyentes de la llamada elite revolucionaria provenían de una cohorte nacida en la última década del siglo XIX; participaron en la lucha armada revolucionaria, en el caso de los presidentes de la República, o realizaron estudios profesionales en la Universidad Nacional en la disciplina del derecho, en el caso de la burocracia profesional; asimismo, todos ellos se incorporaron a grupos políticos influyentes dentro de la estructura del gobierno federal, bajo la forma de las camarillas políticas, dentro de la que desempeñaron diversos puestos importantes y del más alto nivel, entre los que resultaba crucial el puesto de secretario particular del presidente de la República. Tanto Manuel Ávila Camacho como Ignacio García Téllez reunieron estos atributos, lo que los convirtió en personajes clave para lograr la culminación del proceso de creación del Seguro Social.

Claro está que la condición de formar parte de la elite revolucionaria y ocupar determinados puestos clave en la administración pública no podría considerarse una causa suficiente para explicar el Seguro Social, puesto que los esfuerzos anteriores por aprobar una ley sobre la materia fueron realizados por miembros de la clase política (todos los presidentes desde Obregón hasta Cárdenas) sin que ello les permitiera alcanzar el objetivo. Nuestra conclusión es que los arreglos institucionales al interior del Estado son relevantes para entender el proceso de la toma de decisiones en la medida en que se articulen con otros aspectos institucionales, como el comportamiento estratégico de la clase política en determinadas coyunturas críticas y el efecto de las ideas en la conformación de sus mentalidades y preferencias.

A estos últimos aspectos se dedicó la segunda parte del capítulo final. Para el presidente Ávila Camacho, la creación del Seguro Social representó una gran oportunidad para ensayar su modelo político de corte corporativo y tripartito, imprescindible para el lanzamiento de su proyecto nacional de industrialización. Pero la decisión del presidente de aprobar la Ley del Seguro Social y de fundar el IMSS estuvo acompañada por otras decisiones críticas que favorecieron el cumplimiento de su objetivo: la continuidad transexenal entre el proyecto cardenista de Seguro Social y el suyo propio, y la incorporación a su círculo interior de poder del responsable más importante en la evolución de dicho proyecto. Así, la figura de Ignacio García Téllez cobra gran importancia en el análisis conceptual de la historia del Seguro Social, no sólo por los méritos propios o por su interés personal en el problema, sino particularmente por la manera como sus atributos como tomador de decisiones se vincularon con otros procesos institucionales decisivos. García Téllez representó la llegada a la élite revolucionaria de políticos profesionales cuyos logros más importantes dejaron de ser militares para concretarse en la institucionalización de diversas reformas sociales, sea a través de la elaboración de leyes, códigos y reglamentos, o bien mediante la fundación de organizaciones y políticas públicas de carácter social. Al mismo tiempo, la significación de este personaje de la clase política revolucionaria se derivó de su vinculación con la evolución de la idea de seguridad social, desde los años más tempranos de su discusión, en el gobierno de Portes Gil, hasta el momento de su conclusión, con Ávila Camacho. Finalmente, esa combinación entre las decisiones presidenciales y la selección de un político experimentado en la creación de instituciones y de proyectos de Seguro Social fue la culminación de un proceso en el que los intereses particulares de los representantes del Estado se identificaron con los objetivos reivindicativos y de justicia social que habían quedado pendientes desde la promulgación de la Constitución de 1917.

En suma, confiamos en que este trabajo haya abierto la posibilidad de explorar nuevas vetas para el análisis de las políticas sociales. Ante las explicaciones convencionales de las políticas públicas como el resultado de grandes determinaciones estructurales o de acciones individuales inéditas, hemos podido avanzar en la elaboración de un marco teórico alternativo en el que las instituciones se entrelazan significativamente con el comportamiento de los actores individuales, en distintos planos de orden

macro y micros social. Se trata de un enfoque en el que la secuencia de los acontecimientos históricos es importante para entender la elección de políticas sociales, así como el surgimiento de reglas y de normas duraderas que condicionan el comportamiento de la sociedad en su afán de preservarlas o transformarlas y de servir a sus intereses. El análisis de los orígenes del Seguro Social en México, como un estudio de caso para valorar la potencialidad del enfoque neoinstitucionalista histórico, no es un análisis cualquiera; la seguridad social marcó la pauta de las políticas sociales del siglo XX, y está demostrándose en la actualidad como el problema más acuciante para emprender las reformas sociales del nuevo siglo. Una estrategia estatal cuyos objetivos centrales sean los de crear nuevas políticas sociales habrá de enfrentar los límites institucionales que hemos tratado de presentar a lo largo de esta investigación.