

INTRODUCCIÓN

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

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

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

I

Aquella política social que nos ha parecido más interesante y enriquecedora para desarrollar nuestra argumentación es el Seguro Social, porque es una de las instituciones de bienestar social más importante en este país y en todas las sociedades contemporáneas. Asimismo, porque su

materialización en la sociedad mexicana enfrentó diversos obstáculos y llevó un periodo de tiempo particularmente prolongado. El Seguro Social es la ilustración más conveniente para mostrarnos la naturaleza de la política social en el México posrevolucionario, es un ejemplo adecuado de lo que se logró y, al mismo tiempo, de lo que se dejó de obtener para la sociedad en una época en la que las políticas de bienestar definían el grado de evolución de los diversos países. Creemos también que la seguridad social es la política social más controvertida de nuestro tiempo, y que para crear un nuevo modelo de bienestar es indispensable voltear los ojos a las enormes dificultades que llevaron a su creación, con objeto de anticipar los problemas que habremos de enfrentar para reformarla.

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

Dentro de esos antecedentes de la política social¹ podemos destacar la etapa de las Leyes de Reforma y, en segundo lugar, el porfiriato. A partir de aquí encontramos las reformas sociales que se introdujeron en la nueva Constitución, como consecuencia del movimiento revolucionario; y después la etapa de una política social propiamente dicha, a lo largo de los gobiernos postrevolucionarios que se sucedieron desde la firma del Acta Constitucional hasta el final del gobierno cardenista. El primer gobierno de la década de los cuarenta fue, a la vez, la culminación de los procesos anteriores y la transición hacia una nueva etapa basada en una política social de tipo corporativo que va de 1946 hasta la crisis económica de los años ochenta. Hacia el final de esta década aparecerá el tipo de política social neoliberal o focalizadora que rige hasta nuestros días.²

¹ Se considera que surgió la política social, como tal, en el momento en que el Estado intervino explícitamente para procurar ayuda, protección o beneficios sociales. Gortari, Hira de y Ziccardi, Alicia, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", *Las políticas sociales de México en los noventa*, México, Instituto Mora-UNAM-Flacso-Plaza y Valdés, 1996, p. 201.

² Esta periodización es parecida a la que sugieren Gortari y Ziccardi, *ibidem*.

En el siglo XIX la transformación de la política social comienza a producirse cuando la Iglesia dejó de ser la única organización influyente en la beneficencia, para incluir ahora también a los ayuntamientos y a instituciones privadas. Como resultado del conflicto entre la Iglesia y el Estado que llevó a las Leyes de Reforma, la estructura de la beneficencia sufrió un cambio importante hacia 1861: las propiedades de la Iglesia, en este y otros ámbitos, pasaron a ser propiedad del Estado, por lo que aquélla pasó a ser una responsabilidad estatal; sin embargo, muchos de esos bienes terminaron en manos de particulares, por lo que la beneficencia perdió terreno, puesto que en realidad se perdieron los recursos e ingresos que le permitían llevar a cabo sus tareas. No obstante, al pasar a depender de la acción del Estado, la beneficencia dio un salto importante como parte del proyecto de desarrollo nacional, surgieron las bases de una suerte de solidaridad estatal, y los servicios de asistencia asumieron una concepción laica y moderna. Así, con Juárez se secularizaron los hospitales e instituciones administrados por la Iglesia y se creó un organismo público encargado de asumir el control de estas actividades. Las acciones de atención a la salud y de socorro a los necesitados se ampliaron con la asistencia para la educación y la previsión sanitaria.³

En el porfiriato se generó una dicotomía entre la formalización jurídica de la beneficencia y asistencia pública, por un lado, y la materialización real de este tipo de acciones de índole social, por otro. En 1887 se unificó el sistema de loterías para la asistencia, de tal forma que pudieran reunirse los fondos para financiar estas acciones, y se creó una nueva reglamentación de los establecimientos de beneficencia, que se reagruparon en las categorías de hospitales, hospicios y casas de educación y corrección. En esa reglamentación se formalizó el derecho de los necesitados a recibir ayuda del Estado y el deber de la sociedad de contribuir a financiar los servicios. No obstante, en la práctica se favoreció la distinción entre la atención gratuita de los más menesterosos y aquellos otros que estaban en condiciones de pagar en alguna medida por la atención recibida. Por esta razón, se favoreció la beneficencia privada y eclesiástica, mientras que se retrocedió, en la práctica, en cuanto a la obligación ad-

³ Fuentes, Mario Luis, *La asistencia social en México. Historia y perspectivas*, México, Ediciones del Milenio, 1998, pp. 47-50, y Villarespe Reyes, Verónica Ofelia, *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, UNAM-III, 2001, pp. 24-27.

quirida reglamentariamente por el Estado. Este alejamiento pudo deberse al vacío de la Constitución de 1857 respecto a la salubridad y, junto con ello, la beneficencia y asistencia pública. El único avance que se observó en este periodo fue el otorgamiento al Congreso de las facultades de legislar sobre la materia, en comparación con las etapas anteriores, que se resolvían por medio de decretos y bandos presidenciales.⁴

Esta etapa también se caracterizó por el dominio de una ideología liberal que juzgaba los problemas de carencia social como si fueran individuales; no obstante esta limitación de concepto, durante ese periodo se produjeron avances en materia de educación y salubridad. Con relación a la educación, es de destacar la labor de Justo Sierra, quien promovió la educación laica, obligatoria y gratuita, particularmente en la educación primaria y superior, lo que se reflejó en el incremento del gasto destinado a este rubro. Y, en cuanto a la salud, también es de destacar el crecimiento del gasto gubernamental frente al escaso gasto público de años anteriores; particularmente, el porfiriato se destacó en la construcción de hospitales públicos, como el Hospital General y La Castañeda.⁵

El acontecimiento central de la etapa revolucionaria fue la formalización de los derechos sociales y laborales en la Constitución de 1917. Desde luego, el acto más importante para los efectos de esta investigación fue la incorporación de la fracción XXIX del artículo 123, que establecía la posibilidad de seguros facultativos en beneficio de la clase trabajadora. Pero con la Constitución de 1917 también se dio inicio a la política de vivienda, puesto que en el mismo artículo 123, fracción XII, se establecía la obligación patronal de proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas. Con la Revolución, sin embargo, se produjo un retroceso en otros terrenos, ya que los fondos para la beneficencia fueron desviados para gastos militares. El triunfo de la Revolución y el gobierno de Carranza no hicieron la diferencia con relación a los últimos gobiernos anteriores; esto se pudo deber a la negativa del jefe revolucionario a iniciar el proceso de reforma social, o quizá también a la cantidad de conflictos armados que acompañaron a su gobierno, lo cual distrajo la mayor parte de los recursos y de la atención social a otros

⁴ Fuentes, *op. cit.*, nota anterior, pp. 53-59.

⁵ Villarespe, *op. cit.*, nota 3; Gortari y Ziccardi, *op. cit.*, nota 1, pp. 204-206; Zorrilla Arena L., Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, México, Limusa, 1988, p. 31.

finés. No obstante, en 1917 se creó el Departamento de Salubridad Pública, con lo que el concepto cristiano de caridad y gratuidad que todavía dominaba comenzó a dar paso a la noción de responsabilidad social. Este hecho fue corroborado en la nueva Constitución, que dividió la beneficencia en pública y privada, quedando esta última bajo la regulación estatal, e incluso impedía a las personas e instituciones religiosas administrar ese tipo de servicios.⁶

La promulgación de la Constitución y la terminación del gobierno de Carranza marcaron la pauta para una nueva etapa de la política social caracterizada por una idea basada en la responsabilidad pública y estatal. Esta nueva concepción se comenzó a desarrollar con el gobierno de Obregón, en el que destacan algunas acciones. En materia de educación, se emprendió un enorme proceso de alfabetización bajo la iniciativa de José Vasconcelos, quien además realizó la creación de la Secretaría de Educación Pública. En el terreno de la seguridad social, se presentó el importante proyecto de seguro obrero, que sería la base de la concepción de seguridad social que terminó imponiéndose. En este marco, se incrementó particularmente el presupuesto de educación y de salud, y en cuanto a la beneficencia pública, ésta se reincorporó a la Secretaría de Gobernación.⁷

En los siguientes años, correspondientes al periodo del maximato, no se realizaron grandes acciones, pero se preparó el terreno para la culminación de grandes reformas sociales durante el cardenismo e inmediatamente después. Así, con Calles se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro en 1925, y el año siguiente el Departamento de Salubridad, así como un Código Sanitario (1926); después, con Portes Gil, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, para declarar de utilidad pública un seguro social federal y obligatorio, y con Ortiz Rubio, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo en 1931, junto con otro proyecto de ley del seguro social en el mismo año.⁸

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

⁶ Zorrilla, *op. cit.*, nota 5, p. 62; Fuentes, *op. cit.*, nota 3, pp. 70-76.

⁷ Zorrilla, *op. cit.*, nota 5, pp. 31-33; Fuentes, *op. cit.*, nota 3, pp. 77-82.

⁸ Zorrilla, *op. cit.*, nota 5, pp. 42 y 43; Fuentes, *op. cit.*, nota 3, pp. 89-105; Gortari y Ziccardi, *op. cit.*, nota 1, pp. 206-209.

En educación, la obra de Cárdenas se distinguió por los cambios al artículo 3o. constitucional, para establecer la educación socialista, en 1934, y también por el impulso a la educación técnica, que se inició en 1932 y culminó con la fundación del IPN en 1937. Otro cambio sustancial fue la sustitución del concepto tradicional de beneficencia por una nueva concepción de asistencia social, en la que se precisaba la obligación del Estado para proporcionar servicios de salud y auxilio social a la población necesitada; en este marco, se creó la Secretaría de Salubridad Pública, en 1934, y la Secretaría de la Asistencia Pública, en 1938.⁹

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

El proyecto cardenista de seguridad social se retomó desde el inicio por el gobierno de Ávila Camacho, a partir de 1941; en este contexto, se fundamentó la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social como sustituto del anterior Departamento de Trabajo, con el propósito de darle cabida a los servicios de previsión social. En diciembre de 1942, Ávila Camacho presentó la iniciativa de Ley del Seguro Social a la consideración del Congreso de la Unión, y el 19 de enero de 1943 comenzó a funcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social. Con la fundación del IMSS, la manera en que el Estado mexicano se hizo cargo de su responsabilidad pública quedó claramente definida: los trabajadores del sector formal obtendrían los servicios y prestaciones que les corresponden a través de los diversos sistemas de seguridad, encabezados por el Seguro Social, mientras que el resto de la población necesitada o marginada lo

⁹ Fuentes, *op. cit.*, nota 3, pp. 110-120; Zorrilla, *op. cit.*, nota 3, pp. 82 y 83; Villarespe, *op. cit.*, nota 3, pp. 33 y 34. Con los datos aportados por James Wilkie (*La Revolución mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE, 1978), Gortari y Ziccardi, *op. cit.*, nota 1, pp. 206-209, destacan que el gasto en educación en los años veinte fue inferior al porfiriato, pero hacia 1940 ya se había incrementado hasta casi el 15% del presupuesto federal, con el consiguiente efecto sobre la construcción de escuelas y el incremento en las tasas de alfabetismo (37.8% en 1921, frente al 45.7% en 1940). Por su parte, en 1910 el gasto social en educación, salud, bienestar y asistencia pública eran de un 9%, cayó con Carranza y se recuperó para oscilar entre el 10% y 16% en la década de los veinte y primera mitad de los treinta; pero ya con Cárdenas alcanzó entre el 20% y el 26% en el lapso de 1934 a 1940.

haría a través de la asistencia pública, encomendada ahora a la fusionada Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.¹⁰

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

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

Adicionalmente a la educación, la salud y la seguridad social, se desarrolló en esta etapa una estrategia de apoyo a la vivienda, a partir de políticas vinculadas con fondos habitacionales que se iniciaron en la década de los cuarenta y que lograron su mayor expresión en la fundación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y del Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), durante los años setenta.¹¹

¹⁰ Villarespe, *op. cit.*, nota 3, p. 35; Zorrilla, *op. cit.*, nota 5, pp. 102-108; Fuentes, *op. cit.*, nota 3, pp. 126-131.

¹¹ Gortari y Ziccardi, *op. cit.*, nota 1, pp. 217-219.

La crisis de principios de la década de los ochenta marcó el final de todas las etapas anteriores, que se habían distinguido por su inspiración, con más o menos énfasis, en los principios y los valores de la Revolución mexicana.¹² Desde entonces, todas las instituciones creadas en las etapas anteriores han experimentado cambios y reestructuraciones para adaptarlas a nuevas condiciones económicas y sociales. De esos cambios, destaca la reestructuración continua del Seguro Social y la nueva política de combate a la pobreza, que no sólo obedece a los efectos sociales de la crisis, sino también a la nueva filosofía focalizante que llegó a definirse en los años del gobierno salinista, como el llamado liberalismo social.¹³

II

El Seguro Social posee una peculiaridad con relación a las otras políticas sociales, puesto que al elaborarse la Constitución de 1917 y en particular el artículo 123, se incluyó la fracción XXIX, en la que se hacía referencia a una idea de previsión social sumamente ambigua y restringida. El constituyente pensaba en una especie de seguro basado en las acciones voluntarias de los empresarios y de los propios trabajadores para promover la creación de fondos mutualistas o de seguros privados, en los que los gobiernos estatales y el gobierno federal se limitarían a cumplir una función de promoción.

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

Diversos conflictos de intereses impidieron el éxito de la iniciativa en la Cámara de Diputados, entre otras cosas porque la Constitución daba

¹² Hodges, Donald C. y Gandy, Ross, *Mexico, the end of the revolution*, Wesport, Connecticut, London, Praeger, 2002.

¹³ De Gortari y Ziccardi, *op. cit.*, nota 1, 1996, pp. 224-227; Villarespe, *op. cit.*, nota 3, 2001, pp. 9 y 10.

esas atribuciones a los gobiernos estatales para legislar sobre la seguridad social, y no así al gobierno federal. Pese a ello, la aportación obregonista al problema cambió el eje de la discusión sobre el tema, y durante los gobiernos posteriores se realizaron muy diversos intentos para darle contenido al nuevo modelo de seguridad social. De todos ellos es de destacar algunos acontecimientos particulares, como los repetidos esfuerzos por reglamentar el artículo 123 constitucional con una Ley Federal del Trabajo, lo que permitió en 1929 que se reformara la Constitución para darle las facultades al gobierno federal para legislar sobre los asuntos laborales y sobre el seguro social, en lo particular. Destaca también el trabajo de los gobiernos posteriores a Obregón en la formulación de diversos proyectos de ley sobre el seguro social, hasta que se llegó a una propuesta más acabada durante la gestión de Cárdenas y, desde luego, a una versión final, que se aprobó finalmente durante el sexenio de Ávila Camacho en 1943.

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

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

III

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

Nos parece que la presente investigación puede responder de una manera más adecuada y novedosa a esas cuestiones frente a otros enfoques alternativos. El estudio reciente de las políticas sociales, por ejemplo, se ha ido orientando más hacia problemas de evaluación y de medición de diversos programas, sobre todo de combate a la pobreza y de financiamiento de la seguridad social, hasta el punto de que los análisis sociológicos o politológicos de estos temas están siendo desplazados por otras disciplinas, como la economía. Por otra parte, los modelos de explicación anteriores dejan sin resolver cuestiones clave sobre el origen de las políticas sociales y sobre el origen del Seguro Social en lo particular.

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

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

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

Finalmente, cabe mencionar otro de los enfoques que ha cobrado más aceptación entre diversos estudiosos del origen de las políticas sociales, según el cual el sistema político mexicano le dio poderes casi ilimitados al presidente de la República, lo que le permitió crear el Seguro Social como un acto de voluntad política amparado en la naturaleza de un Estado autoritario y corporativo. Esta interpretación, a diferencia de las anteriores, apunta a cuestiones más cercanas a la historia institucional de este país, pero plantea otros problemas no resueltos. Porque ¿de qué presidente estamos hablando? Obregón elaboró la primera propuesta de un seguro obligatorio, público y federal, pero no logró que el Congreso aprobara su iniciativa de Seguro Obrero; Calles y Portes Gil también hicieron sus intentos personales de llevar adelante la idea de crear un Seguro Social, pero no lo lograron; como no lo consiguió tampoco Ortiz Rubio, a pesar de contar con el apoyo y el mandato del Congreso para que actuara en consecuencia. El proyecto de Seguro Social alcanzó su mayor desarrollo durante la gestión de Cárdenas; ni duda cabe que se trató del gobernante que más capacidad desplegó para emprender todo tipo de reformas sociales en el país, pero tampoco logró pasar la ley; en cambio, habría de ser el presidente Ávila Camacho, cuyo objetivo expreso

era frenar el activismo reformista de su predecesor, quien finalmente consiguió establecer el acuerdo legislativo para aprobar la iniciativa. En síntesis, si las políticas sociales se originaron exclusivamente en el seno del poder presidencial, no teníamos que esperar tanto tiempo para ver culminada la obra que había iniciado veinticinco años atrás.

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

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

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

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

Para el NIH, la acción de los individuos o actores sociales es fundamental en el proceso de elección de las políticas públicas, particularmente de aquellos actores que tienen la capacidad de tomar decisiones. En este proceso, las ideas, los valores o las preferencias políticas de los actores se forman a través de un condicionamiento institucional. Las instituciones son un conjunto de reglas, normas, rutinas o procedimientos formales e informales que influyen en la acción de los tomadores de decisiones de diversas maneras. Constituyen estructuras de intereses

organizados de diversos sectores de la sociedad, cuya función es la de ejercer presiones sobre los tomadores de decisiones para que opten por políticas públicas que les resulten favorables y acrecienten su poder. Son también ideas o concepciones del mundo que proporcionan valores, construyen mentalidades o forman los intereses estratégicos de los actores. Asimismo, describen otras reglas o procedimientos de acceso al poder y a la toma de decisiones que permiten o impiden que ciertos individuos puedan ocupar los puestos clave dentro del Estado y la administración pública, es decir, el lugar desde donde es posible incidir sobre las políticas públicas.

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

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

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

Por eso nuestra investigación analiza los procesos históricos que llevaron a la creación del Seguro Social. Se intenta identificar los momentos críticos en que se estimuló o frenó su aprobación y puesta en funcio-

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

IV

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

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

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

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

A partir del capítulo segundo se exponen los resultados de la investigación. Comenzamos a poner a prueba el potencial explicativo de la noción de grandes procesos socioeconómicos y políticos desde la perspectiva neoinstitucionalista. Estas estructuras institucionales, según la teoría, cumplen la función primordial de crear el entorno favorable para que surjan nuevas políticas sociales o bien para socavar las bases de las ya existentes. La hipótesis que guió este apartado fue la siguiente: los grandes procesos socioeconómicos constituyen un contexto imprescindible para explicar el origen de las políticas sociales dentro de periodos históricos muy amplios, pero no tienen la capacidad de explicar el momento específico de la creación institucional.

Para responder a este supuesto, se estudiaron tres procesos significativos para el origen del Seguro Social: la Constitución de 1917, el proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial.

En el capítulo tercero se explora la utilidad del concepto de coaliciones políticas. Se discute la interpretación de los orígenes del Seguro Social como resultado de las luchas políticas de la clase trabajadora y se intenta valorar la importancia de las coaliciones y las alianzas entre distintos sectores de la sociedad (sectores empresariales, grupos obreros, partidos, parlamentos, militares) en la construcción de las políticas sociales. La hipótesis que orientó este apartado establece que las coaliciones políticas, en el contexto del sistema político de este país, fueron más útiles para explicar la resistencia al cambio, que para dar cuenta de la creación de nuevas políticas sociales. Se comparan tres etapas históricas: el gobierno de Obregón, en donde surge la primera iniciativa presidencial

para crear un Seguro Obrero; el periodo cardenista, cuando se elabora el proyecto más acabado de Ley del Seguro Social, y el sexenio avilacamachista, en el cual se aprobó finalmente la Ley y se puso en funcionamiento el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el capítulo cuarto revisamos el proceso histórico en el que fue madurando la idea de Seguro Social, tal como quedó institucionalizada al momento de su aprobación. De acuerdo con el concepto de comunidades de discurso, se pretende analizar la forma en que la idea de un seguro social público, obligatorio y federal fue convirtiéndose en la bandera de los distintos gobiernos revolucionarios y la forma como se fue interiorizando en su agenda de políticas públicas. La hipótesis central de este apartado es que la influencia de las ideas sobre la creación de las políticas sociales es muy importante, pero sólo en la medida en que esta variable se articula con otras, como son las preferencias y los intereses de los tomadores de decisiones. Para elaborar el argumento del capítulo se analiza el papel desempeñado por diversas comisiones especiales, integradas por especialistas, profesionales y funcionarios, en la formulación del proyecto de Seguro Social, y también el peso de ciertos organismos internacionales, como la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, al respecto.

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

sonajes más relevantes en el momento de creación del Seguro Social: Manuel Ávila Camacho e Ignacio García Téllez.

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