



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

CAPÍTULO QUINTO	
ESTRUCTURAS ESTATALES Y ACCIÓN INDIVIDUAL: LA DECISIÓN DE CREAR EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO	
I. La ideología del Estado revolucionario y las reglas de selección y ascenso de la clase política . . . . .	205
II. El reclutamiento y la promoción del político responsable de la institucionalización del Seguro Social en México: Ignacio García Téllez . . . . .	218
III. Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado, I: la aprobación de la Ley del Seguro Social . . . .	223
IV. Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado, II: la fundación del IMSS . . . . .	229

## CAPÍTULO QUINTO

### ESTRUCTURAS ESTATALES Y ACCIÓN INDIVIDUAL: LA DECISIÓN DE CREAR EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO

En este capítulo estamos interesados en analizar desde una posición más próxima la situación de los tomadores de decisiones, sus preferencias y valores que los motivan a comportarse de un modo que tiene como resultado la creación de nuevas instituciones.

Desde la perspectiva neoinstitucionalista histórica que ha orientado esta investigación, esos personajes que actúan como hacedores de las políticas sociales no poseen sus ideas y preferencias como algo predeterminado, sino que existe un proceso de condicionamiento institucional que les influye de diversas maneras. A través del cambio de mentalidades que es propiciado por grandes procesos sociales, por la vía de procesos políticos que les hacen aparecer como representantes de diversos intereses individuales y de grupo, o bien, como consecuencia del influjo de nuevas ideas sistematizadas en proyectos viables de políticas públicas o sociales. Sin embargo, este condicionamiento institucional que ha sido analizado en los capítulos anteriores requiere de otras dimensiones y condicionantes más específicos, microsociales, mediante los cuales ciertos líderes políticos logran ocupar posiciones clave dentro del Estado o la administración pública, que les permiten tomar decisiones significativas. Asimismo, se trata de una serie de reglas o procedimientos, generalmente informales, a través de los que se favorece o se obstaculiza la ascensión y movilidad política de los líderes que toman decisiones y que son más susceptibles al efecto de aquellas ideas que promueven el cambio institucional. Este es el tipo de problemáticas con el que concluye este trabajo, y que corresponde a lo que hemos designado desde el inicio como arreglos institucionales al interior del Estado.

Para ello, partimos de la hipótesis de que dichos arreglos son la variable clave para explicar el *momento* de la creación de las políticas sociales

por parte de los tomadores de decisiones, pero en la medida en que la acción individual de estos actores pueda insertarse en el contexto de otros determinantes como las coaliciones políticas, que acotan la acción del tomador de decisiones de acuerdo con los intereses de otros actores, las ideas elaboradas por comunidades de discurso, que alimentan sus preferencias, y los grandes contextos económicos y sociales de la época, que crean el espacio para el surgimiento de nuevas instituciones a la vez que desarticulan a las ya existentes.

Para ilustrar la pertinencia de este enfoque neoinstitucionalista micro, tomemos en consideración una serie de interrogantes acerca de los orígenes del seguro social en México. Luego de un largo e intrincado proceso histórico, la Ley del Seguro Social fue finalmente aprobada en los primeros días de 1943, hecho que por sí mismo ya nos ha planteado diversas hipótesis acerca de por qué la decisión final recayó en el presidente Ávila Camacho y no en otros presidentes anteriores que tenían el mismo o incluso un mayor interés en hacerlo durante su propia gestión, pero que a fin de cuentas no lograron concretarlo. Por otro lado, la sola aprobación de la Ley no implicaba ninguna garantía de su cumplimiento; esto es, como venía sucediendo ya desde la promulgación de la Constitución de 1917, se podía haber aprobado la Ley sin que ese acto jurídico tuviera consecuencias sobre la fundación del IMSS o sobre su inicio de funciones, como de hecho se pretendía por parte del sector empresarial, y probablemente también por parte de algunos de los funcionarios del IMSS. Sin embargo, no sólo se realizó la expedición de la Ley, sino que, en medio de grandes oposiciones políticas y obstáculos financieros, el instituto recién creado estaba iniciando actividades un año después del decreto.

¿De qué factores institucionales dependió esta decisión? ¿En qué medida influyó sobre ella la voluntad política del presidente Ávila Camacho y de otros políticos de alto nivel? O ¿Hasta qué punto la implementación de la nueva política social se debió a la acción y el interés individual de los responsables de elaborar el proyecto de ley y de conducir la gestión del recién creado IMSS, como fue el caso de Ignacio García Téllez?

Nos parece que la única vía para obtener una respuesta a estas interrogantes nos obliga a explorar el terreno de las circunstancias particulares que rodearon esos acontecimientos, especialmente el comportamiento de los actores políticos directamente involucrados, sus trayectorias políticas, sus ideologías, sus elecciones de política en el contexto de una de-

terminada gama de opciones. Desde la perspectiva teórica que nos orienta, son dos los temas que nos servirán de guía para realizar ese análisis: las reglas o procedimientos que determinan el reclutamiento y la movilidad de los líderes políticos, y la manera como se construyen sus preferencias o ideas de política pública.

### I. LA IDEOLOGÍA DEL ESTADO REVOLUCIONARIO Y LAS REGLAS DE SELECCIÓN Y ASCENSO DE LA CLASE POLÍTICA

Ya hemos destacado en el primer capítulo que una característica de la acción estatal supone una autoridad legalmente constituida que tiene la capacidad de imponer al resto de la sociedad las reglas de convivencia y acción colectiva. Por otra parte, los líderes que representan a esa autoridad política son, a su vez, actores con intereses y preferencias particulares, por lo que forman parte del proceso de interacción política con otros individuos en la sociedad.

Desde esta perspectiva, los representantes del Estado tendrían tres posibilidades para expresar sus intereses. En primera instancia, su objetivo principal sería el de obtener el máximo de beneficio político que les permitiera conservar y refrendar el poder; en segunda, en el caso de los directamente responsables de una política social, sería el de recibir personalmente los beneficios políticos o económicos de administrar las políticas e instituciones públicas; finalmente, en tercera, dicho interés podría coincidir con el interés de la nación o de la sociedad, por lo que sus fines serían alcanzar el bienestar general.<sup>321</sup>

Las características del Estado mexicano que emerge de la Revolución nos indican en qué dirección se desarrollaron las preferencias políticas de los líderes de esa época. Como se sabe, la base del sistema político posterior a la lucha armada ha estado cimentada en el principio antirreeleccionista que movilizó a distintos sectores de la sociedad nacional en

<sup>321</sup> Hall, Peter A., "The role of interest, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", en Lichbach, Irving y Zuckerman, Alan S., *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, varios países, Cambridge University Press, 2002, p. 179; Freeman, Gary P., "Voters, bureaucrats, and the State: on the autonomy of social security policymaking", en Nash, Gerald D. *et al.*, *Social security, The first half-century*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1988, pp. 164-173.

contra del régimen porfirista. Por consiguiente, la posibilidad de que los intereses de ganar una elección pudieran estar detrás de las decisiones de política social de los líderes políticos de ese entonces resulta poco sostenible; más aún, el carácter autoritario del régimen emanado de la Revolución haría innecesaria una preocupación excesiva acerca de la pérdida del poder político a manos de la oposición. En cambio, lo que sí tenía la mayor importancia para un gobernante saliente era la posibilidad de influir directamente sobre la sucesión presidencial al final de su periodo, que podría ser el momento en que determinadas decisiones políticas estuvieran conectadas a una cuestión de tipo electoral; este hecho pudo tener consecuencias concretas en el origen del seguro social, como se verá más adelante.

Con relación a los intereses de la burocracia directamente responsable de la gestión de una política pública como ésta, ellos tendrían una mayor posibilidad de manifestarse una vez que dicha política hubiera sido institucionalizada, en comparación con el momento en que la política apenas estuviera en proceso de gestación. Por esa razón, los intereses constituidos o embozados de los burócratas políticos no parecen suficientemente relevantes para explicar el origen de las decisiones que llevaron a la creación del seguro social.

Finalmente, el argumento de que las preferencias de la clase política estuvieran estrechamente identificadas con el interés nacional de la sociedad mexicana del momento parece más adecuado, en el contexto temporal que estamos analizando. En efecto, los integrantes de la clase política revolucionaria estuvieron fuertemente motivados por el deseo y el interés de construir un nuevo proyecto de nación en el que se aprecian pocas diferencias a lo largo de los diversos gobiernos: se trataba de construir una sociedad industrial moderna, con mejores oportunidades para las clases medias urbanas y para la clase trabajadora, sobre la base de reformas sociales que contribuyeran a la conformación de una sociedad menos desigual y de la consolidación de un Estado centralista y corporativo capaz de arbitrar los intereses encontrados de los principales sectores sociales, esto es, patrones y trabajadores. Esta característica ideológica de la clase política revolucionaria comenzó a perder impulso en la medida en que se afianzaba el control político de la administración pública, en que muchos de los integrantes de la familia revolucionaria comenzaron a generar grandes intereses económicos derivados del abuso

del poder y de que una nueva generación de políticos vino a reemplazar a la generación revolucionaria inicial.<sup>322</sup>

La ideología revolucionaria que sirvió de base para las reformas sociales y la fundación de nuevas instituciones alcanzó sus niveles más altos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, pero en sus últimos años se produjo un movimiento político de reflujo que daría como resultado la designación de un candidato presidencial moderado e interesado en la reconciliación con el sector empresarial. La creación del Seguro Social se dio, por consiguiente, en los intersticios del mayor auge ideológico revolucionario y de la conformación de un nuevo modelo de gestión política de tipo corporativo. Coincidentemente o no, los dos líderes políticos más influyentes para el surgimiento del Seguro Social representaban esta coyuntura ambivalente: Manuel Ávila Camacho, el presidente de la conciliación y la colaboración con empresarios y trabajadores, e Ignacio García Téllez, el último de los cardenistas radicales y el más comprometido, sin lugar a dudas, con la creación del Seguro Social.

Pero cabe preguntarnos de dónde provenía la identificación de los fines de la clase política revolucionaria de esos años con una ideología sustentada en el interés general y en el proyecto de nación. Por otra parte, también es pertinente explicar las circunstancias que le permitieron a este tipo de líderes, colocarse dentro de la estructura de poder del Estado en una posición privilegiada para incidir de manera tan influyente sobre la marcha de las políticas públicas.

Nos parece que una respuesta plausible a estas interrogantes puede ser ofrecida por el enfoque neoinstitucionalista histórico, desde una perspectiva que nos permita observar la interacción entre los actores individuales involucrados en el proceso de creación institucional y el tipo de arreglos institucionales al interior del Estado que lo favorecen o que pueden obstaculizarlo. Estos arreglos se refieren a los procedimientos de selección y promoción de la clase política que condicionan la toma de decisiones, de tal manera que procedimientos más flexibles o proclives a la innovación pueden ser precursores de la reforma, mientras que procedimientos más rígidos y conservadores pueden implicar una mayor tendencia a la tradición y a la resistencia al cambio. Es de destacar, asimismo, que una vez que se han establecido ciertos arreglos al interior del Estado,

<sup>322</sup> Hodges, Donald C. y Gandy, Ross, *Mexico, the end of the revolution*. Westport, Connecticut, London, Praeger, 2002.

éstos tienden a estabilizarse y a retroalimentarse por periodos de tiempo prolongados, como consecuencia del efecto inercial de las instituciones también conocido como *path dependence*.

En México, el tema de las reglas de reclutamiento de la clase o elite política ha cobrado auge recientemente a partir de la teoría elaborada por Roderic Ai Camp, luego de una observación empírica de la clase política mexicana en un periodo de tiempo de muy largo plazo. Hay otros trabajos pioneros en esta materia que fueron desarrollados por autores como Gustavo Abel Hernández y Peter Smith, quienes también se concentraron en el análisis de los procesos de reclutamiento y movilidad de la elite política de este país, en la fase posrevolucionaria, aunque con una cobertura temporal y una base de información menos ambiciosa que la de Ai Camp. A nuestro parecer, las conclusiones y los datos que este tipo de trabajos nos aportan son compatibles con el enfoque neoinstitucionalista histórico que sigue esta investigación.

Sin el interés de entrar a la discusión del tema acerca de quiénes integran la elite política de este país, se entiende que estamos hablando básicamente del líder más importante que es el presidente de la República y sus más cercanos colaboradores. Smith, por ejemplo, utiliza una definición de elite política como el grupo de personas que han ocupado un cargo público de importancia: presidente, gabinete y subgabinete (subsecretarios y oficial mayor), directores de empresas descentralizadas o de propiedad estatal, dirigentes de partido, gobernadores, senadores, diputados, embajadores; no obstante, por razones de disponibilidad de datos el estudio se concentra en lo que se denomina “nivel superior”, que son aquellos designados por el presidente: gabinete, subgabinete, directores de entidades del sector paraestatal y presidentes del partido oficial.<sup>323</sup>

Este autor identifica tres grupos o generaciones de la clase política gobernante alrededor del acontecimiento central que se estudia, es decir, la Revolución mexicana. Así, tenemos a la elite prerrevolucionaria (1900-1911), la elite revolucionaria (1917-1940) y la elite posrevolucionaria (1946-1971). Smith no considera en su periodización al gobierno de Ávila Camacho, porque considera que se trató de una etapa de transición hacia la tercera etapa, aunque el análisis que hace un autor como Ai Camp nos demuestra que se trató todavía de un gobierno que pertenece a

<sup>323</sup> Smith, Peter, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971*, México, COLMEX, 1981, pp. 19-23.

la segunda etapa; de este modo, nuestro interés particular se concentraría en la segunda cohorte, la llamada elite revolucionaria.<sup>324</sup>

Por su parte, Armando Rendón dice que fue Frank Brandenburg<sup>325</sup> quien estableció la jerarquización de la llamada Familia Revolucionaria en tres niveles: el círculo interior (presidente y veinticinco allegados del gabinete, líderes regionales y obreros, e individuos muy ricos); el nivel de consulta constituido por docientas personas (funcionarios, dirigentes de organizaciones privadas) y la burocracia nacional, estatal y municipal. No obstante, Rendón redefine la jerarquización en catorce niveles: presidente, secretarios, jefes de departamento de Estado, procurador de Justicia, presidente del CEN del PRI; gobernador; ministro de la SCJN; director de organismo, y hasta el nivel seis a los subsecretarios; después los senadores, oficial mayor, subdirector de organismo, director, CEN-PRI, senadores suplentes y diputados.<sup>326</sup>

Asimismo, Gustavo Abel Hernández realizó su propia investigación a partir de lo que llamó “círculo interior del poder político”, que comprendería al presidente de la República, a los secretarios de Estado con sus respectivos subsecretarios y oficiales mayores y al jefe del Gobierno del Distrito Federal.<sup>327</sup>

Sobre la base de estas consideraciones, nuestro objeto de estudio recae sobre dos personajes pertenecientes a la clase política del periodo de predominio de la llamada elite revolucionaria que menciona Smith, y específicamente del llamado círculo interior del poder que refieren Rendón y Hernández. No estamos interesados en explorar los métodos o las circunstancias que permearon los procesos de reclutamiento de la clase política de México en lo general, como un fenómeno relevante para entender el sistema político mexicano, sino tan sólo la manera como dichos arreglos están asociados o no con las características específicas de quienes fueron directamente responsables de la elaboración de la Ley del Seguro Social, su consiguiente aprobación y la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

<sup>324</sup> *Ibidem*, pp. 29-31.

<sup>325</sup> Brandenburg, Frank Ralph, *The making of modern Mexico*, Englewood Cliffs, N. J. Prentice-Hall, 1964.

<sup>326</sup> Rendón Corona, Armando, *La renovación de la clase política en México, 1940-1977*, México, UAM Iztapalapa, 1990, pp. 28-30.

<sup>327</sup> Hernández Enríquez, Gustavo Abel, *La movilidad política en México. 1876-1970*, México, UNAM, 1968-1978, p. 359.



Observando en retrospectiva los elementos institucionales que han sido destacados hasta aquí, en los capítulos anteriores, como fundamentos del seguro social en México, parece que hay dos personalidades clave en la decisión final de expedir la Ley del Seguro Social y de poner en funcionamiento el IMSS; la primera de ellas, desde luego, es el presidente Ávila Camacho, y la segunda, el secretario del Trabajo y Previsión Social, que habría de ser más adelante director del Seguro Social, Ignacio García Téllez. Estas dos figuras centrales en los orígenes del Seguro Social representan la acción individual en torno a la elaboración de una política social tan importante, la cual se encuentra condicionada por ciertas características institucionales al interior del Estado, que hicieron posible la culminación de un proceso que había fracasado repetidamente en etapas anteriores.

Las circunstancias institucionales específicas que pudieron llevar al presidente Ávila Camacho a tomar la decisión de crear el Seguro Social ya han sido expuestas en los capítulos anteriores, particularmente en el capítulo segundo de este trabajo, por lo que en este capítulo nos concentraremos en algunos rasgos generales de las reglas de reclutamiento y ascenso de la clase política revolucionaria, que pueden ayudar a entender el contexto institucional que condicionó al gobierno de la época, así como en los rasgos particulares de la trayectoria de Ignacio García Téllez.

Aquello que es esencial a la teoría del reclutamiento de las elites políticas es el problema de cómo se accede a un puesto público de importancia y de cómo se puede, a través de éste, participar de la autoridad y el poder que conduce a la toma de decisiones. Quienes controlan las políticas de reclutamiento y se benefician de ellas son los que “pueden modificar las estructuras sociales, las oportunidades políticas, los procesos de toma de decisiones y las políticas públicas”.<sup>328</sup>

Hasta muy recientemente había dos características del sistema político emanado de la Revolución que influían fuertemente sobre las reglas de reclutamiento de la clase política. En primer lugar, el enorme peso del Estado sobre la economía, lo que influyó durante muchos años de manera decisiva sobre el volumen y el prestigio del empleo en el sector público, así como en el control que ejercía la burocracia sobre la mayor parte de los recursos, fenómeno que condujo al establecimiento de ciertas relaciones corporativas con la sociedad. En segundo, el carácter autoritario, presidencialista y centralizado, basado en un partido único, del sistema

<sup>328</sup> Ai Camp, Roderic, *Political recruitment across two centuries. México, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995, p. 2.

político mexicano, lo cual restringía marcadamente los canales de movilidad política; en este marco, los líderes nacionales no necesitaban desarrollar una carrera política dentro del partido para poder destacar, sino que requerían una lealtad expresa hacia el Ejecutivo.<sup>329</sup>

Por esa misma razón, otros factores de movilidad política, como la educación o el prestigio económico, o incluso político, pasaban a un segundo plano frente al papel de las relaciones con el Ejecutivo que determinaba verdaderamente qué tipo de individuos podían tener la oportunidad de ser seleccionados para incluirse dentro de la elite política. Se trataba de un sistema dominado por una sola institución en la que el presidente y sus colaboradores más cercanos, el gabinete, cumplían con la labor de reclutamiento.<sup>330</sup>

La relación entre el Poder Ejecutivo y los candidatos a ser reclutados se desarrollaba a través de ciertas reglas no escritas o informales mediante las cuales un político influyente creaba un grupo o camarilla que copaba los puestos más importantes dentro de la administración pública en el gobierno federal. La importancia de este procedimiento era tal, que las carreras de los individuos dependían fundamentalmente del grado de proximidad o de alianzas personales con esos políticos influyentes. Por otro lado, las camarillas ejercían un poder de influencia enorme en el proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas y para la asignación del presupuesto público.<sup>331</sup>

Trasladando estos conceptos a nuestro objeto de estudio, es de señalar que Manuel Ávila Camacho nació en Tezuitlán, Puebla, en 1897. En 1914 se incorporó al movimiento revolucionario armado con el grado de subteniente, después se elevó su rango a teniente, mayor de caballería, coronel, y luego de su participación en la defensa de Morelia obtuvo el rango de general brigadier, en 1924; desde este año y hasta 1932 se mantuvo activo en el ejército, llegando a ser designado jefe de la zona militar del estado de Tabasco. Ingresó por primera vez al círculo interior durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, como parte del grupo leal a Calles, junto a otros generales, como Lázaro Cárdenas, Pablo Quiroga y Miguel Acosta.<sup>332</sup>

<sup>329</sup> *Ibidem*, pp. 3 y 4.

<sup>330</sup> *Ibidem*, pp. 9-11 y 17.

<sup>331</sup> *Ibidem*, pp. 13-28.

<sup>332</sup> Hernández Enríquez, *op. cit.*, nota 327, pp. 372 y 373; Zorrilla Arena L., Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, México, Limusa, 1988, p. 95.

Con Cárdenas, Manuel Ávila Camacho se incorporó definitivamente al círculo del poder: fue oficial mayor de la Secretaría de Guerra y Marina, después subsecretario y finalmente, en 1937, secretario. En 1939 renunció al cargo para lanzarse como candidato a la Presidencia, la cual obtuvo después de las elecciones de 1940.<sup>333</sup> Una vez que fue designado presidente, no obstante su interés por comenzar a revertir las reformas sociales del cardenismo para acercarse al sector empresarial, puede decirse que al menos su primer círculo interior estaba conformado en gran parte por personajes cercanos a Cárdenas.

El grupo cardenista, así, logró una importante presencia en el gobierno federal durante los dos sexenios que van de 1934 a 1946. En estos años figuraron alrededor de diez militares que representaban la facción dominante o triunfadora luego de las pugnas posrevolucionarias con Calles; en primera instancia, desde luego, el propio general Lázaro Cárdenas, además de Saturnino Cedillo, Pablo Quiroga, Manuel Ávila Camacho, Jesús Agustín Castro, Maximino Ávila Camacho, Francisco. L. Urquiza, Eduardo Hay (también ingeniero), Aarón Sáenz (también abogado) y Matías Ramos Santos. Por su parte, se afianzó en ese momento el grupo de abogados cardenistas que, como gremio profesional, era dominante: en primer lugar, Ignacio García Téllez, pero también Gonzalo Vázquez Vela, Narciso Bassols, Emilio Portes Gil, Ezequiel Padilla, Francisco Trujillo, Primo Villa Michel y Silvestre Guerrero. El resto eran ingenieros: Juan de Dios Bojórquez, Marte R. Gómez y Gustavo Serrano; y médicos: Aquilino Villanueva y Salvador Zubirán. Además, Jaime Torres Bodet.<sup>334</sup>

El primer gabinete de Ávila Camacho, esto es, su primera camarilla o círculo interior, estaba conformada con elementos heterogéneos de anteriores grupos políticos: Miguel Alemán, en Gobernación, sin una filiación definida previa, pero perteneciente a la corriente del propio Ávila Camacho; Ezequiel Padilla, padillista en sí mismo y rival de Alemán; Pablo Macías, Defensa Nacional, del ejército; Luis Sánchez Portón, Educación Pública, extrema izquierda; Heriberto Jara, Marina Nacional, Congreso Constituyente; Javier Rojo Gómez, Departamento del Distrito Federal, clase campesina; Ignacio García Téllez, Departamento del Trabajo, cardenismo puro, y Francisco Javier Gaxiola, Economía Nacional, del callismo representado por Abelardo L. Rodríguez.<sup>335</sup>

<sup>333</sup> Zorrilla, *op. cit.*, nota anterior, p. 95.

<sup>334</sup> Hernández Enríquez, *op. cit.*, nota 327, p. 415.

<sup>335</sup> Smith, *op. cit.*, nota 323, pp. 61-63; Gaxiola, Francisco Javier, *Memorias*, México, Porrúa, 1975.

Pero a pesar de la continuidad de los elementos cardenistas durante esos dos sexenios, este periodo se caracterizó por una gran movilidad política, en comparación con periodos anteriores. Así, con Cárdenas repiten diecisiete de 52 personas del círculo anterior (32.6%) y con Ávila Camacho doce de 35 (34.3%); con Alemán no repite ninguno del gobierno precedente.<sup>336</sup>

Sin perder de vista la centralidad del Poder Ejecutivo y de las camarillas en el proceso de reclutamiento político, había otras características en este proceso que resultaban determinantes para la selección de los individuos dentro de cierta secuencia de acontecimientos. Una primera oportunidad de reclutamiento se presentaba en la universidad, a través de la relación que se establecía con políticos influyentes que realizaban su ejercicio docente en las instituciones de las cuales eran egresados. La característica peculiar de este procedimiento es que los políticos mexicanos eran reclutados siendo aún muy jóvenes, lo que no impedía desde luego el ingreso a la política de ciertos personajes no tan jóvenes cuya carrera ya está consolidada. Otra de las variables de gran influencia en las oportunidades iniciales para ser reclutados eran los antecedentes familiares, sobre todo cuando en la familia existía un político activo que hacía las veces de introductor de sus hijos en la política o porque incluso actuaba como reclutador mediante la colocación directa o por medio de la vinculación del hijo con otras redes de amigos o camarillas. Dentro de este ámbito familiar, también eran muy importantes para el futuro de las elites políticas los lugares de nacimiento, que generalmente solían ser urbanos, así como la situación socioeconómica del candidato que le abría mayores oportunidades de educación superior.<sup>337</sup>

En una segunda etapa, una vez que el individuo lograba introducirse en una camarilla política, aquel factor que resultaba más importante y decisivo para su futuro era su lealtad al grupo o familia política, lo cual se interpretaba como un acto de lealtad al Estado. Un rasgo peculiar de esta variable es que cuando un líder de grupo lograba un puesto de gran importancia, los beneficiarios directos de ello serían el conjunto de allegados que formaban parte del área o sector de la administración pública al cual se encontraba adscrito el líder. Así, mientras que en la etapa inicial las universidades eran el espacio fundamental de reclutamiento, en

<sup>336</sup> Hernández Enríquez, *op. cit.*, nota 327, pp. 413 y 414.

<sup>337</sup> Ai Camp, *op. cit.*, nota 328, pp. 20-23.

las etapas de movilidad y ascenso subsiguientes lo era la participación en la administración pública, particularmente la administración federal.<sup>338</sup>

Otros factores relacionados con la edad de los políticos, por ejemplo, también eran relevantes para la selección y movilidad política, en la medida en que individuos de una misma generación tendían a crear grupos que compartían los mismos valores y actitudes. Dicho en otros términos: las cohortes generacionales eran importantes para entender la conformación de las elites políticas, porque construían amistades y lealtades personales de muy largo plazo, a veces provenientes de la infancia o de las relaciones familiares. Concretamente, los datos históricos muestran que un presidente otorgaba la representación más importante dentro de su gabinete a individuos de su propia generación y a la generación subsiguiente.<sup>339</sup>

En el caso específico de Manuel Ávila Camacho, el 58% de quienes ocuparon por primera vez un puesto dentro de su administración presidencial eran de la llamada “generación revolucionaria” (1880-1899), y otro 35%, de la generación subsiguiente (1900-1919). La misma tendencia se observa cuando se considera a todos los individuos que ocuparon un puesto (primeras y subsiguientes ocasiones) en esa administración: 63% de la generación 1880-1899 y 34% de la generación 1900-1919. Comparando la proporción de quienes ocuparon un cargo por primera vez y quienes repitieron durante la administración, se observa que el gobierno de Ávila Camacho fue bastante renovador, ya que el 65% de sus cargos fueron de primera vez, frente a Cárdenas, por ejemplo, que lo hizo en un 25% (uno de los más bajos). También se demuestra este papel renovador y de transición, en el porcentaje de puestos de la generación subsiguiente, que, como se ve, fue de más de una tercera parte, cifra más alta que la de gobiernos anteriores. Es de destacar que la llamada “generación revolucionaria” (1880-1899) ocupó el primer lugar a lo largo de todos los gobiernos posteriores a la Revolución, hasta el gobierno de Ávila Camacho, ya que a partir de Miguel Alemán se produjo un recambio generacional que convertiría a la generación 1900-1919 en dominante por otros cuatro gobiernos.<sup>340</sup>

Otro cambio significativo del gobierno de Ávila Camacho con efectos posteriores muy importantes fue la disminución en la participación de militares en activo dentro de los puestos de alto nivel. Antes de este go-

<sup>338</sup> *Ibidem*, pp. 25, 26 y 29.

<sup>339</sup> *Ibidem*, pp. 38-41.

<sup>340</sup> *Ibidem*, pp. 42-44 y 46-49.

bierno ocupaban entre un cuarto y un tercio del total, mientras que a partir de entonces se redujo su proporción al 19%. La Revolución creó un sentido de experiencias compartidas entre los participantes en los campos de batalla, que se reflejó en las prácticas de reclutamiento: todos los presidentes posrevolucionarios hasta Ávila Camacho fueron generales que combatieron.<sup>341</sup> Pero no obstante que la primera magistratura se reservó durante muchos años para ellos, el conjunto de los gobiernos posrevolucionarios se distinguieron por incorporar en diversos cargos importantes a individuos que pertenecían a la misma generación revolucionaria, pero que no participaron en combate, como es el caso de Ignacio García Téllez. Esta tendencia a combinar militares y civiles profesionales dentro de los gobiernos posrevolucionarios cobró mayor importancia a partir del cardenismo, en donde la realización de estudios superiores por parte de políticos destacados comenzó a convertirse en un factor central de reclutamiento.<sup>342</sup>

Esta característica particularizada al periodo que nos ocupa significó, en realidad, la disminución del peso relativo de los militares en el conjunto de la elite política y la consolidación temporal de los abogados. Temporal, porque a partir del gobierno de Miguel Alemán se van incorporando nuevas profesiones, como las de arquitecto, contador público y economista, para darle a la administración pública un carácter cada vez más técnico. Dice Hernández que esto revela que en el contexto de la mayor estabilidad política que va cobrando el país, las profesiones de militar y de abogado comenzaban a ser menos indispensables.<sup>343</sup>

Todavía en el sexenio de Ávila Camacho, el derecho tuvo una importancia que es de llamar la atención, y que estuvo magnificada como resultado de la pacificación del país a lo largo del proceso posrevolucionario, que hacía innecesaria la preponderancia anterior de los militares y, por el contrario, que creaba la necesidad de establecer un estado de derecho. Con Cárdenas, los licenciados en derecho representaban el 32.69% de

<sup>341</sup> Manuel Ávila Camacho no fue un militar revolucionario de alto rango cuando fue reclutado por Cárdenas como jefe de gabinete (o secretario particular). Ocupó posiciones de mando en la administración pública desde 1920 hasta que fue candidato a la presidencia, y ya desde ahí inició la tendencia a reducir el peso de los militares dentro la administración pública y a incrementar el peso de los civiles profesionales. Alguien lo definió como el “militar burócrata”, *ibidem*, pp. 128 y 129.

<sup>342</sup> *Ibidem*, pp. 49 y 65-70.

<sup>343</sup> Hernández Enríquez, *op. cit.*, nota 327, pp. 417 y 418; Smith, *op. cit.*, nota 323, pp. 112 y 121.

los miembros del gabinete, frente al 17.31% de los militares, y con Ávila Camacho pasaron a abarcar el 37.14% del círculo interior presidencial, contra el 22.86% de los militares. De acuerdo con la interpretación de Gustavo Abel Hernández, el poder político-militar se iba transformando en esos años en una administración pública moderna.<sup>344</sup>

Por su parte, había otras razones por las cuales el perfil de los abogados era importante en este momento de transición hacia la modernidad administrativa. Los militares eran eficaces para establecer la disciplina dentro de una sociedad en conflicto frecuentemente armado, pero tan pronto como comenzó a desarrollarse una sociedad moderna con grandes masas de trabajadores organizados, el proceso de la negociación y del consenso se hizo más importante.<sup>345</sup>

La insistencia en el papel que jugaron los abogados en esta fase de los gobiernos revolucionarios es relevante para nosotros, justamente porque Ignacio García Téllez fue un político civil, abogado de profesión, con amplia experiencia en la aprobación de proyectos de ley, y que además había desempeñado puestos de importancia política muy relevantes en el marco de la modernización de la sociedad mexicana: fue secretario particular y secretario de Gobernación con Cárdenas, y secretario del Trabajo y Previsión Social con Ávila Camacho. Indudablemente, el perfil de este político fue crucial al momento de aprobarse la Ley del Seguro Social y al poner en marcha al recién creado IMSS. Su trayectoria política y administrativa lo convertía en el funcionario idóneo para esos fines, en lo individual, pero también en lo general, puesto que dicha trayectoria estaba expresando puntualmente su adecuación a los arreglos institucionales que se venían registrando en esos momentos al interior del gobierno federal.

No obstante todo lo anterior, el factor que mayor influencia tenía sobre las carreras políticas era la propia burocracia federal, como ya se señaló. Los líderes políticos o tomadores de decisiones más importantes habían provenido de la burocracia federal luego de ocupar diversos puestos; de hecho, todos los presidentes de México, desde 1920 hasta el periodo que estudiamos, formaron parte de gabinetes presidenciales previos. Los miembros del gabinete habían sido anteriormente subsecretarios, directores generales o coordinadores, y, dentro de esa trayectoria en puestos públicos, la posición que más influencia tuvo fue la secretaría particular de

<sup>344</sup> Hernández Enríquez, *op. cit.*, nota 327, pp. 419-426.

<sup>345</sup> *Ibidem*, p. 423.

la Presidencia. Desde 1935, al menos uno de cada diez políticos del más alto nivel habían desempeñado ese puesto. En este sentido, los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho se mantuvieron en la misma línea.<sup>346</sup> Así, todos los otros factores determinantes del reclutamiento, como el tipo de educación superior de los líderes, terminaron por subsumirse a la importancia de haber desarrollado una trayectoria dentro del gobierno federal.

No es entonces intrascendente que tanto Manuel Ávila Camacho como Ignacio García Téllez hubieran ocupado la posición clave de secretario particular en distintos momentos del gobierno de Lázaro Cárdenas.

En síntesis, es indudable que los arreglos institucionales al interior del gobierno federal en la fase de predominio de la llamada elite revolucionaria, en el periodo de 1934 a 1946, favorecieron la ocupación de los puestos clave para la toma de decisiones a un grupo de políticos que provenían de la generación de 1890 a 1899; que habían pertenecido al grupo militar activo durante la etapa de conflicto armado de la Revolución, en el caso de la Presidencia de la República, o que habían realizado estudios superiores, particularmente en la disciplina del derecho, en lo que se refiere a los miembros del gabinete presidencial; asimismo, esa capacidad de desempeñar puestos claves estuvo potenciada por el hecho de haber ocupado diversos cargos dentro del Poder Ejecutivo, y específicamente el puesto de secretario particular de la Presidencia.

Además de los atributos individuales que deberían reunir los políticos con más capacidad de acción durante los gobiernos revolucionarios, hubo circunstancias que favorecieron particularmente la realización de reformas sociales: en el periodo de 1934 a 1946, por un lado, el grupo cardenista logró mantener una presencia significativa dentro de la administración pública, lo que se expresó en la preservación de cierto tipo de valores revolucionarios vinculados con las reformas sociales y, por otro, esa presencia cardenista tuvo un carácter particularmente transexenal en cuanto al Seguro Social, al conservar a Ignacio García Téllez dentro de los dos gabinetes.

<sup>346</sup> Ai Camp, *op. cit.*, nota 328, pp. 142-145.



## II. EL RECLUTAMIENTO Y LA PROMOCIÓN DEL POLÍTICO RESPONSABLE DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO: IGNACIO GARCÍA TÉLLEZ

El enorme peso del Poder Ejecutivo ha hecho pensar a algunos autores<sup>347</sup> que el Seguro Social fue el resultado de las decisiones de un pequeño grupo o élite política dominado por el Poder Ejecutivo, en el marco de un régimen autoritario que es típico del sistema político mexicano y en el contexto de procesos socioeconómicos más amplios. En general, de acuerdo con este argumento, la política social en México podría explicarse como un atributo paternalista del presidente, cuyo propósito esencial era asegurar la estabilidad del sistema político y promover el interés estatal propio. Este predominio único del Ejecutivo sólo estaría restringido en alguna medida por la acción de grupos de interés o por enclaves burocráticos persiguiendo intereses específicos, pero una vez que ya había sido tomada la decisión.

Si consideramos que desde 1921, con la presentación del proyecto de Seguro Obrero de Obregón, diversos presidentes intentaron aprobar sin éxito una ley de seguridad social, a pesar de reunir todos ellos las características que definen a un típico líder político revolucionario, entonces podemos pensar que la sola condición de llegar a la primera magistratura de la nación no era un mecanismo suficiente para explicar por qué una idea de reforma social podía convertirse en una nueva política social. En otros términos, el poder presidencial no demostró ser un atributo que por sí solo pudiera decidir la aprobación de una ley, ni mucho menos la creación de una organización formal como el IMSS. Era necesario complementar las reglas que permitían llevar a un político revolucionario a la Presidencia, con otro tipo de arreglos institucionales al nivel del gabinete y de la burocracia responsable del Seguro Social. Este complemento lo proporcionó, particularmente, la trayectoria burocrática de Ignacio García Téllez.

Teniendo como referencia los elementos señalados en el apartado anterior, es sorprendente el grado de correspondencia de la trayectoria de García Téllez con el conjunto de prácticas o normas que están detrás del reclutamiento y ascenso de la elite revolucionaria.

<sup>347</sup> Spalding, Rose Johnson, *Social security policy making the formation and evolution of the Mexican Social Security Institute*, PhD. Thesis, Chapel Hill, N. C. University of North Carolina, 1978, pp. 54-64.

García Téllez nació en la ciudad de León, el 21 de mayo de 1897, por lo que perteneció a la cohorte denominada por Smith como “elite revolucionaria”, nacida en la última década del siglo XIX, entre 1890 y 1899.<sup>348</sup>

Como ya se ha mencionado, este protagonista no formó parte del grupo militar revolucionario, por lo que sus oportunidades de reclutamiento y ascenso político debían estar determinadas por otras de las reglas informales que permiten explicar el encumbramiento de la elite revolucionaria: la realización de estudios superiores. Como era de esperar, García Téllez cumplió con esta regla de la clase política. De hecho, la gran mayoría de los integrantes de ese sector profesional de la elite revolucionaria fue egresada de la Universidad Nacional (alrededor de las dos terceras partes), y al menos cien de ellos (de los “300 cachorros”) fueron abogados. Al igual que García Téllez, todos ellos eran de extracción principalmente urbana.<sup>349</sup>

De igual forma, nuestro protagonista siguió el proceso básico de selección, que permitió su ingreso y promoción dentro de la clase política de su momento. Su primer empleo en la administración pública fue resultado del apoyo de uno de sus maestros universitarios, Fernando González Roa (defensor de los intereses de México en la comisión *ex officio* de los Tratados de Bucareli), quien lo vinculó durante algún tiempo con un bufete jurídico al lado de su hermano Flavio González Roa, para luego insertarlo dentro de la estructura del gobierno federal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>350</sup>

En septiembre de 1923, el recién electo gobernador de Guanajuato, Enrique Colunga, quien a su vez nombró a García Téllez como secretario general de Gobierno del estado, fue requerido por el presidente Obregón para ocupar el cargo de secretario de Gobernación, lo que significó para García Téllez su regreso a la capital para ocupar el puesto de oficial mayor de esa Secretaría en noviembre de 1923, puesto que dejaría nuevamente al término del gobierno obregonista para retornar a Guanajuato con Colunga para hacerse cargo de nueva cuenta de la Secretaría General de Gobierno.<sup>351</sup>

<sup>348</sup> Esta generación también fue denominada por el historiador Luis González como los “300 cachorros de la Revolución”, en su *Historia de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, t. 14. Citado por IMSS-Alcaraz de la Rosa, José, *Vida, pensamiento y obra de Ignacio García Téllez*, México, 1997, t. I, p. 47.

<sup>349</sup> *Ibidem*, pp. 63-68.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>351</sup> *Ibidem*, pp. 85 y 86.

Ese breve tránsito a través de la camarilla obregonista representa una de las grandes paradojas en la historia de la seguridad social de México, porque al final del gobierno de Calles, Ignacio García Téllez asumió una postura abiertamente crítica de los deseos del general Obregón por reelegirse, lo que le significó ganar toda su animadversión. ¿Quién podría imaginar en esos momentos que, a pesar de esta desavenencia, sería García Téllez el responsable de culminar la idea que había formulado tiempo atrás Obregón con su proyecto de seguro obrero?<sup>352</sup>

En 1926, García Téllez inició su experiencia como coordinador de comisiones de trabajo encargadas de elaborar proyectos de leyes trascendentes. Tal fue el caso de la encomienda del secretario de Gobernación callista, Adalberto Tejeda, para integrar la comisión redactora del proyecto de nuevo Código Civil, aprobado en 1928. De esta época, es de destacar sus intentos por incorporar en el nuevo código, aspectos de seguridad social, en materia de riesgos de trabajo, que no prevalecieron en la ley definitiva, pero que anunciaban ya su interés por el tema.<sup>353</sup>

Durante el gobierno provisional de Emilio Portes Gil, con quien ya había compartido en el pasado un periodo parlamentario como diputado, se incorporó nuevamente a la Secretaría de Gobernación como oficial mayor, e inmediatamente después como subsecretario. Este periodo fue central en la trayectoria de García Téllez como impulsor de la seguridad social, porque desde esa Subsecretaría participó, promoviendo y coordinando la elaboración del proyecto de Ley Federal del Trabajo, que modificaba el artículo 123 constitucional, para convertir en utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, asunto que retomaría más adelante en el gobierno de Cárdenas al coordinar la comisión redactora del proyecto de ley.<sup>354</sup>

No obstante la importancia que ya adquiría la carrera política de García Téllez durante los años del maximato, su ascenso más importante dentro de la élite revolucionaria se produjo en los años treinta, en medio del proceso que iba debilitando la hegemonía del grupo callista, para abrir espacio al naciente grupo de los políticos allegados al general Cárdenas.

<sup>352</sup> *Ibidem*, pp. 84 y 85.

<sup>353</sup> *Ibidem*, pp. 95-98; IMSS, *Vida, pensamiento y obra de Ignacio García Téllez, Trayectoria política y pensamiento de Ignacio García Téllez*, México, 1997, t. II, pp. 84-86.

<sup>354</sup> IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 328, p. 100; IMSS, *op. cit.*, nota anterior, pp. 86-90, 133 y 134.

Este actor social fue uno de los militantes más cercanos e incondicionales del movimiento cardenista. Su participación dentro de esta camarilla comenzó como operador político de Cárdenas, a partir de la formación del Centro Director Cardenista. Ocupando la Secretaría de Organización Política, para apoyar la candidatura presidencial del general, García Téllez logró aglutinar a diversos personajes del cardenismo tradicional y renovador. Una vez que el PNR designó a Cárdenas como su candidato, el 6 de diciembre de 1933, García Téllez pasó a convertirse en su secretario particular.<sup>355</sup>

A la llegada de Cárdenas al poder, García Téllez pasó a ocupar la Secretaría de Educación Pública, lo que se expresó de inmediato en la reforma al artículo 3o. constitucional, del 13 de diciembre de 1934, que instituyó el mandato para que el Estado impartiera una educación llamada socialista, en los niveles de primaria, secundaria y normal. En su breve paso por esa Secretaría, García Téllez también se destacó por la elaboración de los libros de texto gratuitos y por la fundación del Instituto Politécnico Nacional. A partir del 15 de junio de 1935, García Téllez se convirtió en el secretario general del PNR, siendo presidente del CEN Emilio Portes Gil, concentrándose junto con éste en el diseño de un partido oficial bajo un nuevo modelo corporativo.<sup>356</sup>

Luego de renunciar al partido y de elegirse como miembro del Senado, García Téllez fue requerido nuevamente por el presidente Cárdenas para ocupar el cargo de procurador General de Justicia de la República, desde donde elaboró el anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. Para mayo de 1937 y hasta diciembre de ese mismo año, García Téllez se convirtió en secretario particular del presidente, lugar desde el cual elaboró el proyecto de Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, además de participar en el proyecto de reforma de los artículos 27 y 28 de la Constitución, que permitirían la nacionalización y estatización del petróleo.<sup>357</sup>

Para enero de 1938 y hasta el final del sexenio en 1940, en medio de diversos conflictos (el resurgimiento del movimiento sinarquista, el ascenso político de Almazán y de Cedillo, la nacionalización de los ferrocarriles y el conflicto petrolero), García Téllez finalmente fue nombrado secretario de Gobernación, puesto que le significó su involucramiento di-

<sup>355</sup> IMSS-Alcaraz, *ibidem*, pp. 114 y 115; IMSS, *ibidem*, pp. 90-92.

<sup>356</sup> IMSS-Alcaraz, *ibidem*, pp. 116-125; IMSS, *ibidem*, pp. 93-101.

<sup>357</sup> IMSS-Alcaraz, *ibidem*, pp. 126-130; IMSS, *ibidem*, pp. 102-109.

recto en los conflictos mencionados, pero que adicionalmente le vinculó con otros dos acontecimientos centrales: la organización del nuevo PRM y la elaboración del anteproyecto de Ley del Seguro Social.<sup>358</sup>

Así, hacia el año de 1938, Ignacio García Téllez había realizado una doble trayectoria que puede considerarse como central para la creación del Seguro Social: por un lado, había logrado transitar a través de diversas camarillas políticas hasta alcanzar dos de los puestos clave más importantes dentro de la elite política mexicana: la Secretaría Particular de la Presidencia y la Secretaría de Gobernación, lo que le convertía en un tomador de decisiones de primer orden; en segundo, se había destacado en ese recorrido por su capacidad de crear nuevas instituciones nacionales de significativa importancia, en el ámbito de lo social. Fue el primer rector de la Universidad Nacional ya como entidad autónoma; sentó las bases para la creación del Instituto Politécnico Nacional; promulgó la primera Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la Federación, y, ya como parte de la camarilla del presidente Ávila Camacho, elaboró el proyecto para transformar el antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría de Estado, y se convirtió con ello en el secretario del Trabajo y Previsión Social; impulsó la elaboración del Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado; finalmente, coordinó la elaboración del proyecto definitivo de Ley del Seguro Social y ocupó la dirección general del IMSS un año después de su aprobación.

Desde el punto de vista de la secuencia histórica que llevó a la creación del Seguro Social, probablemente la coyuntura crítica más importante fue el momento del cambio de gobierno que llevó a la Presidencia de la República a Manuel Ávila Camacho. Éste, al igual que su antecesor en el inicio de su gobierno, conformó su primer gabinete con algunos miembros del grupo callista, ahora vinculados con la persona de Abelardo L. Rodríguez, y también de algunos miembros del grupo cardenista. La decisión crucial de Ávila Camacho fue la insistencia de incluir en esta última lista a Ignacio García Téllez, a pesar de que había declinado a participar en el nuevo gobierno como ministro de la Suprema Corte de Justicia. A instancias del propio Cárdenas, García Téllez aceptó colocarse al frente del todavía Departamento del Trabajo, desde donde realizó sus dos acciones fundamentales, ya mencionadas: la de transformar el Departamento en una secretaría de Estado, el 31 de diciembre de 1940 y, desde ahí, la de publicar la Ley del Seguro Social, en enero de 1943.

<sup>358</sup> IMSS-Alcaraz, *ibidem*, pp. 131-134; IMSS, *ibidem*, pp. 109-111.

Un acto tan aparentemente intrascendente del nuevo presidente de la República, como el de incluir en el gabinete a un miembro que no era de su camarilla y, luego, el de ubicarlo en una posición ministerial estratégica para la aprobación del Seguro Social, tuvo consecuencias institucionales de la mayor trascendencia. El conjunto de eventos que se desencadenaron después de esta decisión establecieron una secuencia de tiempo y acción que daría como resultado la institucionalización de una de las políticas sociales más importantes de México, tan largamente pospuesta y esperada.

El hecho de que Ávila Camacho no hubiera pensado inicialmente en García Téllez para ocupar el puesto de secretario de Estado nos revela que la aprobación de la Ley del Seguro Social no fue un acto de Estado planeado deliberadamente por el nuevo presidente. De hecho, acontecimientos posteriores nos indican que su intención original con respecto a García Téllez había sido más bien la de mantenerlo a cierta distancia del círculo interior del Ejecutivo, al igual que el resto del grupo cardenista que estaba rescatando en ese primer gabinete. De haberse concretado esa intención inicial, es muy probable que la aprobación de la Ley del Seguro Social y la fundación del IMSS habrían enfrentado más complicaciones. En otras palabras, García Téllez adquiere importancia como actor individual en la medida en que expresa ciertos arreglos institucionales al interior del Estado: porque representaba la trayectoria de un político forjado a través de los procedimientos de reclutamiento y de promoción ministeriales más efectivos para el tipo de innovación institucional que significó el Seguro Social.

### III. ACCIÓN INDIVIDUAL Y ARREGLOS INSTITUCIONALES AL INTERIOR DEL ESTADO, I: LA APROBACIÓN DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL<sup>359</sup>

La creación de una política social, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo histórico, supone dos procesos: la ubicación del tomador de decisiones en un puesto clave y la articulación de una idea de política so-

<sup>359</sup> La fuente de información básica de este apartado y el siguiente proviene del Archivo Incorporado Ignacio García Téllez del Colmex; en la medida de lo posible se señala la referencia correspondiente en cada párrafo o sección. Particularmente se ha tomado como referencia la entrevista a Ignacio García Téllez que le hiciera el doctor Alfonso Segura A., y que fue divulgada en dos partes en la publicación quincenal *Flama*, del 30 de noviembre de 1965 y del 30 de enero de 1966, Colmex-AIIGT, Archivo Incorporado Ignacio García Téllez; Enríquez Perea, Alberto (comp.), *Archivo Incorporado Ignacio García Téllez (Guía de clasificación del archivo)*, México, Colmex, 2001, caja 15, carpeta 61.

cial con sus preferencias o mentalidades. Ya hemos visto de qué manera Ignacio García Téllez adquirió la posición idónea para lograr la aprobación de la Ley del Seguro Social, pero nos resta analizar cómo surgió su involucramiento con la idea de seguridad social y, un poco más adelante, con la fundación del IMSS.

Desde esta perspectiva, es de destacar que García Téllez también jugó un papel fundamental en la conformación de la comunidad de discurso que avaló la racionalidad del proyecto de Ley que habría de ser aprobada. De hecho, es en este ámbito donde se aprecia con mayor nitidez la vinculación de la acción individual con sus condicionantes institucionales. A diferencia de las posiciones oficialistas que le atribuyen de manera exclusiva al Estado mexicano los avances del proyecto de Seguro Social, éste fue en realidad el resultado de coyunturas muy específicas en las que se tomaron decisiones individuales que en otras circunstancias probablemente no habrían sucedido.

La vinculación de García Téllez con el tema de la seguridad social se remonta a la época de la Convención Obrero-Patronal convocada por Emilio Portes Gil, siendo secretario de Gobernación, en noviembre de 1928, y luego ya como presidente provisional, en que se discutió el proyecto de Código Federal del Trabajo, en el que uno de sus componentes sería el seguro social. A esta reunión asistieron representantes de trabajadores y de patrones y funcionarios de las secretarías de Industria, Comercio y Trabajo, entre los que se contaba como juriconsulto Ignacio García Téllez. Así, su trayectoria en comisiones relacionadas con la seguridad social es anterior en una década al proyecto que elaboró más adelante con Cárdenas.<sup>360</sup>

Ideológicamente, sin embargo, las influencias sobre la mentalidad proseguro social de García Téllez se localizan más atrás, puesto que, como se ha mencionado un poco más arriba, en los inicios de su carrera política mantuvo una estrecha relación con Enrique Colunga, quien fuera miembro de la Oficina de Trabajo del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, después secretario de la Primera Comisión Dictaminadora del Congreso Constituyente de 1917, y luego gobernador de Guanajuato. Como también se recordará, a pesar de todas las limitaciones del caso, dicho Constituyente fundó las bases legales para la creación del seguro social al incluirlo en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional.<sup>361</sup>

<sup>360</sup> IMSS, *op. cit.*, nota 353, p. 49.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 83.

Más influyente aún, desde luego, fue la relación de García Téllez con el general Cárdenas, quien se convirtió en su referente ideológico desde el momento en que éste manifestó sus aspiraciones presidenciales. El desempeño de García Téllez durante el gobierno de Cárdenas fue crucial para la suerte del Seguro Social, porque, como ya se ha señalado a lo largo de la tesis, siendo secretario de Gobernación instaló una comisión multidisciplinaria de abogados, sociólogos, médicos, economistas y miembros del gobierno federal que le dieron forma al proyecto de ley presentado ante las Cámaras, pero que no logró ser aprobado.<sup>362</sup>

No obstante, no fue el hecho de ocupar la Secretaría de Gobernación lo que lo comprometió directamente con el proyecto de Seguro Social, sino la circunstancia de que, como lo refiere el propio García Téllez, el presidente Cárdenas se reservó para sí la conducción personal de los asuntos de política interior, disminuyendo el peso de la oficina de Gobernación. El acotamiento de sus acciones a las de un “colaborador” del presidente Cárdenas, sin embargo, le dieron la oportunidad de dedicar su atención a otros asuntos que no eran propiamente de su competencia, como el proyecto de Ley del Seguro Social. Para ello, reunió una serie de elementos fundamentales: primero, la experiencia de Adolfo Zamora y de Federico Bach, quienes habían presentado conjuntamente, en la época de la Convención Obrero-Patronal de 1928, una propuesta de Ley, además de la contribución de Bach al diseño del seguro de los ferrocarrileros; segundo, los fundamentos de la tradición en materia de previsión social que ya venían desde los años del Programa del Partido Liberal Mexicano; tercero, las bases del seguro obrero que ya se venían discutiendo desde la época de Obregón; cuarto, los compromisos del PNR suscritos en el Primer Plan Sexenal, y, por último, la trayectoria de otros países latinoamericanos, especialmente Perú, a los que García Téllez solicitó información a través de sus embajadas.<sup>363</sup>

La abundancia de la información que se recibió, sobre todo de los países latinoamericanos, fue la que indujo a García Téllez a crear una comisión que tuviera la capacidad de procesarla, y que finalmente permitió la elaboración del proyecto presentado al presidente Cárdenas.

<sup>362</sup> IMSS, *op. cit.*, nota 353, pp. 135 y 136; García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, B. Costa-Amic Editor, 1972, t. I, pp. 72 y 73.

<sup>363</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 359, caja 15, carpeta 61.



El proyecto se presentó ante las Cámaras y, como se sabe, no fue aprobado aduciendo la falta de estudios actuariales que lo sustentaran. Pero aunque este hecho era real, la razón por la que no se aprobó en última instancia fue la coyuntura política del país que concentró la atención del presidente en el impacto de la expropiación petrolera. En palabras de García Téllez, el general Cárdenas le respondió a su insistencia sobre el Seguro Social lo siguiente: “No Licenciado, serían dos toros puntales que tendríamos que lidiar al mismo tiempo. Vamos sacando primero el petróleo en bien de la Nación y a su tiempo será el Seguro”.<sup>364</sup>

No obstante, es de destacar que en el grupo de secretarios que conocieron y discutieron el proyecto de Ley presentado ante las Cámaras en 1938 se encontraba Manuel Ávila Camacho, quien tuvo varias conversaciones con García Téllez acerca del Seguro Social, manifestando su interés particular por la iniciativa. Por esa razón, ya como presidente, le convocó a hacerse cargo del Departamento de Trabajo para continuar con el proyecto.

El proyecto de Seguro Social era claramente una bandera cardenista, por lo que el mérito de Manuel Ávila Camacho consistió en tomar una decisión, en una coyuntura crítica, que habría de resultar trascendente: establecer una línea de continuidad sobre una idea que ya venía madurando en lo técnico e institucional desde los años anteriores. El presidente Ávila Camacho desde el inicio de su gobierno comenzó a suavizar e incluso a revertir ciertas políticas radicales cardenistas, pero no así el proyecto inconcluso de Ley del Seguro Social. De la misma manera, en la reconfiguración de su gabinete prescindió de diversas personalidades políticas del cardenismo, pero no así de García Téllez, no tanto por el interés de mantenerlo en la primera línea política, sino por la combinación de circunstancias y acontecimientos que, como ya se narró más arriba, habrían de producirse al momento de conformar su gabinete.

En su posición de responsable del Departamento de Trabajo, García Téllez dice que leyó alguna obra, no referida, sobre la importancia de la previsión social, lo que lo llevó a formular la iniciativa de crear la nueva Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que se concentraría particularmente en sacar adelante el proyecto del Seguro Social. En este empeño, se convocó la participación de diversas personalidades representativas del sector patronal y de la clase trabajadora, como García López, Emilio

<sup>364</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 61.

Azcárraga, Francisco Macín, Luis Fernando del Campo, Miguel García Cruz y Vicente Santos Guajardo. La nueva versión de la Ley se presentó a los empresarios, quienes objetaron su aprobación inmediata aduciendo la carencia de un estudio actuarial. Esta circunstancia coyuntural llevó a García Téllez a buscar una solución a través de una llamada telefónica con uno de los responsables de la Caja de Seguridad Social de Francia, Paul Tixier, exiliado en Montreal, así como con Albert Stein, quien había sido su equivalente en la Caja de Seguridad Social de los Países Bajos; fue Stein, un actuario social, quien a su vez contactó a Emilio Schoenbaum, quien había participado en la organización de la seguridad social en Checoslovaquia. Así fue como estos especialistas se incorporaron al proyecto, recabando toda clase de datos estadísticos y recorriendo la República para obtener información; en tres meses elaboraron todo el estudio actuarial con el que se fundamentó el Proyecto de Ley y se venció, en un primer episodio, la resistencia de los empresarios y de sus actuarios, quienes, incluso, fueron también actualizados y capacitados por los especialistas extranjeros.<sup>365</sup>

También en esas fechas, 1942, fue cuando se realizó la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, en la que se presentó por primera vez el proyecto de ley bajo el formato de una ponencia denominada “La organización del seguro social mexicano”. Como ya se señaló en otros apartados, este evento habría de resultar crucial para el gobierno mexicano, porque recibió el respaldo ideológico de los países asistentes, en virtud de que el proyecto mexicano se apega a las recomendaciones y características de los sistemas más avanzados a nivel internacional.<sup>366</sup>

En esos momentos comenzaron los embates contra el Seguro Social. García Téllez fue avisado de un acuerdo secreto entre miembros del sector patronal para invertir grandes sumas de dinero que tendrían como propósito frenar la iniciativa de Ley, por lo que llevó el problema a los oídos del presidente de la República, quien en ese momento acordó la aprobación inmediata de la Ley y el inicio de la organización del IMSS.<sup>367</sup>

<sup>365</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 61; IMSS, *Homenaje a los fundadores en el XXV Aniversario de la expedición de la Ley del Seguro Social*, México, IMSS, 1968, p. 59.

<sup>366</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 359, caja 15, carpeta 61; IMSS, *op. cit.*, nota anterior, pp. 120, 121, 137 y 138.

<sup>367</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 359, caja 15, carpeta 61.

De su participación personal en el largo proceso institucional que llevó a la elaboración de la Ley del Seguro Social, García Téllez recibió la visión sintética de los aspectos esenciales que estaban detrás de la idea de la seguridad social en México: el reconocimiento de la previsión social por parte del Congreso Constituyente en 1917; el proyecto de Obregón de 1921, y la iniciativa de Ley durante la administración de Cárdenas, publicada en la *Memoria de la Secretaría de Gobernación* de agosto de 1938, con el auxilio de dicha comisión de expertos. Esta perspectiva, que no resulta obvia aún en la actualidad, contrasta con la visión más abigarrada y confusa que puede obtenerse de la revisión de los numerosos antecedentes históricos y legales del caso o de la cronología histórica que nos ofrecen algunos de los especialistas vinculados con la administración y el desarrollo del seguro social.<sup>368</sup>

De la narración del conjunto de acontecimientos y circunstancias que rodearon la elaboración del proyecto de Ley del Seguro Social podemos extraer conclusiones que nos parecen interesantes. A la luz de los procesos macroinstitucionales que fueron analizados en los capítulos anteriores, la creación del Seguro Social puede explicarse como una típica razón de Estado en la que el gobierno del presidente Ávila Camacho encontró una oportunidad para poner en funcionamiento el nuevo modelo de gestión tripartita que sería, a partir de esa época, la característica central del sistema político mexicano. Pero desde la perspectiva del aná-

<sup>368</sup> Más adelante, en 1972, en el prólogo de la obra de García Cruz, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, tomo I, García Téllez se refiere nuevamente a esos antecedentes, señalando los trabajos de aquella primera comisión mixta y al proyecto cardenista como el referente más importante de la Ley del Seguro Social definitiva. Pero los antecedentes propiamente dichos son diversos, como lo señalaba García Téllez en alguna de sus notas personales: desde la Independencia se pueden observar los gérmenes de la seguridad social, pero sobre todo en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, en el que se alude expresamente a las indemnizaciones por accidentes y a las pensiones para obreros. Asimismo, se consideran trascendentales los antecedentes legislativos de Yucatán, Veracruz y otros estados precursores de los postulados de la Constitución de 1917. Por su parte, señala los trabajos previos de la Oficina de Trabajo del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, realizados por José Inocente Lugo, Pastor Rouaix, Natividad Macías, Heriberto Jara, Enrique Colunga. Después vinieron las iniciativas de Obregón y otros presidentes, destacando las reformas de 1929 al artículo 123 para introducir la utilidad pública de la Ley del Seguro Social. Asimismo, es de destacar el asesoramiento de Schoenbaum, Tixier, Stein y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 en Chile, *ibidem*, caja 15, carpetas 45 y 47, y 15, carpeta 52, sección Seguro Social.

lisis microinstitucional que nos proporcionan las reglas informales de reclutamiento y ascenso de la elite política revolucionaria, así como de la construcción de una comunidad de discurso acerca de una idea que fue madurando a la vuelta de más de dos décadas, la creación del Seguro Social fue un fenómeno cardenista, porque tanto los principios de reforma social como el portador individual de dichos valores fueron el producto de esa fase de los gobiernos revolucionarios.

En este sentido, la aprobación de la Ley del Seguro Social y la fundación del IMSS pueden ser considerados como la culminación de un proceso eminentemente cardenista que logró extenderse un poco más allá de su límite histórico de finales de los años treinta, para continuar hasta la primera mitad de la siguiente década. Indudablemente, el entorno nacional y regional hacía cada vez más inminente la creación del Seguro Social en México, pero no es posible establecer cuánto tiempo más habría tenido que esperar este país para aprobar la Ley y cuánto tiempo más hubiera tenido que transcurrir para que la Ley cristalizara en una organización en pleno funcionamiento.

#### IV. ACCIÓN INDIVIDUAL Y ARREGLOS INSTITUCIONALES AL INTERIOR DEL ESTADO, II: LA FUNDACIÓN DEL IMSS

El 1 de enero de 1943, Vicente Santos Guajardo, hasta entonces subsecretario del Trabajo, fue nombrado por el presidente Ávila Camacho como primer director general del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, el recién nombrado director mostró reticencias, desde el inicio, acerca de las actividades del instituto, porque le preocupaba la magnitud del problema que tenía por delante en materia de afiliación, recolección de cuotas y de planificación de la infraestructura clínica y hospitalaria. El obstáculo mayor era la falta de recursos, que se habían estimado para ese momento en alrededor de cincuenta millones de pesos, sólo para el inicio de funciones. Según narra García Téllez, él mismo trató de darle confianza y seguridad con algunas ideas que ayudaran a impulsar el seguro, como por ejemplo la adopción de la estrategia de Mussolini de convenir con clínicas, farmacias y hospitales privados una serie de servicios con cargo al gobierno federal, política que terminó por adoptarse en los primeros meses del IMSS, durante 1944. También le sugirió que registrara y observara con cuidado a los médicos de los centros de trabajo, de-

pendientes de las empresas, a quienes veía García Téllez como los que podrían ofrecer una mayor resistencia.<sup>369</sup>

El primer director del IMSS logró avances importantes a lo largo de 1943: se establecieron las oficinas encargadas de los asuntos administrativos del IMSS con sus respectivos responsables y se iniciaron los estudios técnicos necesarios para la operación del IMSS, bajo la responsabilidad de Miguel García Cruz y con el apoyo de Emilio Schoenbaum. El 14 de mayo de 1943 se publicó en el *Diario Oficial* el Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la inscripción de patrones y trabajadores; el 15 de mayo se publicó el decreto que iniciaba el Seguro Social en el Distrito Federal y que hacía obligatorio el seguro en todas sus modalidades a partir del 1 de enero de 1944. El 12 de julio de 1943 se iniciaron los trabajos de afiliación en las oficinas de Rosales e Ignacio Mariscal. Durante este periodo el IMSS comenzó a acumular adeudos como resultado de la falta de recursos, lo que hizo dudar a las autoridades acerca de la posibilidad de iniciar los servicios el 1 de enero próximo como estaba reglamentado. Con este argumento, Santos Guajardo renunció a su puesto, renuncia que aceptó el Consejo Técnico del IMSS.<sup>370</sup>

La renuncia de Santos Guajardo, a solo un año de haber sido designado, llevó al nombramiento de Ignacio García Téllez como nuevo titular del IMSS, lo cual resultaría una decisión presidencial perfectamente explicable, teniendo en consideración los antecedentes de este político cardenista, si no fuera por otras circunstancias. En realidad, las intenciones de Ávila Camacho parecen haber sido distintas, una vez más. Al concluir la aprobación de la Ley, en 1943, el presidente solicitó a un renuente García Téllez contender por la gubernatura de Guanajuato, a pesar de que éste consideraba que sus viejas rencillas con políticos obregonistas de esa entidad harían muy difícil su llegada al gobierno del estado. Y, en efecto, así sucedió, la candidatura fracasó y García Téllez se retiró a la vida privada hasta el momento en que se presentó la renuncia de Santos Guajardo, aunque permaneció como asesor técnico del Seguro Social.<sup>371</sup>

El contexto de la renuncia de Santos Guajardo y los obstáculos que tuvo que superar García Téllez para poner en funcionamiento al IMSS nos revelan una vez más que la sola decisión presidencial de crear un instituto encargado de la seguridad social de este país, por sí misma, no fue su-

<sup>369</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 61.

<sup>370</sup> IMSS, *op. cit.*, nota 365, pp. 141-146.

<sup>371</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 359, caja 16, carpeta 52.

ficiente para lograrlo. Para impulsar el nacimiento del IMSS se requirió nuevamente de la confluencia entre arreglos institucionales y experiencia política de los actores individuales.

Para sustentar esta hipótesis es necesario profundizar en las razones que llevaron a la renuncia del primer director del IMSS: o bien se trató de una cuestión financiera que desmoralizó y retiró al funcionario recién designado, o bien se debió al temor o a su debilidad frente a la amenaza de rechazo por parte de los empresarios.

A favor de la primera posibilidad, la oficial, existen los siguientes elementos, aportados por algunas notas y documentos del propio Santos Guajardo. El IMSS empezó con un millón de pesos aportados por el Ejecutivo para pagar sueldos, el arrendamiento de un local, la adquisición de mobiliario y otros gastos de oficina. En marzo de 1943 se intensificaron los estudios para determinar qué ramos de los servicios del IMSS iniciarían su funcionamiento en enero de 1944, cómo se produciría la afiliación de las empresas y sus trabajadores y qué área territorial sería cubierta. En junio se publicaron en los periódicos las bases para el empadronamiento de las empresas y se difundió por la radio el contenido de la Ley y de su reglamento. Para septiembre de ese año se le hizo llegar al presidente un plan para las instalaciones médicas indispensables para el inicio de los servicios médicos. En octubre se comenzaron a localizar los terrenos en donde se construirían las primeras unidades del Seguro. Mientras tanto, avanzaba la elaboración de estadísticas y la afiliación.<sup>372</sup>

En efecto, el 2 de mayo de 1943, el secretario de la Asistencia Pública, doctor Gustavo Baz, con el apoyo de una comisión integrada por el doctor Salvador Zubirán y el doctor Ignacio Chávez, presentó al director del IMSS un plan de apoyo para la prestación de los servicios médicos que requeriría el Instituto a partir del 1 de enero de 1944. Sin embargo, diversas razones llevaron al consejo técnico (25 de agosto de 1943) a declinar la propuesta; entre esos motivos se señalaba la insuficiencia de servicios asistenciales públicos en el Distrito Federal, así como razones de índole técnica, práctica y política, que hacían conveniente para el IMSS dotarse de una infraestructura propia, cuyo costo aproximado se estimó en ese momento en 48 millones de pesos.

Esta conclusión llevó al Consejo Técnico del IMSS a presentar ante el presidente de la República, el 1 de septiembre de 1943, una solicitud de

<sup>372</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 45, Fines y antecedentes; caja 16, carpeta 52.

donación y de crédito, sin intereses, por esa cantidad, a partir de diversas consideraciones: la idea ya mencionada de que los servicios asistenciales en la ciudad de México eran de por sí insuficientes, y de que, por consiguiente, el Instituto no debería delegar su responsabilidad de prestar servicios médicos a los asegurados a instituciones públicas o privadas; que los servicios médicos prestados por el IMSS a los trabajadores deberían ser mejores que los recibidos a través de clínicas y hospitales particulares, compañías de seguros o empresas. En esa solicitud de recursos financieros, la Dirección del Seguro Social introdujo también la posibilidad de que, el 1 de enero de 1944, el IMSS iniciara sus actividades exclusivamente con el seguro de invalidez, vejez y muerte, que no requeriría la erogación de esos 48 millones de pesos, pero sacrificando desde luego el inicio de los servicios médicos.<sup>373</sup>

Así, el 20 de diciembre de 1943, Vicente Santos Guajardo publicó en los diarios un desplegado dirigido a trabajadores y empresarios para informarles que el presidente Ávila Camacho estaba ofreciendo los recursos necesarios para proporcionar los servicios médicos, pero al mismo tiempo dejaba sin precisar el momento de inicio de la actividades del IMSS: “El Ejecutivo Federal determinará posteriormente las fechas en que comiencen a operar los seguros de riesgos profesionales, de enfermedades generales y maternidad”, mensaje que los empresarios quisieron interpretar como la postergación en la aplicación de la Ley.<sup>374</sup>

Lo que resulta evidente es que Santos Guajardo carecía de los atributos de la clase política revolucionaria que se había formado en medio del conflicto y la negociación con los patrones y los trabajadores, como sí era el caso de García Téllez. Vale la pena subrayar que ya en los años de gobierno del presidente Ávila Camacho, García Téllez estaba cumpliendo un papel muy importante al frente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, no sólo presidiendo la comisión redactora del proyecto definitivo de Ley del Seguro Social, sino también como promotor activo del Pacto de Unidad Obrera Nacional de junio de 1941, y más adelante también de las primeras iniciativas del Pacto de Cooperación Obrero-Patronal. No es de extrañar entonces que al ser nombrado director del IMSS en aquellos momentos de gran amenaza a su estabilidad y supervivencia, su experiencia política previa le permitiera afrontar el

<sup>373</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 1.

<sup>374</sup> IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 348, p. 146.

reto como probablemente no lo hubiera podido hacer otro político del momento.<sup>375</sup>

La designación de García Téllez como nuevo director del IMSS no sólo era conveniente, sino incluso crucial para completar la obra que quedaba inconclusa una vez aprobada la Ley del Seguro Social. Luego de presentar su renuncia en los últimos días de diciembre de 1943, el 2 de enero de 1944 Vicente Santos Guajardo dejó la dirección del IMSS y fue nombrado subsecretario de Relaciones Exteriores.

En realidad, con lo cual nos adentramos en la segunda posibilidad de nuestra hipótesis, la razón de fondo que estuvo detrás de la renuncia de Santos Guajardo fue su falta de decisión para cumplir con el compromiso presidencial de iniciar los trabajos del Seguro Social, en todas sus modalidades, a partir del primer día de 1944, indecisión que provocó la impresión entre el sector empresarial, de que habían ganado una batalla, y que la operación del IMSS sería pospuesta indefinidamente.

Luego de su breve pero forzado retiro a la vida privada, Ignacio García Téllez fue llamado para asumir la dirección del IMSS con la promesa presidencial de apoyar su gestión, particularmente en lo que se refiere al financiamiento de las actividades más imperiosas. Entre ellas, la recontratación del personal médico de los centros de atención de las empresas, despedidos por los patrones, como una forma de desatar el conflicto en contra del naciente Seguro Social.<sup>376</sup>

Así, el 1 de enero de 1944 fue nombrado como nuevo director del IMSS, y en el discurso de toma de posesión del 3 de enero se refirió a los fundamentos institucionales del Seguro Social: en primera instancia a los compromisos contraídos por la Revolución mexicana a través de la Constitución; al contexto de la guerra, y a las instituciones internacionales que habían sido tan importantes para construir la comunidad de discurso que requería la aprobación de la Ley; en particular se refirió la Carta del Atlántico y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.<sup>377</sup>

Desde los primeros días de la gestión de García Téllez la posición del gobierno fue terminante. El 6 de enero de 1944, el nuevo director publi-

<sup>375</sup> *Ibidem*, pp. 134-136; IMSS, *op. cit.*, nota 365, pp. 72 y 113-116.

<sup>376</sup> Incluso en esta coyuntura Eduardo Suárez, secretario de Hacienda y Crédito Público, hizo un nuevo intento por establecer un decreto presidencial para convertir las reservas del seguro en fondos para el fomento de caminos, intento que el propio García Téllez logró impedir.

<sup>377</sup> IMSS, *op. cit.*, nota 365, pp. 147-149.



có un recordatorio para los patrones y obreros del Distrito Federal, donde se les notificaba que el día anterior había entrado en vigencia el seguro de accidentes de trabajo y maternidad, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como los seguros adicionales y facultativos; más aún se advertía que el gobierno mexicano no iba a permitir la posposición de los servicios médicos del IMSS.

Se decía:

aplazar el seguro obligatorio hasta que la gran cadena de hospitales que construiremos esté terminada, implica un alto en la marcha progresiva del país y no debe darse oportunidad a que erróneamente se suponga que se pretende eludir el compromiso de las naciones aliadas para realizar la seguridad social; además el estado de guerra dificulta adquirir inmediatamente todos los equipos y el instrumental médico para dotar ampliamente esas grandes unidades hospitalarias, que por lo demás requieren tiempo para su completo acondicionamiento.<sup>378</sup>

El 10 de enero de 1944 se publicó en los diarios nacionales (entre ellos el *Excélsior*, segunda sección) otra aclaración por parte del director del IMSS, Ignacio García Téllez, y del secretario general, Miguel García Cruz, firmada el 8 de enero de 1944, en la que se señalaba que el IMSS había iniciado sus labores como resultado del decreto presidencial del 15 de mayo de 1943, hecho que se había ratificado en la publicación oficial del 6 de enero, anunciando el inicio de las actividades del Instituto en todos sus ramos.

De la lectura de este nuevo desplegado se colige que existió una reacción negativa por parte de algunos sectores empresariales ante un hecho que ellos consideraban pospuesto a partir de una publicación previa del 20 de diciembre de 1943, en la que su primer director señalaba el propósito de posponer indefinidamente la implantación de los seguros de riesgos profesionales, enfermedades generales y maternidad, así como el retraso de seis meses para establecer los seguros de pensiones, bajo el argumento de que era imposible construir en un breve plazo la red de hospitales y clínicas del IMSS.

Se decía, en el desplegado del 10 de enero, que el presidente no aprobó las consecuencias de esa publicación porque estaría provocando el descontento de los trabajadores asegurados, quienes empezarían a cotizar al IMSS sin recibir ninguno de sus beneficios. Por otro lado, se señalaba

<sup>378</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 359, caja 16, carpeta 39.

también que, de aprobarse esa postergación, se consolidarían los intereses que querían impedir el funcionamiento del IMSS poniendo en entredicho el prestigio de la institución. Adicionalmente, la nota aclaratoria señalaba explícitamente que en el caso en que los contratos colectivos de trabajo establecieran prestaciones superiores a las que señalaba la Ley del Seguro Social, las empresas involucradas estaban obligadas a proporcionar las prestaciones excedentes hasta en tanto no se estableciera un convenio con el IMSS para cubrir dichos beneficios adicionales.<sup>379</sup>

El fracaso de Santos Guajardo como director del IMSS, paradójicamente, nos revela que la importancia de la acción individual de ciertos tomadores de decisiones era insuficiente para lograr una reforma social si al mismo tiempo no estaba enmarcada en un contexto institucional multifacético, que actores como Ignacio García Téllez podían personificar. Por eso resultó trascendental su designación como nuevo director.

No obstante, con la publicación de los desplegados mencionados comenzaba otro momento difícil para la historia de la seguridad social de este país. Los empresarios y algunos sectores de trabajadores decidieron oponerse por otros medios.<sup>380</sup>

La Concamin, por conducto de José Cruz y Celis, trató de desacreditar a García Téllez, porque en ese momento los empresarios sostenían que el Seguro Social no podía aplicarse en los casos en que los contratos colectivos ya estuvieran proporcionando las prestaciones equivalentes a los servicios del IMSS. Lograron entrevistarse con el presidente para solicitar la rectificación de la medida, pero la protesta no prosperó. Como respuesta pidieron a sus afiliados no cotizar al IMSS en aquellos casos en que ya se estuvieran proporcionando las prestaciones. La Coparmex se sumó a la desobediencia argumentando que la creación del IMSS obedecía a intereses políticos, e insistiendo en el problema de la duplicación de prestaciones. Más empresarios siguieron sumándose a la protesta, incluyendo un grupo de pequeños comerciantes e industriales que intentaron el recurso de convencer a diputados y senadores. El enfrentamiento se trasladó a los diarios, como *Excelsior* y *Últimas Noticias*, y finalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objetivo de obtener amparos.<sup>381</sup>

<sup>379</sup> *Ibidem*, caja 15, carpeta 54.

<sup>380</sup> Zertuche, Fernando (coord.), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944*, México, IMSS, 1980, p. 61; IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 348, pp. 147-149.

<sup>381</sup> Zertuche, *ibidem*, p. 65; IMSS-Alcaraz, *ibidem*, pp. 150-152.

Por parte de algunos sindicatos, la oposición al Seguro Social también fue importante, porque se consideraba que los trabajadores quedaban desprotegidos, ya que se les imponían las cuotas sin que estuvieran todavía organizados los servicios médicos, y porque al cotizar por las prestaciones que ya existían en sus contratos colectivos se disminuían sus derechos laborales. Las protestas se iniciaron a través de la Confederación Proletaria Nacional (CPN), por voz de sus líderes Enrique Rangel y Alfredo Navarrete, después por parte del Sindicato de Empleados de Periódicos, la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, la Unión Linotipográfica de la República Mexicana, la Federación de Trabajadores de Periódicos, la Unión de Trabajadores de Periódicos y el Sindicato de Dibujantes y Redactores. Varios sindicatos de la industria textil, La Trinidad, Santa Teresa, La Hormiga, La Alpina y El Lirio, mantuvieron secuestrados a personal de confianza por el descuento de las cuotas.<sup>382</sup>

Así, en enero de 1944 se conformó el Frente Nacional Proletario, al que se adhirieron disidentes de la Confederación General de Trabajadores, la CPN, la Federación Liberatoria de Obreros y Campesinos, los Sindicatos de Trabajadores de Comunicaciones Telefónicas, la Federación de Obreros y Campesinos del Distrito Federal, la Federación de Trabajadores de Diarios y la Alianza de Uniones de Sindicatos y Artes Gráficas. Todo empezó como un movimiento contrario al pago de las cuotas, y se expresó mediante diversas tácticas, como mítines, manifestaciones, emplazamientos, e incluso la violencia. El desenlace de estas protestas se suscitó a partir de una marcha el primero de mayo en contra del IMSS, después de una fallida entrevista con el mediador designado por el presidente, Roberto Amorós, y con García Téllez, con quienes insistieron en no pagar las cuotas. El 20 de julio se realizó finalmente el mitin en el zócalo, que terminó en el famoso zafarrancho de violencia y quema de vehículos públicos, que habría de desembocar en el apresamiento de los líderes involucrados.<sup>383</sup>

Todavía tuvo que enfrentar el IMSS la oposición de las agrupaciones médicas que veían afectados sus intereses a partir de la iniciación de los servicios médicos.<sup>384</sup>

<sup>382</sup> IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 348, pp. 152-154.

<sup>383</sup> Zertuche, *op. cit.*, nota 380, pp. 72-83.

<sup>384</sup> *Ibidem*, pp. 70 y 71; IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 348, p. 155; Pozas, Ricardo, "De lo duro a lo seguro: la fundación del seguro social mexicano", en Loyola, Rafael (coord.),

Lo cierto es que el problema financiero de ese momento no se había solucionado. El Instituto, bajo el mando del nuevo director, inició sus servicios de manera sumamente precaria. Para 1944, contaba con los servicios de 32 pequeños establecimientos médicos en el Distrito Federal y 35 puestos médicos para primeros auxilios, en locales proporcionados por las empresas, en donde se prestaron diversos servicios médico-quirúrgicos y farmacéuticos. El personal del IMSS era de apenas cuarenta trabajadores en 1943, y los recursos propios del Instituto hasta 1944 eran verdaderamente exiguos.<sup>385</sup>

Con estas limitantes comenzó a funcionar la institución, y a partir de entonces los vientos comenzaron a cambiar de dirección. En enero y febrero se recibieron recursos federales en adelanto a las cuotas por cobrar, las cuales comenzaron a recibirse a partir de marzo; en junio de ese año las actividades realizadas hasta el momento indicaban ya la viabilidad del Seguro Social. El problema financiero terminaría por resolverse cuando en noviembre de 1944 se expidió el decreto presidencial para modificar el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que otorgaba un carácter fiscal a las cuotas de los tres sectores correspondientes y autorizaba el cobro de las mismas por la vía coactiva a través de las oficinas federales de la SHyCP.<sup>386</sup>

Al final, los atributos políticos y administrativos, es decir, institucionales, acumulados por García Téllez, rindieron fruto, se iniciaron los trabajos del IMSS, y en el primer año de actividades proporcionó 3.055,672 consultas; para 1945 tenía 825 médicos, 111 practicantes, 647 parteras, 201 químicos en farmacias, 42 químicos y técnicos en laboratorios. En esta etapa presidida por García Téllez se extendieron los servicios al valle de México, Puebla, Monterrey y Guadalajara.<sup>387</sup>

Las características de personajes como García Téllez, que sintetizaban varias décadas de arreglos institucionales al interior del Estado en el terreno del reclutamiento, la promoción y la toma de decisiones, hacen razonable la conclusión de que de no realizarse las acciones políticas y administrativas adecuadas por parte del presidente Ávila Camacho, el Seguro

*Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*, México, Grijalbo, 1986, p. 125.

<sup>385</sup> Colmex-AIIGT, *op. cit.*, nota 365, caja 15, carpeta 2, y carpeta 5; IMSS, *op. cit.*, nota 365, p. 27.

<sup>386</sup> IMSS, *op. cit.*, nota 365, pp. 150-157.

<sup>387</sup> IMSS-Alcaraz, *op. cit.*, nota 348, pp. 157 y 158.

Social habría naufragado, posponiendo el inicio de sus actividades hacia un futuro por demás incierto.

El 1 de diciembre de 1946 tomó posesión como nuevo presidente de la República Miguel Alemán, y con este acontecimiento concluyó de manera definitiva la hegemonía en el poder de la elite política revolucionaria.

El tema central de este capítulo ha sido la relación entre individuo e instituciones, a partir de la interacción entre las preferencias o ideas de política social de los primeros y un conjunto de reglas formales e informales que deciden quién es reclutado y promovido dentro de la elite política para ocupar los puestos clave de la administración pública, que permiten tomar las decisiones de crear nuevas instituciones o conservar las existentes. Esta veta de análisis dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico tiene como particularidad el estudio de procesos sociales en una dimensión esencialmente micro, en la que resultan relevantes las trayectorias personales de los tomadores de decisiones, así como los entornos institucionales concretos que se establecen al interior de la estructura estatal. Otra peculiaridad es que los actores individuales son representantes del Estado que poseen sus propios intereses, pero que también pretenden identificarlos con el interés general de la sociedad.

En la secuencia histórica que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social y a la fundación del IMSS encontramos una peculiaridad durante su etapa final, puesto que adicionalmente a la figura del presidente de la República, que constituye el tomador de decisiones más importante dentro de la administración pública, tenemos también la presencia de otros actores gubernamentales, cuya característica central es su estrecho vínculo con la evolución de los diversos proyectos de ley y la idea de seguridad social que se venía forjando desde años anteriores. Todos estos personajes cumplían con los atributos o reglas de ascenso y movilidad de la clase política revolucionaria, pero construyeron de manera distinta sus intereses y preferencias en torno a la creación del Seguro Social. En las etapas históricas anteriores, con la excepción del cardenismo, fue más notorio el papel singular del presidente de la República en su intento por aprobar una ley del Seguro Social, que la participación de otros líderes políticos que pudieran estar más estrechamente vinculados con la elaboración del proyecto y de un sistema organizado de seguridad social.

Desde el punto de vista de las reglas informales que determinaban el acceso a los puestos clave dentro del gobierno federal, tanto Manuel Ávila Camacho como Ignacio García Téllez satisfacían los requisitos de perte-

nencia a la denominada elite revolucionaria, que desde 1917 y hasta 1946 habían gobernado este país. Los dos pertenecieron a la cohorte revolucionaria nacida entre 1880 y 1899. Ávila Camacho fue un general revolucionario combatiente (aunque no particularmente destacado en el ámbito militar), mientras que García Téllez era un abogado egresado de la Universidad Nacional en un contexto en el que los políticos profesionales de esa disciplina comenzaban a tener un lugar preponderante dentro de la administración pública. Los dos personajes formaron parte de camarillas políticas exitosas, y recorrieron la ruta de promoción dentro de la administración pública federal, que los convertía en integrantes del círculo interior del presidente de la República. Así pues, como actores individuales al interior de las estructuras estatales de la época, ambos personajes lograron el acceso a una posición política desde la que era posible decidir la creación de una política social tan importante y conflictiva como lo había sido hasta entonces el Seguro Social.

Por otra parte, si analizamos la forma como los dos políticos construyeron sus intereses y preferencias, encontramos algunas diferencias importantes. El presidente Ávila Camacho fue un continuador de los propósitos de todos los presidentes anteriores por establecer un sistema político centralizado, en el que el representante del Poder Ejecutivo pudiera ejercer la función de árbitro de los conflictos y disputas entre los diversos sectores empresariales y las distintas organizaciones de la clase trabajadora, particularmente del movimiento obrero. Luego de una serie de intentos parcialmente exitosos o fallidos en el pasado, el presidente Cárdenas había logrado conformar un modelo político corporativo, integrado por una alianza entre el Estado y las organizaciones obreras y campesinas, pero de la que habían sido excluidas las organizaciones empresariales. Así, como resultado de las tensiones con los sectores empresariales y en el contexto de coyunturas históricas favorables, como la guerra, el presidente Ávila Camacho logró ampliar el modelo corporativo anterior, para incluir a los empresarios y convertir el sistema político mexicano en un modelo corporativo de carácter tripartito. Este concepto de tripartismo fue probablemente lo que permitió a Manuel Ávila Camacho identificar al Seguro Social como la forma de organización más adecuada para articular los intereses de empresarios y trabajadores alrededor de su proyecto nacional de industrialización. El Seguro Social sería una política social derivada de los compromisos revolucionarios y constitucionales con la clase trabajadora, a la vez que un instrumento de corporativización de los inte-

reses patronales y obreros dentro del proyecto estatal de modernización económica.

Para Ignacio García Téllez, en cambio, su compromiso con la institucionalización del Seguro Social provenía de una ideología reivindicativa que le fue imbuida por el proceso cardenista de reformas sociales, igualmente influidas por el afán gubernamental de controlar las acciones de las clases trabajadoras, pero claramente dirigidas a establecer las bases de una nueva justicia social, en la que las clases populares estaban destinadas a recibir los beneficios que por derecho les concedía la Constitución de 1917. Asimismo, García Téllez alimentó su deseo de culminar la creación del Seguro Social a partir de una trayectoria política en la que las consignas populistas de la clase revolucionaria, militarista, estaban cediendo su lugar a la construcción de instituciones, bajo la forma de leyes, códigos, reglamentos y organizaciones, que eran, a su vez, consecuencia de la incorporación de políticos profesionales a los puestos más importantes del gobierno federal.

La evidencia más relevante de que el poder presidencial, por sí mismo, era insuficiente para lograr la creación del Seguro Social, la proporciona la secuencia de acontecimientos que se produjeron entre la aprobación de la Ley y la puesta en funcionamiento del IMSS.

La aprobación de la Ley del Seguro Social implicó un fuerte respaldo presidencial, ante la resistencia de la coalición empresarial y la coalición de intereses de diversas agrupaciones obreras disidentes, pero requirió también de dos acciones institucionales de igual importancia: por un lado, la conformación de la comunidad de discurso integrada por diversos especialistas y representantes gubernamentales y de la sociedad, bajo la coordinación de García Téllez, y, por otro, la presión de los organismos internacionales relacionados con la seguridad social, como la OIT y la CISS, que vinieron a sumarse con sus representantes a la comisión técnica organizada por éste. Y más notoriamente, durante la fase de organización e inicio de funciones del IMSS, cuando se designó a un director que no tenía los atributos de la clase política revolucionaria, y que no había seguido una carrera que lo colocara en los puestos clave de la toma de decisiones. La llegada de García Téllez a la dirección del IMSS, por consiguiente, fue una demostración del peso político de los arreglos institucionales al interior del Estado para crear políticas sociales.

Vale la pena recordar que incluso la decisión de mantener a Ignacio García Téllez al frente del proyecto de ley y de la dirección del IMSS no

fueron actos planeados por el presidente Ávila Camacho. Al inicio de su sexenio intentó alejar de su círculo de poder al político cardenista proponiéndole asumir una magistratura en la Suprema Corte de la Nación, y, una vez aprobada la ley, hizo un nuevo intento por distanciarlo, enviándolo a contender por una gubernatura.

En todos estos acontecimientos, ni el poder presidencial ni la calidad del proyecto presentado ante el Congreso hubieran sido suficientes para llevar adelante el Seguro Social de no haberse producido la combinación adecuada entre las estructuras estatales y los actores individuales.