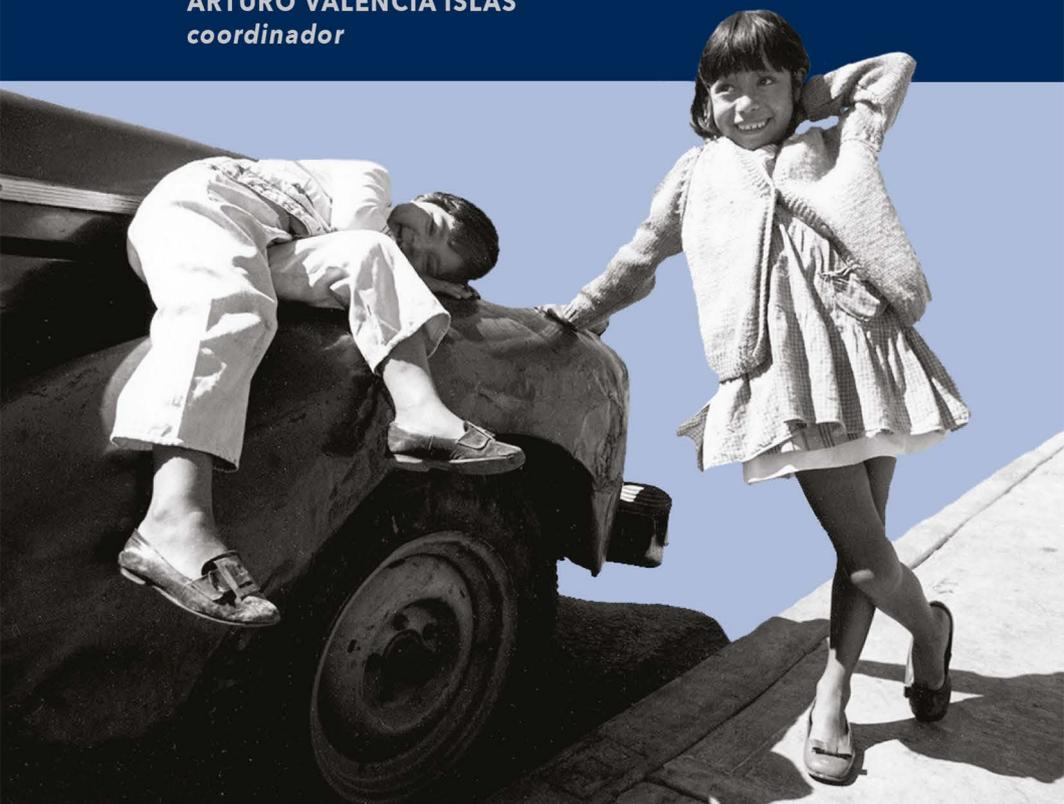


Libro electrónico

# HACIA UNA HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

ARTURO VALENCIA ISLAS  
*coordinador*





HACIA UNA HISTORIA  
DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE  
A LA POBREZA EN MÉXICO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. Enrique Graue Wiechers

*Rector*

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

*Secretario General*

Dr. Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria

*Secretario Administrativo*

Dra. Guadalupe Valencia García

*Coordinadora de Humanidades*



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Dr. Armando Sánchez Vargas

*Director*

Dr. José Manuel Márquez Estrada

*Secretario Académico*

Ing. Patricia Llanas Oliva

*Secretaria Técnica*

Mtra. Graciela Reynoso Rivas

*Jefa del Departamento de Ediciones*

# HACIA UNA HISTORIA DE LA POLÍTICA SOCIAL Y EL COMBATE A LA POBREZA EN MÉXICO

ARTURO VALENCIA ISLAS  
*(coordinador)*



Primera edición digital en pdf, noviembre 2022

D. R. © UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Ciudad Universitaria, Coyoacán,  
04510, Ciudad de México.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Circuito Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
04510, Ciudad de México.

ISBN: 978-607-30-6966-3

Diseño de portada: Juan Carlos Burgoa

Corrección, cuidado de la edición y diseño de interiores: Marisol Simón

Esta obra fue arbitrada por pares académicos en un proceso doble ciego, a cargo del Comité Editorial de Publicaciones No Periódicas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Las opiniones expresadas en esta obra son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del IIEc.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
<b>1. TRATAMIENTO DE LA POBREZA EN MÉXICO</b> VERÓNICA VILLARESPE REYES CARLOS QUINTANILLA YERENA BERNARDO RAMÍREZ PABLO.....	21
<b>2. EL CATOLICISMO SOCIAL Y LOS CONGRESOS AGRÍCOLAS DE TULANCINGO DE 1904 Y 1905</b> ARTURO VALENCIA ISLAS.....	37
<b>3. AVANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA CARDENISTA CONTRA LA DESIGUALDAD SOCIAL. APUNTES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO SOCIAL EN MÉXICO</b> HILDA CABALLERO AGUILAR.....	79
<b>4. ORIGEN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL</b> GEORGINA NAUFAL TUENA.....	107
<b>5. POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA. RECUENTO DE LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS</b> SUSANA MERINO MARTÍNEZ.....	143
SEMBLANZAS DE LOS AUTORES.....	171



# PRESENTACIÓN

La manera en la que se ha conceptualizado la pobreza y sus causas ha condicionado las formas para su atención, de manera que a lo largo de la historia se han aplicado múltiples mecanismos para tratar de aliviarla, involucrando a actores políticos y sociales diversos. El tratamiento de la pobreza tiene una larga historia, pero fue durante la Edad Media que ésta definió sus dos principales aspectos: el religioso —venerable y digno de consideración— y el económico —aberrante y símbolo de la degradación humana. Esta relación ambivalente frente a la pobreza y, por ende, frente al pobre, continuó durante siglos hasta bien entrada la edad contemporánea. Las primeras medidas concretas tomadas por un Estado nacional para tratar de aliviar la pobreza de su población se remontan a la Inglaterra del siglo XVI cuando se pusieron en práctica las primeras *Poor Laws* (Leyes de Pobres), siendo codificadas por primera vez a finales de siglo.<sup>1</sup> En 1601, se promulgó el *Act for the Relief of the Poor* el cual estableció las *poor houses*, instituciones que debían fungir como refugios para los más desprotegidos, siendo sostenidas por medio de donaciones caritativas y administradas por las parroquias —entidades que pri-

— 1. Existe una abundante literatura sobre las *Poor Laws* inglesas entre las que destacan Boyer, 1990; McIntosh, 2012; Slack, 1990; Marshall, 1985; Charlesworth, 2010. Una excelente síntesis de la bibliografía sobre el tema con numerosas referencias a la legislación es Villarespe, 2002.

mero fueron manejadas por la iglesia y luego por el gobierno civil, convirtiéndose en las entidades básicas de gobierno a nivel local. La administración de los pobres obligaba a que cada parroquia llevara un registro estricto de su población pues de lo contrario podría beneficiar a pobladores de las parroquias vecinas; por supuesto, estas medidas arraigaban a los pobres en su demarcación de origen, impidiendo la circulación de los peones y la libre contratación de mano de obra.

Junto a las *poor houses* se establecieron las *workhouses*, lugares que ofrecían vivienda y empleo a los pobres de cada parroquia, siendo fundadas hacia 1631, aunque había entidades similares desde la Edad Media, creadas en aquel entonces para retener a la escasa mano de obra que había sobrevivido a la *peste negra* del siglo XIV (Villarespe, 2002: 15).<sup>2</sup> Las *workhouses* —descritas en las obras de Karl Marx o de Charles Dickens (Richardson, 2012)—, eran asilos-talleres donde se daba ocupación a niños, adultos y ancianos que estaban en capacidad de trabajar. El resto de los pobres era clasificado por la ley de 1601 en pobres impotentes —enfermos, ancianos e incapaces— que debían ser auxiliados en asilos, y pobres sanos que se negaban a trabajar, quienes debían ser obligados a abandonar ese camino. Para tratar de impedir que el mal ejemplo se difundiera, desde el siglo XVI se promulgaron en Inglaterra y luego en otros países europeos y sus colonias, leyes que prohibían la vagancia y la mendicidad, las cuales obligaban a los hombres capaces a trabajar so pena de cárcel, trabajos forzados e incluso la muerte, de manera que mediante el trabajo los pobres podrían ser redimidos.<sup>3</sup> También otras naciones europeas

— 2. Como señala Moisés González Navarro (1985: 21), “La amplia legislación inglesa sobre los pobres no siempre se inspiró en miras caritativas sino en la necesidad de remediar la escasez de mano de obra”.

— 3. “Según el *Religious tradesman* (1684), los pobres eran culpables de su suerte por su pereza y maldad, en opinión de otros por su prodigalidad. E. Burke califica al pueblo de ‘multitud porcina’ y les pide a los ricos que se resistan ‘varonilmente’ a suministrar a los pobres las cosas que la providencia divina se ha servido retirarles. Acepta que individual y voluntariamente se les ayude, por piedad, no como obligación del Estado” (González Navarro, 1985: 22).

—algunas de mayoría católica— promulgaron leyes similares a las *Poor Laws* inglesas, delegando mayores responsabilidades operativas en las autoridades eclesiásticas. De hecho, tanto en las islas británicas como en la Europa continental, la responsabilidad de atender a los pobres fue compartida por la iglesia y el gobierno en distinto grado, por lo que las dependencias encargadas de la atención a los pobres —*poor houses*, *workhouses* y asilos, en sus diferentes denominaciones locales— dependieron desde un inicio, tanto de la caridad privada, como de los fondos públicos para su sostenimiento.

Hacia 1830, la atención a los pobres por medio de las *poor houses* y las *workhouses* —financiadas en su mayoría gracias a la asistencia privada— entró en una severa crisis que las hizo insostenibles. Como consecuencia del final de las guerras napoleónicas y el avance tecnológico impulsado por la Revolución industrial, el desempleo en Inglaterra alcanzó niveles sin precedentes. Esta situación obligó a la reforma de las leyes de pobres, promulgándose la *New Poor Law* en 1834 la cual negaba el auxilio a aquellos individuos que no trabajaran en las *workhouses*; centralizó la administración de las instituciones las cuales habían sido operadas por las parroquias por más de 300 años; creó una comisión nacional encargada de su supervisión; impulsó la concentración de las *workhouses* en unidades de mayor tamaño; y aunque no modificó de manera formal su financiamiento —las parroquias continuaron cobrando el *poor rate*—, al centralizar las actividades facilitó una mayor intervención estatal. Si bien la ley de 1834 significó un paso decisivo en el proceso de secularización del sistema de atención a los pobres en Inglaterra, los cambios que introdujo agudizaron las condiciones de explotación dentro de las *workhouses*, en este periodo fueron frecuentes los escándalos por abusos, lo cual dañó la imagen de eficacia de las *workhouses*, y con ellas, de todo el funcionamiento de las *Poor Laws*. Aunado a su progresivo descrédito y a la evidente incapacidad para atender a un número creciente de pobres, durante la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a surgir nuevas formas de asistencia social que reflejaron la obsolescencia de

las leyes de pobres. El espacio hasta entonces ocupado por las *Poor Laws* comenzó a ser disputado por nuevas formas de organización de la beneficencia privada; sociedades mutualistas y hermandades de trabajadores; el propio Estado liberal que introdujo algunas reformas de carácter social; y en los países católicos después de 1891, por la propia iglesia católica que trató de recuperar o retener su influencia. Al igual que Inglaterra, España a su vez estableció sus propias instituciones de beneficencia en el siglo XVI e incluso durante el reinado de Carlos I se promulgó la Ley Tavera, la cual era una versión muy acotada de la ley de pobres inglesa que proponía un control más estricto de la mendicidad. En la Nueva España también se creó una amplia variedad de instituciones de asistencia como hospitales, asilos, hospicios para pobres y casas de corrección, financiadas por particulares, pero operadas por el clero.

A lo largo de las primeras décadas del México independiente, el proceso de secularización de las instituciones de asistencia avanzó lentamente hasta que en 1861 el gobierno liberal secularizó las instituciones eclesiásticas de asistencia y confiscó sus bienes como parte del proceso de reforma que pretendía separar a la iglesia del Estado. Si bien la reforma liberal pretendía eliminar la interferencia política de la iglesia católica en los asuntos públicos, la participación de esta última en la economía era tan profunda y diversa que el gobierno se vio obligado a intervenir sus propiedades como medio para reducir su influencia política. De este modo, el Estado mexicano asumió las funciones de beneficencia que hasta entonces había realizado la iglesia, aunque con poca convicción sobre su efectividad. Así, por ejemplo, Ignacio Ramírez, uno de los principales intelectuales e ideólogo de la generación liberal, declaraba en 1871 que “hasta entonces habían fracasado los ensayos por proteger a los desvalidos porque era “utópico” mantenerlos en perpetua tutela, sobre todo porque ninguna sociedad tenía por fundamento socorrer la indigencia”, siendo cualquier remedio bueno mientras no atacara “el principio de no intervención de la autoridad en la producción y en el consumo” (González Navarro, 1985).

El régimen porfirista continuó con el proceso de secularización de los servicios de asistencia a los pobres, aunque con el tiempo fue relajando el férreo control que se había ejercido sobre la iglesia católica, lo que aunado a un mayor activismo de sus feligreses redundó en una mayor presencia de la iglesia en los servicios de asistencia. Como en muchos otros aspectos, la Revolución mexicana alteró el panorama político e ideológico, en particular, acelerando la institucionalización de los derechos sociales —demandas de obreros y campesinos que ya habían comenzado a ser expresadas desde el Porfiriato—, las cuales fueron incorporadas en la Constitución de 1917. El impulso revolucionario permitió que en las décadas siguientes se creara poco a poco el marco institucional necesario para la provisión de una política social que gradualmente integraría a importantes grupos de población a través de organismos como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. El acelerado crecimiento económico experimentado durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador, permitió que cada vez más mexicanos accedieran a servicios educativos y de salud, no obstante, dichos servicios se concentraron en la población urbana y con empleo formal. Para tratar de reducir dichas brechas de desigualdad entre 1970 y 1982 se establecieron programas específicos para atender a comunidades marginadas las cuales tuvieron resultados limitados. Con la crisis de la deuda y la restructuración del Estado en la década de los ochenta, la política social universal estratificada dio paso a los programas compensatorios o focalizados de corto plazo siguiendo una tendencia impuesta desde los países centrales. Por último, a partir de 1994 se ha observado una tendencia a la descentralización y desconcentración de la política social en la que la pobreza es concebida como una externalidad negativa producida por el modelo económico.

El libro consta de cinco capítulos dispuestos cronológicamente que estudian desde el periodo novohispano hasta los programas de

combate a la pobreza instrumentados en las últimas décadas en México. En el primer capítulo, Verónica Villarespe Reyes, Carlos Quintanilla Yerena y Bernardo Ramírez Pablo presentan un panorama general sobre las principales medidas adoptadas para socorrer a los pobres, primero en Europa, y luego en la Nueva España y el México independiente. Durante este periodo, la ayuda a los pobres era proveída por la iglesia católica a través de diversas instituciones piadosas (cofradías, obras pías, hospitales, hospicios, asilos y colegios) las cuales eran sostenidas por los fieles quienes aportaban recursos de diversas formas. A pesar de que los recursos destinados a los pobres siempre fueron insuficientes, estos se vieron disminuidos de forma sensible primero por las reformas borbónicas y luego por la Constitución de Cádiz, debido a que dichas medidas afectaron los bienes de la iglesia y los mecanismos que ésta utilizaba para financiar las instituciones de caridad que sostenía. De este modo, México comenzó su vida independiente con instituciones de caridad insuficientes y mermadas financieramente. A lo largo del siglo XIX, el gobierno federal y el de la Ciudad de México crearían diversas instituciones de beneficencia (correccionales, colegios y hospicios), que se sumarían a las sostenidas por la iglesia, hasta que en 1861 se decretó la secularización de todos estos establecimientos por lo que todos ellos pasaron a ser responsabilidad del Estado. Posteriormente, durante el gobierno de Porfirio Díaz se creó la Dirección General de Beneficencia Pública, dependiente del entonces Ministerio de Gobernación, con el objetivo de reglamentar y modernizar las diversas instituciones sostenidas con fondos públicos. Por último, los autores nos narran la transformación de la beneficencia en asistencia pública después de la Revolución mexicana, proceso que culminó en 1937 con la creación de Secretaría de la Asistencia Pública, la cual habría de fusionar la Beneficencia Pública y Privada del Distrito Federal con el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil.

Por su parte, en el segundo capítulo, Arturo Valencia Islas estudia la respuesta que tuvo la encíclica *Rerum Novarum* en México, la

cual fue promulgada en 1891 por el papa León XIII como una respuesta de la iglesia católica ante el avance del socialismo en Europa. La aparición de la encíclica en nuestro país puso en discusión las causas de la pobreza de los trabajadores y las estrategias para su atención, cuestionando la interpretación positivista que privilegiaba a la propiedad privada y negaba cualquier tipo de responsabilidad pública en la atención a los pobres. Como respuesta a la llamada "cuestión social", algunos miembros de la cúpula eclesiástica organizaron asociaciones de obreros, círculos de estudios y congresos de distinto tipo que tenían como objetivo hacer propuestas para mejorar la situación de los trabajadores, en particular, de los rurales. Un ejemplo de estos esfuerzos fueron los Congresos Agrícolas de Tulancingo de 1904 y 1905, en los cuales se discutieron problemas como los efectos del alcoholismo entre los peones, la educación básica, la salud infantil, la insalubridad de las viviendas de los campesinos, la falta de reglamentación del trabajo, el carácter nocivo de los préstamos de habilitación y, en particular, los bajos salarios que cobraban los peones, lo cual consideraban era el principal problema que aquejaba a los trabajadores de la región. Si bien estos congresos tenían un marcado sesgo moralizante que tendía a culpabilizar al campesino de su propio destino, el autor concluye que los asistentes demandaron que el Estado y los hacendados impulsaran las medidas necesarias para mejorar las condiciones de los peones y sus familias, por lo que este tipo de iniciativas pueden considerarse un antecedente de las demandas sociales que se plantearían al término de la Revolución.

En el tercer capítulo, Hilda Caballero Aguilar estudia el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas a la luz de la perspectiva de la colonialidad del poder, teoría según la cual la desigualdad se fundamenta desde el siglo XVI en la invención de la idea de "raza", criterio jerárquico de clasificación social instrumentado para justificar un proceso de desposesión generalizada en los países coloniales. De este modo, a partir de nociones de superioridad e inferioridad "racial", el capitalismo legitima relaciones de dominación y explotación,

en donde dimensiones como raza, sexo-género y clase se articulan para generar mayor desigualdad. Hacia 1934, cuando Lázaro Cárdenas llega al poder, México era un país profundamente marcado por la desigualdad en el que 85% de la población vivía en condiciones de pobreza y la propiedad de la tierra —todavía principal medio de producción— era controlada por 12 000 familias latifundistas. A pesar de la Revolución mexicana, el país se asemejaba cada vez más a la era porfirista debido a la permanencia de estructuras sociales que impedían la reducción de la desigualdad. Desde el inicio de su gobierno, Cárdenas planteó una reestructuración de la sociedad mexicana a través de iniciativas en materia laboral, agraria, indigenista y educativa. A pesar de que dichas iniciativas presentaron algunos aspectos positivos, no siempre alcanzaron sus objetivos, como en el caso de la política agraria, o dichos objetivos fueron determinados sin tomar en cuenta a las comunidades a las que estaban dirigidos, como en el caso de la política indigenista, lo que redundó en la invisibilización y estigmatización de la población indígena. Otro aspecto en el que la autora señala los límites estructurales que enfrentaron las políticas cardenistas es el del papel de la mujer en el desarrollo nacional. Si bien el gobierno cardenista propuso la integración escolar de niños y niñas y reconoció a la mujer trabajadora como elemento fundamental para la producción, lo hizo desde una perspectiva moral —combatir la prostitución y el alcoholismo, mejorar las condiciones de vida en los hogares y organizar festivales cívicos—, la cual reproducía los roles de género tradicionales. En suma, la autora concluye señalando que las propuestas impulsadas por el gobierno cardenista no lograron consolidar un régimen que modificara las relaciones de poder que habían generado la desigualdad.

En el cuarto capítulo, Georgina Naufal Tuena estudia los antecedentes y las iniciativas que permitieron la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Aunque la ley constitutiva del IMSS fue promulgada el 31 de diciembre de 1942, los antecedentes de este Instituto se remontan a principios de siglo cuando se expidieron las

primeras iniciativas de ley sobre accidentes de trabajo, las cuales si bien eran “incompletas” sirvieron de precedente para la intervención del Estado en la regulación de las relaciones laborales. Con el estallido de la Revolución, diversos actores sociales —desde anarquistas hasta grupos católicos—, plantearon diversas demandas laborales, mismas que quedaron plasmadas en el artículo 123 de la Constitución de 1917 cuya fracción XXIX consideraba la necesidad de establecer “cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos”. Si bien la Carta Magna recogió esta demanda obrera, poco se avanzó en el camino para crear un verdadero sistema de seguro social, a pesar de que hubo iniciativas importantes como la Ley de Seguro Obrero propuesta por Álvaro Obregón en 1921 —la cual no fue aprobada— o la propuesta de Código Federal del Trabajo de 1929, el cual incluía en sus versiones preliminares un capítulo que consideraba la creación del seguro social. Pocos años después, el Congreso concedió facultades extraordinarias al presidente Ortiz Rubio para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio, no obstante, su renuncia a la presidencia retrasaría de nueva cuenta este proyecto. Fue hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas que se dieron pasos significativos en este sentido con la presentación de diversos proyectos de ley que se discutieron a lo largo del sexenio, aunque no se alcanzó el consenso para que alguno de estos fuera expedido. Por fin el acuerdo se logró durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho quien expidió la ley respectiva en diciembre de 1942.

Por último, en el quinto capítulo, Susana Merino Martínez analiza la política social mexicana de los últimos 50 años identificando sus cambios y continuidades. Los cambios en el entorno internacional desde finales de los años sesenta llevaron a una reestructuración del Estado de Bienestar posbélico la cual acotó la participación del Estado en la economía. En México y América Latina, los cambios en el escenario internacional y la crisis de la deuda de los años ochenta llevaron a la adopción de la estrategia neoliberal en la región, carac-

terizada por una serie de cambios estructurales bien conocidos: predominio del mercado sobre el Estado, liberalización del comercio y del flujo de capitales, flexibilización laboral y transnacionalización de las empresas, entre otras. En cuanto a la política social, la estrategia neoliberal trajo consigo una política social de carácter fragmentario, focalizado y excluyente. Después de hacer una periodización de las diversas fases por las que ha pasado la política social, la autora se centra en describir los programas creados para atender a los pobres desde la década de los setenta, delineando sus características y objetivos, centrando su atención en el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider 1973-1982); la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1983); el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1994); el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, 1997-2002); el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades y el Programa de Inclusión Social (Prospera, 2014-2019). Para concluir, la autora hace un balance de los resultados de la política social tomando como base datos presentados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y enumera los programas de política social del gobierno actual.

El presente libro es resultado del trabajo de un grupo de investigadores pertenecientes a la Unidad de Investigación en Historia Económica del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, quienes hemos venido discutiendo diversos aspectos relacionados con la historia de la pobreza y la política social en México. El objetivo del libro es presentar algunos aspectos sobre el origen y evolución de la política social y del combate a la pobreza en México desde los principios de la filantropía y la asistencia religiosa hasta los programas sociales focalizados del periodo neoliberal. Algunas preguntas que han articulado nuestros debates son: ¿cuáles han sido los cambios en la definición de la pobreza en México y cómo han influido dichos cambios en los mecanismos que se han adoptado para combatirla?, ¿en qué contexto surgió la política social y de combate a la pobre-

za y cuáles han sido los principales cambios en su instrumentación?, ¿cuáles han sido los resultados de los distintos programas de política social y combate a la pobreza en México? No obstante, los artículos aquí presentados son apenas una primera aproximación al tema de estudio, el cual continuaremos trabajando. Cabe señalar que versiones preliminares de los trabajos que integran el presente libro fueron presentadas como ponencias en las V Jornadas de la Asociación Mexicana de Historia Económica realizadas en junio de 2021, evento del cual el Instituto de Investigaciones Económicas fue institución coorganizadora.

## BIBLIOGRAFÍA

- Boyer, George R. (1990), *An Economic History of the English Poor Law, 1750-1850*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Charlesworth, Lorie (2010), *Welfare's Forgotten Past. A Socio-Legal History of the Poor Law*, Estados Unidos, Routledge.
- González Navarro, Moisés (1985), *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- Marshall, J.D. (1985), *The Old Poor Law, 1795-1834*, Inglaterra, MacMillan.
- McIntosh, Marjorie Keniston (2012), *Poor Relief in England, 1350-1600*, Estados Unidos, Cambridge University Press.
- Richardson, Ruth (2012), *Dickens & the Workhouse. Oliver Twist and the London Poor*, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Slack, Paul (1990), *The English Poor Law, 1531-1782*, Inglaterra, MacMillan.
- Villarespe Reyes, Verónica [2002], *Pobreza: teoría e historia*, México, UNAM.



# 1

## TRATAMIENTO DE LA POBREZA EN MÉXICO

VERÓNICA VILLARESPE REYES  
CARLOS QUINTANILLA YERENA  
BERNARDO RAMÍREZ PABLO

### EL SIGLO XIX

En la segunda mitad del siglo de las luces, en la última etapa de la Ilustración,<sup>1</sup> la Revolución francesa terminaba en Francia con el antiguo régimen y las colonias del imperio británico en América del Norte se independizaban. La Ilustración suscitó cambios en el pensamiento político y económico modificando la estructura social de la época, aunados a los movimientos de emancipación y revolucionarios, en el ámbito económico se fundaron dos grandes escuelas: la fisiócrata, en Francia, y el liberalismo, en Inglaterra. Durante el siglo XIX, el mapa político y económico continuó con constantes cambios, en sus albores Napoleón Bonaparte conquistó y estableció un nuevo y efímero imperio en Europa; algunos de los efectos de la etapa napoleónica fue el aceleramiento de los movimientos de independencia de las colonias del entonces Imperio Español en América.

La economía en el siglo XIX, con los postulados del liberalismo económico en auge, se dinamizó y el dominio económico de las po-

— 1. La Ilustración fue un movimiento filosófico y cultural, desarrollado en la Europa de mediados del siglo XVIII y hasta los primeros años del siglo XIX, y con gran influencia en los movimientos políticos sociales de América. Cfr [https:// https://enciclopediahistoria.com/la-ilustracion/](https://enciclopediahistoria.com/la-ilustracion/), consultado el 22 de diciembre 2021.

tencias europeas aumentó por todo el mundo. La revolución industrial se consolidó en Europa occidental durante la primera mitad del siglo XIX, la población abandonó con mayor celeridad el campo y se concentró en las ciudades, ya en la segunda mitad el capitalismo financiero transformó la manera de dominación en el mundo.

## LA AYUDA A LOS POBRES

En occidente la ayuda a los pobres es de larga data, asociada a la caridad cristiana.<sup>2</sup> Las ayudas, a partir del siglo IV, fueron otorgadas principalmente por medio de la Iglesia,<sup>3</sup> sufragadas principalmente por limosnas<sup>4</sup> y por la piedad de la realeza<sup>5</sup> y nobleza; a partir del ocaso de la Edad Media,<sup>6</sup> la burguesía también contribuyó con la ayuda a los pobres.

Con las vicisitudes económicas y políticas del siglo XVI, derivados del quiebre del sistema feudal, da comienzo a un traspaso lento, gradual y progresivo de la Iglesia a las autoridades civiles en relación con la responsabilidad del alivio a los pobres.<sup>7</sup> En los inicios de la edad moderna ocurre un cambio significativo en el tratamiento de la pobreza,

— 2. La caridad es una de las tres virtudes teologales, junto con la esperanza y la fe; es según San Pablo (1 Cor, 13,13) la tercera y más importante de las virtudes Divinas. Enciclopedia Católica Online. <http://ec.aciprensa.com/wiki/Caridad>, consultado el 22 de junio de 2015.

— 3. En el siglo V, se realizaron concilios o sínodos que se ocuparon de la suerte de los pobres.

— 4. La palabra griega *eleemosyne* proviene de *éleos*, se encuentra en los libros tardíos de la Biblia, que quiere decir compasión y misericordia; inicialmente indicaba la actitud del hombre misericordioso y, luego, todas las obras de caridad hacia los necesitados. Esta palabra transformada ha quedado en casi todas las lenguas europeas: en francés, *aumone*; en español, "limosna"; en portugués, *esmola*; en alemán, *almoosen*; en inglés, *alms*. Cfr. <https://www.aciprensa.com/fiestas/cuaresma/catequesispapa3.htm>, consultado el 22 de junio de 2015.

— 5. Por ejemplo, en el siglo XIV Pedro IV de Aragón, llamado el Ceremonioso (1319-1387), institucionalizó una limosnería para los monasterios y hospitales.

— 6. Los obispos fueron los encargados de socorrer a los pobres y menesterosos durante la Europa medieval. (Bazarte, 1998: 66).

— 7. Véase Verónica Villarespe, *Pobreza teoría e historia* (2002), IIEc-UNAM y Casa Juan Pablos, México.

en la Europa del siglo XVII, debido a los conflictos sociales que la pobreza genera, en Inglaterra se emiten las llamadas Leyes de Pobres, con estas leyes la ayuda otorgada para aliviar la pobreza fue sufragada con recursos provenientes de los impuestos, funcionando como el primer sistema nacional para asistencia a los pobres,<sup>8</sup> En el siglo XIX, debido a que las Leyes de Pobres emitidas en el siglo XVII se encontraban obsoletas, en el año 1834 se emite la nueva Ley de Pobres.

## **POBRES: MENESTEROSOS O VAGOS**

En el primer cuarto del siglo XIX, la Nueva España se encontraría inmersa en los movimientos emancipadores que culminarían en 1821, con el nacimiento del primer imperio mexicano, consumando así la independencia de la corona española.

Durante el movimiento insurgente y la vida independiente en México, en el siglo XIX, las instituciones que otorgaban ayuda a los pobres, se vieron afectadas por los constantes conflictos armados, la inestabilidad y cambios políticos que prevaleció en ese siglo. La ayuda hacia los pobres disminuyó y en algunos casos se interrumpió y al restablecerse la ayuda fue menor.

En la Nueva España, la sociedad novohispana adoptó y adaptó la moral, la ética y en general las costumbres de la España peninsular. Por ende, las instituciones piadosas en la colonia para el auxilio a los pobres replicó las existentes en la península, como eran: Cofradías, Obras pías,<sup>9</sup> hospitales, hospicios, asilos y colegios.<sup>10</sup> Durante la colonia existió una fuerte clasificación social: españoles, criollos, indios,

— 8. Véase Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón; David Gordon (eds.) (2009), *Pobreza: un glosario internacional*, Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires, Argentina.

— 9. Por medio de las obras pías se materializó una práctica interpretativa de la pobreza evangélica. El acto de fundarlas ponía de manifiesto de una manera muy explícita el concepto de caridad, (Rosalva Loreto López, 1998).

— 10. El auge de las fundaciones piadosas en América se debió al hecho de que la colonización coincidió con el momento de mayor expansión de las cofradías y hermandades en España, (William J. Callahan, 1998).

negros y las castas que se derivaron del mestizaje;<sup>11</sup> cada uno de estos segmentos de la sociedad permanecía en estamentos específicos debido a la legislación de la época, dichos estamentos definían el ingreso a los diversos hospitales y demás instituciones de caridad.

Las instituciones piadosas y la legislación contra los vagos y mal entretenidos, al igual que en Europa, no inhibió el vagabundaje. En la península desde la Edad Media habían intentado persistentemente reprimir el vagabundaje mediante diversos comunicados reales,<sup>12</sup> durante la colonia las autoridades novohispanas también emitieron ordenamientos contra la vagancia, represión que se intensificó con las políticas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, y continuó hasta el México independiente, en 1828 se promulgó la ley contra la vagancia en la Ciudad de México y en el estado de Occidente, que prohibía la tolerancia de la ociosidad para lo cual establecía un Tribunal de Vagos.

El socorro a los pobres era otorgado fundamentalmente por la Iglesia. Los fieles católicos instituyeron cofradías y obras pías para dotar de financiamiento a las obras de caridad, con un estrecho vínculo con la Iglesia. Los laicos realizaban muchos actos y obras de caridad acorde con una conciencia moral del donante sobre la pobreza y del valor de estas obras para la otra vida.

El Estado también patrocinaba hospitales que dependían directamente de la autoridad civil, en donde proporcionaban alimentos, cuidados médicos y asistencia religiosa a pobres, enfermos y necesitados. La intervención del Estado se fue incrementando durante la etapa borbónica, tanto en las instituciones de socorro a los pobres

— 11. En la época colonial se fundaron hospitales, hospicios, asilos, casas de cuna y colegios, principalmente para ayudar a la población pobre española e indígena, esta última casi en su totalidad era pobre o mejor dicho miserable (Senado de la República, 2004).

— 12. En Castilla, en el reinado de Alfonso X (1252-1284), se establece que no hay que darles limosna a los mendigos con capacidad para trabajar, con el fin de que se vean obligados a trabajar. Véase *Las siete partidas del sabio rey D. Alonso* (2010), Ed. Facs, España. ISBN: 978-84-9761-831-1. La prohibición de mendigar a todos aquellos capaces de trabajar se renueva con Pedro I de Castilla en los Ordenamiento de menestrales de 1351.

como en castigar la vagancia, a efecto de desarrollar un espíritu utilitario en la sociedad. La política de los Borbón fue más centralista que la de los Habsburgo.

La ayuda a los pobres en la era borbónica se vio afectada por los planes de reforma de los nuevos monarcas. Dado que la política fiscal de la corona española era resultado de la deuda e inminente bancarrota del gobierno de Carlos IV. Sus arcas se encontraban en quiebra y con un déficit cada vez mayor a causa de continuas guerras con otras potencias, principalmente con Inglaterra, y como resultado de los vales reales<sup>13</sup> emitidos tanto por su antecesor, Carlos III y por él mismo.

La deuda de la guerra y los intereses generados por los vales reales supusieron un déficit insostenible, por lo que resultaba imprescindible cambios económicos y legales que permitiera al Estado la obtención de mayores beneficios fiscales para poder amortizar los vales reales.

Así por real decreto del 25 de septiembre de 1798, los bienes raíces de cofradías y obras pías son objeto de enajenación,<sup>14</sup> tanto en la península como en América. A la par de que se aumentaron considerablemente las contribuciones a cargo de la Iglesia.

La desamortización de los bienes que estaban en “manos muertas” se tomó como un paso clave para modernizar la economía y las instituciones españolas y caminar hacia un sistema liberal en España, pues que se considera que las acciones de corte liberal, en lo económico acercándose a los postulados de Smith, llevarían a crecimiento del comercio, las industria y el mercado.

— 13. El vale real fue un título de deuda pública de la monarquía española creado en 1780 bajo el reinado de Carlos III, para financiar el déficit de la Real Hacienda provocado por la guerra de España con Inglaterra. Los vales reales se convirtieron en el medio de pago más importante en España. (Von Wobeser, 2003: 20-22).

— 14. En septiembre de 1798, por Real Decreto, la Corona procedió a la consolidación de los vales reales, que provocó la desamortización de bienes de los hospitales, hospicios, casas de misericordia, cofradías, obras pías y capellanías de misas, primero sólo en España y en 1804 se hizo extensivo a la América española. (Von Wobeser, 2003: 22).

Con este halo modernizador español, que en la Nueva España tuvo una connotación de mayor expoliación, se llegó al siglo XIX mayor pobreza y con las instituciones de caridad con menores recursos.

En España, la constitución liberal de Cádiz de 1812 tuvo un efecto sobre el proceso de secularización tanto en la península como en la Nueva España. Para octubre de 1820, Fernando VII, decretó Supresión de Órdenes Monacales y con ellos la secularización de los hospitales y demás instituciones de ayuda a los pobres. En la Nueva España a partir febrero de 1821 las autoridades virreinales iniciaron con el proceso de dar a conocer el decreto ocasionando sentidas protestas de clérigos y laicos: consumada la independencia el gobierno del primer imperio continuó con el proceso de secularización de los hospitales.

La secularización de los hospitales hizo que la ayuda a los pobres transitara de la caridad religiosa a la beneficencia del Estado. De este proceso el pobre urbano o rural, ya sea por los vaivenes económicos o políticos, fue el más afectado con los nuevos ordenamientos.

## **INSTITUCIONES DE CARIDAD A FINALES DEL SIGLO XVIII Y XIX**

En 1763, el Hospicio de Pobres inicia actividades, pretendiendo fuera un asilo para ancianos y mendigos, sin embargo, allí funcionaban tres talleres en los que se utilizaba el trabajo de los niños aprendices, so pretexto de enseñarles el oficio: como en los asilos-talleres o *work houses* de Inglaterra, se aprovechaba la mano de obra infantil con una retribución muy escasa o bien sin ninguna.

En 1767, se establece La Casa de Niños Expósitos de la Ciudad de México en la calle del Carmen. En 1771 fue trasladada al Puente de la Merced; y en 1773 se aprobaron las constituciones de dicha Casa, declarándose rectores propietarios a los arzobispos de México. La Casa fue fundada bajo los ideales cristianos, con los objetivos de salvar la vida de los niños, protegerlos y educarlos. Tenía como ulterior propósito convertir a los infantes en seres útiles a la sociedad. La

piEDAD y la misericordia funcionaron como elementos de motivación para el establecimiento de la Casa, pero estas concepciones fueron desplazadas por la idea de que gracias a la Ilustración, el niño podría, con el tiempo, lograr su integración a la sociedad. La Casa de Expósitos se diferenció de otras instituciones por el tipo de asilados que albergaba: los expósitos o extra pósitos, es decir los niños dejados fuera del hogar de los padres expuestos a la piedad de los fieles.

El Monte de Piedad se fundó el 25 de febrero de 1775 y se considera como la primera institución de crédito en México. Uno de los primeros objetivos de El Sacro y Real Monte de Piedad de Ánimas, dado que estaba afiliado a la iglesia católica, fue salvar a las almas, además de otorgar préstamos a los pobres y dedicar las ganancias a obras de caridad. Obviamente, el pobre debía tener algo que pignorar, así que mendigos y vagabundos que no poseían nada, no tenían acceso a ningún préstamo. Por lo anterior, el Monte de Piedad era una institución de ayuda a una categoría de pobres, no a los miserables.

En 1806, se construye otro edificio del hospicio de Pobres que se destina a los niños, llamándose Escuela Patriótica, con el fin de separarlos de los adultos mendigos. En 1810 el Hospicio Cabañas, por mandato de Carlos IV, fue concebido también como Casa de la Misericordia, y se inauguró, el 24 de agosto de 1810. Fundado por Juan Cruz Ruiz de Cabañas y Crespo, obispo de la entonces Nueva Galicia, El hospicio tenía como propósito fundamental asilar a niños huérfanos y expósitos, aunque también albergaba a inválidos y ancianos. En las ordenanzas del Hospicio se estableció la instalación de una escuela y de talleres para la fabricación de textiles. El producto de estos talleres se utilizaba para vestir a los internados y auxiliar a los pobres.

## **INSTITUCIONES DE BENEFICENCIA**

La Casa de Corrección, de acuerdo con la concepción del trabajo re-  
habilitador de la Europa occidental cristiana, se funda primero como

departamento del Hospicio de Pobres; después, en 1850, el gobierno de José Joaquín de Herrera estableció, con fondos municipales, un asilo para jóvenes delincuentes apartándolos de los presos de la cárcel nacional.

En 1861 se decretó la secularización de los establecimientos de beneficencia, y la Casa de Niños Expósitos quedó adscrita al gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección General de la Beneficencia Pública, es decir, se transformó en servicio público.

En julio de 1863, José María Andrade elaboró el Informe sobre los Establecimientos de Beneficencia y Corrección de esta capital, señala que en el Colegio de San Antonio en Tecpan de Santiago vivían jóvenes de ambos sexos, en departamentos separados. Existían, en un solo salón, talleres de carpintería y zapatería y 21 telares de mano en los que trabajaban los jóvenes, hacinados y sin percibir ningún salario. El Tecpan de Santiago, considerado por la sociedad como una casa de corrección o de castigo, funcionaba como un hospicio, en donde sus habitantes trabajaban gratuitamente con el fin de ser rehabilitados para su incorporación o admisión en la sociedad, de forma similar a lo ocurrido en Inglaterra y en España.

Además de la de Tecpan, estaba la Casa de Corrección para Jóvenes Delincuentes, fundada el 21 de julio de 1863, que tenía el carácter de establecimiento penal y ocupaba el edificio de las Recogidas. Había un taller de zapatería, uno de carpintería y una sastrería. En este último taller se ocupaba a muchos jóvenes que cosían tiendas de campaña para el ejército. Por lo común, el tiempo de su condena era de cinco años, y su castigo era el encierro en sus propias celdas.

En 1879 se inauguró el Asilo para Mendigos Francisco Díaz de León, fundado por Díaz de León. Ahí fueron trasladados los ancianos del Hospicio de Pobres. En su origen, este Asilo fue exclusivamente para mendigos y formado y sostenido con recursos que proporcionaron las casas comerciales de la ciudad de México, y particulares caritativos. En el proyecto de su establecimiento, se intenta distinguir claramente a los mendigos sanos de los ociosos, reflejando la

discusión habida en Inglaterra sobre los pobres dignos y los indignos para recibir la ayuda: los dignos eran aquéllos que querían trabajar, pero no podían y los indignos los que no querían trabajar y sí podían hacerlo, sujetos a los que no se les consideraba para percibir cualquier tipo de ayuda.

En 1881, la Casa de Corrección de Tecpan se fue transformando, durante el gobierno liberal cambió su nombre por el de Escuela Industrial de Huérfanos. Esta Escuela tenía una panadería que producía de 10 000 a 12 000 piezas de pan, mismas que surtían a cuatro comedores gratuitos y a otros establecimientos de la beneficencia pública.

En 1889 se concreta el proyecto de establecer un Dormitorio Público, para atender a numerosas personas, mujeres, niños y hombres sin hogar que dormían en plazas y calles, bajo los dinteles de algunas puertas, sobre todo de iglesias y de casas grandes, en bancas de los jardines, en los mercados y en algún otro lugar escondido.

El Primer dormitorio público de la Ciudad de México era solo para hombres y se inauguró el 1 de diciembre de 1889 y quedó instalado en el callejón del Ave María, en el centro de la Ciudad de México, auspiciado y sostenido por personas caritativas. Este Dormitorio funcionó durante todo el periodo revolucionario. Resulta curioso que la entrada al Dormitorio Público tenía que pagarse a razón de 10 centavos por persona, por orden del 8 de noviembre de 1929 dictada por la Beneficencia Pública. Con el argumento de que los mendigos se gastaban el dinero en la cantina —contigua por cierto al Dormitorio—, el pago por ingresar cada noche constituía una “lección de ahorro”; por otro lado, el ingreso de personas ebrias al susodicho Dormitorio estaba prohibido. Quienes ingresaban al Dormitorio nunca usaron la ducha ni los lavaderos de ropa, pues sólo poseían la ropa que llevaban puesta; algunos de ellos declararon tener trabajo regular y ganar un salario de 75 centavos, lo que es difícil de creer, y otros no tenían ningún trabajo.

El 17 de septiembre de 1905 se inaugura la construcción del nuevo Hospicio, el de niños, quedando demolido para 1906 el antiguo Hospicio de Pobres.

En 1920 se abrieron ocho dormitorios públicos que dependían del Departamento de la Beneficencia Pública; y se contaba con un servicio de autobuses que recorrían las calles para recoger a los niños indigentes.

El 4 de noviembre de 1927 la Beneficencia Pública del Distrito Federal fundó un nuevo dormitorio exclusivamente para niños, que funcionaba con el mismo reglamento del Dormitorio Público. Los niños eran recolectados de las calles por brigadas, integradas por jóvenes asilados en dicho Dormitorio, llamados "capitanes". Con el tiempo, dentro del Dormitorio de la Beneficencia Pública para Niños se estableció una escuela y muchos estudiantes pobres, particularmente del Conservatorio Nacional de Música y de la Escuela de Leyes, solicitaron residir en el dormitorio ya que se les proporcionaban alimentos.

Para 1930, además de los dormitorios públicos, existían los mesones en los barrios pobres de la ciudad. Había 17 mesones, registrados en la Sección de Inspección Sanitaria del Departamento de Salubridad Pública, los que eran desinfectados cada 10 días por dicha oficina gubernamental. Estos mesones estaban autorizados para cobrar: 5 centavos por entrar y 3 por el derecho de usar un "petate". Se calcula que cerca de 250 personas dormían en cada uno de estos mesones diariamente. John Kenneth Turner en *México bárbaro* expuso las condiciones más que miserables en las que se encontraban los mesones en 1911, condiciones que no cambiaron dos décadas después.

En los años treinta el antiguo Hospicio de Pobres fue trasladado a otro edificio y se llamó Hospicio de la Beneficencia Pública.

En 1930 en el Asilo Francisco Díaz de León, solamente se permitía la entrada a "gente decente", ancianos, jóvenes pobres y huérfanos y se recalca que a mendigos o a gente de la calle les estaba vetado el ingreso. Quienes lo administraban desconocían que en otro tiempo fueron mendigos los únicos ocupantes del lugar. Y el Hospicio de Niños cambió de nuevo su nombre por el de Casa del Niño e Internado Nacional Infantil.

Finalmente, a partir del año 1933 la Casa de Niños Expósitos se trasladó a Coyoacán, en la calle de Hidalgo, en donde permanece hasta la fecha con el nombre de Casa de Cuna, dependiente del gobierno federal.

## **DE LA CARIDAD A LA BENEFICENCIA**

Desde el periodo independiente, el clero empieza a dejar de influir única y decisivamente en la fundación y funcionamiento de las obras de beneficencia, que serán administradas por los ayuntamientos. En 1841, por ejemplo, se crea el Consejo de Salubridad del Departamento de México. Recordemos que mediante las Leyes de Reforma se suprimieron las órdenes religiosas, se prohibieron las fundaciones de conventos, congregaciones, cofradías, archicofradías y otras que tenían en sus manos las obras de caridad. Específicamente, el Decreto del 2 de febrero de 1861 ordena la secularización de hospitales, hospicios, casas de corrección y otros organismos. En 1863 solamente las hermanas de la caridad podían atender los establecimientos públicos asistenciales.

Las principales medidas políticas de Benito Juárez, en relación con la ayuda caritativa fueron: 1) los expósitos prohijados dejarían de tener la condición de sirvientes, otorgándoles la de hijos con iguales garantías que las de los hijos legítimos, respetando el Código Civil; 2) introdujo, en las casas de beneficencia, la enseñanza de algunos oficios (relojería, encuadernación y fotografía); 3) autorizó la fundación de la Lotería, para que 15% de sus ingresos fuera aplicado a la Casa de Cuna y estableció un Hospital de Maternidad e Infancia, 4) inicio la centralización de los servicios de socorro y su control por parte del Estado.

En México también encontramos la discusión que se dio en Inglaterra acerca de que si el Estado se hacía cargo de la beneficencia se desalentaba la caridad privada; pero lo cierto es que la caridad privada en Inglaterra floreció cuando más generosa fue la ayuda pública. La noción de la caridad se transforma: de virtud privada es

convertida en servicio público. La beneficencia deberá ser proporcionada por la administración civil y no ya por el clero; se produjo entonces la modificación del patrón ideológico, eminentemente religioso —característico de la época colonial y la primera mitad del siglo XIX—, sustituyéndose por una concepción laica y científica, que sentaba las bases para instituir una beneficencia moderna y accesible a los grupos necesitados del país.

Es importante relacionar que, en la Europa occidental, la primera reforma del sistema de caridad ocurrió entre 1520 y 1540, teniendo como características principales: ser de orden municipal; la sustitución de la responsabilidad de la iglesia por la de las autoridades civiles; y el intento de centralizar y racionalizar los fondos de beneficencia, orientándolos a grupos específicos. Como puede desprenderse, dichas características cobran vida en México justamente en el periodo liberal, casi tres siglos después que en Europa. Quizá el atraso se debió a que el Estado en España se rehusaba a intervenir en actos caritativos, ya que los consideraba inherentes a la iglesia y a la sociedad civil; ese atraso nos fue heredado. Otro punto importante fue que en la Europa católica se complementaron las acciones religiosas y civiles en la creación de instituciones de beneficencia; cuestión que ocurrió también en México, desde la segunda mitad del siglo XVI hasta la primera mitad del XIX: los civiles y los seculares creaban los establecimientos y el clero los “atendía” sin poner en juego sus recursos económicos, que eran bastante cuantiosos.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, la beneficencia sufrió una nueva reorganización administrativa. Se expidió una circular el 23 de enero de 1877 decretando que los establecimientos hospitalarios, de asistencia social y de corrección, que estaban a cargo del Ayuntamiento desde 1862, y los que posteriormente se fundaran, serían administrados por una junta denominada Dirección General de Beneficencia Pública, dependiente del entonces Ministerio de Gobernación. Posteriormente, en 1879 la Dirección de Beneficencia Pública sustituye a la Dirección de Fondos creada en 1861. Y es hasta 1881 que, por el Re-

glamento de la Beneficencia Pública, los organismos de caridad forman parte integrante del gobierno, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación. Puede decirse que es hasta finales del siglo XIX que se inicia el proyecto modernizador de estos centros, con la inauguración del Hospicio de Niños, del Hospital General en 1905 y del Manicomio General "La Castañeda" en 1910.

En el periodo revolucionario, los fondos de beneficencia, en general, fueron desviados para gastos militares. No es sino hasta que se consolida el Estado, emanado de la Revolución, que se instituyen nuevos establecimientos, todos ellos bajo el control estatal: hospitales, consultorios médicos gratuitos, asilos, centros educativos, comedores y dormitorios públicos.

## **DE LA BENEFICENCIA A LA ASISTENCIA PÚBLICA**

Cuando Lázaro Cárdenas asume el poder, ya en la década de 1930, la filosofía política se centra en que la solución de la marginación económica y social es cuestión de interés nacional y se impuso una concepción jurídica distinta a la que había prevalecido en torno a la atención médica y a la beneficencia social. El cambio fundamental fue que el concepto de beneficencia se sustituyó por el de asistencia, implicando con ello que son obligaciones del Estado el promover y regular las acciones relativas a la salud y el proporcionar auxilio médico y social a la población.

El recuento final sobre el tema que nos ocupa es que en 1924 se determinó por decreto que los productos del impuesto sobre el premio y aproximaciones de la lotería se destinaran a la beneficencia pública; desde entonces la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la Secretaría de Salud para aplicar a la Beneficencia Pública los fondos de la Lotería Nacional y los de Pronósticos Deportivos. El 31 de diciembre de 1937, un decreto presidencial da origen a la Secretaría de la Asistencia Pública, que habría de fusionar la Beneficencia Pública y Privada del Distrito Federal con el Departamen-

to Autónomo de Asistencia Social Infantil. El 7 de mayo de 1947 se publica, en el *Diario Oficial de la Federación*, el acuerdo presidencial por el que se faculta a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública para administrar el patrimonio que sirva para llevar a cabo los fines de la beneficencia pública; dicho patrimonio es un bien autónomo en relación con el patrimonio federal. Actualmente, la administración de dicho patrimonio corresponde a la Secretaría de Salud, conservándose el que sus bienes no pertenecen ni pueden ser utilizados en beneficio del Estado.

Cabría hacer algunas consideraciones sobre todo lo anterior, ya que no representa un aporte moderno ni sustancial. La idea de reasignar recursos económicos para lograr los mejores resultados ya era una preocupación de Jeremy Bentham en el desarrollo de su idea acerca de la mayor felicidad para el mayor número de personas; y el concepto de eficiencia en el intercambio lo encontramos en la teoría general del equilibrio de Léon Walras. Posteriormente, en la escuela de Chicago, en particular en la vertiente de Franz H. Knight, padre y principal teórico del neoliberalismo, la elección de una decisión económica tenía un costo: la utilidad de las alternativas sacrificadas; en otras palabras, la utilidad perdida por elegir una alternativa en vez de otra significaba el costo de cualquier elección. Un elemento fundamental que se esconde en los términos "racionalización" y "eficiencia" es el tiempo. Knight introduce el tiempo como recurso asignable escaso, así la "eficiencia" es usar "racionalmente" ese insumo. Es en esta teoría que se incluye el análisis de la asignación del tiempo para educación y capacitación como inversión en "capital humano" y la pobreza se conceptúa y se mide por "activos y recursos". Por otra parte, para Amartya Sen la relación entre los objetivos de la política social y las preferencias y aspiraciones de los miembros de una sociedad constituye la elección colectiva. Captar y sistematizar las preferencias individuales de una sociedad para imponer e instrumentar un determinado tipo de política social conlleva a la legitimación, y la estabilidad política, del gobierno y del Estado, así como de la misma política social.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

La pobreza se hereda. La pobreza se reproduce, dentro del mismo sistema que la engendra. Es por ello, que la elaboración y ejecución de planes y programas para combatirla, dentro de ese sistema, no pueden acabar con ella, aunque quizá pudieran menguarla. Ya sea por caridad, beneficencia o asistencia pública, a los pobres se les ha tratado como si estuvieran fuera de la producción, la distribución, el intercambio y el consumo, es decir, como si los pobres fueran aparte, como si estuvieran aislados del sistema que los procrea y no inmersos y viviendo dentro de él como están. La pobreza es funcional al sistema, por ende, entonces no ha podido ni puede ser cancelada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bazarte Martínez, Alicia (1998), *Las limosnas de las cofradías: su administración y destino en Cofradías, capellanías y obras pías en la América colonial*, María del Pilar Martínez López Cano, Gisela Von Wobeser y Juan Guillermo Muñoz Correo (coords.), México, UNAM.
- Callahan, William J. (1998), *Las cofradías y hermandades en España y su papel social y religioso dentro de una sociedad de estamentos en Cofradías, capellanías y obras pías en la América colonial*, María del Pilar Martínez López Cano, Gisela Von Wobeser y Juan Guillermo Muñoz Correo (coords.), México, UNAM.
- Foucault, Michel (2010), *La arqueología del saber*, México, Siglo XXI Editores.
- Geremek, Bronislaw (1989), *La piedad y la horca: historia de la miseria y la caridad en Europa*, España, Alianza Universidad.
- Himmelfarb, Gertrude (1988), *La idea de la pobreza. Inglaterra a principio de la era industrial*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Loreto López, Rosalva (1998), *La caridad y sus personajes: las obras pías de don Diego Sánchez Peláez y doña Isabel de Herrera Peregrina. Puebla, siglo XVIII en Cofradías, capellanías y obras pías en la América colonial*, María del Pilar Martínez López Cano, Gisela Von Wobeser y Juan Guillermo Muñoz Correo (coords.), México, UNAM.

- Mollat, Michel (2013); *Pobres, humildes y miserables en la Edad Media: estudio social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Perrota, Cosimo (1999), “*La disputa sobre los pobres en los siglos XVI y XVII: España entre desarrollo y regresión*”, en *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*. núm. 37, pp. 95-120.
- Senado de la República (2004), *Beneficencia pública y privada: Del virreinato al triunfo de la república*. Boletín Informativo, Año IV, núm. 31, mayo-junio. Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa. México.
- Villarespe Reyes, Verónica (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*. Textos Breves de Economía. IIEc-UNAM, México.
- Villarespe Reyes, Verónica (2002), *Pobreza: teoría e historia*, IIEc-UNAM-Casa Juan Pablos, México.
- (Coord.) (2010), *Pobreza: concepciones, medición y programas*, México, IIEc-UNAM.
- Von Wobeser, Gisela (2003), *Dominación colonial La consolidación de vales reales en Nueva España, 1804-1812*, México.

## 2

# EL CATOLICISMO SOCIAL Y LOS CONGRESOS AGRÍCOLAS DE TULANCINGO DE 1904 Y 1905

ARTURO VALENCIA ISLAS

No sé cómo se puede ir a la escuela, antes o después  
de 14 horas de trabajo bajo el sol, y sin comer;  
no comprendo cómo se logra pensar en la gramática,  
si no se ha pensado antes en el pan.

*Segundo Congreso Agrícola de Tulancingo, 1905.*

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo estudiar la respuesta que tuvo la publicación de la Encíclica *Rerum Novarum* en México, la forma en que dicho documento puso en discusión las causas de la pobreza de los trabajadores y las estrategias para su atención, así como la respuesta del episcopado mexicano a las preocupaciones planteadas por el papa León XIII en dicho documento. En particular, se estudiará la manera en que surgió el catolicismo social en México como respuesta de la iglesia ante la llamada "cuestión social", el cual se caracterizó por impulsar la organización de múltiples actividades que tenían como objetivo discutir la condición de los trabajadores agrícolas e industriales y proponer medidas que permitieran aliviar sus condiciones materiales. Entre los numerosos eventos organizados por la jerarquía católica destacan los congresos agrícolas de Tulancingo

realizados en 1904 y 1905, los cuales fueron impulsados por el obispo local José Mora y del Río junto con los rancheros de esta región del estado de Hidalgo. Los Congresos de Tulancingo fueron una importante tribuna en la que se discutieron problemas fundamentales que aquejaban a los trabajadores agrícolas locales como la mortalidad infantil, la baja escolaridad, el exceso en el consumo de alcohol, el endeudamiento como mecanismo de enganche y los bajos salarios de los peones.

## **EL PENSAMIENTO LIBERAL Y LA ATENCIÓN A LOS POBRES DURANTE EL PORFIRIATO**

Los cambios económicos acelerados impulsados por el régimen porfirista —construcción de ferrocarriles, concentración de la propiedad agrícola, relocalización de mano de obra en escala nacional— significaron un aumento importante en la pobreza y la marginación, sobre todo en la última etapa del Porfiriato, cuando la carestía causada por la depreciación de la plata y la crisis del crédito aumentó la desigualdad a principios del siglo xx. No obstante, el régimen carecía de un programa de asistencia a los más necesitados pues la élite porfiriana tenía una visión contraria a la caridad y debido a su posición anticlerical, consideraban que no era necesario compartir parte de su riqueza para garantizarse un lugar en el reino de los cielos. Además, con la difusión de las ideas del darwinismo social a finales del siglo xix, se popularizó la idea de que los pobres tenían esa condición porque eran menos aptos, ratificando “lo estéril de brindar caridad a quienes la sociedad había etiquetado como indeseables” (López-Alonso, 2015: 25).

Por ello, un aspecto fundamental para estudiar la atención a los grupos más vulnerables en este periodo es observar qué concepto tenía la sociedad porfiriana sobre la pobreza y sus posibles tratamientos. En el libro *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, Leopoldo Zea expone el pensamiento de Gabino Barreda, Miguel S. Macedo y Manuel Ramos, tres de los principales intelectua-

les del pensamiento liberal porfiriano interesados en el orden social y el papel que debía desempeñar el Estado como regulador social. Para Barreda la propiedad privada era totalmente legítima y no podía ser violentada por el Estado de ninguna manera pues "sólo mirando la propiedad privada desde un punto de vista teológico era posible desaprobarla, considerándola como un obstáculo para alcanzar la vida eterna". Mucho menos debería alterar la propiedad con el objetivo de mejorar la posición de algunos miembros de la sociedad pues "¿qué sería del comercio, la industria agrícola y fabril, si los comerciantes, industriales y hacendados, se pusiesen a vender sus fincas y sus fábricas para votar por las ventanillas su capital, y que los recogiesen los primeros holgazanes que aceptasen a pasar por allí?" (Zea, 1968: 116). En su opinión, el rico podía hacer con su dinero lo que quisiera menos repartirlo porque si todos lo hicieran "se descoyuntaría la sociedad", y aunque tenía responsabilidades con la sociedad éstas eran solo morales y no se le podía forzar para que las cumpliera (Zea, 1968: 118-119). Lo mejor que podía hacer el Estado era reglamentar la propiedad, "humanizar a los ricos" y no transformarlos en pobres, pues ponerse a favor de los pobres era "tratar de provocar el desorden". Barreda añadía que, "la única posición que cabe adoptar es la de respetar el estado de cosas, absteniéndose de juzgar sobre dicha situación. La riqueza es un instrumento de progreso social, y ésta se halla en manos de un determinado grupo de individuos llamados ricos; hay que dejarla donde está; lo único que debe interesar a la sociedad es que dicha riqueza sirva al progreso social" (Zea, 1968: 118-119). Uno de los principales discípulos de Barreda fue Miguel S. Macedo, quien concebía a la sociedad como un rígido orden jerárquico donde cada individuo tenía un puesto determinado y las relaciones que establecían estaban determinadas por el lugar que ocupaban en la sociedad, de manera que "los hombres por su lugar en dicho orden [perteneían] a dos grandes campos: el de los superiores y el de los inferiores". Desde este esquema, a unos hombres correspondía dirigir y a otros obedecer, mostrando "abnegación de los superiores para

con los inferiores [y] respeto y veneración de los inferiores hacia los superiores" (Zea, 1968: 166-167). El rico tenía la capacidad de hacer el bien utilizando sus riquezas en beneficio de la humanidad, lo que le daba una superioridad no solo económica sino también moral, de esta manera la riqueza le daba la "tranquilidad de espíritu" necesaria para preocuparse por el bienestar de otros.

Por todo ello, "justo es que el pobre tenga hacia el rico, no solamente el deber de la gratitud que le obliga a devolver, cuando le sea posible, servicio por servicio, sino también el deber del respeto y, lo que es más, el deber de la veneración" (Zea, 1968: 169). En cuanto al papel del pobre dentro de la sociedad consideraba que "el proletariado [tenía] que existir siempre como base indispensable de toda población" pues a ellos correspondía el trabajo. En este sentido, la labor del rico era aprovechar el ocio del que podía gozar gracias a sus riquezas para pensar formas de "aliviar en lo posible la triste condición del pobre para que éste pueda cumplir mejor con su misión, la del trabajo". Cualquier otra forma de ayuda por parte del rico sería contraproducente, pues si el rico sacrificara su bienestar económico, en última instancia "sacrificaría el progreso de la humanidad" (Zea, 1968: 170). Otro miembro destacado de la corriente positivista en México era Manuel Ramos, quien también había sido un discípulo de Barreda interesado en la relación entre la sociología y la biología. Para Ramos la obligación de todo gobierno era lograr el bienestar de la sociedad basándose en las leyes de la ciencia sin tomar en cuenta sentimentalismo alguno, "porque no se gobierna para satisfacer las necesidades particulares de los individuos, sino que se gobierna para satisfacer las de la sociedad en general", es decir, se debían tomar decisiones con independencia de las necesidades particulares de los individuos. Influído por el darwinismo social en boga, Ramos afirmaba que todos los hombres tenían que luchar contra el medio ambiente, lo que agudizaba sus facultades, pero si se suprimían las causas que lo amenazaban, sus facultades se atrofiaban hasta destruirlas por completo. Leopoldo Zea, al reseñar el pensamiento de Ramos señalaba,

de aquí que sea perjudicial el que el Estado intervenga dando facilidades al individuo en su lucha contra el medio ambiente, porque esto lo debilita. Por el contrario, lo que se debe hacer es estimular dichas facultades defensivas para que no se atrofen [...] En la sociedad no deben sobrevivir sino las más fuertes física o intelectualmente. El Estado no tiene otra misión que la de estimular estas aptitudes y no atrofiarlas concediendo facilidades. Al gobierno no debe preocuparle el que perezcan o no los débiles, ya que ello a fin de cuentas redundaría en bien social, pues no aumentarían los menos aptos. Dar a los débiles medios de subsistencia que no le sean propios es dañar a la sociedad. (Zea, 1968: 175).

En opinión de Ramos, las medidas gubernamentales que pretendían remediar padecimientos de individuos incapaces solo generarían hombres ignorantes, perezosos y criminales, pues la sociedad no debía sostener "instituciones donde se proteja a los débiles". Pero no solo era culpable el gobierno, sino también todos aquellos que "por el placer de hacer el bien" despilfarraban dinero "sobre estos gérmenes [...] en esos asilos llamados de caridad" (Zea, 1968: 175-176).

Como se deja ver en la opinión de estos tres representantes del pensamiento liberal, la postura de esta corriente política era totalmente contraria a cualquier tipo de participación pública para aliviar de alguna forma la pobreza. Ante la pasividad del Estado, otros actores sociales comenzaron a organizarse para responder al desafío de la llamada "cuestión social", movilizando a los actores más disímboles entre los que se encontraba la iglesia católica.

#### **LA ENCÍCLICA *RERUM NOVARUM* (LEÓN XIII, 1891)**

A lo largo del siglo XIX se fue haciendo cada vez más evidente la incapacidad de los gobiernos liberales para hacer frente a los graves problemas sociales causados por el avance de la modernidad. En particular,

el deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores industriales se convirtió en una preocupación constante en el continente europeo, por lo que políticos, intelectuales, periodistas, líderes de diversa orientación y, en menor medida, empresarios, comenzaron a expresar su preocupación por el agravamiento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida de los obreros. Esta preocupación progresiva por las consecuencias de la industrialización y la urbanización comenzó a ser conocida como la “cuestión social”, la cual ponía el acento en problemas como la vivienda obrera, la atención médica, el aumento de salarios, la regulación de las condiciones de trabajo, la reglamentación de derechos laborales como los derechos de organización, huelga y manifestación y, sobre todo, una preocupación creciente por el ascenso del socialismo y el choque violento que este representaba, el cual amenazaba con destruir al conjunto de la sociedad.

La iglesia, como actor social de primer orden, también estaba preocupada por las consecuencias de la Revolución industrial sobre las masas de trabajadores y ante la pasividad del Estado liberal, expresó su propio diagnóstico y planteó su visión sobre los cambios necesarios para atajar la cuestión social. De esta manera, el 15 de mayo de 1891 el papa León XIII promulgó la Encíclica *Rerum Novarum* (traducido del latín como “De las cosas nuevas” o “De los cambios políticos”). La repercusión de este documento alrededor del mundo bien vale analizarlo a la luz de los cambios que introdujo no solo dentro de la iglesia, sino en la relación de esta con otros actores sociales, económicos y políticos. La Encíclica —carta dirigida por el Papa a todos los obispos y fieles católicos sobre cuestiones de fe o de costumbres— abordó por primera vez un conjunto de temáticas que los pontífices previos habían ignorado o considerado que no eran objeto de las preocupaciones de la iglesia. El tema fundamental que se aborda en el documento es el posicionamiento que debía asumir la iglesia católica ante el contexto de efervescencia social que había rodeado el avance de la movilización obrera en Europa en el último medio siglo.

Para el Vaticano, la agitación política que había surgido a raíz de la Revolución francesa pronto se había reflejado en el terreno colindante de la economía, impulsada por el avance de la Revolución industrial, el cambio en las relaciones entre patrones y obreros, el aumento de la pobreza y la concentración de la riqueza, así como la mejor organización de los trabajadores. Todo esto había dado como resultado que “un número sumamente reducido de opulentos y adinerados [haya] impuesto poco menos que el yugo de la esclavitud a una muchedumbre infinita de proletarios”. La situación de los obreros era un asunto que la iglesia había tratado solo incidentalmente, no porque no fuera de su incumbencia sino porque este era un asunto “difícil de tratar y no exento de peligros”. No obstante, ante la proliferación de “hombres turbulentos” que torcían la verdad para “incitar sediciosamente a las turbas”, la iglesia católica no podía quedar impasible. La desaparición de los gremios de artesanos había dejado un vacío que no fue ocupado ni por las instituciones públicas ni por las organizaciones de la iglesia, lo que entregó a los obreros a la inhumanidad y desenfrenada codicia de los empresarios.

Desde la perspectiva de la iglesia católica, era ley de naturaleza que al padre de familia correspondiera el sustento de su prole. No obstante, si una familia se encontraba “en una situación de extrema angustia y carente en absoluto de medios para salir de por sí de tal agobio, es justo que los poderes públicos la socorran con medios extraordinarios, porque cada familia es una parte de la sociedad”. Sin embargo, era preciso que los gobernantes se detuvieran allí pues “la naturaleza no tolera que se exceda de estos límites” ya que los hijos eran “una cierta ampliación de la persona paterna”, y por ello, dicha intervención debía ser limitada para no destruir la organización familiar. En la opinión del Papa, las ambiciosas propuestas realizadas por los reformadores sociales de aquel entonces no sólo apoyaban una mayor intervención de los poderes públicos, sino que atentaban contra la justicia natural, destruían la organización familiar y oprimían la libertad de los ciudadanos. El más pernicioso de estos grupos

reformadores eran los socialistas quienes al plantear la fantasía “de reducir a común la propiedad privada” atentaban contra los derechos naturales, perturbando las funciones del Estado y la tranquilidad colectiva.

El diagnóstico realizado por los socialistas también era erróneo en opinión de León XIII, pues suponían que de manera espontánea las clases sociales eran enemigas “como si la naturaleza hubiera dispuesto a los ricos y a los pobres para combatirse mutuamente en un perpetuo duelo”. Desde la perspectiva de la Encíclica esta interpretación era contraria a la verdad pues, así como en el cuerpo se ensamblaban de manera perfecta los distintos miembros, así la naturaleza había dispuesto que en la sociedad humana dichas clases concordaran en armonía y se ajustaran para lograr el equilibrio, de manera que ambas se necesitaran: “ni el capital puede subsistir sin el trabajo, ni el trabajo sin capital”. La solución a esta aparente disputa se encontraba en manos de la iglesia, pues ninguna institución mejor que ella podría proveer la justicia necesaria, haciendo que cada parte cumpliera con sus respectivos deberes. De esta manera, los trabajadores debían cumplir con lo acordado en sus contratos de trabajo, no dañar en modo alguno el capital, no ofender a los patronos, abstenerse de toda violencia al defender sus derechos y no promoverse sediciones ni peticiones inmoderadas. Por su parte, los patronos debían no considerar a los obreros como esclavos, respetar su dignidad como personas, no abusar de ellos “como de cosas de lucro”, permitirles tener un espacio para que velaran por el bien de sus almas, no imponerles más trabajo del que soportan sus fuerzas, su edad o su sexo y, en suma, “dar a cada uno lo que sea justo”.

Por si fuera poco, el pontífice máximo recordaba a los patronos que sus riquezas no los eximirían de ningún dolor ni les ayudarían para alcanzar la felicidad eterna, por el contrario, dichas riquezas serían un obstáculo si no habían sido adquiridas de manera justa y utilizadas de forma recta en beneficio de todos. Esta argumentación de evidentes raíces cristianas estaba en la base del razonamiento del

Papa León XIII: la sociedad moderna había cambiado aceleradamente en las últimas décadas alejando al hombre de su fe, por ello la solución planteada por el Papa era clara "si hay que curar a la sociedad humana, sólo podrá curarla el retorno a la vida y a las costumbres cristianas, ya que, cuando se trata de restaurar las sociedades decadentes, hay que hacerlas volver a sus principios". Aunque este retorno era prioritario para la recomposición de la sociedad moderna, la iglesia católica no podía quedarse cruzada de brazos ante los cambios sociales emergentes, en particular, era fundamental lograr que los "proletarios" —como eran denominados los trabajadores dentro del texto de la encíclica— salieran de su misérrimo estado, alejándolos de los vicios y moderando su ambición.

La tarea de socorrer a los pobres era de tal magnitud que no podía ser asumida en su totalidad por la iglesia, sino que requería de la participación del Estado el cual tenía la obligación de promover la prosperidad a través del orden y la buena administración, moderando las cargas públicas e impulsando la agricultura, la industria y el comercio, gracias a lo cual serían beneficiados todos los órdenes sociales, aliviando así la situación de los pobres. Si bien el Estado tenía como objetivo velar por el bien común, a menudo se obviaba que los trabajadores también formaban parte de la sociedad siendo tan ciudadanos como los ricos, por lo que los gobernantes debían velar por todas las clases sociales, de lo contrario la sociedad en su conjunto saldría perjudicada al perder el necesario trabajo de aquellos pues "es verdad incuestionable que la riqueza nacional proviene no de otra cosa que del trabajo de los obreros". En este sentido, el Estado podía beneficiar la condición de los trabajadores a través de la vigilancia de sus condiciones de trabajo, en particular, vigilando que la jornada de trabajo no se prolongará más horas de las que permitieran sus fuerzas, dedicando intervalos para el descanso dependiendo de la dureza del trabajo y de las circunstancias del lugar. Además, se debía considerar que lo que se le demandaba a un hombre adulto no se le podía exigir a una mujer o a un niño, pues en particular estos úl-

timos debían tener el suficiente desarrollo de su cuerpo e inteligencia antes de ingresar a laborar en tareas que podían dañarlos de manera irreversible. La regulación de la jornada laboral y de las condiciones de trabajo correspondían al Estado como garante del cumplimiento de los contratos realizados entre patrones y trabajadores, por lo que dichos contratos debían especificar todas las condiciones adecuadas para salvaguardar los derechos de los obreros. Además de las condiciones de trabajo, los contratos debían especificar la cuantía de los salarios que, aunque determinados por libre consentimiento, debían ser suficientes para alimentar “a un obrero frugal y morigerado”, de manera que éste no se viera obligado por la necesidad a contraer obligaciones más pesadas impuestas por el patrón.

La Encíclica señalaba que el Estado no podía obligar a ninguna de las partes involucradas en la firma de un contrato laboral, pues esto significaría violentar el derecho de propiedad el cual “no había sido dado por la ley, sino por la naturaleza, y, por tanto, la autoridad pública no puede abolirlo, sino solamente moderar su uso y compaginarlo con el bien común”. No obstante, se podían crear mecanismos que permitieran conciliar las diferencias entre el trabajo y el capital sin violentar la propiedad a través de entidades que acercaran las posiciones de patrones y obreros como las sociedades de socorros mutuos, los hospitales y los patronatos para el cuidado de niños y ancianos. En particular, la iglesia católica veía con buenos ojos el restablecimiento de organizaciones similares a los gremios de artesanos que en el pasado habían sido muy benéficas para sus miembros, las cuales deberían oponerse a las múltiples asociaciones que se habían conformado recientemente y que estaban dirigidas por “jefes ocultos” que tenían como único propósito la destrucción de la religión y del Estado. Ante esta situación, los obreros católicos debían organizarse y crear sus propias asociaciones con el doble objetivo de coordinar sus energías para resistir ante la injusticia y la opresión y, además, para defender su religión de los peligros provenientes de los estados liberales que por doquier habían afectado las propiedades

y privilegios eclesiásticos. Por su parte, los patrones debían promover estas formas de organización obrera dentro de sus propiedades, apartándolos de todo exceso, promoviendo la moderación y defendiendo “la armonía entre personas de distinta condición”.

La publicación de la Encíclica *Rerum Novarum* sólo dos años después de la fundación de la Segunda Internacional Comunista, es una muestra de la preocupación de la iglesia católica por el papel que debería desempeñar en el mundo cambiante de finales del siglo XIX, cuyas dos principales ideologías políticas —el liberalismo y el socialismo—, eran vistas por la jerarquía católica como “hermanas gemelas en el odio de la naturaleza y de Cristo”. En este sentido, la Encíclica pretendía servir de guía a los católicos europeos, al mismo tiempo que prevenía a los católicos americanos del peligro que corrían ante el fortalecimiento del socialismo.

## LA ENCÍCLICA Y EL CATOLICISMO SOCIAL EN MÉXICO

El contexto de recepción de la Encíclica en México era diferente al europeo. Si bien desde mediados del siglo XIX se organizaron mutualidades, hermandades y diversas asociaciones de ayuda, los trabajadores mexicanos de aquella época eran analfabetas en su mayor parte, lo que hizo más lenta la difusión de las ideas y su organización. No obstante, progresivamente se fueron acostumbrando a expresar sus demandas, de manera que se fue configurando una versión original de la llamada “cuestión social” en la que el liberalismo clásico, el reformismo francés y el pensamiento social católico se combinaron para crear una interpretación local (Suarez-Potts, 2012). Además, otro factor específico del caso mexicano es que el proceso de separación entre iglesia y Estado se encontraba mucho más avanzado que en otros países de fuerte presencia católica, pues desde 1861 el gobierno liberal había secularizado las instituciones eclesiásticas de asistencia y confiscado sus bienes. Este proceso de reforma había tenido como objetivo principal liberar al Estado mexicano de la

intervención del clero, y si aquél despojó de sus propiedades a éste fue porque “las utilizaba para intervenir en la política mexicana”, es decir, el proceso expropiatorio no había sido una medida de carácter económico sino político (Zea, 1968: 120). Otra especificidad del caso mexicano es que la Encíclica fue publicada cuando el movimiento socialista europeo ya había mostrado su fuerza y capacidad de movilización a la que la iglesia trataba de hacer contrapeso, mientras que en México la Encíclica llegó a despertar la conciencia de los católicos a la luz de la cuestión social mientras aún no existía en el país un movimiento socialista similar al europeo.

La respuesta concreta de la iglesia católica a la cuestión social fue el catolicismo social —conocido después como doctrina social de la iglesia—, el cual pretendía “trazar una tercera vía en la organización de la sociedad, que al margen del liberalismo o del socialismo se pudiera sustentar en una doctrina católica” (Ceballos, 1992: 231) y estaba guiado por principios de doctrina como la dignidad individual, la búsqueda del bien común y la necesidad de la solidaridad. Según Manuel Ceballos, fueron tres las circunstancias que permitieron el crecimiento del catolicismo social en México:

la persistente inquietud de jóvenes y viejos mexicanos por el futuro político del país; la inopinada y lenta aparición de los costos sociales del régimen, desatendida y despreciada por muchos de sus hombres, y la presencia de múltiples ejemplos de sus correligionarios católicos europeos (Ceballos Ramírez, 1991: 54).

La posición ideológica del catolicismo social en México se definió por oposición al “liberalismo masón” representado por la generación de la Guerra de Reforma —incluido Porfirio Díaz— y, en mucho menor medida, en contra del incipiente movimiento socialista y anarquista. A principios del siglo xx, el catolicismo social dio paso a dos corrientes bien diferenciadas: el catolicismo político —que alcanzó su punto máximo con la fundación del Partido Católico Nacio-

nal en 1911— y el nacionalismo católico —el cual impulsó la “guerra cristera”— y, a su vez, ambas corrientes alimentaron la creación de la Unión Nacional Sinarquista y la fundación del Partido Acción Nacional.

La publicación de la Encíclica fue cubierta de manera puntual por la prensa capitalina, en particular por los periódicos católicos *El Tiempo* y *La Voz de México*, los cuales dedicaron diversos artículos al análisis de su contenido. Por su parte, la prensa liberal centró sus críticas a la Encíclica en que el Papa había subordinado la cuestión social a la religión, proponía un socialismo de Estado, no aportaba nada nuevo y simpatizaba con los socialistas, lo cual, obviamente, encendió la polémica con los diarios católicos (Ceballos, 1992: 239). A raíz de la publicación de la *Rerum Novarum*, la iglesia católica mexicana se pronunció de una forma mucho más decidida a favor de la justicia social y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores, sobrepasando por mucho a la respuesta del régimen liberal porfiriano. Como señala Manuel Ceballos, “si bien el texto de León XIII no dejaba de ser un texto moderado y conservador” y, por lo tanto, opuesto al liberalismo y al socialismo, su valor principal radicó en haber movilizó a muchos católicos hacia la “cuestión social” (Ceballos, 1992: 226). De esta manera, no extraña que pocos años después de la publicación de la encíclica, los católicos mexicanos comenzaron a organizar diversas actividades que tenían como objetivo la discusión de la cuestión social en México. Así, en 1895 se fundó la asociación Obreros Católicos de Guadalajara; en 1902, se creó el Círculo de Estudios Sociales León XIII y se realizó el Congreso Nacional Católico de Guadalajara —en el que se propusieron iniciativas como la creación de cajas de ahorro para los trabajadores agrícolas y la distribución de diezmos en las escuelas parroquiales—; en 1903, se realizó el Primer Congreso Católico en Puebla; en 1904, se celebró el Primer Congreso Agrícola de Tulancingo y el Segundo Congreso Católico, en Morelia—en donde se propuso desarrollar círculos obreros, crear bolsas de trabajo y promover la vacunación—; en 1905, se llevó a cabo el

Segundo Congreso Agrícola de Tulancingo y se fundó la asociación de Operarios Guadalupanos —organización obrera también con sede en Tulancingo—; en 1906, el Tercer Congreso Católico de Guadalajara<sup>1</sup> —en el cual se planteó la obligación patronal de dar un mejor trato al obrero, concederle el descanso dominical y pagarle el salario más justo— y el Congreso Agrícola Mexicano en Zamora, Michoacán; en 1908, la Primer Semana Social en Puebla y se fundó la Unión Católica Obrera; en 1909, se celebró el Cuarto Congreso Católico en Oaxaca —en donde se propuso instituir la jornada máxima de trabajo en siete, ocho o nueve horas, según el sexo y la edad del trabajador, además de discutir medidas para la prevención de accidentes de trabajo y sobre el derecho de huelga—, así como la Segunda Semana Social en León, Guanajuato y se fundó en la Ciudad de México el Círculo Católico Nacional, el cual tenía como objetivo “preparar los católicos en la necesaria actuación política”; y en 1910, se creó la Fundación de Cajas de Ahorro Rurales y se celebró la Tercer Semana Social en la Ciudad de México.

Todas estas organizaciones y actividades si bien fueron impulsadas por autoridades eclesíásticas de distinto rango, contaron con la participación entusiasta de una enorme cantidad de seglares entre los que se encontraban periodistas —Victoriano Agüeros, Trinidad Sánchez Santos y José López Portillo y Rojas— y profesionistas —Refugio Galindo, Carlos A. Salas López, Tomás Iglesias, Salvador Moreno Arriaga, Miguel Palomar y Vizcarra o Rafael Linares—, así como multitud de rancheros, hacendados y pequeños propietarios, los cuales tuvieron un papel protagónico en los congresos agrícolas de Tulancingo.

— 1. Durante esta reunión, el laico Nicolás Leaño señaló: “México está al borde de una revolución sangrienta [...] Quien ha tenido la oportunidad de conocer a los infelices trabajadores, se da cuenta de la responsabilidad de los patronos en la revolución que viene”, citado en Meyer, 2013.

## LOS CONGRESOS AGRÍCOLAS DE TULANCINGO

El 8 de noviembre de 1903, un grupo de agricultores de la Diócesis de Tulancingo<sup>2</sup> se reunió a convocatoria del obispo José Mora y del Río<sup>3</sup> con el objetivo de discutir iniciativas tendientes a mejorar la condición de los trabajadores agrícolas de la región. Después de plantear distintas propuestas, se decidió convocar un congreso que reuniera a los principales hacendados y rancheros de la comarca, el cual debería llevarse a cabo el año siguiente bajo el nombre de Primer Congreso Agrícola de Tulancingo.<sup>4</sup> El 9 de septiembre de 1904, se inauguró el Primer Congreso con la nutrida asistencia de agricultores de la comarca, además de representantes del arzobispado de Puebla, el obispado de Zamora, el Consejo Superior de Salubridad de México, así como una Comisión de la Sociedad Agrícola Mexicana integrada por cinco expertos. Acudieron también representantes de diversos

— 2. La Diócesis de Tulancingo fue erigida el 26 de enero de 1863 por bula del papa Pío IX. El territorio original de la diócesis fue resultado del desmembramiento de una parte de la Arquidiócesis de México, comprendiendo parte de los estados de Hidalgo, Puebla y Veracruz. Al momento de su fundación reunía 427 000 feligreses y a inicios del siglo XX, alrededor de 800 000. El primer obispo al frente de la Diócesis fue Juan Bautista Ormachea y Ernaiz, famoso por haber formado parte de la Regencia del Segundo Imperio junto con Juan Nepomuceno Almonte y Mariano Salas, triunvirato que gobernó México hasta la llegada de Maximiliano de Habsburgo en 1864.

— 3. José Mora y del Río nació en Pajacuarán, Michoacán, en 1854. Estudió en el seminario de Zamora y luego en el Pontificio Colegio Pío Latino Americano de Roma donde obtuvo su doctorado en Teología. En 1893 fue nombrado obispo de Tehuantepec, en 1901 fue trasladado a la Diócesis de Tulancingo —en cuyo seminario fundó la cátedra de “Sociología católica”— y en 1907 fue designado obispo de León. Al año siguiente, fue nombrado arzobispo de la Arquidiócesis de México, cargo que ocupó hasta su muerte ocurrida en San Antonio, Texas, en 1928. Mora fue nombrado quinto obispo de Tulancingo por bula del papa León XIII, mismo que en 1891 dio a conocer la polémica Encíclica *Rerum novarum* (Acerca de las nuevas cosas).

— 4. Gracias al patrocinio de la Sociedad Agrícola Mexicana, en noviembre de 1904 fue publicada la memoria del Primer Congreso Agrícola, sin embargo, no se ha podido localizar un ejemplar de esta primera reunión. No obstante, la estructura temática del Primer Congreso fue conservada en el Segundo y son frecuentes las referencias a esta primera reunión en la memoria del Segundo Congreso.

diarios de la capital como *El Tiempo*, *El País*, *El Progreso*, así como periodistas de San Luis Potosí y Puebla, los cuales dieron amplia cobertura a las actividades y discusiones del congreso. Entre los asistentes se encontraban hacendados y rancheros de la región, miembros de la oligarquía local ligados tanto a actividades agrícolas como industriales, así como un buen número de sacerdotes del obispado. El discurso de clausura del Primer Congreso Agrícola fue pronunciado por Trinidad Sánchez Santos, amigo cercano del obispo Mora y reconocido periodista y escritor quien en 1899 había fundado el periódico católico *El País*, el cual dio una amplia cobertura a las actividades del congreso (Sánchez Santos, 2010: 46-58). Trinidad Sánchez señalaba que los únicos mecanismos para multiplicar la producción eran civilizar al trabajador y enriquecer la tierra, este último objetivo era relativamente sencillo a través de sistemas de riego y abonos, pero lograr el primero era mucho más difícil. La ignorancia, la ebriedad y la ociosidad habían resultado obstáculos insalvables en la tarea de civilizar a los peones, lo cual había generado condiciones de vida inferiores a las que se habían vivido en el México precolombino o en las sociedades esclavistas de la antigüedad. La degradación de los peones los había llevado a una condición inhumana que debía ser corregida pues se reproducía sin cesar,

¿quién piensa en el colegio, ni educación, ni en la caricia al menor para aquella carne de viruela, para aquellos mastines que hablan, para aquella recua de la choza? Si escapan del tubérculo, apenas llegan a la edad de las pasiones se fugan para inaugurar, lejos de ahí, la misma vida que aprendieron de sus padres. ¿Es esto *familia*?

Para Trinidad Sánchez, el mecanismo civilizatorio estaba claro: reformar moralmente las familias de los peones, mejorar su condición económica y, solo entonces, introducir la luz de la enseñanza que los arrancaría de su ignorancia: "en el mundo no hubo *escuela*

antes de que hubiese *hogar* [...] entre los jornaleros no existe la familia, lo primero que debemos hacer es crearla, para que de ella surja el hogar, y del hogar surja la escuela". Por otra parte, al hacer la reseña de los acuerdos alcanzados en las deliberaciones del primer congreso, nuestro orador ponía el dedo en la llaga señalando la verdadera causa de la miseria campesina,

"La sección no pide sino treinta y siete centavos de salario. Esto es insuficiente, es injusto, es contrario a los intereses del trabajador y del dueño. Mientras el jornalero no coma carne, mientras no pueda mantener a sus hijos hasta terminar la época escolar, mientras no tenga otras necesidades que el sucio harapo que medio lo cubre, mientras sea un esclavo legal, vendido en doscientos pesos de préstamo, ni será hombre civilizado, ni tendremos agricultura". Algunos hacendados afirman que 'no es posible' pagar mayor salario. Esto no es verdad".

En las semanas posteriores a la realización del Primer Congreso se extendió una animada polémica entre los diarios liberales y los diarios católicos de la capital de la República sobre la idoneidad de este mecanismo y las motivaciones que lo guiaban. Si bien existía cierto consenso sobre su utilidad y confiaban en la buena voluntad de los organizadores, algunos periódicos negaban su capacidad técnica, asumiendo que en su totalidad eran clérigos carentes de todo conocimiento práctico. Por el contrario, los diarios católicos señalaban que el congreso desmentía la idea difundida por los liberales de que el clero no se preocupaba por el bien del pueblo ni fomentaba las obras útiles para el progreso del país, con el argumento de que "los padres no entienden más que de teología y de decir misa y que son ignorantes en las ciencias" (*El Tiempo*, 14 de septiembre de 1904).

Por su parte, la *Semana Mercantil* hizo énfasis en que las buenas intenciones de los congresistas serían inútiles en un asunto tan delicado como la determinación de los salarios de los peones, pues

el valor de los jornales no se determina, dentro de los cánones de una economía sana, por acuerdos mutuos, por compromisos o voluntad de los productores en tal o cual industria, sino por las inviolables leyes de la oferta y la demanda en relación con el producto o el consumo. Es evidente que [...] un hacendado puede fijar tarifas a sus mercancías y valor a sus salarios consultando únicamente su voluntad y sus cajas fuertes pero esta conducta se llamará [altruista], filantrópica, caritativa, de cualquier modo, menos económica.

Coincidiendo con la opinión de la mayor parte de los asistentes, la *Semana Mercantil* agregaba que si se quería aumentar de manera sostenida los salarios de los peones la única opción era modificar de raíz “sus condiciones morales y sociales” a través de la educación, tarea “de muchos años, de generaciones tal vez” (Semana Mercantil, 26 de septiembre de 1904).

Concluido el Primer Congreso, la comisión permanente se reunió el 30 de junio de 1905 lanzando la convocatoria del Segundo Congreso Agrícola a realizarse entre el 4 y el 8 de septiembre de 1905. La presidencia de la mesa directiva del segundo congreso fue ocupada por el doctor Refugio Galindo y la vicepresidencia por el notario Agustín Desentis, ambos miembros de la “clase media”<sup>5</sup> local, mientras que el obispo Mora y del Río fungió como presidente honorario. El Congreso se desarrolló en largas jornadas con sesiones matutinas y vespertinas que en ocasiones se prolongaron hasta altas horas de la noche. El obispo Mora y del Río, como principal organizador e inspirador del Congreso, fue el encargado de pronunciar las palabras de bienvenida. Durante su alocución describió los principales males que enfrentaban los trabajadores agrícolas de la región, los cuales no eran solo de orden económico sino también moral, por lo que urgió

— 5. En opinión del diario católico *El Tiempo*, la clase media “formaba el partido de la paz, el orden y el trabajo; la constituían agricultores, pequeños negociantes, a veces grandes industriales, empleados públicos y profesionistas” (González, 1985: 27).

a los asistentes a impulsar la regeneración de los peones, pues ésta también les era benéfica ya que “mejorando las costumbres de los sirvientes resultaría un positivo beneficio también para los amos”. En este sentido, el Congreso serviría no solo para identificar los principales problemas que enfrentaban los trabajadores agrícolas de la región, sino también para presentar las experiencias exitosas aplicadas por los patrones de la región. Apenas concluida la ceremonia de apertura, se enviaron telegramas al presidente Díaz, a los gobernadores de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Veracruz, así como a los arzobispos de México y Puebla para informarles de los objetivos que perseguía la reunión y para agradecerles su buena disposición.

Los problemas tratados, tanto en el Congreso de 1904, como en el de 1905 difirieron muy poco, y durante el Segundo se dio seguimiento a los problemas planteados en el Primero. Si bien el objetivo principal de ambos congresos era analizar las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y proponer medidas que mejoraran su bienestar, también se presentaron algunas ponencias que tenían como objetivo el impulso a la producción agrícola — proyectos de irrigación a través de la construcción de bordos, la explotación maderera o el fomento de la producción de seda en la región, por ejemplo. Para su adecuado análisis y discusión, las ponencias presentadas al Primer Congreso fueron divididas en cinco secciones: 1. Medios para reprimir la embriaguez entre los campesinos; 2. Combatir el concubinato entre los peones; 3. Protección a la niñez; 4. La miseria de los peones; y 5. Asuntos económicos y técnicos. Esta misma distribución se conservó en el segundo congreso realizado al año siguiente. Las mesas de trabajo de cada sección operaron de forma similar: primero se presentaban las ponencias inscritas —previamente distribuidas en cada sección—, luego se discutía su pertinencia e idoneidad y al final de las sesiones se hacían recomendaciones y propuestas consensuadas tomando como base las ponencias presentadas. A continuación, se desarrollan algunos de los temas estudiados en ambos congresos, los cuales ilustran la manera en que

se concebía la pobreza en aquella época y el tipo de medidas que se proponían para reducirla.<sup>6</sup>

### **1. Medios para reprimir la embriaguez**

Un asunto que preocupaba a todos los asistentes —y en particular al obispo Mora—, era el efecto nocivo que tenía el consumo excesivo de alcohol sobre el conjunto de los trabajadores agrícolas. La embriaguez debía ser combatida porque era una plaga social que generaba violencia y aumentaba la criminalidad, pues la mayor parte de los delitos de sangre tenían como causa determinante el abuso del alcohol. Entre los trabajadores agrícolas, el problema era particularmente agudo debido a causas culturales, sociales y económicas. El consumo del pulque en la región estaba tan difundido debido a que era común que los hombres se familiarizaran con su consumo desde la infancia, las autoridades toleraban su venta dentro de las haciendas y no existían sanciones adecuadas dentro de las leyes, al grado que se consideraba la embriaguez como un atenuante de responsabilidad criminal en lugar de ser un agravante. Las consecuencias en el abuso del consumo de alcohol eran muy graves para los peones pues desatendían sus obligaciones laborales, los obligaba a pedir préstamos de habilitación, los hacía descuidar a sus familias y generaba violencia dentro del seno familiar que en ocasiones terminaba en lesiones y homicidios. Como parte del pensamiento de la época el cual responsabilizaba al individuo de patologías como el alcoholismo, se creía que reformándolo se eliminaría el problema social; por ello no sorprende que la principal propuesta de los asistentes al congreso fuera la reforma del marco legal, castigando de forma más severa a los que caían en la embriaguez.

### **2. Combate al concubinato**

Tal vez sorprenda que en un congreso convocado para tratar los prin-

— 6. La descripción de las discusiones realizadas en cada mesa fue tomada de Diócesis de Tulancingo, 1905.

cipales medios para reducir la miseria de los trabajadores agrícolas de la región se haya incluido una mesa sobre un problema en apariencia más relacionado con el orden espiritual o con la moral individual; no obstante, en opinión de los asistentes, el concubinato tenía implicaciones que iban más allá de la moral o el acatamiento de preceptos religiosos, pues al modificar la forma en que se estructuraba la familia, y al ser esta la base del cuerpo social, el amancebamiento relajaba el compromiso moral o legal que tenía el peón con respecto al cuidado y provisión de su familia. Aunque evidentemente detrás de este rechazo había un juicio moral o religioso, las argumentaciones que presentaban las ponencias eran de carácter social y económico. Así, por ejemplo, se decía que era un “hecho demostrado por la estadística” que el concubinato generaba una mayor tasa de mortalidad infantil que el matrimonio. Para solucionar este problema se propuso fortalecer la instrucción religiosa de niños y adultos; aumentar las misiones a las fincas y rancherías de la región para identificar a aquellos que habían caído en estas prácticas; facilitar el matrimonio entre los peones promoviendo que los patrones sufragaran los gastos necesarios; procurar que los peones registraran su matrimonio en los juzgados civiles; y, por último, invitar a los propietarios de la región a que no contrataran peones amancebados.

### **3. Protección a la niñez**

Las ponencias discutidas en esta sección fueron muy diversas y según la opinión de los organizadores, los estudios presentados en la misma “acaso [fueran] los más importantes y trascendentales del Congreso”, mismos que giraron en torno a la educación básica y la salud infantil. En el ámbito educativo, un problema generalizado en la región era la baja asistencia a la escuela en las haciendas que contaban con ellas. En opinión de algunos participantes al congreso, la causa principal del ausentismo escolar era la gratuidad misma de la enseñanza, pues los padres no la valoraban porque ellos mismos eran analfabetas que nunca habían sentido la necesidad de educar-

se. Las soluciones propuestas a este problema revelan dos caminos distintos para resolverlo. Por un lado estaba la solución punitiva o de mercado que promovía que los padres contribuyeran a sostener los costos necesarios para la instrucción de sus hijos pues “todo aquello que cuesta algún trabajo ó sacrificio, se ama, y lo que nada cuesta se aprecia menos o no se aprecia” —de nueva cuenta, una causa de orden individual para explicar un problema de carácter social—; incluso se planteó una contribución por familia de 12 centavos diarios que a los asistentes les pareció razonable y hasta ridícula, sin considerar que representaba más de una cuarta parte del jornal del común de los peones. La solución alternativa al problema del ausentismo atendía a la causa de fondo que hacía que los peones no valoraran la educación de sus hijos: su propio analfabetismo. En una breve ponencia, el notario Agustín Desentis señalaba que el deseo de conocer era innato a todo ser humano y siendo la ignorancia el factor principal que generaba malas costumbres, el Congreso debía combatirla por todos sus medios. La propuesta que hacía este ponente era sencilla: repartir hojas ilustradas con “viñeta, figura o estampa” en las cuales se relatara alguna pequeña historia o se diera algún consejo sobre higiene o agricultura, las cuales se darían a los niños en las escuelas y a los padres los días de raya. En opinión de su autor, las hojas ilustradas coleccionables despertarían “la curiosidad de averiguar lo que dice la hoja”, despertando en los peones el deseo de aprender, así como “la necesidad de que sus hijos se eduquen, para que no tengan más adelante que valerse de gente extraña para satisfacer la curiosidad que les despierten las hojas”.

Por el contrario, Juan N. Gonzalez, dueño de la hacienda de Chimalpa del municipio de Apan, Hidalgo, consideraba que la actual generación de peones era incorregible debido a sus costumbres y vicios enraizados, por lo que lo más sensato era concentrarse en las futuras generaciones, en particular, en la educación y orientación de las niñas pues ellas serían la semilla que fructificaría en familias renovadas en el futuro. Para lograr este objetivo, se tendría que

quitarlas del lado de sus padres desde que tengan uso de razón, para evitar que se contagien de las mismas costumbres [...] que se pongan primero en la escuela para que reciban la instrucción indispensable, a fin de formar su corazón según las reglas de la moral cristiana [y] que a determinada edad se les ponga en casas particulares, donde pueda seguirseles fomentando esa moral y aprendan sus quehaceres domésticos.

Además de acostumbrarse a “hablar lenguaje razonable” y a estar siempre aseadas. Según este ponente, siguiendo estas recomendaciones se lograría que las mujeres fueran un freno para sus maridos, procurarían seguir con sus hijos las mismas reglas y les inculcarían el “santo temor de Dios”. Aunque las medidas propuestas por este ponente puedan parecer hoy día descabelladas —y seguramente también lo fueron para los asistentes al Congreso pues no fueron recogidas en las resoluciones finales—, es interesante observar que se asemejan al sistema de residential schools que a finales del siglo XIX se puso en marcha en Canadá. Este sistema tenía como propósito alejar a los niños indígenas de la influencia de su propia cultura y assimilarlos a la cultura canadiense dominante “para matar al indio en el niño”. Dichas escuelas, patrocinadas por el gobierno canadiense pero administradas por iglesias cristianas, atendieron a más de 150 000 niños indígenas durante más de un siglo y han sido señaladas de haber causado todo tipo de daños a las comunidades que supuestamente atendían —maltrato infantil, violaciones, desórdenes mentales. Un efecto aún más profundo fue que los niños indígenas “atendidos” por estas escuelas perdieron su identidad colectiva al perder su lengua nativa y ser removidos de su lugar de origen, lo que ha agudizado problemas como el alcoholismo y el desempleo.

Por su parte, los problemas relacionados con la salud infantil se discutieron en torno a la ponencia presentada por el doctor Nicolás Ramírez, representante del Consejo Superior de Salubridad de México. Entre las razones esgrimidas para poder explicar las altas tasas de

mortalidad infantil, el ponente destacaba la embriaguez e ignorancia de los progenitores, así como las “uniones ilegítimas” que hacían que los padres trataran a sus hijos “como un estorbo”, facilitando su abandono. Es decir, la mortalidad infantil era resultado exclusivo de comportamientos atribuibles a los padres de manera individual y no un problema social resultado de una determinada estructura económica. Acorde con esta perspectiva, el doctor Ramírez propuso la publicación de una hoja instructiva dirigida a los peones y sus esposas, “acerca de los cuidados que necesita el niño desde su nacimiento hasta su completo desarrollo”. Como la mayoría de los peones eran analfabetos, la hoja instructiva en realidad estaba dirigida a los maestros rurales de las haciendas, quienes debían dar “conferencias a las que fuera obligatoria la asistencia [...] sobre todo, para las mujeres”. Por iniciativa del doctor Ramírez, la cartilla instructiva fue enviada al doctor Eduardo Liceaga, presidente del Consejo Superior de Salubridad, quien la aprobó poco después.<sup>7</sup> A finales de 1904, gracias al apoyo del gobernador del estado de Hidalgo, la cartilla fue publicada y repartida en las escuelas de los ranchos y haciendas de la región con la recomendación de que fuera comentada con los padres de familia y que los alumnos las copiaran y las llevaran a casa.

Otro problema que se esgrimió para explicar la mortalidad infantil fue la insalubridad de las viviendas de los peones, en particular, la mala ventilación que aumentaba las enfermedades respiratorias, la deficiente distribución de agua potable y la falta de desagüe y saneamiento pues en la mayor parte de las haciendas “las inmundicias y las aguas sucias ó son recibidas en las llamadas fosas fijas, o quedan depositadas en la superficie de la tierra, y en uno y otro caso, estas circunstancias son causa de que el suelo se vaya infestando cada vez más”. En cuanto al abastecimiento adecuado de agua se propuso su

— 7. El doctor Liceaga al comparecer ante la Cámara de Diputados declaró que “es sorprendente la cifra, que alcanza la mortalidad entre los niños en el campo. Algunas de las causas que señala el Congreso Agrícola de Tulancingo, o por mejor decir, todas ellas, pueden hacerse desaparecer, con la cooperación de las autoridades y de los propietarios de fincas rústicas”. *Diario Oficial*, 3 de octubre de 1904: 4.

purificación a través de filtros de arena y, sobre todo, la perforación de pozos artesianos, pues éstos garantizaban agua abundante y pura, tanto para consumo humano como animal. Por su parte, la solución propuesta para el problema de saneamiento era dirigir los desagües a alguna corriente de agua que pasara cerca de la finca y en los casos que no hubiera dichas corrientes, utilizar sistemas de depuración por medio de "lechos bacterianos" a través de fosas sépticas. Además, se propuso alejar los estercoleros utilizados para la elaboración de abonos; desaparecer los depósitos de aguas estancadas; en la medida de lo posible, eliminar los jagüeyes utilizados como abrevaderos del ganado o al menos alejarlos de las zonas habitadas; así como desecar pantanos y hondonadas, nivelando el piso para que no volvieran a formarse. Con estas medidas, se esperaba reducir la incidencia de enfermedades como el tifo y el paludismo que eran endémicas en ciertas temporadas del año, además se sugirió que cada hacienda construyera una pequeña habitación destinada al aislamiento de enfermos contagiosos, bien ventilada y con piso de revestimiento impermeables para que pudiera desinfectarse fácilmente, lo cual permitiría erradicar poco a poco este tipo de enfermedades.

#### **4. La miseria de los peones**

Las ponencias presentadas en esta sección abordaban propuestas para mejorar la calidad de vida de los trabajadores agrícolas de la región, en particular, en lo relativo a reglamentos de trabajo, días de descanso, préstamos de habilitación, cajas de ahorro y otros medios para estimular la sana convivencia dentro de las haciendas. La reglamentación del trabajo fue un asunto ampliamente discutido en ambos congresos, pues a los organizadores les preocupaba identificar las mejores prácticas desarrolladas en la región para estimular la iniciativa de sus peones. Por ello, se invitaba a que todos los patrones formaran un reglamento interno por escrito al cual se someterían todos los dependientes, tanto superiores como inferiores. Esta medida sería de gran ayuda para eliminar la arbitrariedad y la injusticia

tan frecuente en el trato que daban los capataces a los peones. El comportamiento de los capataces era fundamental para orientar el de los peones pues éstos tomaban a aquéllos como modelo, por esto “si el mayordomo o capataz es perezoso, toda una cuadrilla adolece de este mal”. Por esta razón, los patrones debían permanecer vigilantes de los mandos medios pues, como señaló el doctor Galindo, no se podía culpar al peón pues “él va por el camino que se le indica. Culpémonos á nosotros mismos, porque no ponemos los medios de modificarlo. La dirección está en el propietario, éste es, pues, el único responsable”.

En su ponencia el notario Agustín Desentis iba más allá al señalar que el capataz debía no solo ser ejemplo de trabajo sino también de moralidad pública y privada, por este motivo tenía derecho a recibir un salario sensiblemente mayor al de los peones. En su opinión, aumentar los salarios de los peones sin antes reformarlos moralmente sería perjudicial pues acostumbrados a la holgazanería, se les haría un mal ya que dilapidarían el sueldo trabajando los días indispensables para su sostenimiento, dedicándose a la holganza el resto de la semana. Si bien cambiar las costumbres sería un proceso lento, lo mejor que podía hacerse era poner el ejemplo. Otro de los medios propuestos por Desentis para disminuir la miseria de los peones era proporcionarles una pequeña parcela o pegujar. Señalaba que a pesar de que esta parcela se les proporcionaba de manera gratuita, o tal vez por ello, solían ser desatendidas por los peones y eran pocos los que podían sacar algún provecho de ellas. Para tratar de remediar esta situación, propuso que los patrones prestaran sus yuntas a los peones una vez a la semana, además de demandar la completa eliminación de la renta de los pegujares en aquellas haciendas que aún las cobraban pues estaba probado que podía lograrse “más bien con buena voluntad e inteligencia, que con dinero”. El peón bien tratado no solamente no abandonaría a su patrón, sino que además en caso de migrar “serviría de anuncio de las ventajas que se tienen” en la hacienda en la que laboraba. La preocupación por retener a los peones

dentro de las haciendas es una constante en muchas de las ponencias de esta sección, lo que lleva a pensar que había una fuerte movilidad laboral en la región o que existía la oportunidad de encontrar empleo en otras actividades. Tal vez un factor que agudizó la escasez de mano de obra fue la construcción de la hidroeléctrica de Necaxa propiedad de la empresa anglocanadiense *Mexican Light and Power Company* ubicada a 50 kilómetros de Tulancingo, la cual había iniciado su construcción en 1902 y sería inaugurada precisamente en 1905. Los salarios que se pagaban en las obras de construcción —entre 62 y 75 centavos por jornada de trabajo— eran sensiblemente mayores al promedio de los ofrecidos en las labores agrícolas, lo cual seguramente estimuló cierta movilidad laboral en la región, generando escasez de mano de obra y obligando a las haciendas a reforzar los medios para retener a sus trabajadores.

Uno de estos mecanismos utilizados por las haciendas eran los préstamos que hacían a sus peones para cubrir gastos extraordinarios generalmente relacionados con motivos religiosos —casamientos, bautizos, defunciones, Semana Santa—, los cuales eran comúnmente conocidos como préstamos de habilitación. El abogado y periodista Trinidad Herrera ya había puesto el acento en este problema en el Primer Congreso Agrícola señalando que,

No necesito exponer aquí la tendencia de los peones a pedir cantidades de dinero que (lo saben perfectamente) no pueden pagar, y sabemos también que muchos propietarios facilitan esos préstamos a sabiendas de que no le serán reembolsados. Y es curioso advertir el fenómeno que con este motivo, se presenta a nuestra observación: el patrón presta a sus peones un dinero incobrable, creyendo que de esta manera asegura su permanencia en la finca; a su vez, el peón, no se preocupa de contraer obligaciones imposibles de cubrir, porque como gana tan poco y no le dejan ir a otra parte donde ganaría más, cree que su patrón acreedor, queda pagado con su trabajo vitalicio,

trabajo tanto más malo, cuanto mas adeudado está el peón (Diócesis de Tulancingo, 1905: 128).

Como puede concluirse, los préstamos de habilitación terminaban siendo igualmente nocivos, tanto para el peón, como para el patrón, por lo que era indispensable encontrar la forma de auxiliar a los peones sin “endrogarlos”.

El doctor Galindo, quien presidía la mesa directiva del Congreso, estaba convencido del carácter nocivo que los préstamos tenían sobre la productividad agrícola, pero previendo la dificultad para convencer a los hacendados decidió llevar a cabo un ejercicio estadístico para recopilar datos que apoyaran sus propuestas.<sup>8</sup> Para ello elaboró un cuestionario que envió a los propietarios de la región recibiendo respuesta de 45 de ellos, de los cuales 31 afirmaban que daban préstamos de habilitación, 10 que no los otorgaban y cuatro que no era aplicable el cuestionario dentro de su propiedad. Las preguntas incluidas en el cuestionario eran las siguientes:

- 1º. En este rumbo ..... costumbre de dar habilitación de..... pesos a los peones en Semana Santa y en .....
- 2º. ¿Se sirven los peones del dinero y efectos recibidos como habilitación para más embriagarse los días siguientes?
- 3º. ¿Luego de recibir la habilitación pasan uno o más días en la ociosidad?
- 4º. ¿Estos préstamos les estimulan a ser más trabajadores?
- 5º. ¿Los peones más adeudados con sus amos, son los mejores o los peores? ¿o no hay diferencia?

— 8. Una de las pocas referencias al Segundo Congreso Agrícola apareció en Katz, 1976, en donde presenta el ejercicio estadístico elaborado por el doctor Galindo. En opinión de Katz, “a algunos congresistas los animaban deseos filantrópicos. Otros querían modernizar la situación en el campo y establecer una agricultura capitalista productiva. Todos querían estabilizar la situación en el campo para prevenir disturbios o aun una revolución campesina”.

- 6º. ¿Los peones endrogados acusan a sus amos de dolo en sus cuentas, lo que ellos llaman hacerles cargadilla?
- 7º. ¿Se consideran los peones muy endrogados, medio vendidos con sus amos? (Diócesis de Tulancingo, 1905: 131-132).

Las modalidades en las que se otorgaban los préstamos eran diversas y dependían del tipo de relación laboral existente entre el hacendado y el peón: anticipos de dinero o mercancías que debían pagar en tiempo de cosechas con el producto de sus pegujares, de tierras de comunidad o de parcelas en arrendamiento; préstamos que se les daba al momento de su contratación en calidad de “enganche”; y en lugares aislados, préstamos a cambio de servicios personales o jornadas de trabajo.

Para analizar los resultados, el doctor Galindo clasificó las 41 respuestas positivas en tres grupos: las propiedades donde se hacían préstamos por 10 pesos o más, las propiedades donde los préstamos eran menores a 10 esa cantidad y aquellas en las que no se hacían préstamos de habilitación. Siguiendo esta clasificación, elaboró cuadros estadísticos para cada categoría encontrando que 22 haciendas otorgaban préstamos superiores a 10 pesos, nueve otorgaban préstamos menores a 10 esa cantidad y 10 haciendas no otorgaban préstamos de habilitación a sus peones. Dentro de la primera categoría había una enorme diversidad pues el rango de préstamos iba desde los 10 pesos hasta los 100, además en algunas no solo se “adelantaba” dinero, sino que también era común dar ropa a los peones. Si tomamos en cuenta que el salario promedio en las haciendas y ranchos de la región rondaba los 40 centavos por jornal, esto implica que en las haciendas de la primera categoría se les adelantaba entre 25 y 250 días de salario, cantidades que hacían imposible la devolución del préstamo; no obstante, la mayor parte de las haciendas prestaba entre 10 y 30 pesos.

Como se puede deducir al observar las preguntas dos y tres del cuestionario, al doctor Galindo le impulsaba no solo un interés estadístico para apoyar sus propuestas económicas sino también una pre-

ocupación moral dentro del discurso de la época que solía responsabilizar a los pobres de su condición, en particular, debido a la ociosidad y al exceso en el consumo de alcohol. En la primera categoría, que agrupaba a las haciendas que otorgaban grandes habilitaciones, las respuestas a la segunda pregunta arrojaron 18 casos afirmativos y tres negativos sobre 21 contestados, es decir, en 86% de las propiedades los préstamos de habilitación reforzaban la embriaguez, mientras que en aquellas propiedades que daban préstamos pequeños, el porcentaje se reducía a 67%. Estos datos llevaban a su autor a concluir que “las grandes habilitaciones [favorecían] más la ebriedad de los peones”, mientras que en aquellos lugares donde no lo hacían era porque los patrones ejercían un estricto control sobre el consumo de alcohol o porque los peones eran “dóciles, trabajadores, parcos en el comer y el beber”. Por su parte, la pregunta dos arrojaba datos similares: 85% de las haciendas que otorgaban grandes préstamos reportaban un aumento de la ociosidad, mientras que solo 30% de las que daban pequeños préstamos respondieron de manera positiva. La relación inversa entre préstamos de habilitación y productividad quedaba confirmada con las respuestas a la pregunta cuatro, pues 90% de los patrones de la primera categoría, 87.5% de la segunda y 100% de la tercera afirmaron que los préstamos no estimulaban a los peones para ser más trabajadores. Por el contrario, siguiendo las respuestas a la pregunta cinco, 68% de los peones más endeudados eran considerados peores trabajadores por los patrones que daban grandes préstamos, aunque esta cifra disminuía para las otras dos categorías. Los resultados obtenidos en el cuestionario eran apoyados por los comentarios enviados por algunos de los hacendados: “la gente que más pide y más se endroga, es la más viciosa en todos sentidos”; “los peones más endrogados, labran su propia desgracia, pues huyen del trabajo y de sus amos y quedan sujetos a la persecución”; “todo jornalero una vez endrogado, no trabaja como es debido por considerarse vendido y con la obligación de ir abonando”. Una respuesta destaca entre las enviadas por los hacendados que no daban préstamos de habilitación,

cuando el peón se ve con una deuda, que comprende no poder pagar jamás, siente el desaliento moral que es consecuente al que se considera sin su libertad [...] y este desaliento se refleja en la acción física, de lo que resulta que el trabajo que hace es muy deficiente [...] y en este caso la deuda del peón es perjudicial para él y para su amo [y éste tiene] que resignarse a sufrir sus morosidades y su faltas, contando con la seguridad de que quedarán impunes; porque ¿de qué manera se puede castigar a ese peón por sus faltas? Si se le pega, la ley castiga al que se toma la justicia por su mano; si se le lleva a la justicia, se carece del trabajo del peón, el patrón pierde el tiempo y el reo sale del juzgado con sólo una amonestación que nada aprovecha, ni corrige y solo sirve para acrecentar su insolencia. ¿Se le despide de la finca? No, porque está debiendo una cantidad, que el patrón no se resuelve a perder y tal vez no haya quien quiera devolver lo que el semicomprado debe. Y esto evidencia que el peón mientras más endrogado, es más inútil (Diócesis de Tulancingo, 1905: 95).

Siguiendo con el cuestionario, al doctor Galindo le interesaba conocer la percepción que tenían los peones de la forma en que se registraban y administraban los préstamos. Según los datos proporcionados por los hacendados —los cuales no necesariamente tenían por qué coincidir con los de los peones—, alrededor de 70% de los trabajadores consideraba que el manejo de las cuentas no era claro acusando a los hacendados de elevar los adeudos de forma arbitraria, siendo mayor el porcentaje entre los que debían más. La última pregunta del cuestionario es interesante porque planteaba qué tan atados a la hacienda se sentían los peones más endeudados —medio vendidos con sus amos—, alcanzando 71% en las haciendas que otorgaban grandes préstamos y solo 33% en las que daban pequeñas habilitaciones, lo que confirmaría la hipótesis de Galindo de que a mayor endeudamiento menor percepción de libertad y menor compromiso con su amo. Cabe señalar que 12 de los hacendados que daban gran-

des habilitaciones afirmaban que los peones más endrogados huían con frecuencia para evadir el pago, mientras que seis señalaban que no convenía tener peones por año a los cuales había que dar habilitación, lo cual hace pensar que la relación laboral de estas haciendas con sus peones era más flexible.

Las conclusiones del doctor Galindo no podían ser más claras: los préstamos de habilitación eran percibidos como recursos excedentes que el peón tendía a despilfarrar en alcohol, vicio que de manera implícita era promovido por los propios patrones; los préstamos no solo disminuían la laboriosidad de los peones, sino que además los enfrentaba a los hacendados e impulsaba la huida de los más desesperados. En suma, si los hacendados otorgaban los préstamos de habilitación para retener a sus peones, para auxiliarlos o para estimularlos en sus tareas, no estaban alcanzando ninguno de los objetivos propuestos. Por todo ello, era indispensable encontrar un medio alternativo a los préstamos. La respuesta que plantearon los congresistas eran los sistemas de premios y las cajas de ahorros.

Aunque existían numerosos precedentes en el extranjero sobre el uso de las cajas de ahorros —algunas ponencias mencionan el caso de Alemania, por ejemplo—, como hombres pragmáticos de su tiempo, los congresistas buscaban métodos más acordes con la idiosincrasia local. Para ello utilizaron el ejemplo de la hacienda de San José ubicada en el municipio de Atotonilco el Grande, Hidalgo, la cual utilizaba un sistema de premios combinado con caja de ahorros. Los propietarios de la hacienda eran conscientes de la necesidad de aumentar los jornales para resistir la competencia de otras haciendas y no quedarse sin trabajadores, no obstante, advertidos sobre el dispendio que solían hacer los peones cuando recibían recursos excedentes, resolvieron “dar al aumento de sueldo la forma de un premio a la puntualidad, obediencia y fidelidad de cada uno, pero esos premios se irían depositando a medida que los fueran mereciendo, en una caja de ahorros para entregárselos cada año” (Diócesis de Tulancingo, 1905: 149). La caja de ahorros era literalmente una alcancía con compar-

timentos con el nombre de cada trabajador, de manera que cada semana al recibir la raya se depositaban los premios correspondientes. La caja solo se abría una vez al año, en presencia de todos y con la lista en mano, se verificaba que los depósitos correspondieran con los premios obtenidos a lo largo del año, se descontaban los préstamos extraordinarios —pues los peones recibían su salario íntegro cada semana— y se entregaba el sobrante. Según los promotores de este sistema, la mera existencia de la caja hacía que el peón solicitara menos préstamos porque prefería esperar a recibir su ahorro al final del año. El éxito de este sistema había permitido disminuir la embriaguez, incrementar la puntualidad, estimular la productividad y aumentar la fidelidad a la hacienda, de manera que no solo no había peones que abandonaran la propiedad, sino que era frecuente que se acercaran otros provenientes de fincas vecinas en busca de trabajo. La propuesta de esta caja de ahorros fue muy bien recibida entre los asistentes al Segundo Congreso, de manera que las resoluciones finales recogieron la iniciativa para promover la creación de cajas de ahorro entre los peones y darle la mayor publicidad a esta experiencia.

Otro problema que identificaron que afectaba a la productividad era el ausentismo laboral, en particular, el tradicional “san lunes”, el cual sumado a los días de asueto civiles y eclesiásticos daban, según sus cálculos, un total de alrededor de 150 días al año de descanso. El ausentismo era tan generalizado que ni siquiera la coacción había resultado un medio efectivo para obligar a los peones, por ello, era indispensable crear un sistema de premios y castigos que los comprometiera al trabajo, por ejemplo, ofreciéndoles prestaciones como la asistencia médica, de manera que cuando se lesionaran “en el buen desempeño de sus faenas, [tendrían] derecho a la protección del dueño y los gastos de su curación no se les deben cobrar”.

Además de las medidas mencionadas, los congresistas también estaban interesados en mejorar la armonía entre los trabajadores. En este sentido propusieron estimular la sana convivencia entre los peones y sus familias a través de “ejercicios de sport” no peligrosos, así

como “pasatiempos inocentes, algunos recreos que poco cuesten y mucho alegren y consuelen a estos pobres”. Esta medida partía de la idea que la miseria no era solo un problema económico, sino que además erosionaba la moral de los peones y la percepción que el resto de la sociedad tenía de ellos, por lo que era indispensable aligerarles la carga del desprecio que podía ser más humillante que la miseria misma. En este mismo sentido, otra medida que podría mejorar la situación de los peones era la observancia del descanso dominical obligatorio, así como la de los días festivos, pues además de vigorizarlos para que pudieran tener mayor rendimiento en su trabajo, les permitía tener una pausa para moralizarse gracias a la asistencia a los servicios religiosos.

## **5. Asuntos económicos y técnicos**

El principal asunto económico que se analizó en esta sección fue el problema salarial. Para los miembros de esta sección era evidente que los bajos salarios que obtenían los trabajadores agrícolas generaban numerosos problemas en las haciendas de la región pues los peones tendían a embriagarse, eran perezosos, veían a sus patrones como enemigos, caían en el amancebamiento y descuidaban la educación de sus hijos. A pesar de esta terrible situación, reconocían que la miseria no era irremediable y que, si bien el aumento salarial era un asunto delicado que requería datos más precisos sobre el “rendimiento económico del trabajo”, se podían tomar medidas inmediatas siempre y cuando se lograra un consenso entre los asistentes. Durante el Primer Congreso se alcanzó el acuerdo de que se pagaría a los peones 37 centavos por jornal. No obstante, a lo largo del año los salarios en la región alcanzaron los 43 centavos y durante el Segundo Congreso se esperaba que pronto se pagaran 50 centavos por jornal.<sup>9</sup>

— 9. A pesar de este incremento, en opinión de distintos observadores, el salario aún era insuficiente para cubrir mínimamente las necesidades de los peones y sus familias. Según el propio Trinidad Sánchez Santos, “el indio padecía la miseria del harapo, del hogar troglodita y de la alimentación casi de establo, porque la hacienda no podía pagarle más

Los asistentes al Congreso coincidieron en que dicho aumento se debía a las resoluciones que habían acordado y veían con optimismo el futuro inmediato de los jornales. Si bien consideraban que este era un aumento significativo que podía afectar a las haciendas, señalaban que para algunas los aumentos salariales serían un gasto más nominal que real porque perdían mucho más dinero con las fugas de peones endeudados, las cuales se reducirían gracias al incremento salarial aumentando la fidelidad de los peones a sus patrones.

Cabe señalar que la Constitución de 1857 establecía que nadie podía ser obligado a desempeñar algún trabajo sin una justa remuneración y su total consentimiento — artículo quinto—; se prohibía la pena de encarcelamiento por deudas —artículo 17—; se garantizaba el derecho de asociación y de reunión —artículo noveno—, además de la libertad de circulación dentro del territorio —artículo 11. De esta manera, el exacto cumplimiento de los preceptos constitucionales hubiera impedido prácticas como el peonaje por deudas, el acasillamiento de los trabajadores en las haciendas o el “enganche” de los peones, por no hablar de la severa disciplina interna o la existencia de cárceles privadas. A pesar de lo dispuesto en la Constitución, los códigos civil y penal asumieron que la libre contratación era un instrumento suficiente para regular las relaciones entre empleados y empleadores, por lo que al Estado solo le correspondía vigilar el estricto cumplimiento de los contratos. Aunque la interpretación que se dio a la Constitución de 1857 fue dentro del marco del liberalismo clásico —en el que se asumía que la única obligación del Estado era salvaguardar la libertad de trabajo y los derechos de propiedad—, con el cambio de siglo gradualmente fueron surgiendo actores sociales como la iglesia católica mexicana que demandaban una mayor protección a los trabajadores.

---

de 25 centavos diarios. Sólo podía pagarle esa cantidad porque los cereales mexicanos valían más antes de segarse, que los cereales americanos puestos en Liverpool, pues la agricultura mexicana carecía de irrigación, crédito agrícola y maquinaria. Para que el indio pudiera comer y asistir a la escuela, necesitaría, cuando menos, un salario de 75 centavos”, citado en González Navarro, 1985: 27.

En opinión de los miembros de esta sección, para avanzar en la delicada tarea de fijar un "precio equitativo de los jornales", era indispensable saber el rendimiento económico del trabajo de un peón en un día, cuestión que, confesaban los asistentes, ignoraban casi del todo. A diferencia de lo que ocurría en la industria, donde se podía determinar con mayor facilidad lo que ahora llamaríamos función de producción, los hacendados argumentaban que "por regla general, no sabemos cuántos jornales nos ha costado introducir cien cargas de maíz o cebada en nuestros graneros. De lo que resulta que en el avalúo de jornales procedemos a ciegas". De esta manera, siguiendo el consejo del presidente de la mesa directiva que en la sesión de apertura les había advertido "si no podéis resolver las cuestiones, cread comisiones que las estudien y nos traigan el resultado de sus trabajos dentro de un año. Un año no es mucho en la vida de las naciones", para tratar de resolver la falta de información se nombró una comisión que estudiara el "rendimiento económico de los labriegos" reuniendo datos para que en el curso de un año estudiara los libros de distribución diaria del trabajo de los empleados y peones de las fincas de la región. Se esperaba que sabiendo cuántos jornales se necesitaban en cada cultivo, se podría determinar el costo por unidad de producto y la productividad de la mano de obra dedicada a cada cultivo. Mientras se obtenían más datos para ajustar los salarios, algunos ponentes urgieron encontrar otras formas para auxiliar económicamente a los peones. Una de esas propuestas planteó la conveniencia de dar algún "partido en las utilidades" con el objetivo de motivar a los trabajadores. No obstante, esta propuesta no fue secundada porque se reconocieron dificultades prácticas aún mayores que el aumento de salarios para su correcta aplicación.

Además de los asuntos directamente relacionados con los salarios y la productividad laboral, esta sección integró distintas propuestas orientadas a promover la construcción de obras de infraestructura o el impulso a actividades económicas específicas. Entre los proyectos de construcción que suscitaron el interés de los asistentes

destacan los proyectos de irrigación necesarios para impulsar la agricultura de la región. Tomando como ejemplo la irrigación del Valle del Mezquital, la cual gracias a la construcción del Gran Canal del desagüe del Valle de México había cambiado por completo la fisonomía de aquella región, los asistentes señalaron la necesidad de que el gobierno federal llevara a cabo estas obras pues los recursos privados eran insuficientes. Mientras llegaban estas ansiadas inversiones, los asistentes propusieron construir pequeñas obras para captar aguas pluviales a través de la edificación de diques de tierra conocidos como bordos, los cuales podían construirse sin grandes recursos. Además, se hizo hincapié en la necesidad de promover ante el gobierno estatal la promulgación de una ley reglamentaria del aprovechamiento de aguas. Estas obras hidráulicas debían ocupar un lugar prioritario incluso antes que otras obras que habían recibido un impulso mayor en las décadas recientes como los ferrocarriles, pues de nada servía la construcción de aquellos si antes no había una fuerte inversión en obras de irrigación, pues sin ellas “los ferrocarriles mismos llevarán vida mísera y enfermiza, pues produciendo poco nuestra agricultura, poco transportarán, y por ende, menguadas serán sus utilidades”.

La sesión de clausura del Segundo Congreso Agrícola les permitió a los organizadores hacer un balance de los trabajos presentados y de los retos que aún quedaban por delante. Después de reiterar que los motivos que los había impulsado a organizarse de forma “científica” a través de la “moderna forma de congreso” era la búsqueda genuina y desinteresada de soluciones prácticas a los problemas que enfrentaban los peones de la región y del país en su conjunto, se dio paso al discurso de clausura pronunciado por Manuel F. de la Hoz, reconocido abogado de la Ciudad de México quien luego sería presidente del Círculo Católico de México, agrupación que junto a los Operarios Guadalupanos —organismo presidido por el doctor José Refugio Galindo—, serían la base para la formación del Partido Católico Nacional en 1911. El discurso de este personaje es interesante porque ilustra algunos de los motivos subyacentes que impulsó la colabora-

ción entre hacendados y élite eclesiástica para organizar este tipo de eventos: fomentar el espíritu de subordinación y el "santo temor de Dios". En cuanto al primero, De la Hoz señalaba,

La situación que guarda la población de nuestras inmensas campiñas ha sido en consecuencia, el privilegiado tema que ha ocupado la atención del Congreso. Comprendiendo que si el respeto a la autoridad es la clave para conservar la armonía y el orden en toda agrupación humana, ha aconsejado fomentar en el jornalero el espíritu de subordinación hacia sus inmediatos superiores, como que éstos representan al patrón de quien dependen. Hay que notar que a menudo tales superiores, mayordomos, ayudantes de campo, sobresalientes, capitanes de cuadrilla, engreídos con la superioridad de su cargo, hacen pensar con rudísima mano la férula ominosa de su mando sobre el infeliz labriego que tienen bajo su dependencia. A corregir este abuso debe acudir el hacendado, no sólo porque así lo exigen los fueros de la justicia, sino porque todo poder que se ejerce tiránicamente engendra la rebelión y predispone al odio y a la venganza (Diócesis de Tulancingo, 1905: 197-198).

Además de advertir sobre los peligros que corrían como clase si continuaban los abusos contra los peones, De la Hoz también señalaba el papel que debía desempeñar la enseñanza de la moral cristiana en la renovación de los peones, pues gracias a ella

esa doctrina imbuida al labriego desde niño, le enseñará a soportar con resignación y con alegría, la dura ley de su humilde condición; le advertirá el alcance de sus obligaciones consigo mismo y con sus semejantes; le adiestrará a reconocer la autoridad del que le gobierna, a respetar sin murmuraciones ni rebeldías la diferencia de clases que Dios ha permitido para el mayor esplendor de su gloria; le hará ligera su carga y suave el yugo de

la obediencia, y por fin inculcará en su espíritu la única sanción verdadera, que mantiene el hombre en la rígida vertiente del deber: ¡el santo temor de Dios! (Diócesis de Tulancingo, 1905: 200).

Al acercarse el día de cierre de las actividades, se comenzó a discutir sobre el futuro del congreso. A pesar de que algunos organizadores apoyaban la propuesta para que los congresos siguieran realizándose en Tulancingo, el obispo Mora y del Río era favorable a que este se realizara en otras regiones del país, para aprovechar la repercusión que el Segundo Congreso había tenido en medios periodísticos y así involucrar a propietarios de otros lugares de la República. Por ello, se puso a discusión el cambio de denominación de las reuniones futuras, planteándose inicialmente la denominación de "nacional" propuesta que fue rechazada pues algunos organizadores pensaban que perderían influencia en los sucesivos encuentros si se le daba ese carácter. Tomando en consideración estas objeciones, se sugirió denominarlo Congreso Agrícola Mexicano, la cual alcanzó un mayor consenso entre los asistentes. Respecto a la sede del siguiente congreso, en cuanto se alcanzó el acuerdo de realizarlo en otra ciudad, el canónigo Ramón Contreras, representante del obispo de Zamora, Michoacán, ofreció aquella ciudad para organizar el Tercer Congreso Agrícola Mexicano. Al ampliarse el ámbito geográfico de la reunión, se decidió crear vicepresidencias regionales que sirvieran de enlace y promovieran la convocatoria entre sus comunidades. De esta manera, se crearon vicepresidencias en Tulancingo, Ciudad de México, Puebla, Zamora, León, Huajuapán, Cuernavaca y Sinaloa.

## **CONCLUSIONES**

Los congresos agrícolas de Tulancingo de 1904 y 1905 respondían a una preocupación compartida por algunos dirigentes de la iglesia católica, así como por parte de la sociedad mexicana que observaba consternada el deterioro de las condiciones de vida de grandes ma-

sas de la población agrícola resultado del proceso de modernización porfiriano. A pesar de un marcado sesgo moralizante y dentro del discurso dominante que responsabilizaba a cada individuo de su propio destino, las reflexiones incluidas en las ponencias presentadas resaltaban la necesidad de que el Estado y los hacendados impulsaran medidas tendientes a mejorar la educación, salud y condiciones de vida de los peones y sus familias. No obstante ser una iniciativa meramente local, los congresos agrícolas de Tulancingo de 1904 y 1905 tuvieron cierta repercusión nacional, tanto por la cobertura mediática que se les dio, como por la capacidad de sus organizadores para involucrar a autoridades civiles y eclesiásticas que a regañadientes dieron seguimiento a algunas de sus propuestas. Por todo ello, los congresos agrícolas de Tulancingo y su continuación en el Congreso Agrícola Mexicano, representan un antecedente importante que anticipa algunos de los cambios planteados por la Revolución en el concepto y tratamiento de la pobreza en México.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ceballos Ramírez, Manuel (1991), *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum Novarum, la "cuestión social" y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*, México, El Colegio de Mexico.
- (1992), "La Encíclica *Rerum Novarum* y los trabajadores católicos en la Ciudad de México (1891-1913)", en Pilar Gonzalbo Aizpuru (coord.), *Iglesia y religiosidad*, México, El Colegio de Mexico.
- Diócesis de Tulancingo (1905), *Segundo Congreso de Tulancingo*, México.
- González Navarro, Moisés (1957), *Historia Moderna de México. El Porfiriato, La vida social*, México, Editorial Hermes.
- (1985), *La pobreza en México*, México, El Colegio de México.
- Katz, Friedrich (1976), *La servidumbre agraria en México en la época Porfiriana*, México, Editorial Era.
- León XIII (1891), *Carta Encíclica Rerum Novarum del Sumo Pontífice León XIII. Sobre la situación de los obreros*, La Santa Sede.

- López-Alonso, Moramay (2015), *Estar a la altura. Una historia de los niveles de vida en México, 1850-1950*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, Jean (2013), "El catolicismo social en México hasta 1919", *De una revolución a la otra: México en la historia. Antología de textos*, México, El Colegio de Mexico.
- Sánchez Santos, Trinidad (2010), "El problema social-agrario de la República Mejicana", en Javier Garcíadiego, *Textos de la Revolución Mexicana*, Venezuela, Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Suarez-Potts, William J. (2012), *The Making of Law. The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875-1931*, Estados Unidos, Stanford University Press.
- Villarespe Reyes, Verónica (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas. Pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México*, México, Miguel Ángel Porrúa- IIEc-UNAM.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Pobreza: teoría e historia*, México, IIEc-UNAM.
- \_\_\_\_\_ y Ana Patricia Sosa Ferreira (2010), "Concepciones de la pobreza: una reflexión teórico-histórica", en Verónica Villarespe Reyes (coord.), *Pobreza: concepciones, medición y programas*, México, IIEc-UNAM.
- Zea, Leopoldo (1968), *El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia*, México, Fondo de Cultura Económica.



### 3

# AVANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA CARDENISTA CONTRA LA DESIGUALDAD SOCIAL. Apuntes para la reconstrucción de un Estado social en México

HILDA CABALLERO AGUILAR

## INTRODUCCIÓN

La desigualdad en el mundo ha cobrado dimensiones inéditas en los últimos 40 años, periodo de globalización económica capitalista en el que “[d]esde 1980, la mitad de la renta mundial está en manos del 10% más rico” (ONU, 2021, énfasis en el original). Así, “el 1% más rico de la población posee más del doble de riqueza que 6900 millones de personas” (Oxfam, 2021 énfasis en el original). De acuerdo con lo que señala Oxfam la creciente brecha entre ricos y pobres se ha agravado por razones de género y origen racial. En América Latina, la región más desigual del mundo, la profunda desigualdad de ingresos monetarios se manifiesta principalmente en Brasil, Chile, Colombia y México, en los que “el 1% más rico de la población se apropia de más del 20% del ingreso total” (CEPAL, 2018: 31).

La magnitud de la desigualdad en México expresa una fuerte reconcentración de la riqueza, donde 1% más rico le corresponde 21% de los ingresos totales de la nación (Esquivel, 2015). Mientras que la tasa de pobreza para la población que históricamente ha sido la más afectada por la desigualdad social, la población “indígena”, en 2018 era de 69.5%, en contraste con 39% de la población no indígena que se encontraba en esta situación (Coneval, 2019). Estos datos dan

cuenta de sociedades estructuralmente configuradas para sostener y reproducir crecientes niveles de desigualdad, a partir de procesos de reconcentración de riqueza y poder.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2018), en el documento titulado *La ineficiencia de la desigualdad* señala la necesidad urgente de una mirada integral que permita complementar igualdad, eficiencia productiva y sostenibilidad ambiental; para ello propone entre uno de sus ejes de acción: “un estado de bienestar basado en derechos y aumentos de la productividad” (CEPAL, 2018: 13).

No obstante, construir un Estado de bienestar que permita revertir la desigualdad no sólo económica sino social, parece un reto mayúsculo. Ya que como señala el mismo documento, se ha conformado una cultura del privilegio, que ha generado una desigualdad estructural acumulada, en favor de pequeñas élites que se apropian de una proporción cada vez mayor de los ingresos nacionales, mientras que millones de personas no tienen acceso a lo indispensable. Esto da cuenta de lo fallido no sólo del modelo económico, sino de la forma de organización social, que ha incrementado las brechas de desigualdad, a pesar de la instrumentación de políticas gubernamentales que en el discurso plantean combatir la desigualdad y la pobreza.

Partimos de que la desigualdad refiere a diferencias jerárquicas establecidas históricamente por relaciones sociales, relaciones de poder que estructuran a la sociedad. La desigualdad no sólo es resultado de factores económicos, sino que deriva de una malla de relaciones de poder que articulan los diversos ámbitos de la existencia social, en donde intervienen dimensiones como raza, sexo-género y clase.

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se articulan estas dimensiones en la reproducción de la desigualdad en México, en el periodo histórico del Cardenismo (1934-1940), en el que parecían sentarse las bases para la conformación de un Estado social<sup>1</sup> median-

— 1. La noción de Estado social se refiere a que éste sea el interventor que busque integrar a diversos sectores de la población en la dinámica socioeconómica, para mejorar sus condiciones de vida y reducir la desigualdad. Esto en contraste con el Estado neoliberal,

te el impulso de diversas políticas contra la desigualdad. Se busca señalar los alcances y límites de la propuesta para identificar los factores que incidieron en que dichas políticas no lograran trascender más allá de este periodo.

Se considera necesario reconocer la importancia de la política cardenista, que en su momento marcó puntos de inflexión en las acciones de gobierno contra la desigualdad social; no obstante, consideramos que las propuestas actuales de construcción o reconstrucción de un Estado de bienestar requieren identificar las dimensiones que intervienen en la desigualdad (raza, sexo-género y clase). Puesto que no se trata sólo de regular la acción del mercado que ha propiciado una fuerte reconcentración de riqueza y poder, sino de eliminar las causas estructurales que históricamente han naturalizado la desigualdad y legitimado la dominación y la explotación.

Se hace un análisis cualitativo desde una perspectiva sociológica, más que histórica, de los discursos e informes de Lázaro Cárdenas como presidente y sus reflexiones sobre el curso del país después de su mandato, para identificar las tensiones generadas entre dos procesos: 1) el fortalecimiento del Estado-nación articulado al impulso del capitalismo y 2) los límites estructurales que enfrentan las políticas orientadas a lograr justicia social e igualdad.

El trabajo se estructura en tres apartados: en el primero, se plantea la perspectiva de la Colonialidad del Poder en el análisis de la desigualdad, para identificar las causas estructurales de la misma; en el segundo, se presentan algunos aspectos emblemáticos de la política social cardenista, para analizar el contexto histórico-estructural que configura un Estado intervencionista, para el impulso de la política social contra la desigualdad; en el tercero, se hace una reflexión

---

que a decir de Hirsh (2001), constituye un "Estado nacional de competencia" fuertemente intervencionista, económica y socialmente, cuya prioridad es la movilización selectiva de las fuerzas sociales para la competencia internacional y la represión de todos los intereses que se contraponen a ella, por lo que la política estatal promueve la intensificación de desigualdades.

de los avances y límites de dicha política, en la que se identifican las tensiones y contradicciones generadas, que explican la falta de continuidad de las propuestas, bloqueando las posibilidades de reducir la desigualdad; por último se presentan algunas reflexiones finales.

## **LA PERSPECTIVA DE LA COLONIALIDAD DEL PODER EN EL ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD**

La perspectiva de la Colonialidad del Poder permite identificar las causas estructurales que históricamente han naturalizado la desigualdad y legitimado la dominación y la explotación. Es un enfoque teórico que, en relación con las explicaciones marxistas centradas principalmente en la esfera económica sobre la apropiación/desposesión de los medios de producción, considera que la desigualdad se fundamenta desde el siglo XVI en la invención de la idea de “raza”, constituida como criterio universal jerárquico de clasificación social, dando sustento a la colonialidad. La cual, articulada al impulso del capitalismo, generó el actual patrón de poder moderno-colonial, capitalista y mundial, distribuyendo a la población en lugares y roles materiales y simbólicos, en cada ámbito de la existencia social, a partir de nociones de superioridad e inferioridad “racial”, que en el capitalismo se articulan a las diferencias por sexo-género y clase, legitimando relaciones de dominación y explotación.

Desde esta perspectiva la cuestión del poder es central para el análisis de las relaciones que estructuran la sociedad. El poder entendido como una relación social de dominación, explotación y conflicto por el control de cada uno de los ámbitos de la existencia social —trabajo, autoridad colectiva, relaciones sexo-género, subjetividad y naturaleza (Quijano, 2007). El poder, “al ser un entramado social, se concretiza por relaciones de desigualdad que a su vez se manifiestan en estructuras institucionales, actos y conductas que excluyen, marginan y discriminan” (Coronado, 2014: 147). La colonialidad, sustentada en la desigualdad, se impone a través de las instituciones

básicas de la modernidad capitalista: mercado/empresa/trabajo asalariado, Estado/ciudadanía, conocimiento científico racionalista-positivista, familia patriarcal y, dominio de la naturaleza a través de la ciencia y la tecnología. Instituciones que dirigen las pautas de estructuración de la sociedad, negando y deslegitimando una diversidad de formas de organización social. La desigualdad refiere a diferencias que se constituyen a partir de relaciones sociales jerárquicas, en este sentido, la desigualdad se explica en relación con el poder (Coronado, 2014: 145).

El poder es resultado de un proceso histórico y socialmente dinámico y la desigualdad es la expresión y materialización de un proceso social histórico, en donde algunos logran una posición privilegiada con respecto a otros, ocultando el proceso histórico de expropiación de bienes, recursos y, la imposición de papeles, materiales, simbólicos e intersubjetivos, en cada ámbito de la existencia social (Coronado, 2014: 146). Lo que significa que se mantienen y reproducen relaciones de dominación, explotación y conflicto. Puesto que las diversas desigualdades —políticas, sociales, culturales y económicas—, están imbricadas, son interdependientes y se refuerzan unas a otras, lo que propicia la reproducción de sociedades crecientemente desiguales. Esto demanda una mirada de totalidad social en el análisis de la desigualdad, no sólo de los aspectos en el ámbito económico.

La propuesta de la CEPAL (2018), para el análisis de la desigualdad avanza en las reflexiones sobre las raíces históricas de la cultura del privilegio, como fundamento de la desigualdad estructural acumulada, al apuntar que:

opera como un sustrato profundo en que se cimenta y reproduce la desigualdad en América Latina y el Caribe. Su génesis es indiscernible de la conquista y la colonización, por medio de las cuales se sometió a poblaciones indígenas [...], se expropiaron [sus] bienes y riquezas [...], se prohibieron sus creencias y valores, [...] y se les negó todo estatuto de ciudadanía. Esta cultura

de la negación del otro fue concomitante con privilegios económicos, políticos y sociales vinculados a diferencias adscriptivas y semiadscriptivas: condición étnico-racial, género, origen, cultura, lengua y religión (CEPAL, 2018: 29-30).

Asimismo, identifican tres rasgos fundamentales de esa cultura del privilegio: a] se sustenta en una lógica colonial que naturaliza la diferencia como desigualdad y justifica la desigualdad en derechos de propiedad, poder, condiciones de vida y un largo etcétera; b] quien establece las jerarquías es quien procura apropiarse de beneficios, “[e]ste sujeto obtiene esa posición de privilegio por su origen de clase o de sangre, su posición socioeconómica, su adscripción racial o de género, su cuna, su cultura o su pertenencia a élites de poder, o una combinación de las anteriores” y, c] para operar y perpetuarse, la jerarquización de la población tiene que difundirse a través de actores, instituciones, reglas y prácticas (CEPAL, 2018: 30).

No obstante, la CEPAL insisten en fortalecer el modelo de desarrollo capitalista, a partir de la reconstrucción del Estado de bienestar, lo que en términos históricos ha mostrado límites estructurales para eliminar la desigualdad, por la colonialidad de las relaciones sociales que estructuran los diversos ámbitos de la existencia social y que articulan las múltiples determinaciones de la desigualdad, no sólo las del ámbito económico. Ya que las relaciones de poder asignan en términos materiales y simbólicos lugares de mando y obediencia, que legitiman la dominación y la explotación, propiciando y reproduciendo la creciente desigualdad.

El otro aspecto por considerar en el análisis de la desigualdad, a partir de la Colonialidad del Poder es cuestionar al Estado-nación como unidad de análisis, ya que para comprender los procesos históricos que estructuran la sociedad actual es necesario analizar el patrón de poder moderno-colonial capitalista y mundial, impuesto desde el siglo XVI. Esto implica entender la acción del Estado desde una perspectiva que va más allá de lo nacional.

En este contexto, es interesante revisitar la propuesta cardenista orientada a combatir la desigualdad en diversos ámbitos mediante la construcción de un Estado social, por la aparente radicalidad de sus postulados, ya que identifica las causas estructurales de la desigualdad en nuestro país y propone desde el inicio de su gestión la construcción de un nuevo orden jurídico-social y económico-agrícola para mejorar las condiciones de vida de diversos sectores de la población (trabajadores, campesinos, indígenas y mujeres), pero no logra romper con las relaciones sustentadas en la colonialidad del poder, lo que genera tensiones y contradicciones que limitan sus alcances y continuidad.

## **LA POLÍTICA SOCIAL CARDENISTA CONTRA LA DESIGUALDAD. HACIA LA CONFIGURACIÓN DE UN ESTADO SOCIAL**

### **Contexto histórico-estructural. La desigualdad en el México posrevolucionario**

Para 1934, año en que Cárdenas asume la presidencia, la sociedad mexicana, seguía pobre, pero con un creciente número de ricos. A decir de Luis González, la situación se asemejaba cada vez más a la de la época prerrevolucionaria: "otra vez se había recaído en el despotismo ilustrado", por la heterogeneidad que caracterizaba a la población, mal distribuida horizontal y verticalmente en el territorio. En donde las distinciones por el color de la piel sobrevivían, haciendo notoria la diferenciación de regiones, de castas, de clases y de niveles de cultura. "México mantenía el campeonato en la mala distribución de la fortuna, del poder, de los honores y de las letras", como había señalado Humboldt en 1803. El censo de 1930 había registrado 16 552 722 habitantes, de los cuales casi tres millones eran "indígenas". Era uno de los países "más insalubres, desnudos, desnutridos y desabrigados del mundo" (González, 1979: 15). donde morían 25 por cada 1 000 al año, y uno de cada cuatro niños menores de un año. La desigualdad era visible, 85% de la población vivía en condiciones de

pobreza, mayoritariamente la población "indígena" por su condición social de servidumbre y el despojo de sus tierras, que en muchos casos fueron privatizadas y mercantilizadas, para el impulso de proyectos mineros, de plantaciones y haciendas, principalmente por parte de capitales extranjeros. Se consideraba de clase media 15% y unas 12 000 familias de latifundistas eran las que vivían bien y a veces de manera ostentosa (González, 1979: 5-18). Esta configuración estructural de la sociedad mexicana estaba tan arraigada que "[e]l desmantelamiento de los grandes latifundios y haciendas (cerca de 11 000) tomó casi seis décadas" (Toledo, 2015: 39).

Ante este panorama, las políticas cardenistas se presentan como "la definición operativa de los compromisos sociales de la Revolución mexicana con las clases sociales que la hicieron posible" (Medina, 2010: 122). Las políticas agrarias y obreras moldearon la base social de apoyo del régimen posrevolucionario, enmarcadas en la disciplina del partido de Estado establecido en 1929. Con la configuración del partido se logró el tránsito "de la era de los caudillos al de instituciones". Con la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, el objetivo fue la incorporación de las grandes organizaciones de masas al proyecto de nación, sobre una base corporativa formada por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. Así, las principales fuerzas políticas y sociales quedaron reorganizadas y controladas por el Ejecutivo.

Desde el inicio del régimen cardenista se plantea la construcción de un Estado social, identificando las causas estructurales de la desigualdad. Se propone un proceso amplio de reestructuración de la sociedad mexicana que implicaba una transformación radical, mediante el impulso de diversas iniciativas en materia laboral, agraria, indigenista y educativa, registradas desde el Primer Informe de Gobierno del general Lázaro Cárdenas (Cárdenas, 1935). Para los objetivos de esta reflexión nos centraremos en lo que el mismo Cárdenas plantea como propuestas orientadas a conformar un nuevo sistema

económico-agrícola y un nuevo orden jurídico-social, procesos con los que se buscó articular y fortalecer el poder económico y el político desde el Estado.

### **El nuevo sistema económico-agrícola**

El impulso de los diversos programas que propuso el gobierno cardenista estuvo respaldado por el incremento del gasto público, que pasó de 256 millones de pesos en 1934 a 604 millones en 1940<sup>2</sup> (Cárdenas, E., 2008: 821). Esto a pesar de la recesión económica que experimentó el país de 1937 a 1938.

En lo económico se impulsaron proyectos que proponían sentar las bases para reducir la desigualdad, entre ellos, fomentar el “sistema cooperativo”, tanto en las áreas urbanas, como en las rurales. Con ese fin, señala Cárdenas en su Primer Informe de Gobierno, la Secretaría de la Economía Nacional se encargó de “entregar a las cooperativas, preferentemente, la explotación de los recursos naturales del país, otorgándoles las concesiones autorizadas por las leyes”, especialmente las reservas mineras y la explotación del cloruro de sodio, cuyas industrias habían estado controladas por empresas capitalistas. En 1935 se registraron 334 cooperativas con 12 190 socios. Señala Cárdenas que se hizo una revisión de “aquellas organizaciones que sólo tienen el nombre de sociedades cooperativas, pero que en realidad constituyen organizaciones eminentemente capitalistas, verdaderas sociedades anónimas que utilizan elementos asalariados, convirtiéndose en explotadores del obrero” (Cárdenas, 1935: 25). Se impulsaron estudios sobre los monopolios en la producción y las condiciones económicas de diversas compañías consideradas estratégi-

— 2. Este incremento en el gasto público ha abierto un amplio debate entre economistas sobre la acción del gobierno. Los ortodoxos atribuyen a este hecho el incremento de la inflación y califican la política económica cardenista como populista, por su política fiscal y monetaria expansiva. Los heterodoxos refutan esa caracterización, ya que consideran que esas decisiones eran necesarias para el impulso y reactivación económica y que además impulsaron la creación de nuevos instrumentos de política económica para facilitar la acción del gobierno (Cárdenas, E., 2008; Martín, 2019).

cas para la nación. En este punto es importante señalar que concebir a los trabajadores como socios y no como empleados debía propiciar no sólo la redistribución equitativa de los excedentes, sino la organización desjerarquizada del trabajo y la participación en la toma de decisiones.

Los procesos de nacionalización que van desde los trenes hasta el petróleo y la expropiación de los latifundios en manos de extranjeros, en los años de 1937 a 1939, contribuyen a forjar y fortalecer el discurso de la nación y lo nacional. Cárdenas plantea en los principios de su Plan sexenal, la necesidad de impulsar una “economía dirigida” que impida la subordinación a los intereses extranjeros, formar una economía nacional, autónoma, mediante la regulación estatal de las actividades mercantiles o productoras, buscando obtener mayor participación de las riquezas que se explotan, ya que en muchos casos el empobrecimiento del suelo se lleva a cabo de tal manera que los mexicanos sólo intervienen “como trabajadores de bajo salario” (Cárdenas, 1933: 20).

En el ámbito laboral “[l]a movilización obrera estuvo encauzada a promover las huelgas que en principio sirvieron a Cárdenas para imponerse a Calles, y luego para dar forma al Estado intervencionista y promotor del desarrollo económico nacional” (Ojeda, 2016: 7), proceso que culmina con la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936. Desde su Primer informe, Cárdenas señala que impulsó la regulación de contratos colectivos de trabajo y promovió la organización sindical para hacer frente a los llamados “sindicatos blancos”, retomó las demandas por la disminución de las horas de trabajo, planteó unificar las masas de trabajadores obreros y campesinos. Además, revisó los impuestos, para demandar una mayor contribución de los grandes capitales (Cárdenas, 1935: 38-57).

En el discurso el presidente Cárdenas entregaba la administración de las empresas a los trabajadores, como en el caso de los ferrocarriles, pero en la práctica la administración de éstos se instauró desde arriba, teniendo amplias facultades para controlar la labor del

sindicato (González, 1981:170). Asimismo, la larga disputa por autonomizarse de las compañías petroleras extranjeras iniciada desde 1912, se intensificó en 1937, ante la exigencia sindical de un contrato colectivo y el incremento al salario, los 18 000 trabajadores de la industria petrolera presionaban con la amenaza de huelga general, sin lograr que el capital extranjero cediera. Cárdenas apoyó a los trabajadores aplicando la "ley de expropiación a los bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde" (González, 1981: 178). Este hecho llegó a unificar moralmente al país, mediante tumultuosas manifestaciones de apoyo y colectas populares para el pago de la deuda. Además, permitió la reorganización del Partido Nacional Revolucionario (PNR), convocando a la unidad de todos los sectores, para enfrentar el boicot acordado contra México por el capitalismo internacional. Como señalara Lombardo Toledano, se buscó "asociar con el proletariado al campesinado, a los trabajadores intelectuales, al artesano, al pequeño comerciante, al agricultor en pequeño, a todos los sectores de la clase media y del ejército" (Gonzalez, 1981:181). Esto derivó en la transformación del partido en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), éste no agrupó a individuos sino a corporaciones bajo el control estricto del gobierno, con lo que se fortalecieron las relaciones de desigualdad y subordinación de los trabajadores, a pesar de contar con un fuerte apoyo del gobierno.

En lo rural, una de las políticas emblemáticas del cardenismo fue el reparto agrario, con acciones para combatir la desigualdad generada por la concentración de riqueza y poder que propiciaba el acaparamiento de tierras. Se impulsó la organización de ejidos en cooperativas, el ejido concebido como nuevo sistema económico-agrícola, que permitiría a los peones acasillados de las haciendas, liberarse económica y socialmente (Cárdenas, 1933: 8), para ello señala que es necesario "obtener ingresos suficientes para su emancipación, liquidando el capitalismo agrario". Para Cárdenas el ejido no era solamente una forma de propiedad territorial, sino "la base de la estructuración revolucionaria que funciona como una organización

parcelaria o colectiva". Asimismo, plantea una revolución social mediante la supresión de intermediarios entre productores y consumidores (Cárdenas, 1935: 41-47). Cabe señalar que en el reparto agrario intervinieron no sólo los grandes latifundios, sino también las tierras comunales de la población indígena; con esto, la propiedad colectiva se transforma en propiedad privada, mediante la conformación de los ejidos, para integrarlos a los procesos productivos y de mercantilización para el impulso del desarrollo capitalista.

De 1915 a 1934 antes del gobierno de Cárdenas "se habían distribuido 9 millones de hectáreas entre poco menos de ochocientos mil campesinos." Mientras que en la primera mitad del régimen de Cárdenas se distribuyeron casi 10 millones de hectáreas a más de 500 000 ejidatarios.

En el Noreste, consumó la Reforma Agraria, concebida originalmente por Emiliano Zapata. Este reparto es considerado como el más grande del siglo en la historia de México. Durante el sexenio fueron repartidas 18 millones de hectáreas a las comunidades y ejidos [...] El reparto agrario promovido durante el gobierno de Cárdenas perseguía no sólo la satisfacción de una demanda popular, plasmada en la Constitución de 1917, sino la formación de pequeñas unidades productivas, con capacidad de autosuficiencia alimentaria (Ojeda, 2016: 8).

La política agraria buscaba liquidar los latifundios y las haciendas ociosas en favor del sistema productivo ejidal, sobre todo en las zonas productoras de algodón, henequén y azúcar, apoyando a los nuevos ejidatarios con capital, maquinaria, asesoría técnica y créditos. En el Plan sexenal, se propuso invertir 50 millones de pesos en el sistema de crédito agrícola, de estos, 20 millones se aportarían en el primer año de gobierno (Cárdenas, 1933: 13); para 1937, el funcionamiento del Banco de Crédito Ejidal inició con la entrega del primer reparto de utilidades a los ejidatarios de la Laguna (Cárdenas, 1940a).

No obstante, la productividad no fue la esperada, esto generó la animadversión de algunos sectores urbanos contra la reforma agraria, a la que culpaban del encarecimiento de la vida, así como el reclamo de grandes terratenientes y, del gobierno y las élites de Estados Unidos que vieron afectados sus intereses (González, 1981: 163).

Señala Luis Cabrera, autor de la primera ley agraria, que la política agraria cardenista era contraria a la conveniencia nacional y a los principios revolucionarios, ya que "las dotaciones ejidales no dieron por resultado una mayor producción de cereales" y al campesino de las cooperativas agrícolas "se le trató como a un peón sin dejarle iniciativa" (González, 1981: 153-154). Los llamados agraristas y líderes campesinos controlaban el reparto de tierras y el Banco Ejidal dirigían las regiones donde operaba, otorgando crédito, maquinaria, asesoría y construcción de infraestructura. Además, en el imaginario social se difundía la idea de que los nuevos ejidatarios tenían actitudes que frenaban el desarrollo económico capitalista y la modernización del país por su apatía, alcoholismo y poco espíritu de lucro (González, 1981: 155).

Vinculadas a las reformas en el sector rural, las acciones dirigidas a las comunidades indígenas buscaron incorporarlos a la cultura y a la economía nacionales. Se creó el Departamento Autónomo Indígena, estableciendo la obligación del Estado de dar solución a sus problemas, señalaba que debían incorporarlos "mediante el despertar de su conciencia de hombres" y "el cultivo de su inteligencia" (Cárdenas, 1935: 48). Para ello, se propuso impulsar un proyecto educativo que los acercara a la ciencia y la técnica, pero no fue tarea fácil, "pues el México indígena no era una entidad homogénea, sino un universo de comunidades rurales disgregadas y separadas entre sí por la geografía y por sus distintas lenguas y costumbres" (Ojeda, 2016: 8).

Según el Censo de 1930 una quinta parte de la población (casi tres millones) era indígena: 100 000 en el occidente y noreste de México, 40 000 en el norte, 500 000 en la zona central, 500 000 en el oriente, más de un millón en el sur y 300 000 en Yucatán (González,

1981: 117-118). La población indígena históricamente vivía en condiciones de opresión como señala González: "destinada a subsistir en las más duras labores agrícolas, en las más antihigiénicas tareas de las minas, en los campos petroleros en los bosques y en todas partes en donde el trabajo barato servía de base a las empresas de explotación" (González, 1981: 118-119).

Cabe destacar las políticas sociales que incluyeron a diversos grupos indígenas, no repararon en la desigualdad social generada por la colonialidad del poder. Los indígenas no tuvieron un lugar específico como grupos con identidades culturales distintas, en donde se respetaran sus formas propias de vida, sus formas de control del trabajo, de autoridad colectiva, de organización comunitaria y de propiedad comunal. En el debate político fueron vistos como el "problema indígena", ya que eran considerados un problema para la integración de la nación y su modernización, se buscó desindianizarlos de su identidad y homogeneizarlos, fueron vistos como campesinos, y los que migraron a las ciudad se insertaron en actividades vinculadas al salario y al mercado (Quijano, 2014: 652), para ser integrados al proyecto de fortalecimiento del Estado-nación y al impulso del desarrollo capitalista que veía en sus territorios recursos naturales y en la población indígena mano de obra disponible.

La fase posterior a la Revolución mexicana propicia la formación del Estado-nación, que durante el cardenismo busca su consolidación. Esto conllevó la crisis del Estado oligárquico, en el que predominaban relaciones serviles y semiserviles y la desintegración de las estructuras de autoridad local y estatal ligadas al poder de los terratenientes, hacendados y la iglesia. Esto explica que dos de las principales propuestas del cardenismo fueran la reforma agraria y la educación socialista.

Los incipientes procesos de urbanización, de expansión de la producción industrial y del mercado interno generaron nuevos grupos de burguesía industrial-urbana, de capas medias de profesionales, intelectuales y burocracia estatal, así como nueva población

asalariada industrial y comercial que migraba del campo a la ciudad. Estos procesos propiciaron la relativa modernización del Estado, permitiéndole ampliar sus bases sociales con la incorporación de campesinos e indígenas al ámbito de la ciudadanía, aunque integrados mediante relaciones clientelares y “formas de intermediación política, más que de representación directa (Quijano, 2014: 652).

El corporativismo autoritario, que se configuró para consolidar al Estado como centro de control del poder, les permitió participar, pero no decidir. Con esto, el Estado como expresión de la colonialidad del poder<sup>3</sup> (Quijano, 2014), los invisibiliza, los estigmatiza y los niega, deslegitimando sus formas propias de vida, reproduciendo la subordinación y la exclusión que caracteriza la estructuración de la sociedad mexicana hasta hoy.

### **El nuevo orden jurídico-social**

Cárdenas propuso la creación de un nuevo orden jurídico-social sustentado en la educación pública con orientación socialista, no religiosa, que proporcionaría “respuesta verdadera, científica y racional a todas las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que los rodea y de la sociedad en que viven” (Cárdenas, 1933: 30). Planteó que la escuela cumpliría una misión social, para él los principios del socialismo eran compatibles con las ideas de la Revolución mexicana. Impulsó la reforma educativa, la enseñanza laica, para revertir lo que denominaba “el sojuzgamiento de las conciencias con la escuela confesional, y el privilegio de la cultura para las clases capitalistas”. Señalaba que “el trabajo es fuente de riqueza y de bienestar, y no un anatema de servidumbre, que el esfuerzo productivo ennoblece, y que no existen castas o razas predestinadas al privilegio

— 3. Quijano señala que el nuevo Estado que surgió en América Latina, a partir de los procesos de independencia, no emergió “como un moderno Estado-nación: no era nacional respecto de la inmensa mayoría de la población y no era democrático, no estaba fundado en, ni representaba ninguna efectiva ciudadanía mayoritaria. Era una ceñida expresión de la colonialidad del poder” (Quijano, 2014: 642).

de la felicidad a costa de las clases esclavizadas” (Cárdenas, 1940b: s/p). La nueva educación socialista sería responsabilidad del Estado “obligatoria, gratuita, de asistencia infantil, única, coeducativa, práctica, integral, progresiva, científica, desfanatizante, orientadora, de trabajo, cooperativista, emancipadora”, para “preparar a las nuevas generaciones en la lucha por el advenimiento de un régimen social sin explotados” (Montes de Oca, 2015: 156).

En estas consideraciones se articula la propuesta de una educación socialista, para contrarrestar el poder de la iglesia en la formación de la población, la disciplina del trabajo para el impulso del capitalismo y un discurso antiimperialista que fortaleciera la construcción de la idea de lo nacional, para la consolidación del Estado-nación.

Otro aspecto que destaca entre las propuestas cardenistas fue la necesidad de cambiar las condiciones de vida de las mujeres. En el Plan sexenal se plantea la necesidad de proteger a los niños, los ancianos y a las mujeres, propone campañas para “combatir las causas determinantes de la prostitución, a fin de evitar que ésta constituya un medio de vida para la mujer, y evitar la mendicidad profesional” (Cárdenas, 1933: 35). En un manifiesto del PNR, publicado en el periódico *El Nacional*, en 1936, se reconoce a la mujer trabajadora organizada como factor importante de la economía y la producción nacional (Montes de Oca, 2015: 153). Se consideraba que las mujeres organizadas: “se encargarían de llevar a cabo campañas antialcohólicas, [y del] mejoramiento de las condiciones de vida en sus hogares: alimentación, vestido, higiene [...] salubridad del hogar y sus comunidades, plantación de árboles y plantas [...] cría de animales para consumo doméstico, organización de festivales y actos públicos” (Montes de Oca, 2015: 154), y se propuso la posibilidad de que se organizaran en cooperativas de producción y consumo.

Entre otros cambios, Cárdenas propuso que la educación en las escuelas del gobierno eliminara la separación entre niños y niñas, “para ofrecer iguales oportunidades de capacitación económica, intelectual y social” (Montes de Oca, 2015: 157). No obstante, en los

libros “se crea y recrea el imaginario colectivo de lo que significa “ser mujer” y “ser hombre”, reproduciendo los papeles que cumple cada uno, según la tradición y las costumbres, “la mujer encargada de los cuidados de la familia y el hombre en el trabajo ganando lo necesario para mantener a sus hijos y a su compañera” (Montes de Oca, 2015: 163), ya que para Cárdenas “el gran factor temperamental de la mujer la faculta para abrazar [...] el proceso de una lucha generosa por encima de cualquier interés egoísta” (Cárdenas, 1935: 58).

Otro elemento acorde con el discurso de libertad e igualdad utilizado durante el cardenismo fue el reconocimiento del derecho de la mujer trabajadora a participar en las elecciones. En 1937 se aprobó la reforma al artículo 34 constitucional, en el que se reconoció este derecho; sin embargo, no tuvo efecto ya que no se publicó en el Diario Oficial (Montes de Oca, 2015: 152).

Estos planteamientos dan cuenta de que eran explotadas no sólo por los más poderosos, igual que sus compañeros, sino además por las condiciones en las que vivían en sus casas. Se les consideraban seres débiles que necesitaban ser rescatadas de su ignorancia, bajo la protección del gobierno y las leyes, pero se reproducían y consolidaban los papeles de cuidadoras del hogar, para cumplir con sus labores como esposas y madres (Montes de Oca, 2015: 154).

En síntesis, a los sectores más afectados por la desigualdad histórico-estructural se les niega la capacidad de organización y de autonomía para decidir su destino y se recurre a viejas formas de control político, económico y social que se trasladan de los poderes locales y se concentran en el poder del Estado. En los planteamientos de Cárdenas se evidencia que aún con el impulso de diversas propuestas radicales, lo que prevalece es una visión estatal, paternalista, moderna-colonial e incluso patriarcal sobre la población trabajadora, campesina, indígena y las mujeres. Esto genera tensiones y contradicciones dentro del proyecto de construcción de un Estado social, que limita las posibilidades de erradicar la desigualdad, como se identifica en el siguiente apartado.

## AVANCES Y LÍMITES DE LA POLÍTICA CARDENISTA CONTRA LA DESIGUALDAD SOCIAL

La obra social de Cárdenas registró logros importantes, fortaleció al Estado y contribuyó a la recuperación de la crisis de 1929. Destaca la expansión del mercado interno y la disminución del desempleo que pasó de 191 371 personas sin trabajo en 1935 a 184 274 en 1940. Con el reparto agrario logró desestructurar a la hacienda, “la institución colonial más importante” y sentó las bases para el impulso del capitalismo. Los ejidos se duplicaron pasando de 7 049 en 1935 a 14 680 en 1940 y los ejidatarios aumentaron de 598 413 en 1935 a 1 601 479 en 1940. Mientras que la superficie de los ejidos aumentó más del doble, de 11 827 707 en 1935 a 28 922 808 en 1940. Contribuyó a fortalecer la organización de los trabajadores, se registró un aumento en el número de huelgas de 202 en 1934 a 357 en 1940, en comparación con el gobierno de Calles que sólo registró siete huelgas en 1928. Destaca la política sanitaria y asistencial, con el incremento del presupuesto federal destinado a la salubridad que en 1933 era de 3.03 a 5.5% en 1939, del total del presupuesto. Entre las principales acciones estuvieron la lucha contra el alcoholismo, la sífilis, la tuberculosis y la prostitución con campañas nacionales de educación y rehabilitación (González, 1984: 369-371).

Para el análisis de los avances y límites de la política cardenista, se retoman elementos de las reflexiones que el propio Cárdenas planteó años después de su mandato, compiladas muchas de ellas en su *Ideario político*, y que permiten identificar diversas tensiones y contradicciones que debilitaron sus propuestas contra la desigualdad, limitando o bloqueando su continuidad.

En 1969, Cárdenas alertaba que “[e]l desnivel social, acentuado de tiempo atrás por un desarrollo económico que beneficia a grupos minoritarios, tiende a acentuarse” (Cárdenas, 1969: s/p). Puesto que, en 1946 se hicieron modificaciones al artículo 27 constitucional ampliando la superficie de la pequeña propiedad, propiciando la for-

mación nuevamente de latifundios (Cárdenas, 1970a: s/p). También señalaba que: “grupos privilegiados han hecho y aumentado sus grandes fortunas sin escrúpulos, abusando de las oportunidades que ofrece un desarrollo económico que se debe, básicamente, al trabajo productivo de obreros y campesinos; [y] a las obras de infraestructura construidas por el Estado” (Cárdenas, 1969: s/p). Identificaba que las carencias que padecía la población se debían en parte, a “los intereses creados que se resisten a conceder prioridad a las ingentes necesidades del pueblo y, también por las continuas acechanzas del capital imperialista”, que buscaba controlar diversas ramas de la producción en detrimento de los intereses nacionales.

Todavía en 1970 insistía en la necesidad de retomar el proceso de la Revolución, respetar las libertades, los derechos individuales y garantizar las prestaciones sociales, establecer impuestos a la propiedad privada “según el interés público para distribuir la riqueza con equidad; garantizar a los ejidatarios, comunidades indígenas y auténticos pequeños propietarios, sus tierras, aguas y bosques que les pertenecen”. Esto da cuenta de que las propuestas impulsadas desde su gobierno no lograron consolidar un régimen que modificara las relaciones de poder que estructuraron una sociedad desigual. Seguía convencido de que los mecanismos para disminuir las inequidades eran la modernización y la nacionalización de la industria. Insistía en que se debían proporcionar los medios financieros, enseñanza, ayuda técnica y asistencia para organizar la producción agropecuaria y forestal y la industrialización; además, modernizar y hacer accesible la enseñanza media superior a los jóvenes de escasos recursos, emplear los medios técnicos y científicos modernos para desarrollar el país con independencia, nacionalizar las industrias básicas, eliminar los monopolios y combatir la corrupción y los abusos de poder (Cárdenas, 1970b: s/p).

En sus planteamientos se identifican las tensiones entre justicia social y el impulso del capitalismo, se habla de libertades y derechos individuales que planteó la modernidad capitalista y de las presta-

ciones sociales garantizadas por el Estado a sectores asalariados por excelencia, asumiendo que el empleo asalariado prevalecería y se expandiría sobre las diversas formas de control del trabajo (esclavitud, servidumbre, pequeña producción simple, reciprocidad), que nunca desaparecieron. Pugnaba por una distribución equitativa de los productos y las utilidades, apelaba a que las inversiones extranjeras, públicas y privadas fueran “aprovechadas en reglones no competitivos y absolutamente necesarios para la economía” (Cárdenas, 1970c: s/p); no obstante, el impulso del capitalismo, con la industrialización y modernización del sector agrícola, demandaba crear condiciones atractivas para la inversión, esto implicaban, necesariamente, garantizar altos niveles de rentabilidad para los capitales.

De igual manera, cuando señalaba la necesidad de proporcionar medios financieros, enseñanza y ayuda técnica, era una apuesta por la modernización e industrialización de los sectores rural y urbano, mediante la intervención de capital, ciencia y tecnología, lo que necesariamente los insertaba en la narrativa y el imaginario del desarrollo capitalista y, en los circuitos financieros internacionales, para incrementar la producción y fortalecer los mercados interno y externo. Esto daba la pauta para desdeñar los sistemas propios de producción campesina e indígena, que se alejan de las formas intensivas de inversión, producción y consumo capitalista, ya que respetan los ciclos naturales de reproducción de la naturaleza, permitiendo la regeneración de la tierra.

Cárdenas denunciaba que las empresas “se habían acostumbrado a considerar a los países hispanoamericanos como simples colonias de explotación, constituyéndose en fuerzas económicas superiores al poder soberano de los Estados” (Cárdenas, 1939: s/p), de ahí la necesidad de fortalecerlos. Apuntaba que, “mientras las naciones poderosas pretenden mantener su dominio en el mundo, los pueblos oprimidos luchan por liquidar para siempre el sistema colonial y por conquistar su independencia política, [esto] significa la libertad de organizar su propia vida de acuerdo con sus intereses nacionales” (Cárdenas, 1961: s/p).

Para Cárdenas era claro el proceso de colonialidad de la subjetividad,<sup>4</sup> consideraba que más grave que la penetración del capital estadounidense era su influencia en las instituciones de enseñanza e investigación y en los medios de comunicación, “infiltrando ideas y normas de conducta” que tendían a “desnaturalizar la mentalidad, la idiosincrasia, los gustos y las costumbres nacionales y a convertir a los mexicanos en fáciles presas de la filosofía y las ambiciones del imperialismo norteamericano” (Cárdenas, 1970d: s/p).

Se identifica otra fuerte tensión en su concepción de lo nacional, que se plantea como la necesidad de integrar a la población en la búsqueda del interés colectivo, pero definido desde el Estado e incorporando a la población a la dinámica socioeconómica por sectores organizados también desde el Estado, lo que propicia la configuración de un corporativismo autoritario, que iba cerrando las posibilidades de participación en la toma de decisiones a amplios sectores de la población. Además, la necesidad de configurar un Estado-nación fuerte, para enfrentar los embates del extranjero, principalmente los intereses imperialistas de Estados Unidos, y los poderes locales de la iglesia y los grandes terratenientes, conllevó la reconcentración del poder político y económico en el Estado. Un Estado-nación moderno, históricamente creado para defender la propiedad privada y los intereses del capital, que opera a través de un aparato administrativo burocrático, configurando élites políticas y económicas encargadas de tomar las decisiones, aplicar las políticas e instrumentar los programas.

Esta concentración de poder político con el paso del tiempo derivó en la reconcentración de la riqueza, procesos que se manifiestan en la falta de democracia y la reproducción de desigualdades no sólo económicas, sino sociales y políticas, que legitiman la dominación y la explotación.

— 4. La subjetividad entendida como la forma de darle sentido a la experiencia individual y social (memoria histórica, conciencia colectiva, perspectivas a futuro y producción de conocimiento).

En las propuestas de la política cardenista se evidencia la fe en la retórica del progreso-desarrollo, la modernización económica y política, el desarrollo de las fuerzas productivas, la ampliación de los mercados interno y externo y la explotación de los recursos naturales, como únicas fuentes de riqueza y bienestar. Esto conllevó al rompimiento o debilitamiento de diversas formas de organización comunal, al buscar integrarlos al llamado proyecto nacional, bajo la tutela del Estado. El proyecto de consolidación del Estado-nación durante el régimen cardenista, a pesar de que permitió concebir otras formas de organización de lo económico, restringió el despliegue de diversas formas de construcción de autoridad colectiva y de reproducción de la vida, en términos materiales y simbólicos.

Se identifica que no logró desprenderse de la colonialidad del poder, que clasifica y jerarquiza poblaciones, formas de vida y pautas culturales, desde la mirada moderna del progreso-desarrollo y de una ciencia tributaria del capital. Se enarbola un discurso estatal, nacionalista y paternalista, que busca no sólo impulsar, sino controlar la organización de los movimientos obrero y campesino, además de las poblaciones indígenas y de las mujeres. Se limitan sus posibilidades de acción a los marcos de regulación estatal y del proyecto nacional cardenista, que conlleva la consolidación del presidencialismo, caracterizado por la centralización extrema del poder.

Estos procesos fueron limitando la participación democrática de los trabajadores en la toma de decisiones y, de manera contradictoria, cerrando las posibilidades de bloquear los mecanismos que reproducen las diversas desigualdades, lo que dificultó establecer bases sólidas para la continuidad de un Estado social. Así, al término del régimen cardenista, los gobiernos siguientes revirtieron muchas de sus políticas y se orientaron a consolidar un proyecto de sociedad esencialmente capitalista, que en términos histórico-estructurales propició la reconcentración de riqueza y poder en pequeñas élites económicas y políticas, a las que se suma la formación de una burocracia estatal, que va construyendo "malladas de clientelaje y de for-

mas de intermediación política, más que de representación directa” (Quijano, 2014: 652). Lo que propicia el incremento exacerbado de la desigualdad.

La propuesta cardenista contra la desigualdad expresa sus límites en el desencuentro entre nación, identidad y democracia (Quijano, 2014: 643). La consolidación del Estado articulada al impulso del capitalismo conllevó desconocer la diversidad de identidades de una parte importante de la población, la más afectada por la desigualdad y la pobreza (la indígena), a la que se concibió como un problema para la modernización y consolidación del Estado-nación. Se buscó integrarla de manera autoritaria, al proyecto de desarrollo capitalista, como un sector homogéneo, desconociendo sus identidades y particularidades. Se les permitió participar, pero no decidir sobre su destino, esto conllevó reproducir la colonialidad en las relaciones políticas dentro del Estado, se jerarquizó a la población (por raza, clase y sexo-género), asignando papeles materiales y simbólicos a cada sector, organizaciones de trabajadores, campesinos, burocracia estatal y la población indígena que ocupó y ocupa los últimos niveles en la escala social, en donde se registran los más altos índices de marginalidad y desigualdad.

La revisión de los límites y contradicciones de la política social contra la desigualdad, impulsada por el más claro proyecto de configuración de un Estado de bienestar en México, permite identificar que no es posible establecer la modernidad y la democracia sin transformar las relaciones de poder. La colonialidad del poder no sólo consideró a los “indígenas” como seres inferiores, arcaicos, desde una mirada evolucionista y lineal de la historia, negando sus identidades históricas, su capacidad de organización social, sus patrones de poder y de autonomía, sino que se buscó colonizarlos subjetiva y culturalmente. Las políticas dominantes para enfrentar “el problema indígena” fueron principalmente dos en América Latina, aunque con diversas variantes entre países y en diferentes momentos históricos, por una parte, el exterminio de los “indios” y despojo de sus territorios y,

por otra, la asimilación cultural y política, como sucedió en México. Se buscó incorporarlos al proyecto de desarrollo capitalista, mediante un proceso de asimilación y discriminación cultural emprendida como política estatal, por medio de un sistema institucionalizado de educación pública, como mecanismo de desindianización subjetiva y cultural, que implicó disciplinarlos en el trabajo y organizarlos política y socialmente para participar en el nuevo sistema de dominación y explotación. Esto para asimilarlos a la cultura de los dominadores, la llamada “cultura nacional” (Quijano, 2014: 647).

## REFLEXIONES FINALES

A pesar de haber impulsado propuestas radicales que en su momento buscaron debilitar a los grupos locales que concentraban el poder político y económico (el clero y los terratenientes), mediante programas como la educación socialista y el reparto agrario para la conformación de ejidos, el fomento al sistema cooperativo de propiedad colectiva, el reconocimiento de derechos de las mujeres y los indígenas, entre otros, hubieron tensiones y contradicciones que limitaron sus alcances y continuidad. Estas tensiones y contradicciones en la política cardenista se generaron, como señala Quijano, por “la asociación en la misma cabeza y al mismo tiempo, de una ideología política de izquierda y de una epistemología de derecha” (Quijano, 1998: 20-22). Ya que en el pensamiento y las propuestas cardenistas están latentes las tensiones entre configurar un verdadero Estado social y, al mismo tiempo impulsar, de manera contradictoria, el desarrollo capitalista, a partir de una estructuración de la sociedad fuertemente jerarquizada y de una concentración del poder político que, derivada de un corporativismo autoritario, propiciaran la concentración de riqueza y poder.

Esto conlleva a cuestionar si la propuesta de la CEPAL de reconfigurar un Estado de bienestar para revertir la cultura del privilegio y la desigualdad estructural acumulada es suficiente para sentar las bases que dan sustento y continuidad a un proyecto alternativo o si es

necesario romper con la colonialidad del poder que ha estructurado a las sociedades latinoamericanas.

Se considera que los alcances de la política social cardenista fueron limitados porque no modificó las bases de la colonialidad del poder que sostienen esa cultura del privilegio, que genera la desigualdad estructural acumulada como señala la CEPAL, sustentada históricamente en relaciones de poder que estructuran de manera jerárquica a la sociedad, a partir de la intersección de diversos factores (clase/raza/sexo). La colonialidad del poder, como la denomina Aníbal Quijano, ha establecido los mecanismos que reproducen la desigualdad no sólo económica, sino en los diversos ámbitos de la existencia social (trabajo, autoridad colectiva, subjetividad, relaciones sexo-género, relación con la naturaleza), mediante el impulso y consolidación de instituciones que reproducen relaciones de poder que consolidan la subordinación y las relaciones clasistas, racistas y patriarcales, con los trabajadores, los campesinos, la población indígena y las mujeres.

Acabar con la desigualdad hubiera implicado, como señala Quijano: 1) la descolonización de las relaciones políticas dentro del Estado; 2) la subversión radical de las condiciones de explotación y el término de la servidumbre, y 3) la descolonización de las relaciones de dominación social (Quijano, 2014: 643); es decir, desterrar las relaciones de poder clasistas, racistas y patriarcales, que colocaban en una condición de inferioridad a trabajadores, campesinos, poblaciones indígenas y a las mujeres. Esto conllevaría la completa desintegración del patrón de poder moderno-colonial, capitalista.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cárdenas, Enrique (2008), "El mito del gasto público deficitario en México (1934-1956)", *El Trimestre Económico*, 75 (300): 809-840, octubre-diciembre.
- Cárdenas, Lázaro (1970a), "Entrevista en el periódico *El Día*, 3 de mayo de 1970", *Ideario de Lázaro Cárdenas*, México, Escuela Normal Rafael Ramírez Castañeda.
- (1970b), "Discurso en la Universidad de Guanajuato", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.

- \_\_\_\_ (1970c), "Entrevista para un periódico universitario de Boston", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1970d), "Testamento Político", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1969), "Discurso con motivo del LIX aniversario de la Revolución Mexicana", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1961), "Discurso al inaugurar la Conferencia Latinoamericana por la Soberanía Nacional, la Emancipación Económica y la Paz", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1940a), "Discurso en Torreón, Coahuila", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1940b), "Mensaje al país pronunciado ante el Congreso del estado de Guerrero", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1939), "Palabras en el primer aniversario de la expropiación petrolera", *Ideario de Lázaro Cárdenas*.
- \_\_\_\_ (1935), *Informe del presidente de la República General Lázaro Cárdenas*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- \_\_\_\_ (1933), *Plan Sexenal*, México, PNR
- CEPAL (2018), *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago, CEPAL
- Coneval (2019), *La pobreza en la población indígena de México. 2008-2018*, México.
- Coronado, Jaime (2014), "Notas sobre desigualdad, colonialidad y poder en América Latina", A. Quijano (ed.), *Descolonialidad y bien vivir. Un nuevo debate en América Latina*, Perú, Editorial Universitaria.
- Esquivel, Gerardo (2015), *Desigualdad extrema en México*, México, Oxfam
- González, Luis (1979] *Historia de la revolución mexicana. Periodo 1934-1940. Los artifices del Cardenismo*, México, Colmex.
- \_\_\_\_ (1981), *Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940, Los días del presidente Cárdenas*, Colmex.
- González, Moisés (1984), "La obra social de Lázaro Cárdenas", *Historia Mexicana*, 34 (2): 353-374.
- Hirsh, Joachim (2001), *El estado nacional de competencia*, México, UAM-X.
- Martín, Sergio (2019), "El debate de la política económica cardenista: una perspectiva contemporánea", *América Latina en la Historia Económica*, 26 (1):1-25.
- Medina, Luis (2010), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000*, México, CFE
- Montes de Oca, Elvia (2015), "Las mujeres mexicanas durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, 1934-1940", *Historia de la educación latinoamericana*, 17 (24): 149-166.

- Ojeda, Mario (2016), "El cardenismo y el Frente Popular de León Blum. Dos proyectos de reforma social en el México y Francia de los años treinta", *Cahiers d'études romanes*, (32)
- Quijano, Aníbal (2014), "El movimiento indígena y las cuestiones pendientes en América Latina", en *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, Buenos Aires, CLACSO.
- (1998), *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Perú, Mosca Azul Editores.
- (2007), *Colonialidad del poder y clasificación social*, Buenos Aires, CLACSO.
- ONU (2021), *¿Qué es desigualdad? Negar la igualdad de oportunidades a quienes nacen en la pobreza, asegura un relator de la ONU*, <<https://news.un.org/es/story/2021/10/1499092>>, 3 de noviembre de 2021.
- Oxfam (2021), *Desigualdad extrema y servicios sociales básicos*, <<https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/desigualdad-extrema-y-servicios-sociales-basicos>> 30 de noviembre de 2021.
- Toledo, Víctor y Benjamín Ortiz (2015), *México, Regiones que caminan hacia la sostenibilidad. Una geopolítica de las resistencias bioculturales*, México, Universidad Iberoamericana de Puebla.



## 4

# ORIGEN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

GEORGINA NAUFAL TUENA

El artículo presenta un recuento más o menos detallado sobre los antecedentes y las diversas iniciativas y proyectos de ley que dieron origen a la expedición, el 31 de diciembre de 1942, de la Ley del Seguro Social que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social. Para su elaboración el trabajo se apoya, entre otros estudios, en los trabajos publicados por el ingeniero agrónomo Miguel García Cruz, presidente de la Comisión Técnica que elaboró la Ley del Seguro Social; así como en las reflexiones y testimonios del licenciado Max Camiro, profesor de la Escuela de Jurisprudencia, quien participó como representante de los patrones en las negociaciones para la elaboración de la iniciativa de Ley del Seguro Social y en el Consejo Técnico que implantó el IMSS, el 1 de enero de 1944, y en los juicios del doctor Gabriel Bonilla, profesor de la Escuela de Economía, especialista en el tema de los seguros sociales en el mundo, integrante de la Comisión de Estudios de la Presidencia de la República con Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, quien auxilió a la comisión encargada de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social y el proyecto de creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El artículo se divide en seis apartados más conclusiones en los que se abordan: la concepción del seguro social, las primeras iniciativas de ley sobre accidentes de trabajo dictadas en los albores del

siglo XX; la promulgación de la Constitución de 1917 y el establecimiento del artículo 123; el proyecto de Seguro Obrero de Obregón, la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 de 1929 y la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931; los anteproyectos de Ley del Seguro Social del gobierno cardenista; la Ley del Seguro Social que creó el IMSS dictada por el presidente Ávila Camacho, y conclusiones.

## LA CONCEPCIÓN DEL SEGURO SOCIAL

De acuerdo con la iniciativa de Ley del Seguro Social que presentó el presidente Manuel Ávila Camacho, el 12 de diciembre de 1942, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la implementación del Seguro Social constituía una conquista de la Revolución Mexicana y la medida más eficaz de política social para prevenir que la clase trabajadora, que era la mayoría y dependía de su salario para sobrevivir, cayera en la pobreza y la indigencia por la pérdida de su único ingreso ante las contingencias de la vida y los riesgos a los que estaban expuestos por su tipo de trabajo como eran los accidentes y enfermedades profesionales, la enfermedad en general y la maternidad, la invalidez, vejez y muerte prematura y la cesantía involuntaria en edad avanzada.

El Seguro Social, además de representar “un complemento al salario” por cuando ofrecía al trabajador determinadas prestaciones y servicios que de otra manera tendría que cubrir con su precario salario, resultaba ser la mejor vía “para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, “estabilización” cuyo logro no sólo “vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana”, sino también porque al elevar el nivel de vida del “sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país.”

El proyecto de Ley reconocía que, debido a diversos factores de orden económico, social y político, la mayoría de la población vivía “en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado que resultan

víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad." Lo cual mantenía "en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos". Para contrarrestar estos factores, no había otra forma que "elevar el poder adquisitivo de los sectores pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades" y eso sólo era posible mediante el Seguro Social pues al mismo tiempo que se le protege contra los riesgos de la vida, "se les capacita para adquirir alimentos sanos o más abundantes, para alojarse en viviendas más cómodas e higiénicas y para educarse física e intelectualmente." Según las estimaciones de la iniciativa de Ley, la población que sería beneficiada directa o indirectamente con la implantación del Seguro Social ascendía, a 3 384 635, considerando que en 1939 había registrados 676 927 trabajadores de la industria, el comercio y los transportes y que el promedio de la familia de cada uno de ellos era de cinco.

Además del avance y los grandes beneficios de carácter social y económico que representaba el seguro de accidentes y enfermedades profesionales, comparado con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, el establecimiento del seguro de enfermedades no profesionales y el de maternidad eran los de mayor urgencia que demandaba el país, debido a las altas tasas de mortalidad, sobre todo infantil, causadas por enfermedades del aparato digestivo (como la mala o deficiente alimentación), infecciosas y parasitarias, así como del aparato respiratorio, originadas por la falta de higiene y de servicios en las viviendas. Al no haber ningún sistema que atienda estas enfermedades, el Seguro "habrá de contribuir a resolver una de las cuestiones de mayor influencia en la salud general y en la demografía mexicana y tendrá a disminuir la vagancia, el pauperismo y la mendicidad."

El seguro de maternidad, en particular, contribuirá a abatir las altas de mortalidad infantil y a elevar la densidad poblacional tan importante para el desarrollo económico del país. Por lo que se refiere a los seguros de invalidez, y vejez, aunque de menor urgencia que los anteriores, garantizan al trabajador los medios suficientes para

tener una “subsistencia honesta y sin tener que recurrir al asilo o a la caridad pública”. El seguro de muerte, por su parte, tenía el propósito de proteger a la viuda y a los huérfanos con recursos económicos que “los sustraiga de la miseria que puede conducir a la mendicidad, a la prostitución o a la delincuencia y que les permita, por el contrario, ser en el futuro hombres útiles a la sociedad.”

En la medida de que “la conservación de las energías productivas”, no sólo era de la competencia del trabajador sino también de los patrones por los beneficios esperados y de interés de la colectividad, había quedado ya establecido desde la creación de los seguros sociales que sus costos “deb[ían] distribuirse entre toda la comunidad”, lo cual incluía a los trabajadores, a los patrones y al Estado. “La obligación de cotizar se basa en el principio de la solidaridad social y en el deber de conservar y cuidar las energías humanas para evitar derroches innecesarios en el ejercicio normal de las actividades productivas.” Además, ante las limitaciones e incapacidad de la previsión individual y de la asistencia pública y privada para resolver las contingencias de la vida, el Estado estaba obligado a intervenir mediante el establecimiento del Seguro Social Obligatorio para garantizar la permanencia del sistema (IMSS, 1980: 136-154).

## **PRIMERAS INICIATIVAS DE LEY RELATIVAS AL SEGURO SOCIAL**

La primera iniciativa en la legislación mexicana alusiva al seguro social es la Ley del 30 de abril de 1904 sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, emitida por el gobernador del Estado de México, José Vicente Villada. La cual dejaba la carga de la prueba al patrón, era irrenunciable y las indemnizaciones incluían: atención médica y pago de salarios durante tres meses, y en caso de fallecimiento, 15 días de salario y gastos de sepelio. Según Mario de la Cueva, esta Ley se inspiró en la Ley de Leopoldo II de Bélgica del 24 de diciembre de 1903, que se sustentaba en la teoría del riesgo profesional en materia de accidentes de trabajo.

En la misma línea de consideraciones, pero inspirada en la Ley francesa sobre Accidentes de Trabajo de 1899, se inscribe la Ley del 9 de noviembre de 1906 expedida en Monterrey por el gobernador de Nuevo León, Bernardo Reyes, la cual no comprendía enfermedades profesionales, pero las indemnizaciones eran más amplias que la ley anterior e incluían: atención médica y farmacéutica hasta por seis meses y pago de 50% del salario por incapacidad temporal, de 20 a 40% por un año en caso de incapacidad parcial permanente y dos años por incapacidad total permanente, y 100% del salario en caso de muerte hasta por dos años según la carga familiar del trabajador; cuya responsabilidad civil recaía sólo en algunas empresas como las mineras, de construcción, fundiciones, carga, descarga y transportes (Bonilla, 1955: 18; González Díaz Lombardo, 1959: 60-61; Kaye, 1975: 414; Marquet, 2014: 258).

En opinión de Javier Rojas, si bien la Ley de Bernardo Reyes reconoció que los accidentes de trabajo eran producto de las propias condiciones creadas por la industria, y de que la responsabilidad de los accidentes laborales era de la competencia del código civil no penal, en lugar de hacer recaer la responsabilidad de los accidentes de trabajo en el creador de la empresa, en aras de la "equidad y la justicia" más que de la protección a los obreros, la responsabilidad se diluyó entre el empresario y el propio trabajador, pero liberó "al patrón al dejar en sus manos la carga de la prueba en el caso de los accidentes de trabajo." Es decir, "la ley contenía una trampa jurídica: el trabajador estaba obligado a probar que el accidente no se había producido por una causa de fuerza mayor ajena a la empresa o al proceso de producción, debido a la negligencia o intencionalidad del propio trabajador." Lo que hizo muy difícil para los trabajadores hacer efectivas las indemnizaciones (Rojas, 1998: 224-225).

En su estudio sobre la aplicación de la Ley de 1906, Oscar A. Rodríguez apunta que la iniciativa de Bernardo Reyes fue muy celebrada en la prensa, y explica que la Ley buscaba "armonizar" la relación capital-trabajo y atenuar los crecientes conflictos laborales por

el acelerado desarrollo fabril de Nuevo León. Sin embargo, en la revisión que hizo de los expedientes del Tribunal Superior de Justicia de 1907 a 1910, de las 24 averiguaciones relacionadas con accidentes laborales, únicamente dos presentaron la demanda de indemnización por riesgo profesional, los cuales le sirvieron de ejemplo para mostrar los obstáculos a que debía de enfrentarse el trabajador para hacer cumplir la ley y la falta de una instancia que permitiera canalizar y asesorar a los trabajadores para hacer efectiva su demanda de indemnización. Esto explica por qué la mayoría de los obreros “en lugar de enfrascarse en un pleito con su patrón prefirieron enfrentar los accidentes laborales como hasta antes de la promulgación de la ley”: acudir a la mutualidad, en su caso; pedir ayuda económica al patrón o a la beneficencia, o esperar a que sus heridas si eran leves sanaran por sí solas (Rodríguez, 2017: 39-46).

En consecuencia, para Néstor de Buen, “El derecho del trabajo, sin embargo, no tenía ni tuvo a partir de esas leyes, personalidad especial.” Se siguieron aplicando en las relaciones laborales las disposiciones del Código Civil de 1884, que estaban “absolutamente inspiradas en el liberalismo del Código francés de 1804 y en el proyecto español de Florencio García Goyena y no pasaba por la mente de nadie, ni en organismos académicos ni legislativos, que pudiera concebirse una manera diferente de hacerlo.” Y explica, “Seguramente, las influencias europeas, tan de moda en el Porfiriato, inspiraron el pensamiento de juristas al servicio de gobernadores con estilo” (De Buen, 1988: 854). De hecho, como apunta Suárez-Potts, en 1906, la Secretaría de Fomento había publicado en su boletín algunos fragmentos del Tratado elemental de legislación industrial. Las Leyes obreras de Paul Pic, “uno de los jurisconsultos y economistas-políticos más influyentes en el desarrollo del nuevo derecho industrial o del trabajo”, en tanto que en la Revista de Legislación y Jurisprudencia apareció publicado el ensayo “Hacia un nuevo derecho civil” del escritor español Pedro Dorado “en el que se postulaba una revisión de la doctrina liberal” (Suárez-Potts, 2014: 303).

No obstante, de que estas leyes no marcaron un cambio en las condiciones laborales y de vida de los trabajadores y de que su intención fue más con fines económicos y políticos, de integración del obrero al proyecto modernizador y de industrialización impulsado por el gobierno de Porfirio Díaz y reproducido por Villada y Reyes, y para justificar las sucesivas reelecciones del presidente y sus gobernadores; el aporte de estas iniciativas fue que se sentó un precedente de la intervención del Estado en la regulación de las relaciones laborales.

El ejemplo más claro, en este sentido, lo constituye el Programa y Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano (PLM), publicado el 1 de julio de 1906, por los hermanos Flores Magón, en el que proponían importantes reformas a la Constitución de 1857 en materia educativa, agraria y laboral como: la indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo, la jornada de 8 horas y el salario mínimo de un peso; regular el servicio doméstico y el trabajo a domicilio; prohibir el trabajo de los niños menores de 14 años; mejorar las condiciones de higiene y seguridad en los centros de trabajo; alojamiento decoroso para los jornaleros y suspensión de sus deudas y de las tiendas de raya, así como el cese de los abusos de los arrendatarios de tierras en contra de los medieros; pago del salario en efectivo, sin retrasos y abolición de las multas o descuentos al mismo; contratación de trabajadores mexicanos por encima de los extranjeros y pago igual a ambos, y por último, el descanso dominical obligatorio. Este documento, al incorporar al ideario liberal las demandas de las masas trabajadoras influiría “no sólo en los años postreros del porfiriato, sino que también molde[aría] en buena medida el horizonte político e ideológico construido por los grupos revolucionarios mexicanos durante el siguiente decenio” (Ávila y Salmerón: 2015, p. 55) y sentaría las bases de los artículos 3º, 27, 123 y 130 de la Constitución de 1917 (García Cruz, 1966: 18-19).

La revolución encabezada por Francisco I. Madero con el lanzamiento de su Plan de San Luis, el 5 de octubre de 1910, en el que desconocía la reelección de Porfirio Díaz y llamaba al pueblo a defender

el restablecimiento de la Constitución de 1857 y el principio de la no reelección, y se comprometía a restituir a los campesinos las tierras que les habían sido arrebatadas por la ley de terrenos baldíos, no sólo movilizó a amplios sectores de la población en torno a su causa, sino que, también, propició su organización y el pronunciamiento de sus inquietudes y demandas por medio de planes, manifiestos y programas. En este sentido, y por lo que se refiere a la causa obrera, tanto el Partido Democrático como el Partido Nacional Católico, creados en 1909 se comprometían, entre otras reformas, a promover leyes sobre accidentes de trabajo.

Por su parte, el Partido Antirreeleccionista fundado por Madero en abril de 1910 abogaba por el establecimiento de Leyes de pensiones para los obreros mutilados en la industria, la minería o la agricultura o indemnizar a sus familias en caso de que perdieran la vida. Medida que retomaría el Partido Constitucional Progresista, el 6 de agosto de 1911, al postular a Madero a la presidencia de la República. De acuerdo con Jesús Méndez, en las reuniones que Madero sostuvo con los industriales durante su campaña por la presidencia se pronunció por mejorar las condiciones de vida y trabajo de los obreros y a los trabajadores les ofreció libertad para que se organizaran y lucharan por sus demandas (Méndez: 1996, 126).

En este contexto de apertura y ya con Madero al frente del gobierno del país, en septiembre de 1912, se funda la Casa del Obrero Mundial, la cual se convertirá en muy poco tiempo “en la expresión más importante del movimiento obrero mexicano hasta 1918” (Escobar, 2021, 33). En un principio, la Casa se declara simpatizante del anarcosindicalismo y partidaria del “sindicalismo revolucionario y la lucha por la revolución libertaria”, rechaza la participación política de los sindicatos y promueve la acción directa para lograr sus fines, como eran la huelga general y el sabotaje (Rivera Carbó, 2010: 240), motivo por el cual Madero perseguirá a sus líderes. Finalmente, sus oficinas serían cerradas, el 27 de mayo de 1914, por el gobierno usurpador de Victoriano Huerta. A la caída de Huerta por el triunfo arma-

do de las fuerzas constitucionalista y el inicio de la guerra civil entre convencionistas y constitucionalistas, la Casa abandonará su apolitismo y se suma a las filas del ejército constitucionalista.

No obstante de que Carranza, una vez ganada la guerra civil, disolverá la Casa del Obrero Mundial por sus exigencias y su práctica de acción directa para conseguir sus fines, la participación obrera en sus filas permitió la adición al Plan de Guadalupe de las demandas obreras y la autorización para que se emitieran leyes y decretos favorables a los trabajadores en los territorios conquistados por los líderes del ejército constitucionalista y que servirían de base en la redacción del artículo 123 de la Constitución de 1917.

Con la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral a la presidencia y vicepresidencia de la República, el 21 de mayo de 1911, y el establecimiento del gobierno interino de Francisco León de la Barra, encargado de convocar a nuevas elecciones, el tratamiento de los problemas laborales experimentará un significativo cambio con la creación del departamento del trabajo. Para León de la Barra, el Estado no podía ser indiferente ante las condiciones de vida de ninguna clase, en particular, de la clase trabajadora que era la mayoría y vivía en condiciones de "miseria" y "pauperismo". De ahí, su iniciativa de crear un departamento del trabajo, como en Europa, que se responsabilizara entre otros asuntos de "la inspección de fábricas, establecer límites de la jornada de trabajo, reglamentar el trabajo de mujeres y niños, fijar indemnizaciones por accidentes laborales, crear organismos especiales de conciliación y arbitraje" (Ávila, 1998: 135).

De acuerdo con el proyecto presentado al Congreso de la Unión en septiembre de 1911, el Departamento del Trabajo se encargaría de hacer estudios en torno a las leyes laborales, facilitar el transporte de los trabajadores a sus centros de trabajo y, sobre todo, buscaría mediar en los conflictos obrero-patronales con el fin de alcanzar un acuerdo entre las partes. El 15 de diciembre de 1911, el Departamento del Trabajo, adscrito a la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, entró en funciones. De acuerdo con lo dicho por Madero en su

único Informe de Gobierno, pronunciado el 7 de septiembre de 1912, el Departamento había sido de "notoria utilidad" en vista de que en el curso de ese año había "intervenido con éxito en el arreglo de 70 huelgas y [...] prestado sus buenos oficios en todas las dificultades suscitadas entre obreros y patrones" (Ávila, 1998: 137). Más allá de lo expresado por el presidente y pese a que el "poder factual y coercitivo" del Departamento fue "mínimo", como señala Suárez-Potts, los estudios que realizó tendrían "A fines de 1916, un papel clave en la preparación del esbozo del artículo 123" (Suárez-Potts, 2014: 295).

En su momento, las huelgas a las que mayor atención prestó el Departamento del Trabajo fueron las de la industria textil por ser las más frecuentes y numerosas. Para buscar un arreglo, el Departamento convocó a una Convención-Obrero-Patronal Textil misma que se reunió en enero y julio de 1912. Aunque los trabajadores no participaron en las reuniones, sólo fueron informados de las negociaciones entre los patrones y el gobierno, como resultado de la Convención se logró establecer un Reglamento, antecedente de un contrato laboral, en el que se reconocían los derechos y obligaciones de los patrones y de los trabajadores y en el que se acordó la reducción de la jornada de trabajo a 10 horas, la fijación de un salario mínimo y su pago en efectivo, la abolición de las multas y la obligación del patrón a responder a las quejas de sus trabajadores. Entre tanto, a los trabajadores "sólo se les dio la 'oportunidad' de aceptar el nuevo reglamento" (Suárez-Potts, 2014: 296). La medida, sin embargo, sentaría un precedente al acordarse, el 12 de octubre de 1912, el Reglamento de la Policía Minera y de Seguridad en los Trabajos en las Minas, en el que se obligaba al patrón a establecer las medidas de seguridad necesarias para prevenir accidentes de trabajo (Méndez: 1996, 134-139).

Además de la labor del Departamento del Trabajo, desde la apertura de sesiones de la xxvi legislatura de la Cámara de Diputados, el 14 de septiembre de 1912, se presentaron diversas iniciativas para regular las relaciones obrero-patronales y atender las demandas campesinas. La discusión de estos temas enfrentaría a los represen-

tantes de las distintas fuerzas políticas. El 12 de noviembre de 1912, el diputado del Bloque Liberal Renovador, Luis Manuel Rojas presentó una iniciativa para regular las relaciones obrero-patronales, la cual fue duramente criticada por el diputado Francisco Elguero, del Partido Católico Nacional, quien la tachó de anarquista y socializante y de incitar a la lucha de clases, todo lo contrario de la propuesta obrera de la *Rerum Novarum* que “conciliaba ‘los derechos del capital y del trabajo’, no perturbaba el orden y respetaba los derechos de los capitalistas o empresarios” (Serrano, 1994: 171).

La Encíclica *Rerum Novarum*, publicada por el papa León XIII, el 5 de mayo de 1891, pretendía ser una alternativa al liberalismo individualista, responsable de la desigualdad social y la pérdida de la moral cristiana, y al socialismo por sus falsas promesas de redención del obrero, y constituir un nuevo orden social sobre la base de “la doctrina escolástica del bien común y del cooperativismo”. De esta manera, el catolicismo trató de enfrentar la reestructuración de las relaciones entre la Iglesia y el Estado y redefinir su lugar en la sociedad, provocado por la acción del liberalismo y el avance del socialismo y el anarquismo.

La difusión del catolicismo social en México se inicia durante la última etapa del gobierno de Porfirio Díaz con la fundación, en 1899, del periódico *El País*, que sería uno de los de mayor circulación durante el porfiriato y el maderismo, y continuó con la celebración de cuatro congresos católicos y tres congresos agrícolas entre 1903 y 1906; así como con la organización de Círculos Católicos de Obreros, asociaciones de auxilio mutuo y cajas de ahorro, centros de estudio y publicaciones por el Partido Católico Nacional. Las propuestas tanto organizativas como de solución de los problemas sociales promovidas por los católicos sociales seguirán las recomendaciones papales, pero tomando en cuenta las condiciones y necesidades del país: “salario individual y familiar íntegro y en efectivo; jornada de 7, 8 o 9 horas, higienización de las fábricas y viviendas de los trabajadores; conservación y fomento de la pequeña propiedad indígena; y elevación del jornal (Ceballos, 1983: 12).

Durante el gobierno de Francisco I. Madero, el Partido Católico Nacional intensificaría su labor organizativa entre los obreros. Ejemplo de ello es el estudio *La cuestión social en México* del jesuita Alfredo Méndez Medina presentado en la Gran Dieta de Zamora del 19 al 23 de enero de 1913, organizada por la Confederación de Círculos Obreros Católicos, y que, en opinión de Jorge Adame, constituye el primer proyecto de derecho del trabajo en el que, entre otras cosas, se proponía el establecimiento de un seguro obrero. En estas propuestas se ha querido ver la influencia del catolicismo social en el artículo 123 de la Constitución de 1917 (Adame, 2008: pp. 41-57).

Tras el asesinato de Madero y con Victoriano Huerta al frente del gobierno, el 27 de mayo de 1913, los diputados federales por Aguascalientes, Eduardo Correa y Román Morales, presentaron un proyecto de ley sobre accidentes y enfermedades de trabajo y el establecimiento de una "caja de riesgo profesional" con cargo a los costos de producción para dar asistencia y pensiones. Meses después, el 17 septiembre, los diputados "Renovadores" José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Urueta y Félix Palavicini, presentaron el primer proyecto de Ley del Trabajo, con el cual se proponía, además de regular los contratos de trabajo, los salarios mínimos, el descanso dominical, las habitaciones, la educación para los obreros y sus hijos, los accidentes de trabajo, y el seguro social (IMSS, 1980: 18; Mac Gregor, 2017: 1323ss). Ambas iniciativas quedaron pendientes, porque en octubre Huerta disolvió el Congreso, encarceló a los diputados y nombró uno afín a su gobierno.

A la caída de Huerta y conforme el ejército constitucionalista iba extendiendo su control sobre el territorio del país en contra de las fuerzas de la Convención, empezaría a promover diversas reformas sociales que serían la base de la discusión de los artículos 3º, 27, 123 y 130 de la Constitución de 1917.

Respecto de los seguros sociales, destacan la Ley de Cándido Aguilar, expedida en octubre de 1914 en el puerto de Veracruz, en

la que se obligaba a los patrones a cubrir los gastos por accidentes y enfermedades profesionales y el mantenimiento de hospitales y enfermerías; el Proyecto de Ley de Accidentes presentado en enero de 1915 al primer Jefe de la Revolución, C. Venustiano Carranza, por la sección de Legislación Social; la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo emitida por Carranza en abril de 1915, así como la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán del 11 de diciembre de 1915, en cuyo artículo 135 el gobierno se compromete a fomentar una asociación mutualista con la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte (Bonilla, 1955: 19).

### **LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL ARTÍCULO 123**

Aparte de los ejemplos citados y de algunos similares implementados en otros estados, no hay iniciativas ni disposiciones legales de especial importancia en relación con los seguros sociales hasta la promulgación de la Constitución de 1917, cuyo artículo 123, dedicado a los derechos laborales, además de reconocer el principio del riesgo profesional (fracción XIV) y las medidas de seguridad e higiene que deben guardar los patrones para prevenir accidentes y enfermedades profesionales (fracción XV), se ocupó de los seguros sociales (fracción XXIX) al considerar

de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e impulsar la previsión popular.

Sin embargo, como advierte Max Camiro, las instituciones a las que se refiere la fracción XXIX citada son: "instituciones de previsión individual, de un Seguro de grupo facultativo que no tiene las características del verdadero Seguro Social", y añade:

No es fácil de explicar cómo los autores de una legislación obrera tan avanzada, como es la que contiene el artículo 123 constitucional, no se dieron cuenta de la evolución que la asistencia pública y las iniciativas individuales de previsión estaban sufriendo en el mundo; en el artículo 123 se consignaron, en rigor, las reivindicaciones de un Congreso de Sindicatos Obreros radicales, que se hubiera reunido en esa época; exclusivamente se habla de derechos obreros en el artículo 123 constitucional y sus disposiciones van encaminadas a servir y proteger al obrero, pero al obrero considerado en el taller, en la fábrica, en la oficina, con toda su fuerza, frente a un patrón al cual ignoró el artículo 123 constitucional; en cambio, no se hizo ni se planeó nada para el obrero considerado en su hogar, como jefe de familia, cuando la enfermedad, la invalidez prematura, la muerte o la cesación del trabajo, lo privan a él y a sus familiares de los elementos de vida que les da su salario (Camiro, 1944: 55).

A propósito de lo dicho por Max Camiro, Miguel García Cruz, explica que esto se debió al desconocimiento de las leyes del seguro social en América y a la confusión que se generó en el Congreso Constituyente sobre los seguros voluntarios y obligatorios.

Las deficiencias o limitaciones que se observan en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de México, se explican porque para 1917 no funcionaba en América el Seguro Social propiamente dicho, ni las Constituciones Políticas, ni sus Leyes Reglamentarias se habían ocupado de esta materia, prácticamente desconocida entre los pueblos del Hemisferio Occidental (García Cruz, 1962: 65-61).

De acuerdo con García Cruz, esto tendría "graves consecuencias para la promoción del Seguro Social Mexicano", porque se crearon una gran variedad de instituciones de "vida económica precaria" aje-

nas a las normas y técnicas del Seguro Social, “donde el empirismo y la improvisación fue la regla general” por lo que “hicieron difícil e imposibilitaron la planeación y organización de un auténtico sistema de Seguro Social” (García Cruz, 1962: 72yss).

### **EL SEGURO OBRERO, LA REFORMA DEL ARTÍCULO 123 Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

Después de promulgada la Constitución de 1917, poco se avanzó para establecer el seguro social o reglamentar la fracción XXIX del artículo 123, hasta que se formuló la iniciativa de Ley de Seguro Obrero del presidente Álvaro Obregón enviada al Congreso de la Unión, el 9 de diciembre de 1921. Dicha Ley imponía a todos los patrones el pago de un impuesto equivalente a 10% adicional sobre el salario percibido por sus trabajadores con el fin de constituir un fondo de reserva económica administrado por el Estado para con él cubrir las indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida como los derechos a compensaciones salariales. Este impuesto se consideraría como la participación de utilidades prevista en el artículo 123. Para Obregón esta era la mejor forma de poner a cubierto de la indigencia” a los trabajadores y de resolver el problema de la participación de utilidades por la dificultad y los conflictos que generaba la determinación de dichas utilidades entre el capital y el trabajo.

En estricto sentido, la iniciativa de Obregón no era una novedad, porque en el Primer Congreso de Industriales realizado en la ciudad de México, pocos meses después de promulgada la Constitución de 1917 se habló sobre el Tema, con el fin de discutir y revisar sus postulados. Entonces se propuso establecer el seguro obrero para garantizar el pago de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, contenido en la fracción XIV del artículo 123; a cambio de la suspensión de la fracción VI y IX del mismo artículo, relativa a la participación de utilidades. Para los industriales, la participación de los trabajadores en las utilidades significaba que podían intervenir en la dirección

y la contabilidad de las empresas, lo cual ponía en cuestión los derechos de propiedad y la autonomía del patrón. A ello se agregaba la solicitud de la suspensión de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y, no menos importante, que la decisión sobre la responsabilidad de los accidentes de trabajo recayera en los propios patrones (Rajchenberg, 1994: 134-138).

Sin embargo, la propuesta de seguro obrero de Obregón se distinguía de la presentada por los industriales en 1917, por cuanto ésta partía de la idea de que correspondía al Estado procurar el equilibrio social, regular las relaciones entre el capital y el trabajo, poner orden en la interpretación de la ley laboral y para que ésta pudiera llevarse a la práctica federalizar la legislación relacionada con el trabajo,

“máxime cuando no existen razones de lógica ni de moral, que puedan conceder distintos derechos a los ciudadanos de una misma República en el orden social y moral”, además de velar porque todas las inversiones que se hagan con el fondo de reserva estén debida y ampliamente garantizadas, ya que él será el inmediato responsable de su manejo.

La iniciativa de un seguro obrero fue motivo de controversia entre los distintos sectores sociales, de ahí los fallidos intentos por su aprobación; el Congreso y los poderes local y central la rechazó. Los empresarios consideraban que el costo de la previsión debía de compartirse entre ellos, los trabajadores y el Estado y no sólo recaer en el patrón. Los trabajadores, por su parte, consideraban que la iniciativa significaba un retroceso con respecto a las prestaciones laborales que otorgaban otros estados, por lo que se oponían a la reforma del artículo 123 que promovía la federalización de las prestaciones sociales y abrogaba todas las legislaciones locales. Por la misma razón, los gobernadores vieron en el proyecto de Ley un conflicto de intereses entre el poder central y el estatal. Ejemplo de ello, fue el enfrentamiento entre el presidente y el gobernador de Veracruz,

Adalberto Tejeda, quien en 1921 promulgó una ley conocida como la Ley del Hambre que establecía la obligación patronal del reparto de utilidades, la cual iba en contra de la iniciativa presidencial de seguro obrero. A esto se sumó, la independencia del Congreso frente a las propuestas de reforma del ejecutivo (Farfán, 2015: 112yss).

Como dice Miguel Bonilla, en México, como en otros países de América, se dejó “a las convenciones colectivas de trabajo la función de atender a los riesgos que cubre el seguro social, salvo los debidos a accidentes y enfermedades profesionales” que son materia de los contratos de trabajo (Bonilla, 1955: 12).

En efecto, entre 1918 y 1929, 25 entidades federativas expedieron leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional. De todas ellas, destacan las expedidas en Veracruz en 1918 y 1924 y Yucatán en 1918 y 1926 por servir de modelo de todas las demás y sentar las bases de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Estas leyes se ocuparon del contrato individual y colectivo de trabajo, del salario, del reparto de utilidades, del contrato de trabajo de mujeres y menores, de la asociación sindical, del derecho de huelga, de las restricciones para los trabajadores extranjeros, de los riesgos profesionales, así como de la jurisdicción de las juntas de Conciliación y Arbitraje y que condujo a la creación en 1927 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Marquet, 2014: 263-64).

No obstante —apunta Max Camiro—, la iniciativa privada mantuvo su interés en el seguro obrero. Ejemplo de ello fueron las dos iniciativas que presentaron los empresarios de la industria textil en el Segundo Congreso de Industriales, la primera sobre el establecimiento del Seguro General Obrero Obligatorio y la segunda sobre el Seguro contra la enfermedad de los Trabajadores de la Industria Textil. Mientras la segunda fue aprobada, “la primera naufragó, como dice el autor de la iniciativa, ‘entre las olas enormes de inútil elocuencia de los oradores que la objetaron bajo el punto de vista de sus propias ideas.’” A esto se añadirían, las reservas de los trabajadores del gremio, como ilustra lo ocurrido en junio de 1925, cuando el gobierno

convocó a los empresarios y trabajadores de la industria textil para la revisión del Contrato Colectivo de Trabajo; entonces los delegados obreros no aceptaron la propuesta patronal del Seguro General Obligatorio “en virtud de que su imputación, a base de la expedición de una nueva ley, debía considerarse remota, y porque de este modo, no se satisfacían las necesidades, inmediatas de los trabajadores” (Camiro, 1944: 61).

En su campaña por la reelección, Obregón retomaría su proyecto de Seguro Obrero. En la consulta que hizo entre los distintos sectores sociales en 1927, los empresarios de la industria textil del algodón, miembros del Segundo Congreso de Industriales y participantes en la Convención Industrial Obrera del Ramo Textil, convocada ex profeso por la Secretaría de Industria y Comercio, fueron de la opinión de que: “El establecimiento de los seguros sociales, además del beneficio material e inmediato que proporciona a los trabajadores, es un valioso elemento de paz social que beneficia a la colectividad.” La contribución de 10% sobre los salarios, les parecía elevada, por lo que recomendaban que la cantidad se determine por medio de la técnica actuarial. Asimismo, hacían “constar la necesidad de que el fondo sea alimentado por la contribución no sólo de los patrones, sino también por la de los trabajadores y el Estado”, y proponen la creación de “un Comité Mixto en la que estén representados todos los factores de nuestra economía, para que dicho Comité, teniendo en cuenta las realidades económicas del país, formule un anteproyecto que seguramente servirá de índice exacto al Poder Legislativo” (Camiro, 1944: 57).

La iniciativa de Obregón despertaría el interés de los candidatos de oposición en el seguro social. José Vasconcelos se pronunció por crear una institución nacional de seguros; por su parte, Francisco R. Serrano propuso la creación de un Código Industrial y Obrero. Sin embargo, al igual que antes, la discusión se centró más en las implicaciones políticas, económicas y sociales de la reforma al artículo 123 y la federalización de las prestaciones laborales y la abrogación de las legislaciones estatales, que en las atribuciones y características que

debía guardar el seguro social. Esto explica el por qué, la iniciativa de creación de una ley de seguro social no prosperaría sino hasta muchos años después.

En su carácter de seguro social, el proyecto de Obregón tampoco sería una alternativa viable, como lo dejan ver Gabriel Bonilla, Max Camiro y Miguel García Cruz. Para Bonilla el proyecto de Ley de Obregón "era una improvisación", carecía de estudios y bases técnicas propias de una ley de esas características y tenía "probablemente una finalidad política transitoria" [Bonilla, 1955: 19]. Para Max Camiro,

La Ley no sería un acto de previsión social, sino un acto de asistencia, ya que el trabajador no participaba en el costo del servicio que iba a recibir, con la circunstancia de que el costo de la asistencia, contra la característica de la asistencia pública, no gravitaría sobre el Estado, ya que la contribución que iba a alimentar las pensiones quedaba exclusivamente a cargo del patrón (Camiro, 1944: 56).

En tanto que, para Miguel García Cruz, si bien la iniciativa no cumplía con los requisitos técnicos necesarios, expresaba "todo un ideario de interpretación constitucional, animado de las más sincera y fervorosa intención de hacer algo práctico y viable en beneficio de la República" (García Cruz, 1962: 79). Si bien, su mérito principal consistió en ser, hasta ese momento, el primer intento en reformar el artículo 123 (*Ibid*: 83).

En noviembre 1928, Emilio Portes Gil, en vísperas de ser nombrado presidente interino, pero aún como secretario de gobernación, presentó a la Convención Obrero-Patronal, las bases de un proyecto de Código Federal del Trabajo, en el cual figuraba un capítulo anexo titulado "Del Seguro Social". La redacción del proyecto se concluyó en julio de 1929 y, las reacciones no se hicieron esperar. El movimiento obrero y el recién creado, Partido Nacional Revolucionario (marzo de 1929) lo aprobaron, pero los empresarios se opusieron. Entre sus

objeciones, estaba la inclusión del seguro social en el proyecto de Código Federal del Trabajo. Si bien, reconocían su importancia y el beneficio que significaba su implantación para el conjunto de la sociedad, pues “además del beneficio material e inmediato que pueden proporcionar a los trabajadores son un valioso elemento de paz social” y la tranquilidad creaba mejores oportunidades para el desarrollo de la producción, consideraban que las condiciones económicas por la que atravesaba el país por la crisis económica mundial no eran propicias para su implantación y, argumentaban, que de llevarse a cabo debería que ser de manera gradual acorde con la realidad económica de México y las posibilidades de las finanzas públicas. No se alcanzó el acuerdo: el capítulo del Seguro Social no se incorporaría al proyecto de Código Federal del Trabajo, sino que quedaría como capítulo aparte porque se consideró que no debían mezclarse los asuntos propiamente laborales con los del seguro social. Esto evitó que el seguro social quedara supeditado a los asuntos estrictamente laborales (García Cruz, 1962: 94-95; Suárez-Potts 2017: 438yss).

El capítulo “Del Seguro Social”, en cuestión, fue elaborado en 1928 por una comisión designada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a cuyo frente se encontraba un grupo de estudiosos de los seguros sociales, presidido por Reynaldo Cervantes Torres. Para Miguel Cruz, se trató de un “importantísimo documento”, donde por primera vez “se expusieron algunos principios técnicos propios de los Seguros Sociales” que iban mucho más allá de los establecidos en la Constitución como: a] Inclusión de seguros de accidentes y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte; b] Seguro para todos los trabajadores del campo y la ciudad; c] Exención de impuestos a las primas y libertad de gravamen a las pensiones; d] Creación de tribunales tripartitas para dirimir controversias, y e] Contribución tripartita: Estado, empresarios y trabajadores, con excepción de los que percibían salario mínimo. Todo esto contribuyó a una mejor comprensión de los contenidos propios de los seguros sociales (García Cruz, 1962: 93-94).

Mientras la propuesta de Código Federal de Trabajo tendría que esperar mejores tiempos para su aprobación, la iniciativa a favor del establecimiento del seguro social que presentó Emilio Portes Gil al Congreso de la Unión, ya como presidente interino, correría con mejor suerte. El 6 de septiembre de 1929 fue aprobada la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional al establecer que "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". Para Miguel García Cruz, el avance de la reforma fue relativo porque sólo se agregó la rama de "enfermedades", pero "nada se dice claramente de las ramas de vejez, muerte, accidentes y enfermedades profesionales y menos de asignaciones familiares y educación popular que son riesgos identificados con posteridad" y porque además se mantiene el seguro de vida que es más bien materia del seguro privado. No obstante, nace un renovado interés por establecer los seguros sociales (García Cruz, 1962: 103 y 105).

Con anterioridad y siguiendo el mismo criterio de la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, el 17 de septiembre de 1927, se estableció la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, destinada a resolver los conflictos obrero-patronales de contratos de trabajo individuales y colectivos de jurisdicción federal. Es decir, las juntas de Conciliación y Arbitraje de los estados seguirían decidiendo los conflictos de trabajo de aquellos sectores económicos, como el textil, que no habían sido designados como parte de la jurisdicción federal.

Con el arribo de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia de la República, en febrero de 1930, el proyecto de Código Federal de Trabajo de Portes Gil sería revisado por una comisión técnica propuesta por Aarón Sáenz, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, encabezada por Eduardo Suárez. En enero de 1931, Sáenz y su equipo pondrían a discusión el proyecto de Ley Federal del Trabajo, después de intensos debates y ajustes formulados por los líderes obreros y empresariales

y las comisiones especiales de las cámaras, la Ley Federal del Trabajo se promulgó el 18 de agosto de 1931 (Suárez-Potts, 2017: 440-442). Los redactores de la Ley Federal del Trabajo mantuvieron, sin embargo, la misma idea que en el Código de Portes Gil de asegurar algunas ramas de la competencia del seguro social en instituciones privadas, no obstante, y a pesar de la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional de 1929.

En relación con el seguro social, el 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión concedió facultades extraordinarias al presidente Ortiz Rubio para expedir en un plazo de ocho meses la Ley del Seguro Social Obligatorio, disposición que no pudo cumplimentarse por la imprevista renuncia del presidente de la República. En ese mismo año, en la Conferencia Internacional del Trabajo el representante de México del Departamento de Salubridad se refirió al establecimiento de un seguro de invalidez, vejez y defunción que estaría a cargo del Departamento de Trabajo (IMSS, 1980: 24).

## **LOS ANTEPROYECTOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL**

Desde su campaña por la presidencia de la República, Lázaro Cárdenas asumiría el compromiso de implantar el seguro social al colaborar y obligarse con lo dispuesto en el Primer Plan Sexenal de Gobierno (1934-1940), presentado por el Partido Nacional Revolucionario en diciembre de 1933, que lo postuló y en el que se acordó: 1) Implantar el seguro social obligatorio, para todos los trabajadores, cubrir los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo (enfermedades generales, maternidad, invalidez, paro, y retiro por vejez) y su financiamiento mediante la contribución del Estado, los trabajadores y los patrones, "en la proporción que un estudio señale como equitativa", 2) continuar los estudios técnicos necesarios para cumplir con el precepto anterior a la mayor brevedad y 3) "dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros, que sustraiga del interés privado este importante ramo de la economía."

Dichas disposiciones marcarían el inicio de la discusión sobre la creación de una institución estatal sin fines de lucro encargada de asegurar a los trabajadores (García Cruz, 1962: 110). Esta discusión, sería reforzada por el compromiso presidencial de remitir a las Cámaras un proyecto de Ley del Seguro Social para su consideración. Con el apoyo del gobierno el Departamento del Trabajo, el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Oficina de Estudios de la presidencia de la Republica se inicia así una competencia por la elaboración del proyecto de Ley del Seguro Social (García Cruz, 1962: 113).

En febrero de 1934, en el marco del Plan Sexenal que empezó a regir el 1 de enero de ese año, la Oficina de Previsión Social del Departamento del Trabajo nombró una comisión integrada por Juan de Dios Bojórquez, Vicente González y González, Adolfo Zamora, Alfredo Iñarritu, Mario de la Cueva, Juan F. Noyola, Emilio Alanís Patiño y Fritz Bach, en la que se encontraban abogados, ingenieros, economistas y especialistas en seguros sociales, para elaborar un proyecto de ley del seguro social. Para Miguel Cruz, el proyecto de ley elaborado por esta comisión tendría el mérito de sentar las bases generales del seguro social y “por primera vez” determinar los riesgos y reconocer el principio de que el Seguro Social debía organizarse sin fines de lucro y mediante la administración y financiamiento tripartitas. Dicho proyecto, según Verónica Plata-Stenger, citada por Fabian Herrera, debería mucho a Fritz Bach, quien entre otras actividades, era correspondiente de la OIT en México y estaría en contacto regular con su director, Harold Butler (Herrera, 2020: 12). De igual importancia sería la ponencia sobre el Seguro Social que presentaron los profesores Zamora y Bach, en agosto de 1934, en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, por cuanto se aprobaron las bases técnicas del seguro social que orientarían la discusión en la materia (García Cruz, 1962: 108-109).

En 1935, el Departamento del Trabajo envió a las cámaras el proyecto de ley del seguro social que elaboró la comisión nombrada

para tal efecto. Ahí se estableció el principio de un seguro social único y obligatorio: "que sería encargado a un establecimiento público, como servicio descentralizado del Estado bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales" y comprendería los riesgos por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y el establecimiento del seguro por desocupación involuntaria. La contribución del seguro sería tripartita, con excepción de los casos de accidentes y enfermedades profesionales que correrían a cargo del patrón. "El instituto tendría personalidad jurídica, autonomía en su gestión, sin fines lucrativos y sería de composición mixta a través de la representación del Estado, los asegurados y los patronos" (Pozas Horcasitas, 1992: 32).

Al respecto, Max Camiro apunta que:

se formularon graves y razonables objeciones contra el proyecto que para su elaboración no contó con datos estadísticos sobre mortalidad y morbilidad; se señaló la contradicción intrínseca respecto al principio de la contribución obligatoria de los obreros, ya que el artículo 5º decía que el patrono no podría descontar del salario del obrero la parte que a éste correspondiera en el Seguro Social, sin estar antes autorizado por una cláusula especial del contrato colectivo; se señaló el gran inconveniente de la falta de cuantificación de las obligaciones a cargo de los empresarios y de los beneficios en favor de los trabajadores; se hizo hincapié en que el proyecto concedía facultades legislativas al Presidente del Instituto, y además, se objetó el empréstito forzoso de diez millones de pesos previsto en los artículos transitorios que ordenaban una exacción igual a un tanto por ciento de los capitales fijos invertidos en cada negociación (Camiro, 1944: 58-59).

De acuerdo Gabriel Bonilla, el proyecto de ley que presentó el Departamento del Trabajo sería revisado en 1936 por una comi-

sión integrada por Gilberto Loyo, Adolfo Millán, Fritz Bach y Mario Javier Hoyo, y redactada una nueva versión mejorada, la cual serviría de “base y orientación de los trabajos de preparación legislativa que ulteriormente se realizaron”. Asimismo, da cuenta del proyecto de ley del seguro social que preparó el Departamento de Salubridad Pública en 1935, en el que se establecen seguros obligatorios y voluntarios para trabajadores industriales y agrícolas, y empleados y trabajadores del Estado; comprende los riesgos de enfermedad, accidente, maternidad, invalidez y muerte, y se cubre con la aportación tripartita “fijándose la contribución por grupos de salarios a los que se les asigna un salario base”. La administración del seguro estaría a cargo de una institución llamada Dirección General del Seguro Social, dependiente del Departamento de Salubridad y el control de la misma por la Secretaría de Hacienda. Para Bonilla, este proyecto tiene graves deficiencias, como la confusión del riesgo profesional con el de invalidez, el desconocer el criterio seguido generalmente sobre la naturaleza de las instituciones aseguradoras, etc. (Bonilla, 1955: 20).

El interés en la implantación del Seguro Social no sólo era de las dependencias gubernamentales y de las comisiones de especialistas que participaban en su realización. En mayo de 1924, en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional, se llevó a cabo un Congreso “sobre temas que constituían cuatro proyectos de ley, entre ellos uno sobre Seguro Obligatorio y otro sobre Retiro” (Camiro, 1944: 61). Por su parte, el profesor Fritz Bach desde finales de los años veinte venía publicando artículos y folletos sobre los seguros sociales en el mundo. En 1936, Valentín González Suárez, panadero español y trabajador de la fábrica de hilados y tejidos de Río Blanco en Orizaba, redacta el proyecto “Un estudio del Seguro General del Trabajo y Previsión Social”, en el que promovía el Seguro Social (Rocha, 2006: 3).

Por otro lado, destaca la labor desempeñada por la Organización Internacional del Trabajo, desde su creación en 1919 y a la que México ingresó en 1931, a favor del estudio y promoción de los dere-

chos laborales y la protección social. En particular, en la Conferencia Regional de Santiago de Chile que se llevó a cabo a principios de enero de 1936, se adoptaron importantes resoluciones sobre los principios fundamentales que habrían de normar la implantación del seguro social en América y en la que México se comprometió a promulgar una ley del seguro social (Camiro, 1944: 52-53; IMSS, 1980:25).

En marzo de 1938, el presidente Cárdenas le pidió a Ignacio García Téllez, titular de la Secretaría de Gobernación, y uno de los hombres de su mayor confianza, la elaboración de un proyecto de ley del seguro social. El proyecto fue elaborado por Gilberto Loyo, Manuel R. Palacios, Adolfo Zamora, Enrique Calderón y Octavio Mendoza González y Fritz Bach, fue enviado a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1938. Este proyecto comprendía medidas contra el paro involuntario y los riesgos de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y no profesional, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria. Su gestión se recomienda a un organismo descentralizado denominado Instituto Nacional de Seguros Sociales. El régimen es obligatorio, y también voluntario. El financiamiento del seguro de riesgos profesionales y el de paro involuntario era responsabilidad del patrón (se fija una cuota patronal de 1/100 del total del importe de los salarios); en los otros riesgos la responsabilidad es compartida entre el Estado que pagaría 2/9, los trabajadores 2/9 y el patrón 5/9. La ley debería entrar en vigor el 1 de julio de 1940 (Bonilla, 1955: 21). De acuerdo con Max Camiro, el proyecto de Ley de Gobernación, como el anterior del Departamento del Trabajo de 1935, "estaba por completo alejados de los principios de la técnica de los Seguros Sociales aceptados en todo el mundo" (Camiro, 1944: 59).

En 1939 una comisión nombrada por la Secretaría de Hacienda, en la que figuraron Luciano Wiechers, Gilberto Loyo, Adolfo Zamora, Fritz Bach, Antonio Chávez Orozco y Mario Domínguez, revisó el proyecto de Ley de Gobernación y elaboró uno nuevo. Según Gabriel Bonilla, el proyecto de Ley de Hacienda era "parecido al proyecto anterior, aunque más perfecto en la redacción". No cubría la invalidez, ni

tomaba medidas contra el paro involuntario, pero amparaba el riesgo de muerte, que no se incluía en el proyecto de Gobernación. Las cuotas se calcularon, con excepción de los riesgos profesionales, 4/9 por el patrón, 3/9 por el asegurado y 2/9 por el gobierno federal. La jubilación por vejez era a los 60 años en lugar de 55 del proyecto anterior. Una de las mayores diferencias se refería al organismo asegurador de los riesgos profesionales, "el proyecto de Hacienda admitía la concurrencia del Instituto de Seguros Sociales y las instituciones aseguradoras que operan en los términos de la Ley General de Instituciones de Seguros, correspondiendo la elección al asegurador." La otra discrepancia tenía que ver con la administración general y el manejo de fondos, en el proyecto de Gobernación esto lo hacía el Instituto, en el de Hacienda una institución fiduciaria, constituida con la intervención del Instituto.

A finales de 1939, la Presidencia de la República le solicitó a Miguel Bonilla, la revisión de ambos proyectos, lo que dio como resultado la redacción de uno nuevo sobre la base del que elaboró la Comisión de Hacienda, en el que participaron, la Comisión y Bonilla, "previa formulación de un anteproyecto por el licenciado Wiechers y el doctor Bonilla", el cual quedó listo en mayo de 1940. Sin embargo, Miguel Bonilla comenta que, por acuerdo del Presidente, el 31 de mayo de 1940, el secretario de Gobernación, remitió a las cámaras el primer proyecto redactado por la Comisión de Hacienda, "no obstante que sus propios autores habían modificado parte de su articulado". Y agrega, "Este proyecto no llegó a discutirse en ninguna de las Cámaras" como tampoco fue el caso de los proyectos de ley "de los Departamentos del Trabajo y de Salubridad Pública de 1935, y el de la Secretaría de Gobernación de 1938" (Bonilla, 1955: 22). Esto se explica, entre otras razones porque, como dice Max Camiro, el proyecto de la Comisión de Hacienda "adoleció también del inconveniente grave de los anteriores, de no cuantificar el monto de las cuotas" (Camiro, 1944: 59-60). Ello se agrega al conflicto petrolero, a las pugnas por la sucesión presidencial y al estallido de la segunda guerra mundial.

## LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LA CREACIÓN DEL IMSS

De acuerdo con el Segundo Plan Sexenal (1941-1946) el presidente, Manuel Ávila Camacho, tenía que expedir durante el primer año de su gobierno la Ley de Seguros Sociales y cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes. Debido a la premura, pocos días después de tomar posesión del cargo, Ávila Camacho convocó a Bonilla, como miembro de la Comisión de Estudios de la Presidencia, para redactar un nuevo proyecto de ley, que le fue entregado antes de finalizar el año. Al mismo tiempo, el Presidente le encomendó a Ignacio García Téllez, titular de la recién creada Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la elaboración de un anteproyecto de ley en la materia, el cual concluyó en marzo de 1941, por la urgencia este proyecto sería el mismo que preparó la Comisión de Hacienda y que había quedado pendiente de aprobación en las cámaras, al que se hicieron sólo algunas correcciones. En opinión de Bonilla,

el mayor inconveniente que tenían todos los proyectos citados era el carecer de elementos estadísticos y de los estudios actuariales pertinentes; por lo que en ninguno de ellos se había podido fijar la cuantía de las primas, dejándose tan vital cuestión para disposiciones reglamentarias (procedimiento inadecuado) o quedando en blanco el importe de las cifras en los artículos correspondientes (laguna que no podía llenar el legislador.

Y agrega:

A más, la carencia de tales estudios no permitía a los que habíamos intervenido en la elaboración de los proyectos, saber hasta qué grado podrían soportar las cargas del seguro los que tuviesen que suministrar los recursos y la economía general del país; por lo cual se tenía siempre el temor de que el costo de las prestaciones pudiera resultar excesivo.

Por la razón apuntada en el párrafo anterior y por otros motivos que puso de relieve, en unas Notas sobre el anteproyecto, la más alta autoridad en cuestiones de seguros sociales, el antiguo Jefe de la Sección de esta materia en la Oficina Internacional del Trabajo, Paul A. Tixier, se resolvió redactar un proyecto que contase con los estudios estadísticos actuariales necesarios (Bonilla, 1955: 23).

Para subsanar estas carencias, el 2 de junio de 1941, por acuerdo presidencial se crea la Comisión Técnica del Seguro Social que tendría por objeto la elaboración de un nuevo proyecto de Ley del Seguro Social, teniendo como base el anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La Comisión estuvo integrada por los secretarios de Trabajo y Previsión Social, Ignacio García Téllez; de Economía Nacional, F. Javier Gaxiola, J.; de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez, y el Jefe del Departamento de Salubridad Pública, Víctor Fernández Manero. Al respecto, Bonilla comenta que

por diversas causas, la Comisión no cumplió con su cometido, recayendo la responsabilidad de la redacción del anteproyecto, que se terminó en diciembre de 1941, en manos del Director de Previsión Social, licenciado Luis Fernández del Campo; el Jefe del Departamento de Seguros Sociales, Ingeniero Miguel García Cruz; el Secretario de la Comisión, licenciado Alfonso Herrera Gutiérrez, y el “eminente Actuario”, contratado para elaborar los cálculos actuariales, doctor Emilio Schoenbaum (Bonilla, 1955: 23).

El anteproyecto fue revisado por Bonilla y de acuerdo con su testimonio propuso “reformas a más de la mitad de los artículos del anteproyecto.” Dichas reformas sirvieron de base para la redacción definitiva del proyecto, realizada por el secretario, Ignacio García Téllez; el subsecretario, Vicente Santos Guajardo; el director General de

Previsión Social, Luis Fernández del Campo, y el Oficial Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En la elaboración del proyecto "se tomaron principalmente en consideración los redactados en México en los años anteriores, algunas disposiciones de las leyes de la América Española y las normas adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo" (Bonilla, 1955: 23). El 3 de julio de 1942, la Comisión Técnica entregó al presidente la iniciativa de Ley del Seguro Social, poco después será sometida a la consideración de la OIT y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en Santiago de Chile, donde es aprobada el 14 de septiembre. El 10 de diciembre es enviada al Congreso de la Unión para su estudio y autorización. Finalmente, y conforme a lo prometido en el Segundo Plan Sexenal y en su toma de posesión, el presidente Ávila Camacho expide, el 31 de diciembre de 1942 la Ley del Seguro Social, la cual será publicada el 19 de enero de 1943 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La Ley del Seguro Social asienta, entre sus 142 artículos divididos en ocho capítulos, que "el Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio"; comprende el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; de enfermedades no profesionales y maternidad; de invalidez, vejez y muerte, y de cesantía involuntaria en edad avanzada; ampara a los trabajadores asalariados de las empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixtas, y para efectos de organización y administración del Seguro Social se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social", al que deberán inscribirse los patrones y éstos, a su vez, a sus trabajadores.

De acuerdo con la Ley, las principales funciones del IMSS consistían en: administrar las diversas ramas del Seguro Social; recaudar las cuotas de los patrones y los trabajadores y la contribución del Estado y demás recursos del Instituto; satisfacer las prestaciones contenidas en la Ley que pueden ser en metálico, en especie o en servicio; invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales establecidas

en la Ley, realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio, adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales, organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas, difundir conocimientos y prácticas de previsión social, expedir sus reglamentos interiores, y las demás que le atribuyan esta Ley y sus reglamentos (IMSS, 1980: 166-176).

## CONCLUSIONES

Como se desprende de lo dicho antes, el origen del Seguro Social en México lo encontramos en las iniciativas de ley sobre accidentes de trabajo de principios del siglo xx y en los programas libertarios y reformistas de los precursores de la Revolución mexicana. Aun cuando no se tenía una idea precisa sobre el contenido y alcance de los seguros sociales, la Constitución de 1917 dio forma legal a los riesgos laborales en la fracción xxix del artículo 123. Durante los gobiernos de Obregón y Calles, se realizaron estudios y se formularon anteproyectos de iniciativas de ley para implantar el Seguro Social que no prosperaron por las limitaciones impuestas en la constitución. Con el fin de superar estas limitaciones, en 1929 el presidente Portes Gil, presentó una iniciativa de ley para reformar los artículos 73 y la fracción xxix del 123. Ello permitió federalizar la legislación laboral y considerar de "utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social" en la que constan los "seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". De esta manera se superan las viejas ideas de las mutualidades y de las pequeñas cajas de previsión formadas por agrupación de trabajadores con acción limitada y se sientan las bases de la implantación del Seguro Social.

Establecidas las bases del Seguro Social, fue necesario superar, entre muchos otros problemas de carácter operativo y técnico, las objeciones de una parte de los patrones y obreros a la puesta en marcha del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual abrió sus puer-

tas al inicio de 1944. No obstante, pasados los meses la oposición al Instituto de desvaneció y como dijo el periódico El Nacional en su editorial del 17 de febrero de 1945:

Es que al igual que el Estado, tanto trabajadores como empresarios se dan cuenta de que el seguro social constituye un factor muy poderoso de defensa eficaz de nuestra nacionalidad y ha venido a ser el primer esfuerzo venturoso para establecer las bases de seguridad social liberando a las familias obreras del temor a la miseria, y aliviando por ello mismo muchas tensiones que impulsan al agravamiento innecesario de la lucha de clases" (IMSS, 1980: 111-112).

## BIBLIOGRAFÍA

- Adame Goddard, Jorge (2008), "Influjo de la doctrina social católica en el artículo 123 constitucional", *Estudios sobre política y religión*, México, UNAM, pp. 25-57.
- Ávila E., y F. A. Salmerón S. P. (2015), "El Partido Liberal Mexicano", *La Revolución Mexicana: una nueva interpretación*, México, Siglo XXI/INERHM, pp. 50-55.
- Ávila Espinoza, Felipe A. (1998), "Organizaciones, influencias y luchas de los trabajadores durante el régimen maderistas", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, IHH-UNAM, vol. 18, núm. 18, pp. 123-169.
- Bonilla Marín, Gabriel (1955), "Política de seguros sociales", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, tomo V, núm. 19, julio-septiembre, pp. 9-33.
- Bonilla Marín, Gabriel (1942), "La organización del Instituto del Seguro Social en México", México, *Investigaciones Económicas*, UNAM, tercer trimestre, vol. 2, núm. 3, pp. 317-333.
- Camiro, Max (1944), "Los seguros sociales. La Ley Mexicana del Seguro Social. Uno de sus problemas", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, Escuela Nacional de Jurisprudencia, núms. 21 y 22, pp. 43-77.
- Ceballos Ramírez, Manuel (1983), "La encíclica *Rerum Novarum* y los trabajadores católicos en la Ciudad de México (1891-1913)", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, julio-septiembre, vol. 33, núm. 1, La sociedad capitalina en el Porfiriato, pp. 3-38.
- Dávalos José (1988), "Orígenes, evolución y ejercicio de la huelga en el derecho mexi-

- cano del trabajo", *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, La Constitución Mexicana 70 años después, México, UNAM, tomo V, pp. 119-152.
- De Buen, Néstor (1988), *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, IJ-UNAM, pp. 853-920, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/114-la-ciencia-del-recho-durante-el-siglo-xx>
- De Quiros, Juan Bernaldo (1945), *El seguro social en Iberoamerica*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociales, Jornadas-44, p.133.
- Díaz Córdoba, Miriam de los Ángeles (1998), *Legislación liberal en México: doctrina, conservadora y burguesa (1867-1910)*, tesis de doctorado en Derecho Público, Universidad Veracruzana, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Región Xalapa, p. 600.
- Diccionario de Catedráticos españoles de Derecho*, Gabriel Bonilla Marín, Universidad Carlos III de Madrid, <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/page/inicio>.
- Dion, Michelle (2005), "The Political Origins of Social Security in México during the Cárdenas and Ávila Camacho Administrations", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, University of California Institute, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 21, núm. 1 pp. 59-95.
- Farfán Mendoza, Guillermo (2006), *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, México, tesis de doctorado, FCPS, p. 288. (Hay una versión como libro con el mismo título editada por el IJ, UNAM, 2009).
- García Cruz, Miguel (1962), *Evolución del ideario de la seguridad social*, México, IIS, UNAM, p. 118.
- González Díaz Lombardo, Francisco (1959), *Cursillo de seguridad social mexicana*, Monterrey, Universidad de Nuevo León, p. 220.
- González Navarro, Moisés (1956), "Las huelgas textiles en el porfiriato", *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, vol. 6, núm. 2, octubre-diciembre, pp. 201-216.
- Herrera León, Fabián (2011), "México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 204, LI, (2), pp. 336-355.
- \_\_\_\_ (2020), "La Oficina Internacional del Trabajo en México: la visita de Edward J. Phelan y Stephen Lawford Childs en mayo de 1933", *Anos 90*, Porto Alegre, v.

- 27, Revista do Programa de Pós-Graduação em História, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, pp. 19.
- (2013), "Federico Bach, correspondiente en México de la Oficina Internacional del Trabajo, 1934-1940", en Fabián Herrera y Patricio Herrera (coords.), *América Latina y Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social (1919-1950)*, Morelia, Mich., Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Centro de Estudios Históricos, Universidad de Monterrey, Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, pp. 99-123.
- Kaye, Dionisio J. (1975), "Los riesgos del trabajo en la Ley del Seguro Social", *Jurídica*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, núm. 7, julio de 1975, pp. 413-438.
- IMSS (1980), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944*, IMSS, México, p. 139.
- Mac Gregor, Josefina (2017), "Los diputados renovadores de la XXVI legislatura al Congreso Constituyente", en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, núm. LXVI: 3, pp. 1323-1414.
- Marquet Guerrero, Porfirio (2014), "Fuentes y antecedentes del derecho mexicano del trabajo", *Derechos Humanos en el trabajo y la seguridad social. Liber Amicorum: en homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, IJ, UNAM, pp. 243-280.
- Méndez Reyes, Jesús (1996), *La política económica durante el gobierno de Francisco I. Madero*, México, INEHRM, p. 166.
- Meyer, Rosa María (1975), *Instituciones de seguridad social (Proceso historiográfico)*, México, INAH, Cuadernos de Trabajo, p. 141.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (1992), "El desarrollo de la seguridad social en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, vol. 54, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 27-63.
- Pozas Horcasitas, Ricardo (1976), "La evolución de la política laboral mexicana (1857-1920)", *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS, UNAM, vol.38, núm. 1, enero-marzo, pp. 85-109.
- Rajchenberg S., Enrique (1995), "Los primeros tiempos del artículo 123: la fracción XVI en disputa", en Ma. Eugenia Romero S. y Enrique Rajchenberg (comps.), *Problemas de historia económica y social de México, siglos XIX y XX*, México,

- Claves Latinoamericanas S.A. de C.V., Facultad de Economía, UNAM, pp.127-155.
- Ribera Carbó, Anna (2002), "Hacia la politización de la clase obrera en México: la Casa del Obrero Mundial (1912-1916)", *Boletín americanista* [en línea], núm. 52, pp. 205-216, <https://raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/article/view/119066> (Consulta: 13-10-2021).
- Rocha Manilla, Ramón C. (2006), *Proceso de implantación del Seguro Social en Orizaba, Veracruz (1936-1947)*, V Congreso Nacional AMET, Trabajo y reconstrucción: los retos del nuevo siglo, p. 24.
- Rodríguez Castillo, Oscar A. (2017), "Ley sobre accidentes en el trabajo de 1906: una legislación moderna para un sistema de justicia anquilosado", México, *Legajos Boletín del Archivo General de la Nación* 8 (13), pp. 39-62.
- Rojas Sandoval, Javier (1998), *Formación y desarrollo histórico de la cultura laboral industrial en Nuevo León: organizaciones obreras, conflictos y legislaciones laborales. (Del despegue industrial a los años revolucionarios: 1890-1917)*. tesis de maestría en Metodología de la Ciencia, FFyL, UANL, p. 259.
- Rojas Sandoval Javier (2009), *Ingenierías*, julio-septiembre, vol. XII, núm. 44, p. 44-50.
- Ruiz, Ramón Eduardo (1978), *La revolución mexicana y el movimiento obrero 1911-1923*, México, Ediciones Era, p. 155.
- Suárez-Potts, William (2017), "La Constitución de 1917 y la Ley Federal del Trabajo de 1931", *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, tomo 3: Estudios Económicos y Sociales, México, IJ, UNAM, pp. 429-448.
- Suárez-Potts, William (2014), "El derecho del trabajo y la revolución", en México a la luz de sus revoluciones, Coordinadoras Laura Rojas y Susan Deeds, México, El Colegio de México, p. 651.
- Serrano Ortega, José Antonio (1994), "Reconstrucción de un enfrentamiento: el Partido Católico Nacional, Francisco I. Madero y los maderistas renovadores (julio de 1911-febrero de 1913)", *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, El Colegio de Michoacán, primavera, vol. XV, núm. 58, pp. 167-196.



## 5

# POLÍTICA SOCIAL DE COMBATE A LA POBREZA.

## Recuento de los últimos cincuenta años

SUSANA MERINO MARTÍNEZ

### INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte de un proyecto, cuyo objetivo es estudiar el origen y evolución de la política social y del combate a la pobreza en México desde la práctica filantrópica y la asistencia religiosa hasta los programas sociales focalizados del periodo neoliberal. En el marco de dicho proyecto, este capítulo tiene como propósito recuperar la historia de 50 años de programas sociales diseñados para combatir la pobreza, la concepción de pobreza implícita o explícita en ello, identificar los resultados de éstos y las continuidades y cambios. A partir de este objetivo principal, se revisará paralelamente la política social de la cual derivaron, observando los cambios que han experimentado ambas estrategias. Además, se identifican los procesos y hechos más sobresalientes presentes en el ámbito internacional, estableciendo cómo éstos influyeron en diversas reformas a lo largo de estos 50 años, determinando la estrategia de desarrollo de la que derivaron la política social y los programas específicos.

Este trabajo se basa en una investigación documental bibliohemerográfica, a partir de documentos especializados, elaborados por dependencias del gobierno federal, por organismos públicos y privados y trabajos de expertos en la materia. El tema se analiza desde el

enfoque de las políticas públicas, las cuales se definen en el seno del gobierno en turno y de la administración pública, como aquellas que “se convierten en intermediarias entre el poder político y los grupos organizados” (Barajas, 2000: 34). Es decir, una administración pública que conjunta los procesos políticos y administrativos y los instrumenta a partir de una normatividad específica para alcanzar la eficiencia y operatividad (Aguilar, 2007: 65, 67).

Una de las vías para realizar esta intermediación son las políticas públicas, cuyo objetivo debería ser *la atención de problemas complejos, interdependientes y cambiantes* (Aguilar, 2007: 61-63), cuyo hilo conductor sería el conocimiento profundo del origen de los problemas sociales que pretenden resolver, antes de analizar la viabilidad económica, política y administrativa de determinada política pública, como en el caso de la política social de atención a la pobreza, problema que subsiste y se agudiza a pesar de los programas específicos y de los recursos públicos destinados para combatirla. Es en el ámbito de la administración pública, donde el gobierno define y redefine el enfoque y objetivos de la política pública y la política social en concordancia con el modelo económico vigente, con las demandas provenientes de diversos sectores, la disponibilidad de recursos, las necesidades de legitimación del régimen y de control político (Moyado, 1996).

El diseño y la implementación que se realice de las políticas públicas y, en particular, de la política social, en la cual ponemos énfasis en este trabajo, será fundamental para su éxito o fracaso, dependerá de la forma como se gerencien el conjunto de programas sociales institucionales diseñados para atender los aspectos más vulnerables entre la población de escasos o nulos recursos.

## ENTORNO INTERNACIONAL

Para realizar una revisión de 50 años de política social en México y de los programas de atención a la pobreza, es importante considerar los diversos fenómenos y acontecimientos del entorno internacional

para establecer la relación e interacción de unos con otros, partiendo de que lo global influye en gran medida en lo local, visibilizando esta influencia en las reformas que impulsaron, principalmente en el modelo económico y en la estrategia de desarrollo, de la que derivan finalmente la política social y los programas específicos.

Desde finales de la década de los años sesenta, el modelo de acumulación posbélico empezó a dar las primeras señales de agotamiento. La denominada "edad de oro del capitalismo" llegaba a su fin. La tarea del capital se centró en restaurar las condiciones de acumulación, buscando una estrategia alternativa. Los críticos del intervencionismo estatal señalaban excesos como el gasto público destinado a grandes nóminas, subsidios al consumo, al gasto social, políticas proteccionistas y gran endeudamiento. Como resultado de estos cambios, el modelo posbélico de Estado de bienestar tuvo que reestructurarse. Se acotó la participación del Estado en la economía, lo que redujo el presupuesto para el gasto social, apostándose el bienestar social al mercado. Se diseñó una política social de carácter fragmentario, focalizado y excluyente, destinada a los sectores más pobres de la población a través de los denominados programas de combate a la pobreza diseñados y financiados por los organismos internacionales.

En este escenario, durante los años ochenta y noventa, los organismos financieros internacionales impulsaron una estrategia económica alternativa, inspirada en la corriente de pensamiento económico y social denominada neoliberal, a la cual se adaptaron las economías capitalistas en vías de desarrollo como las latinoamericanas. Entre las ideas centrales del neoliberalismo se encuentran la apertura y liberalización económica, como parte de la estrategia que conjura los totalitarismos que coartan las libertades económicas (Calva, 2019: 611). A los ajustes propuestos para superar la crisis del sistema capitalista se les denominó reformas estructurales, las cuales quedaron sintetizadas en las 10 *recomendaciones* del Consenso de Washington en 1989.

La adopción de la estrategia neoliberal por parte de los países en vías de desarrollo coincidió con la tercera fase globalizadora caracterizada por una revolución en las tecnologías de la información, las cuales contribuyeron de manera decisiva en la integración económica y política. La globalización en su dimensión económica promovió la convergencia de todas las economías modernas bajo un único modelo que se reclamó universal, estableció el predominio del mercado, del libre comercio, libre flujo de capitales, empresas transnacionales, así como cambios en la división y organización del trabajo (Riquelme y León, 2003: 58-59).

Durante estos 50 años, la región latinoamericana experimentó los efectos y consecuencias de los cambios en el escenario mundial, que venían precipitándose desde mediados de los años setenta. Durante la década de los años ochenta el nivel de endeudamiento en que incurrió cada país en décadas anteriores, particularmente en los años setenta, detonó la crisis de la deuda en la región. Esta deuda que se volvió impagable a partir de la década de los ochenta *exhibió que la crisis no sólo obedecía a la deuda, sino que expresaba la crisis de toda la estrategia de desarrollo* (CEPAL, 2014:1). Otras expresiones de esta crisis estructural en la región se reflejaron en el deterioro de las condiciones sociales, aumento de la desigualdad y la pobreza. Los gobiernos de corte democrático también disminuyeron los derechos políticos, sociales, étnicos y culturales (Roitman, 2013: 69-70).

## ENTORNO NACIONAL

México no quedó exento de la crisis que provocó el agotamiento del modelo de acumulación posbélico y del modelo sustitutivo de importaciones. A partir de la década de los años setenta, con las primeras manifestaciones de la crisis, se diseñaron estrategias que, en su momento, le permitieron al país continuar con la senda desarrollista. La coyuntura del aumento de los precios internacionales del petróleo por el embargo de los países árabes le permitió a México hacerse de

recursos y resistir hasta 1981 en que descendieron dichos precios y detonó una crisis que obligó a México a ceñirse a las condiciones que le impusieron los organismos financieros internacionales.

Al no encontrar un modelo alternativo y no poder continuar por la senda del desarrollismo, se emprendió a partir de 1982, el tránsito hacia el modelo neoliberal a través de un proceso al que se le denominó modernizador, plenamente vigente y reconocido por los diferentes gobiernos hasta 2018. La década de los ochenta puso fin al largo periodo comprendido entre 1932 a 1982, en que se mantuvo una estrategia de desarrollo liderada por el Estado (Calva, 2019: 609), inaugurándose a la vez, una nueva etapa en la historia económica, política y social de México en la que la clase gobernante consideró que era el momento de realizar una serie de ajustes para que México se insertara en la economía global.

La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), que prácticamente cubrió la llamada *década perdida*, inició la aplicación de un estricto programa de ajuste monitoreado por el Fondo Monetario Internacional, el cual incluyó, entre otras medidas, la reducción drástica del gasto público, la contracción del crédito, la elevación de las tasas de interés, el incremento de los impuestos al consumo, así como la contención salarial. Se realizó una apertura comercial unilateral y generalizada, se decidió la incorporación al GATT (1986), se flexibilizó la política de inversiones extranjeras, se inició la privatización de las empresas estatales, se liberalizó el sistema financiero y comenzó a revertirse la estatización de la banca decretada durante la crisis de 1982 (Guillén, 2012: 58, 60).

Los cambios ocurridos en la economía y la sociedad a partir de los años ochenta del siglo pasado y hasta 2018, trajeron como consecuencia nuevos retos para la política social, como consecuencia de su subordinación al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos (PIB; inflación, tipo de cambio).

## LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA, BREVE CARACTERIZACIÓN

La historia de la política social mexicana es relativamente nueva. Los estudiosos del tema han identificado diferentes periodos en la política social de México, a partir de referencias importantes. En la Constitución de 1917, quedaron establecidos los fundamentos de la política social moderna, pero fue hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas cuando se consolidó el proyecto económico y social de la Revolución mexicana a través de una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado; otros más identifican en la presidencia de Manuel Ávila Camacho la primera referencia importante, por el hecho de que se expidió la Ley del Seguro Social; o la presidencia de Adolfo López Mateos, ya que, durante su gobierno, se elevó el gasto social, representando 18.6% para desarrollo social del presupuesto federal ejercido. Es importante hacer notar que entre 1921 a 1988, este porcentaje sólo se ejerció en los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Adolfo López Mateos y Luis Echeverría, como puede observarse en el cuadro 1.

Barba identifica cuatro grandes periodos de la política social entre 1917 y 2018,<sup>1</sup> a partir de su proceso de “constitución y ejercicio concreto de lo social” (Barba, 2004: 25, 27-33).

1. Entre 1917 a 1940, se construyó y constituyó un régimen de bienestar y una política social a partir de lo establecido en los artículos 3º, 4º, 27 y 123. En este proceso, se sentaron las bases de un Estado interventor en la economía, que impulsó

— 1. Entenderemos por política social “la forma que por medio de estrategias y políticas concretas tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad” (Ceja, 2004); “aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo y el gasto social concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social” (De León y Guajardo, 2021). “La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su administración pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo” (Moyado, 1996).

**Cuadro 1**  
**Porcentaje de gasto presupuestal federal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial 1921-2002**

<i>Años</i>	<i>Presidente</i>	<i>% asignado al desarrollo social</i>
1921-1924	Álvaro Obregón	9.70
1925-1928	Plutarco Elías Calles	10.10
1929	Emilio Portes Gil	10.80
1930-1932	Pascual Ortíz Rubio	16.40
1933-1934	Abelardo Rodríguez	15.60
1935-1940	Lázaro Cárdenas	18.60
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	16.50
1947-1952	Miguel Alemán	13.30
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	14.50
1959-1964	Adolfo López Mateos	18.60
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	16.00
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	18.50
1977-1982	José López Portillo	16.30
1983-1988	Miguel de la Madrid	11.60
1989-1994	Carlos Salinas de Gortari	19.00
1995-2000	Ernesto Zedillo Ponce de León	8.45
2001-2002	Vicente Fox Quesada	2.32

Fuente: Pedro Moreno, Claudia Ortiz y Eduardo Marrufo, "Veinticinco años de políticas de desarrollo social en México", *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004, Recuperado el 15 de mayo de 2021. <file:///Users/Susi/Downloads/357-Texto%20del%20art%C3%ADculo-696-1-10-20150601.pdf>

un proceso de corporativización de la sociedad, dando como resultado una política social de tipo clientelar.

2. De 1940 a 1982, se articuló un régimen de bienestar<sup>2</sup> de tipo dual en el cual se privilegió a la población urbana organizada, que contribuyó con el proyecto industrializador sustitutivo

— 2. Entenderemos por régimen de bienestar aquellos "arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, que tienden a institucionalizar cómo se produce y distribuye el bienestar social" (Barba, 2004: 11, 17). En el caso mexicano, pertenece a los sistemas fragmentados "ofrece distintos beneficios y niveles de cobertura de acuerdo con el estatus laboral de los ciudadanos" (Altamirano, 2020).

de importaciones. En este periodo se diseñaron las principales instituciones e instrumentos para la atención de los trabajadores formales y también para los trabajadores informales y población en general, que no contaba con ninguna prestación social.

3. De 1982 a 1988, el gobierno mexicano puso fin a los intentos por reorientar el modelo sustitutivo de importaciones y en sintonía con las reformas y recomendaciones impulsadas por los organismos financieros internacionales, puso en marcha una serie de reformas estructurales que se implementaron de manera reconocida hasta 2018.

Estas reformas al modelo económico tuvieron repercusión en materia de política social. Saldívar resume a grandes rasgos el saldo económico y social de los primeros seis años neoliberales: el periodo registró una tasa de crecimiento negativa; la planta productiva trabajaba a 50% de su capacidad; 40% de la PEA se encontraba subempleada o desempleada; las deudas externa e interna eran inmensas —en septiembre de 1987 la deuda externa ascendía a 110 000 millones de dólares, se consideraba destinar 46% de las exportaciones para el pago del servicio de la misma, entre 1986-1991—; en menos de un año, el peso se había devaluado tres veces con respecto al dólar —3 000 pesos por dólar en noviembre de 1987—; los salarios perdieron su valor adquisitivo en 50% y la inflación se estima había aumentado entre 110 y 120% en 1987 (Saldívar, 1996). En este escenario, la política social quedó suspendida temporalmente.

4. De 1988 al año 2018, se da un cambio de paradigma del bienestar, resultado de las reformas estructurales, dando paso a una política social caracterizada por programas de combate a la pobreza focalizados en los núcleos de población más pobres, identificados a partir de estrategias como la medición de la pobreza, realizada por el Comité Técnico para la Medi-

ción de la Pobreza, cuya primera propuesta de medición apareció en 2002, derivando de ello políticas públicas enfocadas principalmente en el diseño, implementación y evaluación, con resultados que no han contribuido a resolver el problema, y en cambio acentuaron el carácter fragmentario, focalizado y excluyente del sistema de bienestar mexicano (Barba, 2004: 3-45).

5. A partir de 2019, con el cambio de partido en la presidencia de la República, el nuevo gobierno anunció otro cambio de paradigma en el régimen de bienestar social y, por lo tanto, en la política social derivada del mismo. La actual administración ha puesto en marcha un programa marco, denominado de Bienestar, del cual derivan diversos programas específicos (Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: 7, 14, 36, 60, 62), que a la fecha no han podido remontar las prácticas de focalización, de transferencias monetarias, de exclusión, de control y clientelismo político.

Como puede observarse la política social en general y los programas específicos para combatir la pobreza, han tenido diversos significados y propósitos a lo largo de estos 50 años, determinados por el contexto internacional y nacional, por la importancia que el Estado y los diferentes gobiernos le han venido dando a su atención.

Con base en lo anterior, podemos establecer dos grandes etapas en relación con el modelo de desarrollo económico: una, a partir de la década de los años treinta y hasta los primeros años de los setenta, y la otra, a partir de 1973 y hasta 2018.

La primera etapa inició durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, que consideró un tema de interés público la atención de la marginación económica y social, asumiendo el Estado la obligación de proporcionar servicios de salud, educación y alimentación, estableciéndose el apoyo social como asistencia pública y como una política pública (Villarespe, 2001: 9, 30, 31, 33). Esta etapa se caracterizó

por la creación de una infraestructura para el bienestar, en primer término, para la clase trabajadora organizada y, en segundo término, para la población abierta.

La estrategia de desarrollo fue dirigida por el Estado, con una política económica que utilizó instrumentos como políticas de fomento económico general, de fomento sectorial, políticas de regulación de la inversión extranjera directa y políticas macroeconómicas, manejadas en la mayor parte del periodo con prudencia —a excepción de la década de los años setenta y principios de los ochenta— y orientadas al crecimiento sostenido del PIB y del empleo.

La segunda etapa se caracterizó por una estrategia de desarrollo neoliberal (1982-2018), que descalificó la intervención del Estado en la economía por considerarla fuente de diversos males como una economía cerrada a la competencia con el exterior, que generaban altos costos, baja calidad, baja productividad, rezago tecnológico e ineficiencia en la asignación de recursos. Por lo que se procedió a realizar un proceso de liberalización, reducción de la presencia del Estado en la economía e iniciar la gradual transferencia al sector privado y al mercado diversas funciones económicas que éste venía desarrollando (Calva, 2019: 581-583).

A partir de esta etapa, la pobreza se agudiza y el conflicto social se visibiliza en mayor medida, debido en parte a una mayor desigualdad en la distribución del ingreso y la pérdida del valor adquisitivo de los salarios, iniciando paulatinamente, el diseño de una política social basada en programas específicos de combate a la pobreza y pobreza extrema, rural primero y después urbana; inversión en capital humano, desarrollo de capacidades; atención de carencias; condicionados estos propósitos, en la 'utilización racional' de los recursos asignados al gasto social.

Como primera reflexión, podemos señalar que la política social mexicana de los últimos 50 años ha sido diseñada para aliviar y amortiguar los efectos del modelo económico vigente entre las clases trabajadoras; también como un instrumento para conservar la estabi-

lidad social y política; para fines electorales y para legitimación del régimen en turno.

## **LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA POBREZA EN MÉXICO (1970-2020)**

La década de los años setenta, marca el inicio del diseño de programas específicos para la atención de la pobreza rural primero y después también la urbana. El agotamiento del denominado desarrollo estabilizador en México, a finales de los años sesenta, visibilizó de manera notoria el problema de la pobreza. En el escenario de grave atraso y pobreza rural, se creó en 1973 el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider 1973-1982). Tenía como objetivo principal elevar la capacidad productiva de alrededor de 12 millones de pobres rurales focalizados en 5 000 comunidades rurales de 75 microrregiones.

Entre sus características tenemos que fue un programa descentralizado, coordinado desde la Dirección General de Inversiones Públicas de la Presidencia de la República. Operó con una estructura de cooperación-interinstitucional, que promovió actividades productivas y servicios en beneficio de las comunidades rurales, con el propósito de detonar un proceso de desarrollo.

Otro programa representativo en el combate a la pobreza fue la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar, 1977-1983), cuyo objetivo fue atender las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados del campo y la ciudad, los cuales tenían bajo nivel educativo, marginados de todos los servicios elementales, excluidos o ignorados por la política social. Amplió su población objetivo a grupos asentados en las zonas rurales marginadas, otorgándoles acceso a capacitación, fuentes de empleo, salarios adecuados, garantías laborales, precios justos para sus productos, salud, educación y vivienda, con el propósito de detonar el desarrollo regional. Se focalizó inicialmente en una población integrada por 18 millones de habitantes: indígenas,

campesinos pobres del desierto, semidesierto y de las zonas montañosas de México. Considerando el grado de pauperización en que se encontraba este sector de la población, el propósito de estos dos programas fue integrarlos al desarrollo bajo el principio de atención a mínimos del bienestar y satisfacción de sus necesidades básicas, sin que afectaran las bases estructurales del modelo económico.

A partir de 1982, se registró un cambio en el modelo económico. Entre los más significativos se encontraban la reducción del gasto social producto de las reformas estructurales, lo cual redefinió el alcance de la política social y los programas respectivos, para que se adecuaran o sintonizaran con las reformas económicas.

Revisaremos de manera breve los cambios que experimentaron los programas de combate a la pobreza y que se sumaron a los iniciados con el Pider. Los criterios de ajuste económico llevaron a una mayor selectividad en el reparto del presupuesto y otorgamiento de los apoyos.

Hacia 1988, era imprescindible la relegitimación de la figura presidencial y del Estado mismo, así como la atención a la pobreza para atenuar el descontento político y social que prevalecía en el país por la aguda crisis económica. El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol, 1988-1994) desempeñó un papel importante en este proceso. Se orientó hacia tres grandes objetivos: impulsar proyectos productivos, obras de infraestructura y proyectos de desarrollo social. Incluía, además, aspectos como alimentación, vivienda, regulación de la tenencia de la tierra, procuración de justicia, espacios educativos, salud, infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales. El programa se focalizó en la atención de pueblos indígenas, campesinos y grupos populares urbanos que la política social había dejado en el abandono, incorporando la participación de las comunidades a ser beneficiadas.

El presupuesto ejercido en el rubro de Solidaridad y Desarrollo Regional, entre 1988 y 1993 pasó, en pesos constantes de 1980, de 11 800 millones a 39 800 millones, es decir, se incrementó en 337.3%.

De este modo, en 1988 el gasto social representaba 31.9% del gasto programable, en 1989 era de 35.5% y en 1993, 51.1%. (Cordera, 2003). Pronasol desapareció en 1997 por razones económicas y políticas: el “error de diciembre” de 1994 provocado por la sobrevaluación del peso frente al dólar, desencadenó una devaluación de 100% del peso frente al dólar cuando ésta fue abandonada, la deuda se duplicó al igual que sus intereses, las reservas internacionales sufrieron un descenso considerable y la crisis mexicana contagió a otros países como Brasil y Argentina. En cuanto a las razones políticas, se encuentran el descrédito con el cual concluyó el gobierno de Salinas de Gortari a consecuencia de los hechos turbulentos que marcaron el año de 1994, entre ellos el levantamiento del EZLN y los asesinatos políticos, además de la tradición entre los presidentes mexicanos de establecer distancia con respecto al presidente saliente para reafirmar su autonomía.

El gobierno de Ernesto Zedillo descentralizó los programas especiales que formaban parte de Pronasol y lanzó en 1997 el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá 1997-2002). Este programa significó un cambio cualitativo con relación a los criterios para distribuir los recursos económicos. En primer lugar, incorporó el enfoque de género al establecer que los apoyos se entregarían a las mujeres para su administración (CESOP, 2009) y segundo introdujo el instrumento de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), concebidas por Gary Becker en la década de los años ochenta e impulsada en la región latinoamericana por la CEPAL y el Banco Mundial en la década de los años noventa. La argumentación más importante para implementar las TMC fue la necesidad de invertir en capital humano para incrementar la productividad, mejorar los conocimientos, destrezas, capacidades y habilidades de los individuos. Además, se combatiría la reproducción de los círculos viciosos de la pobreza, con el propósito de superar la pobreza intergeneracional para que las familias pobres se insertaran productivamente en la sociedad, de esta forma se articuló la asistencia con el desarrollo de capital humano. A

partir de este programa de combate a la pobreza, la utilización de las transferencias monetarias es una estrategia que ha tenido continuidad hasta el día de hoy. Además, el Progresá es considerado el programa más exitoso en su género, por su diseño —transparentando el uso de los recursos—, operación —trató de eliminar el sesgo clientelar— y los resultados que obtuvo en la reducción de la pobreza extrema, tomándose como modelo para implementarlo en diversos países de América Latina (CESOP, 2009: 17). Cabe señalar que Progresá fijó cinco objetivos particulares:

- 1) Mejorar de manera considerable las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en pobreza extrema;
- 2) Integrar las acciones de educación y salud para que las enfermedades y desnutrición no afectaran el aprovechamiento escolar;
- 3) proporcionar a los padres de familia, los medios y recursos para que sus hijos terminaran la educación básica;
- 4) promover entre los padres familias los beneficios de contar con una educación básica, gozar de buena salud y buena alimentación;
- 5) promover la participación y apoyo de las comunidades a las acciones de Progresá en los rubros de educación y salud (Cordera, 2003).

Con el gobierno de Vicente Fox, Progresá se transformó en el Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades en 2002. Sus objetivos eran los mismos que los de Progresá: atender a familias en extrema pobreza, invirtiendo en ellas como capital humano, para atacar “las causas y no solamente las manifestaciones de la pobreza”. Para ello, se anunció la elaboración de un diagnóstico sobre las causas que determinaban la pobreza, ya que, conociéndolas, se decía oficialmente, se encontrarían las estrategias para superarla en las futuras generaciones.

La selección de las localidades rurales se basó en los niveles de marginación establecidos por el Consejo Nacional de Población (Co-

napo). De igual forma se procedió en las zonas urbanas. En el año 2002 existían en el padrón de beneficiarios, 603 789 familias ubicadas en todas las entidades federativas del país, sujetas a recertificación (DOF, 2002) y en 2006 se encontraban incorporados cinco millones de familias, lo que significaba aproximadamente 25 millones de personas, 70% de ellos en el medio rural.

Para identificar a las familias con este perfil, a partir de 2002 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, empezó a identificar el número de pobres y la magnitud de la pobreza, materia prima para el diseño de la política social y los programas de combate a la pobreza. El eje principal de la medición asumido por el Comité, en aquel entonces, fue el ingreso por persona, en el medio rural y en el urbano. De acuerdo con el ingreso, y para fines de la política social, se establecieron tres tipos de pobreza o líneas de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial, reconociéndose que no existía una definición oficial o ampliamente aceptada, hecho que prevalece hasta nuestros días.

En 2014, Oportunidades se transformó en Prospera, Programa de Inclusión Social (2014-2019). De acuerdo con el decreto por el que se creó (DOF, 2014), su meta era consolidar una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascendiera el asistencialismo, incorporara la participación social, la inclusión productiva, enfatizara la coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno y articulara los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza [DOF, 2014]. En este sentido, los objetivos del programa eran

articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad.

Una estructura integrada por un Consejo; un Coordinador Nacional, y un Comité Técnico. La Coordinación se apoyó con direcciones generales, delegaciones estatales y demás unidades administrativas necesarias para cumplir con su objetivo” (DOF, 2014).

Además, el programa pretendía reforzar la atención y las acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de capacidades, el acceso a los derechos sociales y el bienestar de la población en pobreza a través de cuatro componentes: 1. Componente alimentación, a través de la entrega de apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias; 2. Componente Salud, por medio de acciones de promoción de la salud y acceso a servicios de salud para la prevención de enfermedades; 3. Componente educación, otorgar una mayor cobertura educativa; y 4. Componente de vinculación, el cual tenía como propósito “brindar apoyos y beneficios complementarios a las familias beneficiarias del Programa”. Para ello, promovería la inclusión social, productiva, laboral y financiera de la población objetivo para mejorar el ingreso de las familias beneficiarias (Información de Prospera. Programa de Inclusión Social, 2016: 5-6).

Su población objetivo fue la relativa a los hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI), cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, es decir, que cuenten con estudiantes de educación básica o educación inicial que puedan acceder a las becas del Programa. Adicionalmente, el Programa considera como población objetivo a aquellos hogares incorporados al Prospera previo al presente ejercicio fiscal, cuyo ingreso per cápita estimado se encuentre por debajo de la línea de pobreza por ingresos (LPI) [DOF, 2019].

A manera de resumen y con el propósito de destacar y visibilizar los aspectos más importantes de cada uno de los programas, se elaboró el cuadro 2 sinóptico.

## Cuadro 2

### Programas de combate a la pobreza en México 1970-2018

Programas	Objetivos	Población/objetivo	Resultados
Programa de Inversiones Púlicas para el Desarrollo Rural (Pider) 1973-1982.	Elevar la capacidad productiva de pobres los rurales.	Alrededor de 12 millones de población rural focalizada en cinco mil comunidades rurales de 75 micro-regiones.	Mantenimiento de la estabilidad político-social. Desactivó potenciales conflictos políticos y sociales en el medio rural, a través de la atención de las demandas de grupos de población en pobreza extrema. Contribuyó a la estabilidad político-social. No se realizó una evaluación del impacto del Programa. (Barajas, 2000).
Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) 1977-1983.	Atender las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados del campo y la ciudad, los cuales tenían bajo nivel educativo, marginados de todos los servicios elementales, excluidos o ignorados por la política social.	Una población integrada por 18 millones de habitantes: indígenas, campesinos pobres del desierto, del semi-desierto y de las zonas montañosas de México.	Mantenimiento de la estabilidad político-social. Desactivó potenciales conflictos políticos y sociales en el medio rural, a través de la atención de las demandas de grupos de población en situación de marginación. Contribuyó a la estabilidad político-social. No se realizó una evaluación del impacto del Programa. (Barajas, 2000).
El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) 1988-1994.	Tres grandes objetivos: impulsar proyectos productivos, obras de infraestructura y proyectos de desarrollo social.	Marginados rurales y urbanos. 18 millones de habitantes entre indígenas y campesinos pobres del desierto, del semidesierto y de las zonas montañosas. La población en pobreza, 50% población en pobreza extrema, 14%.	El rubro en el que mejores resultados tuvo el programa fue el de los servicios relacionados con la vivienda y en la construcción viviendas, electrificación y pavimentación de comunidades y en la dotación de agua potable. (Cordera y Lomell, 1999:8) Los resultados fueron muy limitados en cuanto a la reducción de la pobreza. (Hewia de la Jara, 2009).
Programa de Educación Salud y Alimentación (Progesa) 1997-2002.	Inversión en capital humano, desarrollo de capacidades a través de las transferencias monetarias condicionadas. Superación de la pobreza intergeneracional. Terminar con la reproducción intergeneracional de la pobreza. Proporcionar apoyo para educación a niños y jóvenes, servicios de salud y promover el consumo de alimentos nutritivos entre la	Pobres extremos principalmente rurales y población indígena.	A finales de 1999 la cobertura de Progesa era de alrededor de 2.6 millones de familias, (9%) de un total de 52.7 millones de personas en pobreza. Fue un programa que individualizó el problema de la pobreza y en consecuencia individualizó los apoyos. Resultados positivos en materia de alimentación, educación y salud en el ámbito rural. (Parker, 2019) De 300,000 familias beneficiadas en 1997 ascendió a 6.8 millones de familias en 2017. (Araujo, Ibarra, 2019)

## Continuación Cuadro 2.

Programas	Objetivos	Población objetivo	Resultados
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) 2002-2014.	<p>población más vulnerable. Procurar el desarrollo social.</p> <p>Familias en extrema pobreza, en el medio rural, semi urbano y urbano. Desarrollar capacidades para que las familias pobres se insertaran productivamente en la sociedad. Desarrollo humano.</p>	<p>Población rural en localidades de hasta 2 500 habitantes y semi-urbana en localidades de hasta 1 5000 habitantes.</p>	<p>Introdujo el enfoque de género en el otorgamiento de los apoyos e introdujo la utilización de las transferencias monetarias condicionadas, estrategia siguió utilizándose en los programas que le sucedieron. Las evaluaciones del impacto de Prospera-Oportunidades-Prospera, son de corto plazo y de tipo cuantitativas. (Parker, 2019).</p>
Programa de Inclusión Social Prospera 2014-2018.	<p>Consolidar una Política Social de Nueva Generación. Articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, la generación de ingresos, el bienestar económico, la inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentra en situación de pobreza. Fortalecer las estrategias transversales de la política económica y social para la superación de la pobreza en el país, así como contribuir a la consolidación de un sistema de protección social nacional. (Coneval 2019).</p>	<p>Población en situación de pobreza y pobreza extrema en el ámbito rural, en los 32 estados de la República. En pobreza extrema en 2014: 11.4 millones; 2016: 9.4 millones; 2018: Población en situación de pobreza: 2014: 55.3 millones; 2016: 55.4 millones. (2018).</p>	<p>Se amplió hacia áreas urbanas. Fue un programa que individualizó el problema de la pobreza y en consecuencia individualizó los apoyos. El sujeto de apoyo fue la familia. Resultados positivos en materia de alimentación, educación y salud en el ámbito rural. (Triano, Steta; Isik-Dikmelik y Ávila, 2019) Las evaluaciones del impacto de Prospera-Oportunidades-Prospera, son de corto plazo y de tipo cuantitativas. (Parker, 2019) De 300,000 familias beneficiadas en 1997 ascendió a 6.8 millones de familias en 2017. (Parker, 2019).</p> <p>Resultados positivos en materia de alimentación, educación y salud en el ámbito rural. (Coneval 2019) De 000 familias en 1997 a 6.8 millones de familias en 2017. (Coneval 2019) El enfoque de género del programa, mejoró el bienestar de las mujeres adultas y niñas, en materia de salud reproductiva, educación, toma de decisiones en el hogar. Se identificó un pequeño descenso en el nivel de violencia física hacia la mujeres en el medio rural. (Parker, 2019) Con relación al componente de vinculación que se introdujo, el resultado más importante fue la identificación inclusión productiva la que tuvo mayor viabilidad. (Triano, Steta; Isik-Dikmelik y Ávila, 2019) Las evaluaciones del impacto de Prospera-Oportunidades-Prospera, son de corto plazo y de tipo cuantitativas. (Parker, 2019).</p>

Fuente: Elaborado propia a partir de documentos de evaluación elaborados por especialistas en el tema y documentos oficiales publicados por Coneval.

Los seis programas enumerados despertaron, como todos los de esta naturaleza, esperanzas y expectativas. Han conceptualizado a la pobreza como un problema individual y no estructural, por eso se puso énfasis en impulsar proyectos locales que detonaron el desarrollo principalmente en zonas rurales, en la inversión en capital humano, identificando a la población objetivo, hogar por hogar, concretizando los apoyos a través de las transferencias monetarias condicionadas.

Se caracterizaron por ser programas selectivos y focalizados en cuanto a los destinatarios y en lo territorial, además de residuales y compensatorios, es decir, que cubrieron necesidades mínimas, desempeñando un papel muy importante en la disminución de la pobreza, pero sobre todo contribuyendo con el control social y político.

Por otro lado, es importante señalar que los seis programas operaron con una coordinación interinstitucional, cuyo propósito fue coordinar las instituciones del gobierno federal en materia de política social y poner en marcha una colaboración más eficiente entre los tres niveles gubernamentales para una mejor orientación del gasto público. Coordinar las dependencias pertenecientes al gabinete social y a los tres niveles de gobierno supone un mejor acercamiento a los diversos grupos en pobreza extrema, "homologar prácticas administrativas, corregir desviaciones, diseñar programas más eficientes, erradicar la corrupción y el clientelismo, y definir de manera más apropiada el rumbo de la política social en el mediano y largo plazo." (Sojo, 2006: 284). Otro propósito de la coordinación interinstitucional es la centralización de la información, de las decisiones, combatir las inercias de las maquinarias políticas que administran los diversos programas y vencer la resistencia al cambio. Sin embargo, esta política también ha sido fuente de obstáculos, ya que diluye responsabilidades entre las entidades participantes y los diferentes niveles de gobierno e interfiere con los protagonismos de los funcionarios públicos de todos los niveles.

En los cuadros 3 y 4, que a continuación se muestran, elaborados por el Coneval, el primero sobre la medición de la pobreza de 2008 a 2018 y el segundo la medición de la pobreza multidimensional 2018-2020, podemos observar 12 años del comportamiento de la pobreza y el bienestar.

Entre las cifras presentadas destaca que la población no vulnerable y no pobre aumentó en el periodo de 2008-2020 de 20.9 millones (18.7%) en 2008 a 29.8 millones en 2020 (23.5%); la población vulnerable por carencias sociales disminuyó en esos 12 años de 36.0 (32.3%) a 30.0 millones (23.7%), mientras que la población en situación de pobreza, aumentó de 49.5 millones en 2008 a 55.7 millones en 2020, aunque la población en situación de pobreza extrema disminuyó de 12.3 millones (11.0%) a 10.8 millones (8.5%) y la población vulnerable por ingresos aumentó de 5.2 millones de personas (4.7%) a 11.2 millones de personas (8.9%). Además, la población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos aumentó, tanto en términos absolutos, como en términos relativos, de 18.7 millones (16.8%) a 21.9 millones (17.2%) y también la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos aumentó en términos absolutos y relativos, de 54.7 millones de personas (49.0%) en 2008 a 66.9 millones de personas (52.8%) en 2020.

Si bien en algunos rubros mejoró la situación, los aspectos más sensibles como la pobreza extrema y pobreza por ingresos, exhiben la vulnerabilidad en la que se encuentra 52.8% de la población y la falta de una política fiscal y una social que creen las condiciones para corregir desde estos instrumentos, los efectos de la política económica y del COVID-19 que se sumó como factor de empobrecimiento de 2020 a la fecha.

Los logros, como es evidente, no han sido suficientes para reducir de manera significativa los porcentajes de pobreza y pobreza extrema. Entre las causas de dicho comportamiento se encuentran las características que los gobiernos durante estos 50 años le han impreso a la propia política social y los programas específicos para

## Cuadro 3

## Medición de la pobreza, 2008-2018 (Coneval)

## Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2018

Estados Unidos Mexicanos

Indicadores	Porcentaje							Millones de personas							Carencias promedio						
	2008	2010	2012	2014	2016	2018		2008	2010	2012	2014	2016	2018		2008	2010	2012	2014	2016	2018	
<b>Pobreza</b>	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9		49.5	52.8	53.3	55.3	53.4	52.4		2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.2	
Población en situación de pobreza	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5		37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1		2.4	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9	
Población en situación de pobreza moderada	11.0	11.3	9.8	9.5	7.6	7.4		12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3		3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6	
Población vulnerable por pobreza extrema	32.3	28.1	28.6	26.3	26.8	29.3		36.0	32.1	33.5	31.5	32.9	36.7		2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7	
Población vulnerable por carencias sociales	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9		5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Población vulnerable por ingresos	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9		20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Población no pobre y no vulnerable																					
<b>Privación social</b>	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2		85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	89.1		2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0	
Población con al menos una carencia social	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8		35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5		3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4	
Población con al menos tres carencias sociales																					
<b>Indicadores de carencia social</b>																					
Rezago educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9		24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1		3.2	3.1	2.9	2.8	2.6	2.7	
Carencia por acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2		42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2		3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7	
Carencia por acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3		72.5	69.6	71.8	70.1	68.4	71.7		2.6	2.5	2.3	2.3	2.2	2.1	
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1		19.7	17.4	15.9	14.8	14.8	13.8		3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	3.2	
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8		25.5	26.3	24.9	25.4	23.7	24.7		3.6	3.3	3.2	3.1	2.9	2.9	
Carencia por acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4		24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5		3.3	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6	
<b>Bienestar</b>																					
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8		18.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0		3.1	2.9	2.5	2.5	2.4	2.4	
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8		54.7	59.6	60.6	63.8	62.0	61.1		2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9	

Fuente: Coneval. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezainicio.aspx>. Recuperado el 19 de mayo de 2021.

#### Cuadro 4

### Medición multidimensional de la pobreza 2018-2020

#### Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2018-2020

Indicadores	Porcentaje		Millones de personas		Carencias promedio	
	2018	2020	2018	2020	2018	2020
<b>Pobreza</b>						
Población en situación de pobreza	41.9	43.9	51.9	55.7	2.3	2.4
Población en situación de pobreza moderada	34.9	35.4	43.2	44.9	2.0	2.1
Población en situación de pobreza extrema	7.0	8.5	8.7	10.8	3.6	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	26.4	23.7	32.7	30.0	1.8	1.9
Población vulnerable por ingresos	8.0	8.9	9.9	11.2	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	23.7	23.5	29.3	29.8	0.0	0.0
<b>Privación social</b>						
Población con al menos una carencia social	68.3	67.6	84.6	85.7	2.1	2.2
Población con al menos tres carencias sociales	20.2	23.0	25.0	29.2	3.5	3.5
Indicadores de carencia social						
<b>Rezago educativo</b>						
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.0	19.2	23.5	24.4	2.8	2.8
Carencia por acceso a la seguridad social	16.2	28.2	20.1	35.7	2.7	2.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	53.5	52.0	66.2	66.0	2.3	2.5
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	11.0	9.3	13.6	11.8	3.2	3.4
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	19.6	17.9	24.3	22.7	3.0	3.1
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	22.2	22.5	27.5	28.6	2.6	2.7
<b>Bienestar</b>						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	14.0	17.2	17.3	21.9	2.5	2.5
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	49.9	52.8	61.8	66.9	1.9	2.0

Fuente: Coneval. [https://www.coneval.org.mx/Medicon/MP/Paginas/Pobreza 2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicon/MP/Paginas/Pobreza%202020.aspx). Recuperado el 29 de octubre de 2021.

combatirla, adecuándola a las exigencias de las políticas de ajuste y estabilización económica, la heterogeneidad de la población beneficiaria, así como el presupuesto destinado a gasto social. Es evidente la incapacidad de concretar la universalización de la seguridad social y su supeditación a los procesos políticos. En ese escenario, la política social se ha visto rebasada en sus objetivos.

A partir de diciembre de 2018, llegó un nuevo gobierno a la presidencia de la República que se declara abiertamente populista y nacionalista, anunciando que abandonaría las prácticas del periodo de gobiernos neoliberales mexicanos, *para impulsar una nueva vía hacia el desarrollo con bienestar* (PND 2019-2024).

En materia de política social y combate a la pobreza, se redefinieron los objetivos y los instrumentos. Nueve programas conforman el eje de la política social actual, los cuales se pretenden sean incluyentes considerando la diversidad social, territorial y cultural: Estos programas son: Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez; Jóvenes Construyendo el Futuro; Jóvenes Escribiendo el Futuro; Sembrando Vida; Programa Nacional de Reconstrucción; Desarrollo Urbano y Vivienda; y Tandas para el Bienestar. Adicionalmente, se anunció en 2019, la creación de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez con 100 planteles en 31 entidades de la República mexicana, las cuales tienen como objetivo ofrecer educación superior a los sectores más marginados; así como la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi), el cual tiene como objetivo brindar atención gratuita a la población que no cuenta con servicios médicos y hospitalarios.

Los criterios para identificar a la población objetivo son muy parecidos a los gobiernos anteriores, no obstante que se enunció que cambiaría "el paradigma [...] a uno centrado en el bienestar humano, [...] que atienda de manera integral los diversos derechos humanos en todo el ciclo de vida de las personas a través de los programas

para el desarrollo” (DOF, 2020), aún siguen utilizando la focalización para identificar a los núcleos de población en situación de pobreza o pobreza extrema, así como a la población desocupada —jóvenes principalmente—, sin que se haya alcanzado hasta la fecha la universalización de la seguridad social.

El resultado al día de hoy ha sido un híbrido con rasgos neoliberales y paternalistas, “un neoliberalismo asistencialista” (García, 2020) que otorga apoyos económicos a través de las transferencias monetarias. La diferencia consiste en que, en la mayoría de los programas, no hay condiciones para acceder o permanecer en ellos, aunado a la precipitación con que se realizaron los cambios, se ha traducido en improvisación, instrumentada por personal sin conocimiento en el diseño e implementación de la política social y sus respectivos programas. La austeridad republicana, además, ha sido una estrategia para recortar recursos públicos en unos sectores y reasignarlos a las obras y programas que interesan al actual gobierno, en lugar de diseñar una política social que universalice derechos.

## REFLEXIONES FINALES

La “tormenta perfecta” que se configuró en el año 2020 por la crisis sanitaria provocada por el COVID 19, sólo agudizó las crisis que ya se identificaban en la economía, la sociedad y en el medio ambiente. De acuerdo con Moreno Brid (2021), *es la peor crisis en 100 años en América Latina con impacto social y económico de largo alcance*. Esta situación se ha traducido en diversos retos que afrontar, pero también ofrece oportunidades y alternativas para un cambio. Ante el escenario de crisis generalizada, diversas reflexiones y discusiones cobran vigencia. Entre ellas, la reflexión sobre temas como el modelo de desarrollo, sobre el papel del Estado como rector del desarrollo nacional, los regímenes de bienestar, la política social y los programas de atención a la pobreza. Mientras se resuelven los problemas de largo plazo de carácter estructural, ¿qué hacer en el corto y me-

diano plazos ante este escenario? Por ejemplo, como señala Merino, necesitamos

consolidar una visión intersectorial de la política social [...], eliminar la subordinación de la política social a la política económica [...], consolidar una visión intersectorial de la política social, vinculando todas las intervenciones de política pública que tienen efectos en la pobreza y la desigualdad [...], una política salarial que establezca incrementos progresivos hasta recuperar el poder adquisitivo de los salarios. Una política laboral generadora de empleo formal y estable [así como] la concepción, diseño e implementación de la política social [la cual] debe darse desde un espacio de participación amplio e incluyente, que refleje la diversidad de la realidad sobre la que se va a actuar (Merino, 2020).

Los resultados hacen evidente que la política social debe diseñarse como política de Estado de mediano y largo plazos y no como un instrumento de coyuntura sexenal y para fines de legitimación o electorales. Un primer ejercicio de carácter técnico, desde el ámbito de la administración pública, es la identificación de los obstáculos y vicios en el diseño e instrumentación de la política social y de los programas de atención a la pobreza que de ella derivan, para identificar los retos que significa su rediseño. Un segundo ejercicio requiere articular la política social con la política económica para que garantice verdaderamente los derechos sociales de la población en general.

Aceptando que la política social y los programas de atención a la pobreza, son resultado del modelo de desarrollo y también son producto de ese conjunto de “mediaciones entre el ámbito económico, político y familiar, y de los arreglos institucionales específicos adoptados por sociedades en su búsqueda de trabajo y bienestar” (Barba, 2004), diversos estudiosos del tema identifican la necesidad de un cambio de modelo de desarrollo económico mediado por un

nuevo contrato social (Ramírez, 2020). Desde la CEPAL y otros centros de investigación, se analizan temas como la vigencia y agotamiento del modelo de acumulación, del sistema financiero, del modelo de desarrollo (Del Castillo, 2021). En síntesis, requerimos de un análisis profundo sobre el modelo civilizatorio.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2007), "Estudios introductorio", El estudio de las políticas públicas, t. 1, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Altamirano, M. *et al* (2020), Hacia un Estado de bienestar para México. México, México, El Colegio de México.
- Araujo, M. Caridad y Pablo Ibararán (2019), "Veinte años no es nada: logros y desafíos de Progres-a-Oportunidades-Progres-a", Hernández Licona *et al.* (coords.), *El Progres-a-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Coneval.
- Barajas, Gabriela (2000), "Política y administración pública en México: una relación desde donde pensar los programas y las agencias públicas encargadas de la atención a la pobreza, 1970-1982", *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*, Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina, CLACSO. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/barajas.pdf>>
- Barba Solano, Carlos (2004), "Régimen de bienestar y reforma social en México", *Serie Políticas Sociales*, núm. 92, junio, Santiago de Chile, CEPAL.
- Beteta, Hugo (2020), Ponencia presentada en el Coloquio de Primavera, CRI-FCPyS, 1 de julio.
- Calva, José Luis (2019), "La economía mexicana en su laberinto neoliberal", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXVI (3), núm. 343, julio-septiembre, pp. 579-622.
- CEPAL, (2014), "La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica". *Serie Libros de la CEPAL*, núm. 125, mayo.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública), "Antecedentes", *Desarrollo Social* (Actualización: 2 de octubre de 2009), [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/).
- Cordera, Rolando, (coord.) (2003), *La política social moderna: Evolución y Perspectivas*.

- (informe), México, Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, <[http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol\\_Soc/pol\\_soc/politicamoderna.pdf](http://www.pued.unam.mx/cordera/1-Pol_Soc/pol_soc/politicamoderna.pdf)>, 28 de mayo de 2008.
- Del Castillo, Miguel (2021), ponencia "Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad", Seminario Teoría del Desarrollo, IIEc, CEPAL, subsede México, 14 de enero.
- DOF (*Diario Oficial de la Federación*) (2002), 15 de marzo de 2002. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=735269&fecha=15/03/2002](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735269&fecha=15/03/2002)>.
- \_\_\_\_ (2014), Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, 5 de septiembre de 2014.
- \_\_\_\_ (2019), Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el Ejercicio Fiscal 2019, 28 de febrero de 2019.
- \_\_\_\_ (2020), Programa Sectorial de Bienestar 2019-2014, 26 de junio de 2020.
- García Zamora, Rodolfo (2020), ponencia presentada en el *Conversatorio La coyuntura económica mundial actual*, organizado por la Red de Economía Financiera, Fiscal y Monetaria del IIEc, 5 de agosto.
- Guillén Romo, Arturo (2012), "México, ejemplo de las políticas antidesarrollo del Consenso de Washington", *Revista Estudos Avançados* 26 (75), Sao Paulo.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009), "De Progres a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", *Revista Sociológica*, año 24, núm. 70, mayo-agosto, pp. 43-81.
- Merino, Susana *et al* (2020), "Retos para el nuevo gobierno en el combate a la pobreza", Jorge Basave Kunhardt (coord). *Retos de la economía mexicana, presente y futuro*, t. II, México, IIEc-UNAM.
- Moreno Brid, Juan Carlos (2021), Ponencia presentada en el Tercer Seminario de Política Fiscal Contra-cíclica", febrero, México, IIEc-UNAM.
- Moreno, Pedro; Claudia Oritz y Eduardo Marrufo (2021), "Vienticinco años de políticas de desarrollo social en México", *Revista Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril de 2004.
- Moyado Estrada, Francisco (1996), "La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación", *Estudios Políticos* núm. 12, Cuarta Época, julio-septiembre, México, Facultad de Ciencias Política y Sociales, UNAM.
- Parker, Susan W. (2019), "La evaluación de Progres a Oportunidades-Prospera: logros

- después de veinte años y retos para el futuro”, Gonzalo Hernández Licona, *et al*, (coords.), *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Coneval.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. México.
- Ramírez, Berenice (2020), Ponencia presentada en el Coloquio de Primavera, CRI-FCPyS, 1 de julio.
- Riquelme Segovia, Alfredo y Michelle León Hulaud (2003), *Globalización: historia y actualidad*, Chile, Ministerio de Educación de Chile.
- Roitman, M. (2013), *Tiempos de oscuridad. Historia de los golpes de Estado en América Latina*, Madrid, Ediciones Akal.
- Saldívar, Américo (1996), “Crisis económica y vitalidad política (1980-1987)”, Enrique Semo (coord.), *México: un pueblo en la historia*, t. 7, México, Alianza Editorial.
- SEDESOL (2016), *Información de Prospera. Programa de Inclusión Social*, México.
- Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2006), *Políticas Públicas en Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Triano Enríquez, Manuel *et al* (2019), “La experiencia de Prospera con el proceso de inclusión productiva, laboral, financiera y social de hogares pobres en México. Aprendizajes en el contexto de cambio de la administración federal 2018”, Hernández Licona, Gonzalo, *et al* (coords.) (2019). *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación*, Ciudad de México, Coneval.
- Villarespe Reyes, Verónica Ofelia (2001), *La solidaridad: beneficencia y programas*, colección Textos Breves de Economía, México, IIEc-UNAM.

## SEMBLANZAS DE LOS AUTORES

HILDA CABALLERO AGUILAR

Académica en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM). Socióloga, maestra y doctora en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Sus áreas de investigación derivan de una perspectiva crítica al desarrollo, en temas relacionados con pobreza, marginalidad, desigualdad, políticas públicas, consumo y sustentabilidad, desde la perspectiva crítica de la Colonialidad/Descolonialidad del Poder. Derivado de su trabajo ha sido coordinadora de libros, autora y coautora de capítulos de libros y artículos en revistas y ponente en reuniones académicas nacionales e internacionales.

SUSANA MERINO MARTÍNEZ

Miembro del personal académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, adscrita a la Unidad de Investigación en Historia Económica y al Grupo de Estudios sobre Pobreza. Licenciada en Sociología por la FCPYS-UNAM, maestra en Administración Pública por la Universidad del Valle de México y con estudios terminados de maestría en Administración Pública por la FCPYS-UNAM. Profesora de la carrera de Relaciones Internacionales de la misma Facultad donde imparte las materias de Construcción Histórica de México en el Mundo I y II. Ha publicado entre otros materiales, dos antologías como producto de Programa de Apoyo a Proyectos de In-

investigación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME), autora y coautora de diversas ponencias presentadas en actividades académicas nacionales e internacionales, de capítulos en libros colectivos, con temas relacionados con la política social mexicana y con los programas de combate a la pobreza.

Ha participado en diversos proyectos de investigación colectiva en la UNAM y ha sido docente en licenciatura y maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

#### GEORGINA NAUFAL TUENA

Licenciada en Sociología por la FCPyS-UNAM, maestra en Relaciones Económicas Internacionales por el Centro de Investigaciones de la Economía Internacional, de la Universidad de la Habana y candidata a doctora en Historia por la FFyL-UNAM. Es investigadora asociada en el Instituto de Investigaciones Económicas en el Área de Historia Económica. Sus temas de interés son: la historia y el pensamiento económico, social y político, y la política social y el combate a la pobreza en México. Docente en el Posgrado en Economía de la UNAM, donde imparte las materias Historia económica de México en el siglo XX e Historia de las grandes crisis financieras mundiales. Entre sus trabajos publicados destacan los dedicados a la obra y pensamiento de Jesús Silva Herzog y Narciso Bassols; la investigación económica en la UNAM y la economía mexicana en la primera década del siglo XX. Su trabajo más reciente en colaboración es: "Retos para el nuevo gobierno en el combate a la pobreza en México", en Memoria del SEM, *Retos de la economía mexicana: presente y futuro*, T. II, México, IIEc-UNAM, septiembre de 2020.

#### CARLOS QUINTANILLA YERENA

Doctor por la UNAM, su maestría y especialización las realizó en la misma institución. Estudió la licenciatura en la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Es profesor de la Facultad de Derecho en el Sistema de Universidad Abierta de la UNAM, en donde imparte la materia de Sociología Jurídica. Realizó un curso posdoctoral de perfeccionamiento en la Universidad de Estudios de Bolonia, Italia, denominado "Cooperazione Internazionale e Politiche di Intervento nei Paesi in

Via di Sviluppo 1990-1991". Su tesis se intituló *Sulla Cooperazione económica per paesi dell'America Latina, caso Mexico*. Ha ocupado diversos cargos en el gobierno federal y dictado conferencias nacionales e internacionales y ha participado en diversos congresos con ponencias en el ámbito nacional e internacional.

#### BERNARDO RAMÍREZ PABLO

Académico del IIEc-UNAM. Sus temas de estudios, vistos desde una perspectiva histórica son la pobreza, la política social y el financiamiento a los pobres. Los proyectos de investigación en los que participa versan sobre las principales concepciones contemporáneas de la pobreza, así como el análisis de la desigualdad, la exclusión, y la política fiscal en México. Es autor y coautor de capítulos de libros y ponencias en memorias. Ha participado como ponente en congresos y seminarios nacionales e internacionales.

#### ARTURO VALENCIA ISLAS

Licenciado en Economía por la Facultad de Economía y maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la FCPyS-UNAM, además de maestro y doctor en Historia por El Colegio de México. Premio Salvador Azuela a la investigación histórica sobre la Revolución mexicana y miembro del SNI. Su principal línea de investigación es la historia económica de México en el siglo XX, en particular, la historia de los ferrocarriles después de la Revolución mexicana. Ha impartido cursos en la UAEH, la UNAM, el Tecnológico de Monterrey y en El Colegio de México. Es autor de *El descarrilamiento de un sueño. Historia de Ferrocarriles Nacionales de México, 1919-1949*, coeditado por la Secretaría de Cultura y El Colegio de México en 2017. Actualmente es profesor del Posgrado de Economía e investigador asociado en el IIEc-UNAM.

#### VERÓNICA VILLARESPE REYES

Es licenciada en Economía por la Facultad de Economía; maestra, con mención honorífica en Estudios Latinoamericanos por la FCPyS, ambas de la UNAM. Doctora, con sobresaliente *Cum Laude* en Ciencias Políticas y Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense

de Madrid. Es investigadora del IIEc-UNAM, designada directora para los periodos 2010-2014 y 2014-2018. Es tutora de maestría y doctorado en el Posgrado en Economía de la misma universidad y pertenece al SNI. Su principal línea de investigación es el estudio de la pobreza. Publicó los artículos "La solidaridad: beneficencia y programas, pasado y presente del tratamiento de la pobreza en México" (2001) y "Pobreza: teoría e historia", coordinó el libro *Pobreza en México: magnitud y perfiles* (2009), IIEc, UNAM-Coneval. También coordinó el libro *Pobreza: concepciones, medición y programas* (2010). Funda en el IIEc-UNAM el Grupo de Investigación sobre Análisis de la Pobreza. En 2006 obtuvo el Reconocimiento Sor Juana Inés de la Cruz otorgado por la UNAM. Es miembro de número de la Academia de Economía de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Económicas, de la Asociación Mexicana de Historia Económica, de la European Society for the History of Economic Thought (ESHET) y de la International Sociological Association (ISA), en esta última fue vicepresidenta del Grupo de trabajo, Famine and society en 2012-2016.