



CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS
SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES



ESTADO SOCIAL Y POBREZA EN EL SIGLO XX MEXICANO: LAS CLAVES DE SU INTERACCIÓN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES

PRESENTA

LAURA CANDELARIA GARCÍA NAVARRO

DIRECTOR

AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ

Guadalajara, Jalisco, 6 de octubre de 2024

COMITÉ DE TITULACIÓN

Dr. Agustín Escobar Latapí

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Dr. Fernando Cortés Cáceres

El Colegio de México

Dr. Guillermo de la Peña Topete

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

Dra. América Molina del Villar

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

©Laura Candelaria García Navarro 2024

Todos los derechos reservados

Para mi hija Fabianna, mi motor e inspiración.
Que nunca permanezcas indiferente a las injusticias del mundo

AGRADECIMIENTOS

Una suma maravillosa de esfuerzos hizo posible este trabajo en medio de una pandemia global que, más que limitar los alcances del estudio, me obligó a repensar las formas de hacer investigación. Agradezco profundamente a mi director, el Dr. Agustín Escobar Latapí, por su acompañamiento, por la confianza vertida en el proyecto y en mis capacidades, por su respeto a mi libertad creativa y por sus interrogantes y recomendaciones que enriquecieron mi perspectiva sobre el complejo problema que buscaba comprender. Lo que aprendí en cada conversación va más allá de lo que se plasma en estas páginas. A los investigadores e investigadoras que leyeron el documento en sus distintos momentos de evolución: al Dr. Fernando Cortés Cáceres que abonó al proyecto desde el inicio con sus inteligentes sugerencias y ahora lo ve concluido; al Dr. Gonzalo Hernández Licona por su lectura del primer borrador y su recomendación de continuar reflexionando en torno al Estado social, ahora en otros momentos históricos; al Dr. Guillermo de la Peña y la Dra. América Molina del Villar por venir a enriquecer con sus conocimientos sobre el México del siglo XX y sus grandes problemas sociales, un trabajo que se mueve entre fronteras disciplinarias. Un agradecimiento entrañable a la Dra. Mercedes González de la Rocha que participó en este proyecto primero como profesora en los seminarios de investigación y luego como lectora. Gracias a su generosa recomendación encontré en el Diario Oficial de la Federación una fuente de gran valor para profundizar en la relación entre el Estado mexicano y los pobres. Su lectura de los últimos capítulos de la tesis dedicados a la pobreza en un periodo del cual era experta sin duda hubiera fortalecido la investigación. Se le extrañará siempre.

Agradezco al CONAHCYT por el financiamiento que hizo posible este trabajo y en general, por su apoyo a los investigadores en formación. Al CIESAS y en especial al personal de la sede de occidente por su respaldo y las facilidades brindadas para la realización de la investigación. A las y los docentes por su enorme compromiso con los estudiantes y nuestro aprendizaje. A todos los que conforman la coordinación del posgrado por su apoyo, y a todos los que laboran en la sede por construir con su trabajo este espacio que nos albergó durante cuatro años. A mis compañeros de la generación 2020-2024, la generación de la pandemia, y especialmente a las integrantes de la línea de Política y Sociedad, Karina Melisa, Yessenia y Ziyara, que en el camino se convirtieron en verdaderas amigas. Gracias por leer y comentar mis avances y compartir conmigo sus proyectos, por las pláticas que mezclaban lo profesional y lo personal y por las risas que hicieron de este un viaje más ligero.

Gracias a mi amorosa familia que me sostuvo en una etapa a la vez difícil y enriquecedora. A mis papás, Rosa y Lázaro, mis pilares, por creer en la niña que amaba escribir, por siempre apostar por mi educación, por mostrarme el valor del trabajo duro y por sus palabras de aliento. A mi hermanos Karina y Adolfo y sus hermosas familias, mi familia, por caminar a mi lado, por sus consejos, por su atenta escucha, por compartir conmigo su espacio y su sabiduría. Agradezco a la vida tener la dicha de pertenecer a este clan alegre, ruidoso y unido. Gracias a mis amigas y amigos por estar ahí siempre a pesar de mis ausencias, por celebrar conmigo cada logro, aun el más pequeño.

Finalmente agradezco a mi hija Fabianna. Cuando inicié mi estancia en el doctorado era mamá de una niña de un año y me preguntaba si podría combinar la maternidad con mi formación como investigadora, en medio de las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19 que alteraron nuestras vidas y los límites entre el ámbito doméstico y el profesional. No podía imaginar lo que sé ahora. Que ser su mamá me llevaría a ser más disciplinada y a manejar mejor mi tiempo, habilidades necesarias para concretar una investigación tan extensa. Gracias por ser mi inspiración para buscar ingresar al doctorado, porque quería que supieras que las aspiraciones personales de las mujeres no terminan con la maternidad; y por ser mi motivación para terminarlo. Gracias por compartir a mamá con un proyecto altamente demandante. Por alegrarme incluso el día más difícil con tu sola presencia. Esta tesis es para ti.

Que la asistencia se realice ya no por mor de la percepción directa del pobre sino en virtud del concepto general de pobreza es, sin duda, uno de los caminos más largos jamás recorrido por las formas sociológicas para ir desde lo sensible a lo abstracto.
(Simmel, 2014: 51)

“La miseria en su totalidad más aguda, la pobreza más abyecta, ha sido el resultado inmediato de esa política que tan provechosa ha sido así al despotismo como a la clase capitalista”.
(Flores Magón, 2014: 32)

RESUMEN

Este estudio analiza el proceso de construcción del Estado social mexicano y la transformación de su relación con los pobres en tres periodos de cambio: 1900-1910, la última década del gobierno de Porfirio Díaz, 1917-1943, los años de la Posrevolución en los que establecen las bases del Estado social, y 1960-1988 que abarca tanto la etapa de mayor expansión del Estado social como su crisis y transformación. El propósito de la investigación es comprender cómo la atención de la pobreza como problema público y de los pobres como sector diferenciado pasó de ser una función marginal y propia de instituciones civiles, a convertirse en una acción fundamental del Estado mexicano.

A partir del análisis de las construcciones institucionales, así como las acciones y los discursos estatales sobre la pobreza y los pobres, la investigación mostró que el Estado social mexicano en el siglo XX fue un tipo de pacto Estado-sociedad basado en la satisfacción de las necesidades de esta, que perseguía dos objetivos principales: garantizar la estabilidad del régimen en un contexto marcado por crisis, rupturas y reconfiguraciones de las esferas social y económica que amenazaban el poder estatal, y atenuar las consecuencias sociales negativas que la política económica generaba. Además, reveló que el Estado social mantuvo relaciones diferenciadas con los pobres en función de las representaciones predominantes en torno a este grupo: el criterio de diferenciación en el Porfiriato fue la verdadera/falsa pobreza, en la Posrevolución la productividad, y en el Desarrollismo la participación política. Si bien entre periodos hubo cambios, se mantuvo una distinción entre los pobres menesterosos (por vulnerabilidad), los pobres estructurales (por fallas del sistema) y los pobres criminales (por decisión). Este hallazgo evidencia que la separación entre asistidos y asegurados, predominante en los estudios sobre regímenes de bienestar, tiene alcances analíticos limitados. Finalmente se muestra que el Estado social no terminó con la crisis de la década de 1988 y el cambio de modelo económico; lo que llegó a su fin fue únicamente un tipo de institución que se creó en el contexto del auge del capitalismo de bienestar.

ÍNDICE

Introducción.....	10
Contribución del Estudio	14
Estructura de la tesis.....	17
1. Para Estudiar el Estado social: Notas teórico-metodológicas.....	20
1.1 Conceptos ordenadores.....	23
1.1.1 Estado.....	24
1.1.2 Pobreza.....	39
1.1.3 Estado social como síntesis de la relación entre Estado y pobreza	32
1.2 Imágenes y Acciones Del Estado Social.....	38
1.2.1 Imaginarios y representaciones	44
1.2.2 Sistemas de bienestar	46
1.3 Itinerario analítico.....	48
1.4 Fuentes consultadas	58
2. Estado Social y Pobreza En El Porfiriato (1900-1910).....	65
2.1 La Conformación De La Élite Estatal Porfirista: Del Poder Liberal A La Influencia De Los Científicos.....	66
2.2 El positivismo y el darwinismo social en México y América Latina: fuentes y aplicación	69
2.2.1 Las ideas de Comte y Spencer en América Latina	73
2.2.2. El positivismo en México.....	76
2.3 La Nación Imaginada Por Los Positivistas A La Luz De Sus Discursos	78
2.3.1 “Mínimum De Terror Y Máximum De Benevolencia”: El Imaginario De Nación De La Élite Estatal.....	79
2.3.2 La Función Social Del Estado Porfirista	83
2.3.3 Representaciones sobre los pobres.....	87
2.4 Sistema De Bienestar Y Administración De La Pobreza	91
2.4.1 Educación	91
2.4.2 Salud.....	97
2.4.3 Administración de la pobreza.....	102
2.5 Crisis Y Caída Del Sistema De Bienestar Porfirista	106
2.5.1 Retrato de la economía porfirista.....	107
2.5.2 Claroscuros del Estado Social Porfirista.....	110
2.5.3 Caída del régimen y nuevos horizontes ideológicos	114

Conclusiones del Capítulo	120
3. El Estado social posrevolucionario (1917-1943).....	127
3.1 Las Fuentes del Estado Social Tras la Revolución	129
3.1.1 La inclusión y apropiación como recursos para la estabilización del país	131
3.1.2 Cambio de paradigma: proyecto estado-céntrico y justicia social	138
3.2 La Constitución de 1917: Las Bases del Estado Social Posrevolucionario	142
3.2.1 El Constituyente de Querétaro.....	142
3.2.2 Las Bases Del Estado Social En La Constitución De 1917: La Política Agraria Y La Esfera Del Trabajo	148
3.3 El sistema de bienestar después de la Revolución: formaciones y transformaciones.....	154
3.3.1 Educación	155
3.3.2 Salud	163
3.3.3 Campo	168
3.3.4 Trabajo	174
3.3.5 Seguridad social.....	179
3.3.6 De la beneficencia a la asistencia pública	184
Conclusiones del Capítulo.....	189
4. Las grietas en el sistema de bienestar posrevolucionario	194
4.1 Las Diferencias En El Sistema De Bienestar.....	195
4.1.1 Rasgos Y Resultados De La Política Económica.....	196
4.1.2 Diferencias en el Estado social 1: norte y sur.....	204
4.1.3 Diferencias en el Estado social 2: El Espacio Rural Y El Urbano.....	208
4.1.4 Diferencias en el Estado social 3: Población Productiva Y No Productiva.....	213
4.2 Los Pobres Y El Estado Social Posrevolucionario.....	219
4.2.1 Los Pobres En La Constitución De 1917	221
4.2.2 Pobreza Legítima: Los Pobres Trabajadores Y Los Nuevos Menesterosos	223
4.2.3 Los Malos Pobres: Crimen Y Pobreza	230
4.3 Representaciones Encontradas: La Pobreza Como Patología Y La Pobreza Como Recurso	241
Conclusiones del Capítulo.....	249
5. El sistema de bienestar en la transición del desarrollo estabilizador a la liberalización económica (1960-1988)	254
5.1 El Sistema De Bienestar Durante El Desarrollismo Mexicano.....	258
5.2 Funciones de bienestar social	264
5.2.1 Educación	266

5.2.2 Salud.....	270
5.2.3 Asistencia social	275
5.2.4 Vivienda.....	278
5.2.5 Alimentación	282
5.3 Funciones centradas en el trabajo industrial y agrícola.....	286
5.3.1 Trabajo y seguridad social	288
5.3.2 Política agropecuaria, reparto agrario y desarrollo rural	297
5.3 Pobreza y marginalidad en el sistema de bienestar desarrollista.....	305
Conclusiones del Capítulo.....	314
6. Los excluidos del desarrollo y la crisis del Estado social mexicano (1960-1988).....	321
6.1 Lo marginal en el centro.....	322
6.1.1 La pobreza y sus números.....	323
6.1.2 Los Pobres Urbanos: sus voces y sus historias.....	327
6.1.3 Crisis Del Estado Social Y Organizaciones Populares.....	338
6.2 La Crisis Económica Y La Transformación Del Estado Social	343
6.2.1 La crisis en México	344
6.2.2 Efectos De La Crisis En El Sistema De Bienestar	353
6.2.3 El nuevo Estado social y los pobres.....	358
Conclusiones Del Capítulo.....	362
Conclusiones generales	367
Bibliografía.....	374

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Funciones sociales que integraron el sistema de bienestar mexicano.....	47
Tabla 2. Análisis de estrategias discursivas según Ruth Wodak	51
Tabla 3. Estrategias discursivas en torno a la pobreza y el pobre.....	54
Tabla 4. Sistema de codificación.....	57
Tabla 5. Matriz de recolección y clasificación de información del Diario Oficial de la Federación (ejemplo)	60
Tabla 6. Matriz de consistencia.....	63
Tabla 7. Reparto Agrario 1915-1943.....	171
Tabla 8. Recaudación federal 1928-1937.....	198
Tabla 9. Crecimiento del producto interno bruto 1922-1940	204
Tabla 10. Salarios medios diarios de trabajadores del campo.....	212
Tabla 11. Actividades consideradas dentro de la Novena División de la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones	218
Tabla 12. Actividades centrales del sistema económico y de bienestar (décadas 1960-1980)...	264
Tabla 13. Crecimiento del producto interno bruto décadas 1960-1980	345
Tabla 14. Programas de estabilización económica creados en el sexenio de Miguel de la Madrid	349
Tabla 15. Gasto presupuestario ejercido por ramos 1980-1988 (Millones de pesos a precios de 2005)	356
Tabla 16. Caracterización del Estado social mexicano 1900-1988	369

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dimensiones teóricas y analíticas de la investigación	49
---	----

INTRODUCCIÓN

En la actualidad parece indiscutible que el Estado mexicano tiene la obligación de solucionar el problema de la pobreza. Así lo indican los recursos destinados a atender este problema que son una constante en los presupuestos de egresos, la frecuente alusión a los pobres en los discursos políticos, la existencia de prestigiosas instituciones públicas destinadas a medir, conocer y combatir la pobreza. Este escenario a simple vista reafirma la obligación que tiene el Estado de, si no eliminar la pobreza, al menos sí mejorar la vida de los pobres. La presente investigación demuestra que el reconocimiento de la pobreza como problema público que requiere la intervención del Estado es realmente reciente en comparación con otras funciones estatales, y que su relación con los pobres ha perseguido otros objetivos más allá de la eliminación de sus carencias, en función de las representaciones predominantes en torno a este grupo social.

Este es un estudio sobre un proceso sociopolítico, el de la construcción del Estado social mexicano y la transformación de su relación con los pobres, desde que se institucionalizó la ayuda a este grupo social a finales del siglo XIX hasta el cambio de modelo económico y de desarrollo de uno estadocéntrico a uno neoliberal en 1988. El propósito de la investigación es analizar, a partir de las ideas y prácticas estatales, cómo la atención de la pobreza como problema público y a los pobres como sector diferenciado pasó de ser una función marginal y propia de instituciones civiles como la Iglesia, a convertirse en una acción fundamental del Estado mexicano.

Para ello se analizaron las construcciones institucionales, las acciones y los discursos estatales sobre la pobreza y los pobres en tres periodos de estudio que son fundamentales para entender el desarrollo de esta institución: 1) 1900-1910, última década del gobierno de Porfirio Díaz, en cuyo régimen se institucionalizó la ayuda a los pobres, atribución adquirida por el Estado desde la mitad del siglo XIX con la promulgación de las Leyes de Reforma; 2) 1917-1943, que corresponde a la Posrevolución y que va de la promulgación de la Constitución de 1917 que estableció las bases del Estado social emanado de la Revolución, a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser la seguridad social una de las funciones estatales características de este periodo; y 3) 1960-1988, periodo que incluye tanto la etapa de mayor expansión del Estado social como su crisis y transformación.

La perspectiva procesual del problema de estudio entrañó no pocas decisiones teóricas y metodológicas. La elección del Estado social como eje, en lugar de otras instituciones más

estudiadas en el campo de la acción social estatal, como el Estado de bienestar o regímenes de bienestar, además de definir la temporalidad del trabajo, implicó separarse de conceptualizaciones que los conciben como sinónimos y que ponen el acento en la desmercantilización de los bienes y servicios sociales en tanto derechos como característica central de este tipo de Estado. También de otros usos de este concepto como Estado social y democrático de derecho, que se refiere a la institución que vela por la materialización de los derechos sociales con apego a las reglas democráticas. Por ello se construyó para la presente investigación una definición de Estado social analítica y no normativa que lo concibe como una institución sociopolítica caracterizada por la intervención del aparato estatal en las esferas civil y económica a través de la apropiación de funciones desempeñadas antes por el mercado y la sociedad civil.

La perspectiva procesual también implicó la adopción de una mirada de larga duración que contrasta con los abordajes sincrónicos que predominan en los trabajos sobre Estado social, que profundizan únicamente en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, considerada la época de oro del capitalismo de bienestar. Por el contrario, esta investigación parte del supuesto que ese periodo es solo una etapa en el proceso de construcción del Estado social y por lo tanto hay que llevar la vista más atrás, a sus orígenes. Esta decisión motivó la elección de fuentes históricas como insumo de la investigación sin que por ello el presente trabajo pierda de vista que se trata de un estudio sociopolítico. Este abordaje, si bien no es el más frecuente, tampoco es un caso aislado: son cada vez más los investigadores que desde la antropología, la sociología o la ciencia política recurren a miradas históricas para ampliar la comprensión de los fenómenos sociales, de sus causas, inicios y transformaciones.

Si bien una temporalidad larga permite conocer la evolución de la relación entre el Estado y los pobres, implica poner el foco en elementos específicos y dejar un poco en la sombra otras cuestiones que también influyen en este fenómeno. El mayor recorte se dio en torno al Estado: aunque se trata de una institución de múltiples niveles y esferas, se decidió elegir la administración pública federal como objeto de estudio, y específicamente la figura del presidente y su gabinete, que se justifica porque son estos los actores que más participaron en el diseño de las políticas sociales estatales de este periodo, y por el alcance e impacto de sus discursos, además de que a lo largo del siglo XX las funciones sociales estuvieron profundamente centralizadas. Esto no implica que otros niveles del Estado, como el local y el municipal, y los poderes legislativo y judicial no influyeran en la relación entre el aparato estatal y los pobres; el análisis

de dicha relación desde la óptica de otros órdenes y niveles de gobierno representa una rica veta de análisis para trabajos posteriores. Esta decisión metodológica significó también que la intervención de otros actores y organizaciones políticas y sociales, como los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos sociales tuvieran un papel secundario en la investigación. En el caso de estos últimos fueron analizados en el último capítulo debido a que su surgimiento enriquecía la comprensión del Estado social y los pobres en ese periodo determinado. Un recorte similar se dio en lo que respecta a los actores sociales. En tanto que el eje de la investigación son los pobres y los discursos y prácticas en torno a estos, se privilegió el análisis de este sujeto, dejando fuera otros como la población indígena que, si bien también vivía en situación de pobreza, en su exclusión y en la permanencia de representaciones que justificaban su situación, intervenían otras variables explicativas que no fueron consideradas en el presente trabajo. Aun así, y como en el caso del Estado, las políticas y discursos en torno a los indígenas fueron incorporados en el estudio de manera puntual cuando abonaban a la comprensión del problema de estudio central.

Por último, el abordaje procesual hizo de este un estudio no de la pobreza ni del Estado sino de la relación entre ambos, de ahí que fuera la perspectiva propuesta por Simmel en su ensayo *El Pobre* (1907) y los planteamientos de la sociología de la pobreza los más pertinentes para el propósito de la investigación. De acuerdo con Simmel, la pobreza es un fenómeno construido socialmente por lo que lo relevante es la relación que mantiene el pobre con la sociedad y con el Estado, y su posición diferenciada dentro del conjunto social (2014). Así lo sostiene también Paugam: “el objeto de estudio sociológico por excelencia no es pues la pobreza, ni los pobres como tales, como realidad social sustanciada, sino la relación de asistencia —y por tanto de interdependencia— entre ellos y la sociedad de la que forman parte” (2007: 19).

Tomando en consideración estos planteamientos se realizó un diseño de investigación derivado de la articulación de la revisión teórica y una primera aproximación empírica, que partía de una conceptualización del Estado y la pobreza como objetos de estudio socialmente construidos e histórica y geográficamente situados, abordados desde una perspectiva relacional y desagregando entre las ideas y las prácticas. A su vez la metodología se organizó a partir de tres dimensiones: administración, representación y producción de la pobreza. Con ellas se abarcaron tanto las atribuciones estatales materiales (a partir de la categoría de sistemas de bienestar) como las simbólicas (desde la categoría de representaciones), ambas igual de importantes para el sostenimiento del Estado social, según la propuesta de Castoriadis en torno a la formación y

consolidación de instituciones (2013). Como ya se mencionó, debido a la naturaleza del trabajo las principales fuentes fueron históricas, tanto cualitativas, primarias y secundarias — documentos oficiales como Reglas de Operación de programas sociales, informes de gobierno, planes nacionales de desarrollo, marcos normativos, prensa, diarios de debates, el Diario Oficial de la Federación, informes, discursos, biografías, publicaciones especializadas— como cuantitativas, entre las que destacan censos, encuestas, informes y compendios estadísticos. Estos documentos fueron estudiados, según su naturaleza, mediante el análisis de estadística descriptiva y el análisis crítico del discurso. Por otra parte, la realización de la investigación en medio de las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19, provocó que se combinara la consulta de archivos digitales y físicos, entre los que destacan la Hemeroteca Nacional Digital de México, el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la página electrónica del Diario Oficial de la Federación y el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud “Rómulo Gallegos”.

La investigación que se recoge en este documento demostró:

1. Que el Estado social mexicano construido a lo largo del siglo XX fue un tipo de pacto Estado-sociedad basado en la satisfacción de las necesidades de esta, que perseguía dos objetivos principales: garantizar la estabilidad del régimen en un contexto marcado por crisis, rupturas y reconfiguraciones de las esferas social y económica que amenazaban el poder estatal, y atenuar las consecuencias sociales negativas que la política económica generaba.
2. Que esta institución en los tres periodos analizados pasó por transformaciones importantes, principalmente en lo que respecta al propósito de las funciones sociales estatales, y a los sujetos centrales de sus respectivos sistemas de bienestar. Pero que en los tres periodos mantuvo su carácter excluyente y diferenciado.
3. Que el Estado social mantuvo a lo largo del siglo XX unas relaciones diferenciadas con los pobres, en función de los valores predominantes y las representaciones sobre las causas de la pobreza: en el Porfiriato se mantuvo una diferenciación basada en la dicotomía verdadera/falsa pobreza, en la Posrevolución se basó en la productividad/improductividad y en el Desarrollismo el criterio de diferenciación fue la participación política. Si bien entre periodos hubo cambios, se mantuvo una distinción entre los pobres menesterosos (por vulnerabilidad), los pobres estructurales (por fallas del sistema) y los pobres criminales (por decisión).

4. Que el Estado social no terminó con la crisis de la década de 1988 y el cambio de modelo económico, lo que llegó a su fin fue únicamente un tipo de institución que se creó en el contexto del auge del capitalismo de bienestar. Sin embargo, sí pasó por transformaciones en sus objetivos, alcances y relaciones con los pobres. La permanencia del Estado social a lo largo del periodo de estudio es, junto con la diferenciación en su trato con los pobres, la mayor continuidad que se observó en la investigación.

Contribución Del Estudio

El interés por hacer una revisión crítica a la relación entre pobreza y Estado en el México del siglo XX fue suscitado por los estudios que desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales han contribuido a una comprensión compleja, multidimensional y relacional de ambos conceptos. En el caso de la primera, destacan aquellos trabajos realizados en el campo de la sociología de la pobreza, que la analizan a partir de su vínculo con diversos fenómenos culturales, políticos y sociales. En el caso del Estado, influyeron los estudios que exhortan a estudiarlo a partir de abordajes empíricos e histórica y geográficamente situados que pongan en entredicho la supuesta superioridad, atemporalidad y coherencia de esta institución.

En la actualidad el campo de estudios sobre la pobreza se caracteriza por su diversidad de perspectivas, puesto que se pueden encontrar trabajos con un enfoque más economicista, como la relación entre pobreza, crecimiento económico y desigualdad (Lustig, 2020; Márquez González y Ramírez Partida, 2019), y otros que, desde un enfoque cualitativo lo desagregan en sus múltiples componentes, y lo analizan en su interacción con otros problemas. Sin intención de ser exhaustiva, sobre este segundo grupo cabe decir que en años recientes los estudios sobre la pobreza han ampliado la mirada para estudiar sus diferentes aristas: su dimensión simbólica, como la construcción de la imagen del pobre en la opinión pública (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2019), las representaciones sobre la pobreza en el arte (Cuevas & Fernández, 2020), la relación entre percepciones de la pobreza e ideología política (Contreras Moreno & Hidalgo Mesa, 2021), los estigmas hacia los sectores populares (Bayón, 2024; Bayón & Zavaleta, 2022) y la construcción de identidades de los sujetos pobres (Bayón & Saraví, (2022).

En el campo de estudio sobre la relación entre Estado y pobreza se encuentran trabajos que analizan los regímenes de bienestar en la línea trazada por Esping-Andersen en 1990 con su obra *Los tres mundos del Estado de bienestar*, como los que se centran en la evolución de los

regímenes de bienestar en México y América Latina (Antía, 2018; Barba, 2023, 2021; Ordóñez Barba, 2017). También se han desarrollado importantes estudios sobre política social y programas de combate a la pobreza, entre los que destacan aquellos que analizan las relaciones entre los actores que intervienen en dicho proceso: autoridades locales y agentes estatales (Iucci, 2018; Martínez Espinoza, 2019) y los propios beneficiarios que desempeñan un papel fundamental en las negociaciones e implementación del programa (Cortés Márquez y Zarate Hernández, 2019); las instituciones gubernamentales como actores que propician o dificultan la coordinación de las políticas (Martínez Flores y Benavides Rincón, 2017); y el papel de las élites en el diseño y justificación de la política social (Valencia Lomelí, 2020). Otros trabajos se posicionan respecto de dichos programas para resaltar logros, señalar limitantes y fallas y emitir recomendaciones destinadas a su mejoramiento (Escobar Latapí & González de la Rocha, 2022; Martínez Espinoza, 2023; Martínez Martínez, Valencia Lomelí y Román Morales, 2016; Hevia de la Jara, 2018).

Si bien las aportaciones de estos trabajos al campo de estudio del Estado social y regímenes de bienestar son innegables, estos tienen algunas limitaciones. Una de ellas deriva de sus recortes temporales, en detrimento de un análisis más detallado de procesos, actores e interacciones en un periodo largo de tiempo. Como diversos autores han señalado, los estudios sobre regímenes y Estados de bienestar en general se han centrado en una construcción espacial y temporalmente determinada: las instituciones desarrolladas en occidente a la mitad del siglo XX, tras la Gran Depresión y el fin de la Segunda Guerra Mundial. Todo lo que sucedió en el pasado inmediato y después de su caída en la década de 1970 se observa a la luz de ese único periodo, lo que limita el estudio a los factores que provocaron su auge y caída y qué casos se apegaban o alejaban de lo que se entendía por Estado de bienestar, en lugar de analizar esos factores como parte de un proceso más amplio. Por otra parte, la centralidad del sistema de seguridad social para los estudios de regímenes de bienestar ha provocado que la atención se coloque principalmente sobre los trabajadores, dejando fuera importantes grupos sociales. El abordaje realizado en la presente investigación abona en este sentido puesto que resalta la riqueza analítica de un estudio de larga duración, que permita entender al Estado benefactor como parte de un proceso más amplio, lo que puede explicar sus alcances y limitaciones. Asimismo, los resultados de este estudio demuestran que la clasificación de la población entre asegurados y asistidos no da cuenta de la heterogeneidad de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Finalmente, la presente investigación discute las diferencias teóricas entre Estado social y Estado de bienestar, en lugar de utilizarlos de manera indistinta o, como en otros casos (Ordóñez Barba,

2017), no resaltar las diferencias entre ambos conceptos, lo cual tiene implicaciones analíticas importantes¹.

Sobre los estudios sobre política social, estos se han dedicado principalmente a analizar su diseño, implementación y resultados, sin considerar su dimensión simbólica. En este sentido, la presente investigación contribuye al mostrar que el papel del Estado en la construcción de la pobreza no se ha limitado al diseño de programas sociales focalizados, sino que ha buscado delinear (con mayor o menor protagonismo según el momento histórico analizado) la idea imperante sobre la pobreza, sus causas y las formas más adecuadas de atenderla, así como el discurso y la imagen de quiénes son los pobres, e incluso si es responsabilidad del Estado intervenir en este problema.

En el campo de la sociología de la pobreza, la investigación muestra los beneficios de un análisis que combine la dimensión simbólica y la material. Si bien la subdisciplina ha contribuido a resaltar la relevancia de lo simbólico y cultural en el mantenimiento de este problema, dichas dimensiones tienen una vinculación tan profunda con la política social y económica que dejar de lado esa relación desembocaría en una visión parcial de la pobreza, como lo sería un análisis que partiera únicamente de una mirada economicista.

La investigación también hace una contribución conceptual considerable que permite una comprensión más profunda de las funciones sociales estatales. Al construir una definición analítica de Estado social que no da por sentado la responsabilidad del Estado de proporcionar bienestar, sino que la problematiza, permite estudiar los múltiples y a veces contradictorios motivos por los cuales el Estado adopta la atribución de brindar servicios sociales, y también, sus limitados alcances en la eliminación de la pobreza y la desigualdad.

Por último cabe señalar que el trabajo hace un aporte documental significativo. La revisión de los más de 20 mil números del Diario Oficial de la Federación que se publicaron en los sesenta y cuatro años que abarca la investigación, tarea que no había sido realizada antes, así

¹ A pesar de que no existe en la obra de Ordóñez Barba una discusión sobre las diferencias entre Estado social y Estado de bienestar, su trabajo apuesta, como la presente investigación, por analizar este tipo de institución más allá de los límites temporales usuales en la literatura sobre la cuestión social del Estado. Sin embargo, las diferencias entre el trabajo de Ordóñez Barba y esta tesis son múltiples e incluyen la periodización y que aquel se enfoca en la política social, y deja de lado la dimensión cultural, que aquí recibe igual atención mediante la recuperación del papel que desempeñan las representaciones en el mantenimiento y transformación de los sistemas de bienestar. También que la acción estatal enfocada en la pobreza se analiza a partir de las estrategias emblemáticas de PRONASOL y Progres-Oportunidades-Prospera, y no desde el conjunto amplio de acciones sociales que se revisan en esta tesis y que incluyen la educación, salud y todo el abanico de medidas asistenciales implementadas a lo largo del siglo XX.

como de numerosos documentos públicos, da cuenta de su valor como fuente para comprender las transformaciones del Estado mexicano y su papel en la difusión de representaciones sociales. Si bien el contexto de la pandemia por COVID-19 en el que se realizó este trabajo limitó ciertas vetas de análisis, abrió otras cuya riqueza era insospechada al inicio de la investigación.

Estructura De la Tesis

La tesis está organizada en seis capítulos y un apartado de conclusiones generales. El primer capítulo describe los planteamientos teóricos que sustentan el trabajo, organizados alrededor de tres conceptos centrales: Estado, pobreza y Estado social, abordados todos desde un enfoque relacional y procesual, históricamente situado y a partir de sus dimensiones simbólicas y materiales. Dichas dimensiones se convirtieron en los ejes analíticos: la dimensión simbólica estudiada en las representaciones construidas desde el Estado sobre los pobres y la pobreza, y la dimensión material abordada mediante el concepto de sistemas de bienestar, poniendo énfasis en la articulación entre ambos. Estas a su vez guiaron la recolección y análisis de los datos organizada en tres líneas: representación, administración y producción de la pobreza. Por último el capítulo describe las fuentes consultadas, entre las que destaca el Diario Oficial de la Federación, informes presidenciales, discursos políticos y compendios estadísticos. Los documentos aportaron información cuantitativa (estudiada mediante análisis de estadística descriptiva) y cualitativa (examinada desde el análisis crítico del discurso).

El segundo capítulo estudia el Estado social y su relación con los pobres en el periodo 1900-1910, correspondiente al Porfiriato tardío. Este muestra que durante el régimen de Porfirio Díaz el Estado social fue limitado y excluyente en su concepción de sus responsabilidades sociales y población objetivo, y fue desigual al favorecer únicamente a las clases altas, mestizas y urbanas. La relación que mantuvo con los pobres siguió la misma lógica, puesto que sus instituciones de beneficencia se centraron en un tipo de pobre acotado tanto racial como geográficamente, utilizando como criterio de diferenciación la verdadera y falsa pobreza. Tales exclusiones se sustentaron en unas representaciones que tenían fuentes diversas, en las que predominaban el darwinismo social, el positivismo y el liberalismo económico.

El tercer y cuarto capítulo se centran en el periodo posrevolucionario, concretamente entre 1917 y 1943. El tercero analiza el proceso de construcción del Estado social emanado de la Revolución, sus fuentes, sus funciones y sus características. Este análisis permite observar que el Estado social se convirtió en una nueva estructura de interacción con la sociedad, basada en

el valor del trabajo y que privilegió a los obreros y campesinos, que se convirtieron en los actores sociales centrales del sistema de bienestar. Muestra además que entre el régimen porfirista y el posrevolucionario existieron en materia de política social más continuidades de las que se reconoce, aunque en general predominaron las rupturas, principalmente en lo que respecta a los fines del Estado social y los grupos beneficiados por él.

El cuarto capítulo profundiza en las deudas del Estado social posrevolucionario y la relación que mantuvo con los pobres. El capítulo muestra que a pesar de los avances en materia de bienestar social, el régimen posrevolucionario mantuvo dos desigualdades históricas, la existente entre el espacio rural y el urbano y entre el norte y sur del país, y profundizó otra que dividió a la población según su productividad, en concordancia con la centralidad que tuvo el trabajo en este periodo. Dicha división dio lugar a tres tipos de relaciones entre el Estado social y los pobres: la que mantuvo con los trabajadores pobres, con los pobres menesterosos y con los pobres criminales. Estas relaciones se sostuvieron sobre representaciones heterogéneas sobre los pobres, que justificaron la coexistencia de políticas diferenciadoras que iban más allá de la división asistencia/seguridad social que predomina en los estudios sobre regímenes de bienestar y política social.

Los capítulos quinto y sexto corresponden al periodo 1960-1988, que abarca tanto los últimos años del Milagro Mexicano como los años de la crisis social y económica que derivó en el cambio de modelo económico y de desarrollo estadocéntrico. El capítulo quinto muestra que el Estado social en esta época se propuso ampliar los beneficios que se habían conseguido en los periodos previos y extenderlos a otros grupos sociales, y a la vez hacer frente al aumento de la población y a las consecuencias de la industrialización y la urbanización desorganizada. Pero también evidencia que el crecimiento económico que permitió un aumento en la inversión y el gasto social no modificó la base desigual y excluyente de esta institución y que por el contrario mantuvo el trato diferenciado con los pobres, a pesar de la adopción por parte del Estado del concepto de marginalidad, lo que supuso una transformación en las representaciones y las políticas en torno a este sector.

El sexto capítulo analiza los contrastes entre la construcción legal institucional del Estado social con la realidad de los cada vez más amplios grupos de excluidos del desarrollo; estudia los efectos de la urbanización y la industrialización en la población, en particular el surgimiento y aumento de los pobres urbanos, y la incapacidad del Estado de atender las demandas de la población; y discute las transformaciones que trajo consigo la crisis económica en esta institución

y en su trato con los pobres. Para ello retoma los estudios empíricos que desde la antropología, sociología y ciencia política plantearon un serio cuestionamiento a los logros del Estado social mexicano de la época.

Finalmente en un apartado de conclusiones generales se caracteriza el Estado social mexicano, sus funciones, objetivos y relaciones con la sociedad a la luz de los hallazgos de todos los capítulos. Además, se busca responder a preguntas planteadas a lo largo de la investigación: ¿qué fue el Estado social mexicano en el siglo XX? ¿Qué lo ha hecho cambiar? ¿cuál fue su propósito? ¿Qué significó para los pobres?

CAPÍTULO 1. NOTAS PARA ESTUDIAR AL ESTADO SOCIAL

Este es un estudio sociopolítico sobre una relación —la que mantuvo el Estado mexicano con los pobres a lo largo del siglo XX— y sobre un proceso —el de construcción de la pobreza como problema público— que implica un abordaje teórico relacional y espacial y culturalmente situado, un diseño metodológico que combine el análisis de las dimensiones simbólicas y materiales de la pobreza, y una perspectiva temporal amplia, por lo que se trata de una investigación que se mueve en los bordes disciplinares. En las siguientes páginas se expondrá la ruta seguida en el desarrollo de esta investigación.

Por su interés en analizar las representaciones sobre los pobres y la pobreza construidas sobre el Estado, el trabajo abona a los estudios sociológicos de la pobreza centrados en las dimensiones culturales y simbólicas de este fenómeno, que en las últimas décadas han ganado relevancia frente al enfoque predominante que estudia su dimensión material, es decir, la cuantificación de los sujetos en situación de pobreza y el análisis de sus privaciones y sus recursos. La sociología de la pobreza por el contrario, toma en consideración tanto sus elementos materiales, es decir, sus causas y consecuencias, como sus elementos simbólicos, los discursos sobre la pobreza que se construyen en un contexto específico, pero también los que emergen desde los pobres (Bayón, 2013: 89). Dicho enfoque ha avanzado significativamente en la comprensión del papel que desempeñan las representaciones y discursos en la estigmatización de los pobres y el mantenimiento de la pobreza. Asimismo ha contribuido a complejizar el fenómeno de la cultura de la pobreza, tan en boga en la segunda mitad del siglo XX. Como señala María Cristina Bayón esta perspectiva, de la cual un caso paradigmático es el concepto de cultura de la pobreza acuñado por Oscar Lewis, difundió una concepción de cultura “como un conjunto unitario y coherente de normas y valores o como patrones de comportamiento imputables a un grupo social particular, ignorando las diferencias intragrupalas” (2015: 126). Por el contrario, los recientes estudios sobre la dimensión cultural de la pobreza resaltan la multiplicidad de formas en las que “los factores culturales moldean y son moldeados por la pobreza y la desigualdad” (2015: 126). Sin embargo la sociología de la pobreza suele centrarse más en los discursos y representaciones, por lo que la articulación de ideas y prácticas, representaciones y políticas, que realiza la presente investigación resulta un aporte significativo a este campo de estudios.

El abordaje procesual de la relación entre Estado y pobreza provocó a su vez que este trabajo tuviera una perspectiva de larga duración sobre el problema de estudio, a diferencia de las investigaciones que privilegian una mirada sincrónica de los fenómenos sociales. Por ello, se recurrió a fuentes históricas que permitieran alcanzar una mayor comprensión de los cambios y continuidades en la evolución del Estado social y su vinculación con los pobres, lo que hizo que el estudio se acercara a la historia como disciplina, aun cuando sus intereses fueran distintos: en lugar de hacer una reconstrucción de hechos históricos, el objetivo aquí fue realizar un análisis sociopolítico de un fenómeno que no se circunscribe a una temporalidad específica. La relación de la historia con la antropología, la sociología o la ciencia política es cada vez más frecuente entre los investigadores que buscan aumentar su comprensión de los fenómenos sociales, sus fuentes y su devenir. En el caso concreto de la antropología, Martínez Shaw y Sánchez Martínez apuntan con pertinencia lo siguiente:

Más importante aún es la necesidad de dar al análisis antropológico una profundidad histórica. Y ello, por varios motivos: en primer lugar, porque la prolongación hacia atrás de nuestro campo de observación contribuye no sólo a obtener una cantidad mayor de datos que puedan resultar significativos, sino también —y sobre todo— a ensanchar nuestros horizontes y a ampliar nuestra perspectiva sobre los hechos que analizamos, sacándolos del estrecho marco del “momentismo”; en segundo lugar, porque esta perspectiva temporal puede, a veces, resultar imprescindible para establecer reglas de funcionamiento de las instituciones o de la vida social... Y en tercer lugar, porque la realidad no es posible comprenderla en su complejidad si no reconstruimos la unidad pasado-presente (1978: 448).

La perspectiva histórica de los fenómenos influyó también en el abordaje que se hizo del Estado y que para su desmitificación requiere de su estudio históricamente situado y su disgregación en ideas y prácticas. Además, un análisis crítico de esta institución obliga a cuestionar su integración y sus objetivos. En el caso del Estado social, implicó poner en entredicho que su finalidad fuera proporcionar bienestar a la población y tomar en consideración otros propósitos como mantener el orden social, garantizar la estabilidad del régimen y propiciar el funcionamiento del sistema capitalista, en concordancia con lo que plantea la sociología de la pobreza (Paugam, 2007: 57).

Tales son las premisas que sustentan el diseño teórico y metodológico que se describe en este capítulo. En el primer apartado se presentan los planteamientos teóricos que sustentan la investigación, organizados en torno a tres conceptos centrales: Estado, pobreza y Estado social (a partir de la relación entre los primeros dos). El primero se concibe como una institución relacional, histórica y geográficamente situada, conformada por múltiples y diversos grupos que

se analiza a partir de sus atribuciones simbólicas y materiales y sus ideas y prácticas. Por su parte, la pobreza se entiende como una construcción social espacial, cultural e históricamente situada que se aborda desde la relación de los pobres con otros grupos y el lugar que ocupan en el conjunto social. Finalmente el concepto de Estado social se utiliza para dar cuenta de la injerencia del Estado en las esferas social y económica, poniendo el acento sobre las funciones sociales que el Estado mexicano desempeñó en el siglo XX.

Posteriormente se exponen las directrices metodológicas que provienen de la revisión teórica: el abordaje histórico y procesual del Estado social, el estudio de la pobreza desde la relación entre el Estado y los pobres y no como “realidad social sustanciada”, recuperando la cita previa de Paugam y la separación analítica del Estado en ideas y prácticas. La primera directriz definió la temporalidad de la investigación, cuyos límites fueron establecidos a su vez por la naturaleza del Estado social en México: del gobierno de Porfirio Díaz, que institucionalizó la ayuda a los pobres, al fin del Desarrollo estabilizador en 1988 que, si bien no representa el fin del Estado social mexicano, sí trajo la transformación del modelo económico y la política social, así como de la relación del aparato estatal con los pobres. La segunda directriz definió el objeto de estudio que, cercano a la propuesta de la sociología de la pobreza, se enfoca en la relación de los pobres con las instituciones estatales y sus variaciones sociohistóricas (Paugam, 2007: 74). Por último la separación entre ideas y prácticas estatales determinó las dimensiones de análisis: retomando la explicación de Castoriadis de la creación y permanencia de las instituciones a partir de la articulación de sus dimensiones funcional y simbólica, se analiza el proceso de construcción y transformación del Estado social mexicano desde las acciones y las ideas estatales, apoyándose en los conceptos de sistema de bienestar y representaciones e imaginarios sociales.

Más adelante se detalla el proceso de recolección y análisis de los datos. Se trabajó con tres dimensiones de análisis provenientes de la revisión teórica y empírica: representación, para recuperar las ideas estatales sobre los pobres y la pobreza como problema; y administración y producción de la pobreza que permitieron observar las acciones estatales en la materia, el sistema de bienestar y la política económica, respectivamente. La información, obtenida mediante investigación documental debido a la temporalidad del estudio, se sometió a un análisis de estadística descriptiva —en el caso de los efectos y alcances de las acciones de bienestar social en general y de atención a la pobreza en particular— y al análisis crítico del discurso, para profundizar en las representaciones sobre los pobres construidas y difundidas desde el Estado. A su vez, ambos análisis fueron articulados para establecer relaciones entre lo que se dijo y lo

que se hizo, y la materialización de las representaciones sobre los pobres en acciones concretas. Con este abordaje se buscó superar la distinción analítica entre la dimensión material y la simbólica que persiste en los estudios de la pobreza. Para el análisis de los datos recabados se diseñó un sistema de codificación abierto que se describe ampliamente en este apartado.

El último subcapítulo enumera las fuentes de información, entre las que destaca el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se revisaron los más de 23 mil números del DOF publicados en los 64 años que abarcan los tres periodos de análisis, en un ejercicio de sistematización que no había sido realizado hasta la fecha. Asimismo se revisaron otros documentos como informes presidenciales, planes de gobierno, diarios de debates, discursos políticos, compendios estadísticos, entre otros. Debido a que una parte de este estudio se realizó durante las medidas de confinamiento por la pandemia por COVID-19, para la recolección de información se combinó tanto la consulta presencial, particularmente el Archivo Histórico de la Secretaría de Salud “Rómulo Gallegos”, como la revisión de documentos digitalizados de diversos archivos. Finalmente, se presenta una matriz de consistencia que resume la metodología utilizada en la investigación.

1.1 Conceptos Ordenadores

Más que una camisa de fuerza, un marco al cual adecuar el fenómeno observado, la teoría se concibe en esta tesis como una “caja de herramientas”, como la llamó Deleuze en la entrevista que tuvo con Foucault en 1972. Y parafrasea a Proust para mayor claridad: “traten mi libro como un par de lentes dirigidos hacia el exterior, y bien, si no les van, tomen otros, encuentren ustedes mismos su aparato, que es forzosamente un aparato de combate” (2019: 132). En la presente investigación el marco teórico se construyó a partir de una tríada de conceptos, las “vigas maestras” de cualquier construcción teórica, en palabras de Souza Minayo: los conceptos son “unidades de significación que definen la forma y el contenido de una teoría.... pueden ser considerados un camino de ordenamiento teórico de los hechos y relaciones y procesos sociales, debiendo ser, en la confrontación con el campo empírico, permanentemente recreados y reconstruidos” (2009: 146).

Los tres conceptos medulares son Estado y pobreza, y Estado social derivado de la articulación de los primeros dos. Su elección obedeció a los objetivos de la investigación, aunque la perspectiva teórica desde la cual se aborda cada uno de ellos tiene la influencia de la posición epistemológica de quien escribe, es decir, la forma en que se aproxima a la realidad y al proceso

de construcción del conocimiento. También, como se verá más adelante, estas decisiones teóricas influyeron en el diseño metodológico de la investigación.

La concepción constructivista² de la realidad social desde la cual se pensó el problema de estudio provocó que los conceptos ordenadores, a pesar de provenir de diferentes teorías, tengan elementos en común. Uno de ellos es la premisa de que los fenómenos a analizar no están dados, sino que son construidos socialmente y por lo tanto lo relevante para el trabajo es conocer ese proceso de construcción. Esto implica el rechazo de definiciones universales de Estado y pobreza, lo cual trae consigo ciertos desafíos metodológicos, como apunta Retamozo:

La incorporación de la historicidad y sus múltiples temporalidades; la cuestión de la indeterminación y la contingencia; la inclusión del futuro; el desafío de asumir el movimiento y las múltiples dimensiones de lo social que intervienen en el proceso que hacemos eje de nuestra construcción (2012: 345).

Otro rasgo que comparten los tres conceptos es su perspectiva diacrónica. En lugar de estudiar la relación entre Estado y pobreza en un momento determinado, la investigación busca conocer la evolución de esta relación, a partir del estudio de la transformación del Estado social. Para ello se partió de teorías que reconocen la importancia de estudiar la realidad social desde una mirada histórica.

Por último, los tres conceptos provienen en mayor o menor medida de teorías de carácter relacional, puesto que conciben la sociedad a partir del análisis de la vinculación de los sujetos que la componen, y al Estado como producto de la interacción entre fenómenos y esferas distintas. Georg Simmel, autor central de la investigación por analizar la articulación entre Estado, sociedad y pobreza, su origen y transformación, entiende la sociedad como producto del “influjo mutuo” y la coexistencia de sus integrantes en relaciones de cooperación y colaboración (2015: “Materia de la socialización”, párr. 2).

1.1.1 Estado

El Estado se abordó en la investigación desde la revisión que hicieron de este concepto Charles Tilly y Theda Skocpol desde la sociología histórica y comparativa y Nicos Poulantzas desde la

² Las teorías del constructivismo social, entre las que destacan la propuesta fenomenológica de Alfred Schütz y la obra de Berger y Luckmann, parten del supuesto de que la construcción de lo social es el “conjunto de procesos interiores y exteriores dialécticamente interdependientes, mediante los cuales los seres humanos elaboran . . . relaciones y correspondencias sociales reguladas normativamente en el plano de la acción y legitimadas en el plano moral y afectivo” (Gallino, 1983: 223). Dado que parte de la articulación entre lo interno y lo externo, lo objetivo y lo subjetivo, la idea y la acción, esta postura epistemológica es pertinente para los intereses de esta investigación.

teoría marxista, luego de que durante las décadas de 1950 y 1960 el Estado perdiera centralidad en las ciencias sociales anglosajonas frente al avance del concepto de sistema político, creado por David Easton a partir del trabajo de Talcott Parsons, y que impulsaba un marco analítico que movía la atención de las estructuras a los comportamientos y los procesos dentro de la vida política, entendida por el autor “como un conjunto delimitado de interacciones, enclavado en otros sistemas sociales y rodeado por ellos, y a cuya influencia está constantemente expuesto” (Easton, 1969: 48). Según Easton el concepto de Estado no era útil para el análisis político debido a la multiplicidad de significados que tenía, la imposibilidad de establecer una definición única y con una aceptación generalizada, así como por el impedimento que tenía esta noción de abarcar otras formas preestatales de organización política (1953: 107-109).

Los autores del giro analítico de la segunda mitad del siglo XX, lejos de rechazar el Estado por estos motivos, desarrollaron una propuesta que incorporaba tales particularidades del concepto. La dificultad de alcanzar generalizaciones en torno al Estado no representó problema alguno puesto que no era su intención construir teorías generales que explicaran todos los casos, sino “desarrollar generalizaciones de mediano rango sobre el rol de los estados³ en revoluciones y reformas, sobre las políticas sociales y económicas perseguidas por los estados, y sobre el efecto de los estados en las agendas y los conflictos políticos”⁴ (Skocpol, 1985: 28). Esto implicaba integrar en el estudio del Estado su contexto histórico y las diferencias en las estructuras sociopolíticas que lo modelaban, sus características y sus acciones. Por otra parte, los límites temporales del Estado, que de acuerdo con Easton impedían usar este concepto para nombrar otras formas de organización política, fueron superados por dichos autores al usar una concepción más amplia que no se circunscribiera al Estado nación emanado de los tratados de Westfalia, sino que lo viera como un recurso analítico para comprender los casos realmente existentes a partir de sus especificidades sociales y políticas. Tal fue el caso de la propuesta de Tilly:

Definamos los Estados como organizaciones con poder coercitivo, que son diferentes a los grupos de familia o parentesco y que en ciertas cuestiones ejercen una clara prioridad sobre cualquier otra organización dentro de un territorio de dimensiones considerables. El término incluye, pues, las ciudades-Estado, los imperios, las teocracias y muchas otras

³ Si bien en esta tesis se escribe el término Estado con mayúscula inicial para evitar confusiones con el concepto de estado utilizado para referirse a las entidades federativas de México, se respeta la redacción de este con minúscula inicial en el caso de citas textuales.

⁴ Traducción propia.

formas de gobierno, pero excluye la tribu, las castas, las empresas y las iglesias como tales (1992: 20).

Además de Tilly y Skocpol y otros autores desde la sociología histórica como Michael Mann, esta perspectiva fue desarrollada por neomarxistas, particularmente Poulantzas quien, además de proponer un análisis histórico del Estado, rechazó su abordaje lineal y evolucionista:

Es preciso, ante todo, apartar la concepción evolucionista e historicista, que supone una temporalidad unilineal de sucesión, ya modos de producción, ya “etapas” de formación social, ya formas de una instancia regional de una formación; tal concepción conduce en efecto a esa *delimitación cronológica* que sigue haciendo estragos en el dominio de las ciencias sociales. En el caso de las formas de Estado, acaba por ver en ellas otras tantas etapas sucesivas de transformación del Estado capitalista, correspondientes a otras tantas etapas de evolución simple de las formaciones capitalistas (Poulantzas, 2007: 185).

Como se observa, para Poulantzas la existencia de diferentes formas de Estado no se debía a que estos se encontraran en distintas etapas de formación ni tampoco a la existencia de un modo de producción determinado, puesto que consideraba que dentro de un Estado coexistían diferentes modos de producción, aun cuando prevaleciera uno. Lo que para el autor daba forma a un Estado concreto era “la modificación específica de la relación entre lo político y lo económico” (2007: 188). El énfasis en esta relación supuso otra ruptura con los enfoques predominantes, que proponían la división con fines analíticos entre la esfera política y la económica, y una crítica al Estado liberal basado en el divorcio entre Estado, mercado y sociedad civil.

Pero Poulantzas iba más allá de establecer que el Estado mantiene una relación estrecha con la esfera económica, sino que para este autor el Estado es una relación social, y sus unidades “son constituidas y adquieren forma gracias a la relación que establecen con otras 'esencias' en un proceso dinámico” (Sanmartino, 2020: 30). Aunque su perspectiva relacional del poder es también propuesta por Michel Foucault, con el cual debatió en sus últimas obras, Poulantzas sostenía que en las relaciones de poder entre diversas esferas sociales el Estado mantiene un lugar central. Estaba convencido además de “las relaciones sociales capitalistas de explotación como fundamento del poder del Estado” (Sanmartino, 2020: 30).

La adopción de una perspectiva relacional trajo una serie de cambios en la forma de abordar el problema del Estado. Uno de ellos fue, como ya se mencionó, la importancia de analizarlo en su relación con otras esferas, como las organizaciones sociales o el mercado (Mitchell, 2015). Por otra parte y debido a que esta institución se forma a partir de la interacción de sus unidades con otras, dando como resultado diferentes Estados según sus contextos y las

particularidades de sus grupos sociales, una única definición de esta institución que sirviera para todas las latitudes resultaba imposible. De ahí que una de las transformaciones más significativas fuera la necesidad de analizar dicha institución de forma situada tanto geográfica como históricamente. Ejemplos de esta postura son los trabajos de Theda Skocpol *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*; de Charles Tilly, entre los que destaca *The Formation of National States in Western Europe*, y posteriormente el de Michael Mann *The Sources of Social Power* y Philip Corrigan y Derek Sayer, *The Great Arch: English State Formation as Cultural Revolution*, por mencionar algunos.

Esta postura en torno al Estado también encontró ecos en América Latina, que ya contaba con una importante tradición de estudios sobre dicha institución, muchos de ellos realizados por los autores de la teoría de la dependencia sobre el lugar que ocupaba la región en la economía capitalista y el impacto que el capital había tenido en la trayectoria de los Estados latinoamericanos. Desde la década de 1970 se estableció una agenda en América Latina enfocada en “comprender la especificidad de los rasgos adoptados por las formas políticas del capitalismo periférico” (Arias Mejía, 2021: 260-261). En una línea similar a lo planteado por los autores ya revisados, las ciencias sociales en la región apostaron por rechazar la creación de un marco analítico único que sirviera para todos los Estados del continente; tal era el caso de Zavaleta Mercado que, en palabras de Arias Mejía, sostenía que “si la teoría del Estado era algo, era predominantemente la historia de cada Estado en específico, el análisis de su 'momento constitutivo' y la relación dinámica en que los factores de índole política predominaban sobre aquellos de índole económica y viceversa” (2021: 261-262). Asimismo se mostraban críticos a la importación de modelos eurocéntricos desde los cuales estudiar las expresiones estatales latinoamericanas.

Una propuesta desde América Latina particularmente relevante para la presente investigación es la desarrollada por Carlos María Vilas, para quien el Estado se construye de forma histórica y cultural a partir de “una miríada de actos cotidianos, de decisiones y mandatos formales y prácticas informales”, y que debe pensarse desde la que llama “triple dimensión política del Estado: como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades” (Vilas, 2017: 1, 6). Esta última dimensión es pertinente para los objetivos de la tesis, que tiene entre sus objetivos principales comprender el papel desempeñado por el Estado en la construcción de representaciones e imaginarios en torno a los pobres. De acuerdo con Vilas:

El Estado “nombra” a su población y al nombrarla, la constituye en sujeto portador de derechos, responsabilidades y obligaciones. Nombrar un acontecimiento, una persona, un aspecto de la realidad, implica ejercer un poder sobre lo nombrado –algo que Jehová tuvo muy en claro cuando en las Tablas de la Ley prohibió invocar su nombre en vano. Nombrar significa traer simbólicamente a lo nombrado, transformar su ausencia en presencia, definir el modo en que lo vemos y lo mostramos a los demás, y de condicionar la forma en que el nombrado se piensa a sí mismo (Vilas, 2017: 15).

Además de proponer un análisis histórica y geográficamente situado, lo que comparten los autores que se retoman en esta investigación para la conceptualización del Estado es su interés por desmitificar dicha institución, poniendo en cuestión las perspectivas que lo conciben como una cosa homogénea, y evidenciando la distancia entre lo que dice y lo que hace. Respecto del primer punto Joel Migdal por ejemplo, sostiene que la idea del Estado como institución coherente, unificada y que persigue los mismos objetivos es una ficción que legitima a dicho órgano. Para dar cuenta de las diferencias al interior de los Estados Migdal propone un modelo que analiza las interacciones entre las distintas agencias que lo conforman (2011: 154-160). Los estudios empíricos de las agencias estatales, como el que hizo el propio Migdal con el caso de la implementación del programa CONASUPO (1988: 245), muestran que los implementadores de los programas políticos no siempre se apegan a lo establecido por las agencias federales, y que en su operación las políticas pueden modificarse por la influencia y presión de grupos de poder locales.

La separación entre lo que se dice y lo que se hace, es decir, las ideas y prácticas estatales es una preocupación presente en la obra de diferentes autores. Philip Abrams propone estudiar el Estado como una organización histórica, formada por grupos heterogéneos a partir de sus enfrentamientos y acuerdos, y a partir de la disgregación analítica en la idea que busca proyectar y sus prácticas concretas (2015). Akhil Gupta da cuenta de la relación entre las prácticas cotidianas de los agentes estatales locales y “la *construcción discursiva* del estado en la cultura pública” (2015: 73), a partir del fenómeno de la corrupción. Y Joel Migdal plantea un concepto de Estado recuperando elementos de la conceptualización weberiana pero incorporando las diferencias entre los discursos de la institución y sus acciones. De acuerdo con el autor, el Estado es:

Un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) *la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes* (2011: 54).

La presente investigación tomó la definición de Migdal para entender al Estado, debido a que incorpora algunos de los planteamientos antes discutidos que son fundamentales para el

diseño de este trabajo: la separación analítica entre ideas y prácticas estatales y el entendimiento de que el Estado no representa un todo homogéneo sino que está compuesto por diferentes actores, grupos e instituciones. Además, recuperó las premisas de Poulantzas, Tilly y Skocpol, como la necesidad de estudiar al Estado como una relación social histórica y geográficamente situada; y de Vilas en torno al papel que desempeña el Estado como “productor de identidades” y los efectos materiales de las representaciones que este construye.

1.1.2 Pobreza

Como ya se mencionó, este trabajo, más que tratarse de un análisis de la pobreza, es el estudio de una relación que tiene en el centro a la pobreza, en concreto la relación que ha mantenido el Estado con los pobres, y de un proceso, el de la construcción de la pobreza como problema público y la atención de los pobres como atribución estatal, en lo que se considera “uno de los caminos más largos jamás recorridos por las formas sociológicas para ir desde lo sensible a lo abstracto” (Simmel, 2014: 51). Para ello se partió de la discusión planteada por Georg Simmel en su ensayo *El pobre* (1907), considerado el trabajo inaugural de los estudios sociológicos de la pobreza. En dicha obra el autor afirma que este es un fenómeno socialmente construido en tanto es la relación del pobre con el resto de la sociedad y el papel diferenciado que desempeña en su interior lo que define qué es ser pobre. De ahí que este autor rechace la formación de conceptos universales y atemporales de pobreza.

El Pobre plantea al menos tres discusiones que cabe tener en consideración para el presente trabajo: la noción de pobreza relativa, el carácter social de la pobreza y la tensión entre asistencia y derecho. En cuanto a la primera, Simmel define al pobre como “aquel cuyos recursos no alcanzan a satisfacer sus fines” (2014: 81). Tales fines, continúa, no son definidos por el propio sujeto, a partir de la valoración de sus necesidades, sino que los establece la sociedad a la que pertenece en función de lo que esta considera que son los mínimos requeridos para poder funcionar dentro del grupo. Y dado que es a partir del contexto social e histórico que se definen las necesidades básicas, es imposible fijar una serie de indicadores universales para definir al pobre. Rechaza pues, la noción de pobreza absoluta, ya que si bien todos los humanos requieren de vivienda, vestido o alimentación, las características que deben tener estos cambian según lo que es socialmente aceptado y requerido.

Tal condición vincula la noción de pobreza relativa con la segunda discusión relevante: el carácter social de la pobreza. Para Simmel, la pobreza es un constructo social, en tanto que se define a partir de las ideas, costumbres y valores predominantes en una época determinada, es

decir su *ethos* social. Los sujetos que son considerados pobres lo son por la relación que entablan con el resto de la sociedad y el apoyo que reciben de esta. Aun si un conjunto de individuos presenta carencias no es hasta que la sociedad las reconoce como tales y reacciona ante ellas, considerándolos sujetos que requieren su asistencia, cuando los pobres se convierten en un grupo diferenciado dentro del conjunto, que “se mantiene unido no por la interacción de sus miembros, sino por la actitud colectiva que la sociedad en su conjunto adopta frente a él” (Simmel, 2014: 88-89).

El estar y no estar de los pobres dentro del todo social les confiere un estatus particular que solo se comparte con otro grupo, los extranjeros. En tanto que miembros de la sociedad son ciudadanos y por lo tanto tienen derechos ante la ley como el resto. Sin embargo, la recepción de la ayuda de la colectividad, que únicamente se les proporciona a ellos, los distingue del grupo, que es el que decide cual es la finalidad de la asistencia: garantizar su subsistencia individual o evitar que se conviertan en un mal social. Al respecto sostiene Simmel:

El pobre se encuentra, es cierto, fuera del grupo pero su extraterritorialidad no es sino una forma específica de interacción con el grupo con el que queda vinculado en una unidad superior. Únicamente en virtud de esta concepción cabe resolver la antinomia sociológica del pobre, en la que se reflejan las dificultades ético-sociales de la asistencia (2014: 39).

Lo anterior lleva a la tercera discusión: la tensión entre derecho y asistencia. Si el énfasis de la ayuda al pobre se pone en su derecho de recibir una compensación por ser el producto de su medio social, la asistencia, indica Simmel, no queda ya sujeta a la incertidumbre o a los cambios en la voluntad de quien la proporciona. Pero si el acento se coloca en el donante y en su derecho de dar como una forma de engrandecer sus valores, el pobre pierde así la posibilidad de exigir la compensación si llegara a faltar (2014: 24-28).

Ahora bien, incluso si el fin de la asistencia es cumplir su derecho de recibirla, la función cambia según si el pobre se concibe como un fin o como un medio. Si el fin de la ayuda social es el bienestar del pobre, este tiene el derecho de exigir la asistencia, y la sociedad el deber de garantizar su subsistencia. Si por el contrario, la asistencia al pobre es solo un medio para el bienestar de la colectividad, para evitar “que el pobre no se convierta en un enemigo activo y dañino de la sociedad, para que su mermada energía renazca en beneficio de la sociedad, para impedir la degeneración de su descendencia” (Simmel, 2014: 29), entonces el pobre se convierte en un medio para alcanzar dicho fin: “toda la reciprocidad entre deberes y derechos está, por así decir, por encima y más allá del pobre” (Simmel, 2014: 33).

Las anteriores discusiones arrojan una serie de planteamientos importantes para esta investigación. En primer lugar, la integración del pobre a la sociedad a través de relaciones de asistencia explica por qué el eje del estudio es el concepto de pobreza y no otros como exclusión o marginalidad. Si bien estos términos también hacen referencia a los sujetos cuyas necesidades se encuentran insatisfechas, se distinguen del concepto de pobreza porque ponen énfasis en la posición externa de los marginados y excluidos de la jerarquía social y de los procesos de participación, a diferencia de los pobres que se encuentran dentro de la escala social, aun cuando ocupen la posición más baja. Esto no impidió, sin embargo, que se retomaran dichos conceptos cuando en el análisis los actores estatales se referían a la pobreza con estos términos, dado que una parte central de la investigación era recuperar las transformaciones en las representaciones sobre los pobres construidas por el Estado.

En segundo lugar, el interés de estudiar la evolución de la asistencia, presente en el ensayo de Simmel, al pasar de ser responsabilidad de las comunidades a ser atribución del Estado, obligó a tener una perspectiva histórica de este fenómeno. Como afirma Paugam a partir de Simmel:

Esta evolución corresponde, como sabemos, a un proceso lento pero continuo de la centralización sucesiva de toda una serie de funciones y formas de regulación social, del monopolio de la violencia legítima a la gestión burocrática de las poblaciones hasta el nacimiento de un Estado social instaurado para garantizar la protección de los individuos y la cohesión social. Este proceso histórico fue acompañado de una formalización de las relaciones sociales en general y de las formas de asistencia y de solidaridad en particular (2007: 62).

De lo anterior se desprende un tercer planteamiento central para la tesis: que el proceso de transformación de las relaciones entre el Estado y los pobres atraviesa otros procesos más amplios, como la instauración del Estado social e incluso del Estado moderno en general. Por lo que el análisis consideró, además de la finalidad de la asistencia de proporcionar mínimos de bienestar a los pobres, otras funciones que no tienen como fin último el sujeto sino el mantenimiento del orden social, el funcionamiento de la economía y la estabilidad del régimen político, tales como “rehabilitar su actividad económica [de los pobres], hacerlos más productivos, preservar su energía física, reducir el peligro de degeneración de su progenitura y, por último, impedir que sus impulsos les lleven al uso de medios violentos con el fin de enriquecerse” (Paugam, 2007: 57).

Por último, el carácter social de la pobreza desde la perspectiva simmeliana implicó, como ya se mencionó, una conceptualización de esta en términos relativos, para lo cual la

definición planteada por Peter Townsend resulta pertinente para un estudio de la pobreza como una construcción social y relacional:

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities (1979: 31).

Además de ser sensible con las diferencias entre sociedades en la forma en que definen la pobreza, y de considerar los efectos sociales de las carencias, más allá de los efectos individuales, la propuesta de Townsend complejiza el planteamiento de Simmel de la producción de la pobreza, al afirmar que además de social, también es política. De acuerdo con este autor, la pobreza no es una consecuencia inevitable de procesos macroeconómicos o característica de las sociedades modernas, sino que es el resultado de acciones de grupos que toman decisiones con la finalidad de mantener sus privilegios (Townsend, 1979: 893). Por esto la propuesta conceptual de Townsend, junto con el abordaje relacional y constructivista de Simmel aportaron las pautas necesarias para desarrollar una problematización de la pobreza en México que incorpore las nociones de poder, historicidad, espacialidad y cambio.

1.1.3 Estado Social Como Síntesis De La Relación Entre Estado Y Pobreza

La relación entre Estado y pobreza se analizó a partir del concepto de Estado social, en lugar de otros usados con mayor frecuencia en el estudio de las funciones sociales estatales, como Estado o régimen de bienestar. Como se expone de manera general en este apartado, la elección de dicho concepto tuvo dos causas. La primera fue la temporalidad de la investigación, que se extiende más allá del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que, según la literatura al respecto, los regímenes de bienestar alcanzan su culmen. La segunda es el cuestionamiento de que realmente hayan existido Estados de bienestar, entendidos como las instituciones políticas que asumieron el compromiso de garantizar el bienestar de la población en su conjunto.

Es difícil definir de manera unívoca el Estado social debido a su similitud con el Estado de bienestar, tanto que en ocasiones se utilizan de manera indistinta, pero también por la complejidad de la noción de “social”. En lo que respecta al primer punto, la diferenciación propuesta por Sotelo es pertinente para esta investigación: el Estado social “parte de la racionalidad del orden capitalista y deja a la economía que se desenvuelva libremente, sin interferencias extrañas, para después, en un segundo momento, ocuparse de la situación social

de los más débiles, exigiendo un mejor reparto de cargas y beneficios” (2012: 199), mientras que el Estado de bienestar:

Parte del supuesto de que el capitalismo, abandonado a su libre desenvolvimiento, produce un orden social tan injusto como inhumano, y que, por tanto, el Estado ha de intervenir ya en la fase de producción, corrigiendo y remodelando el orden socioeconómico desde los principios de la justicia (Sotelo, 2012: 199).

Aun cuando esta definición de Estado de bienestar como una institución cuya acción está motivada por la búsqueda de la justicia ha sido puesta en cuestión⁵, se observa que la diferencia central entre este y el Estado social se encuentra en el grado y el momento de la intervención estatal: mientras que en el Estado de bienestar el aparato estatal desempeña un papel activo en el desenvolvimiento de la economía, en el Estado social su participación se limita a paliar los efectos negativos del mercado, particularmente de los sectores más débiles, manteniendo el orden económico y social desigual:

El Estado social nace para limitar, o al menos compensar, una desigualdad social creciente, ya que su incremento desmesurado pone en peligro el orden social establecido. La función específica del Estado social consiste en hacer tolerable la desigualdad social, consustancial con el capitalismo, que se supone un factor imprescindible de la libertad individual y del progreso socioeconómico, dos bienes que sólo se consiguen si la desigualdad no traspasa ciertos límites (Sotelo, 2012: 71).

Por su parte De la Garza, a partir de Schmitt y Consoli, sostiene lo siguiente en torno al Estado social:

La compenetración entre Estado y sociedad civil hace que todos los problemas económicos y sociales se conviertan en problemas inmediatamente estatales, y ya no existe un Estado aparte de la vida social: la vieja escisión entre Estado y economía, Estado y cultura, Estado y derecho, etc., pierde hoy significado (De la Garza Toledo, 1988: 23, 24).

A partir de los planteamientos de Sotelo y De la Garza, la presente investigación propone la siguiente definición de Estado social: se trata de una institución sociopolítica caracterizada por la intervención del aparato estatal en las esferas civil y económica mediante la absorción de funciones que antes pertenecían al mercado y a la sociedad civil. Al excluir la responsabilidad estatal de proveer de mínimos de bienestar a la población, puesto que, como demuestra el presente trabajo, ese no fue el único motivo por el cual el Estado adopta dichas atribuciones, este se convierte en un concepto analítico y no normativo. Esto hace que se aleje de otros conceptos que parten del deber ser del Estado, como es el caso de Estado social y democrático

⁵ Véase por ejemplo la obra de Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*.

de derecho, que se refiere a la forma de organización política que persigue la igualdad y la materialización de los derechos civiles, políticos y sociales, con apego a las reglas democráticas. Este concepto no permite comprender la naturaleza del Estado social mexicano en un siglo marcado por el abuso del poder y prácticas estatales antidemocráticas, así como los objetivos limitados que tuvo esta institución en el periodo analizado. Además, marca distancia con otros usos que se han hecho del concepto de Estado social, que lo conciben como una alternativa a medio camino entre el Estado liberal y el socialista “que la sociedad eligió para dar respuesta a la injustificable inseguridad, la precariedad, la pobreza y el sufrimiento de numerosas capas sociales y tal vez del grueso de la sociedad industrial de entonces” (Aguilar Villanueva, 2014: 7). Desde la perspectiva adoptada en esta investigación el Estado social ni fue producto de una decisión ni resolvió estos problemas (tampoco pretendió hacerlo) inherentes al modelo económico, sino atenderlos y atenuarlos. El presente trabajo mostró que la ampliación de las funciones sociales del Estado mexicano tuvo diversas motivaciones, por lo que limitar el análisis al objetivo de eliminar la desigualdad y mejorar las condiciones de vida de la población es erróneo. Muchas de las funciones persiguieron el fortalecimiento del propio Estado, más que alcanzar el bienestar social. En el caso de la extensión de la educación por ejemplo, la unificación nacional y la difusión de la lengua española fueron objetivos prioritarios, mientras que con la beneficencia primero y asistencia después, las autoridades estatales persiguieron de forma consistente a lo largo del siglo XX controlar a los pobres y devolverles su productividad, más que eliminar su pobreza.

El abordaje de Estado social aquí propuesto también permite a la investigación establecer cierta distancia con los estudios sobre el Estado de bienestar, en dos sentidos, uno conceptual y el otro temporal. El primero se refiere a que, mientras que la literatura sobre regímenes de bienestar se basa principalmente en la articulación entre mercado, Estado y familia para explicar las diferencias entre regímenes, esta investigación incorpora otras instituciones que en el caso mexicano participaron en la dotación de servicios sociales, como la Iglesia y la sociedad civil. Asimismo, considera otros procesos que influyeron en el desarrollo del Estado social, más allá de la desmercantilización de los servicios sociales, la disminución de la desigualdad y la paliación de los efectos negativos del mercado en las capas más débiles de la sociedad, usualmente analizados cuando la mirada se centra en el Estado de bienestar. En el caso del Estado social, y concretamente en lo que respecta a la atención a los pobres, objetivo de la investigación, destacan los procesos de:

1) secularización, la caridad pasa de manos de la Iglesia a instituciones civiles; 2) burocratización, el cuidado de los pobres queda en manos de organizaciones especializadas; 3) racionalización, como resultado de introducir criterios, pretendidamente objetivos, para prestar las ayudas, en las que prevalece el afán de disciplinar (Sotelo, 2012: 145-146).

En un sentido temporal la presente investigación se desmarca al sostener que el Estado de bienestar representa un momento dentro del desarrollo del Estado social, lo que implica una temporalidad distinta a la que se plantea usualmente en los estudios sobre este tipo de régimen, y que va de los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en lo que se ha llamado la era dorada del capitalismo, hasta la década de 1970 con la crisis del petróleo en particular y del modelo económico keynesiano en general. A partir de 1970 los Estados de bienestar fueron desplazados por regímenes en los que, apegados a los planteamientos del neoliberalismo, el gasto social se redujo profundamente y la centralidad la ocupó el mercado. Desde la óptica de los estudios sobre el Estado de bienestar, todo lo que sucedió antes de este periodo se analizó a la luz de este tipo de régimen, siendo importantes únicamente en tanto antecedentes. Por su parte el estudio de lo acontecido después de 1970 hizo énfasis en la construcción de un nuevo tipo de Estado. Moreno et al., por ejemplo, emplean el concepto de “las Edades de Bienestar”, en donde la edad de oro corresponde al periodo ya mencionado, la edad de plata va de 1976 a 2007 y la edad de bronce a partir de 2008 (2014: 10).

Por el contrario, esta investigación sostiene que el Estado social tiene una temporalidad más amplia, como la que propone Sotelo para el caso europeo y que distingue una primera etapa que abarcó de los años ochenta del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, una segunda etapa que coincidió con los años entre las Guerras Mundiales y una tercera, la de la edad de oro del capitalismo, de 1945 a la década de 1970 (2012: 160). En Alemania la primera etapa correspondió al régimen encabezado por Otto von Bismarck que de acuerdo con Sotelo estableció “las bases del primer Estado social” (Sotelo, 2012: 161), al instaurar importantes medidas proteccionistas y la legislación social más avanzada de la época ante la depresión económica que enfrentaban los alemanes. En Inglaterra el Estado social tuvo sus orígenes años después, en 1911, con la *National Insurance Act* impulsada por el entonces ministro de hacienda Lloyd Georg (Sotelo, 2012: 176) con la que se creó un sistema nacional de protección social para la clase trabajadora, política social opuesta a las medidas destinadas a aliviar la pobreza y la mendicidad —las *Poor Laws* o Leyes de Pobres—, que responsabilizaba al pobre de su condición y contribuyó a la estigmatización de este sector.

La segunda etapa en el desarrollo del Estado social correspondió al periodo de entreguerras (1918-1939) y por lo tanto estuvo marcada por los ritmos y efectos de estos conflictos. Sotelo sostiene que dichos efectos en el Estado social en Alemania e Inglaterra fueron cuatro: 1) la cohesión nacional y la integración de la clase obrera, que hasta entonces había aparecido como antagonista principal de los gobiernos de ambos países, principalmente Alemania; 2) el establecimiento de una economía de guerra que confirió al Estado una centralidad en la esfera económica que mantuvo incluso después de establecerse la paz; 3) la incorporación de las mujeres al mercado laboral para suplir a los millones de hombres que se sumaron a las filas de los ejércitos nacionales y 4) la Revolución rusa, que derivó en la creación de un modelo de economía estatalizada y que aumentó en Europa el miedo al avance del comunismo (Sotelo, 2012: 185-190), con lo que el reformismo como recurso para evitar que el descontento popular amenazara el orden social, económico y político se convirtió en una opción cada vez más atractiva para los Estados de la época.

A partir de la década de 1940 se presenció el Estado social en su etapa más fructífera, que coincide con el periodo de consolidación de los regímenes de bienestar, fenómeno causado por una multiplicidad de factores entre los que se encuentran el importante crecimiento económico que se dio en estos años y la influencia de la teoría keynesiana que defendía la intervención del Estado en la economía luego del golpe que representó para el liberalismo la Gran Depresión de 1929 (Pellicani, 1988: 612); la influencia del reformismo socialdemócrata y el socialismo cristiano, así como la acción de élites políticas y económicas a la par conservadoras e ilustradas, y de los sindicatos, acelerados en el contexto de crisis y conflicto propio de la guerra y posguerra (Offe, 1984: 148); la movilización de clase, particularmente los trabajadores, las coaliciones políticas entre clases y la institucionalización de sus preferencias e intereses (Esping-Andersen, 1990: 29-33); y los acuerdos administrativos y el papel de las instituciones gubernamentales y los partidos políticos ante la crisis económica de 1929 (Skocpol, 1980: 201). La conjunción de estos factores, que fue diversa en cada país, provocó que no existiera un régimen de bienestar único sino tipos diferentes en función de la articulación entre mercado, Estado y familia y la responsabilidad de cada uno de proporcionar bienestar a la sociedad.

Es este el periodo más analizado dentro de la literatura sobre las funciones sociales estatales, que se enfocó en analizar las diferencias entre tipos de regímenes de bienestar, así como entre las causas de su surgimiento y caída. En su obra publicada en 1990 *Los tres mundos del Estado de bienestar*, el sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen propuso una tipología que clasifica a

diversos países europeos y Estados Unidos en tres clústeres, el liberal, el conservador y el socialdemócrata, a partir de sus alcances y su relación con el mercado y la familia, el grado de desmercantilización de los servicios sociales, los paradigmas predominantes y los arreglos institucionales existentes (1990). Posterior a la obra de Esping-Andersen surgieron otras propuestas destinadas a analizar los regímenes de bienestar más allá de Europa y Estados Unidos. En el caso de América Latina, destacan las propuestas de Filgueira y Mesa Lago y posteriormente las de Franzoni y Barba (Valencia Lomelí, 2010). Más allá de las diferencias entre regímenes, el Estado social en esta etapa se caracterizó por la intervención del aparato estatal en los procesos económicos en todas sus fases y en las relaciones entre capital y trabajo, en las que asume el papel de intermediario; su apuesta por una política de pleno empleo; el aumento de la inversión y el gasto social; el reconocimiento de derechos sociales y la instauración de sistemas de seguridad social.

El análisis aquí realizado muestra que esta temporalidad basada en la experiencia europea, concretamente en los casos alemán y británico, tiene similitudes con el proceso seguido por el Estado social mexicano. Así como los orígenes del Estado social europeo se encuentran en las últimas décadas del siglo XIX, una hipótesis de esta investigación es que en México el Estado social tuvo sus raíces en la expedición de las Leyes de Reforma en la mitad del siglo XX, con la que se da formalmente la separación entre Iglesia y Estado y este asume funciones sociales que hasta entonces habían sido atribución principalmente de la Iglesia y la comunidad, como la educación, la salud y la atención de los pobres. Esta última función se institucionalizó en 1877 con la instauración de la Dirección de Beneficencia Pública durante el gobierno de Porfirio Díaz. Por otra parte, los procesos que se desarrollaron en Europa en el periodo de entreguerras se dieron en México, con sus diferencias y similitudes, tras la Revolución de 1910 y la formación del régimen posrevolucionario que incorporó en la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos sociales, la centralidad del trabajo para la política económica y social, la aceptación de la intervención del Estado en materia económica ante la crisis en que se encontraba el país tras el fin del conflicto armado y la construcción del sistema de seguridad social, y además, confirió al Estado atribuciones excepcionales. Finalmente, a mediados del siglo XX se dio en México el llamado Milagro mexicano debido al crecimiento económico nunca antes visto que trajo consigo una importante inversión en bienestar social, aunque se ha debatido largamente si en el país se instauró o no un Estado de bienestar. Tanto en México como en Europa y Estados Unidos, la bonanza llegó a su fin en la década de 1970 y con este la instauración de un nuevo orden global.

Lo que esta temporalidad amplia pretende mostrar es que, debido a que Estado social y Estado de bienestar no son sinónimos sino que el segundo forma parte del primero, “el debilitamiento, mengua y ulterior desaparición del Estado de bienestar no arrastra consigo al Estado social” (Sotelo, 2012: 231). Si bien la crisis del modelo económico Estadocéntrico trajo consigo una transformación importante en las funciones sociales estatales, no logró eliminarlas, por lo que el presente trabajo rechaza que dicha crisis trajera el fin del Estado social, como se sostiene en otros estudios.

1.2 Imágenes y Acciones Del Estado Social

La metodología de la investigación se diseñó a partir de los conceptos ordenadores —Estado, pobreza y Estado social— y siguiendo las directrices que emanaron del marco teórico: perspectiva histórica y procesual del Estado en general y el Estado social en particular, su disgregación analítica en ideas y prácticas, y el abordaje de la pobreza desde la relación entre el Estado y los pobres. En lo que respecta a la primera directriz, este trabajo se benefició de la alteración de las fronteras disciplinarias, particularmente entre los saberes del pasado y del presente, a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando los historiadores se acercaron a la antropología, la sociología, la ciencia política y la economía en búsqueda de métodos, técnicas y conceptos que enriquecieran su análisis, y los investigadores de dichas disciplinas acudieron a la historia para ampliar sus bases de datos o para dar cuenta de procesos de larga duración como el cambio social (Wallerstein, 1996: 46-48).

Si bien la perspectiva histórica ya estaba presente en la obra de Marx, Durkheim y Weber, es con la corriente de los Annales y en especial el trabajo de Marc Bloch desarrollado en las primeras décadas del siglo XX, que se hizo más frecuente la integración de la historia con las ciencias sociales para comprender fenómenos complejos que superaban las explicaciones provenientes de una sola disciplina, como el surgimiento, permanencia y cambio de las estructuras sociales. Más adelante la propuesta de Fernand Braudel (integrante también de los Annales) en torno a las temporalidades históricas inspiró a autores de otras disciplinas a realizar análisis de procesos sociales, políticos, económicos y culturales desde una larga duración.

A partir de la década de 1970 la obra de estos historiadores y la perspectiva histórica de los autores clásicos de las ciencias sociales es retomado por Charles Tilly, Immanuel Wallerstein, Theda Skocpol, Barrington Moore, Michael Mann, Perry Anderson y Philip Abrams, entre otros, en sus análisis de la transformación de las estructuras sociales y del impacto del pasado en las relaciones sociales presentes. De acuerdo con Skocpol la sociología histórica ha usado tanto las

técnicas como la temporalidad y las preocupaciones de la historia en tres sentidos: a) para aplicar un modelo explicativo a fenómenos históricos con la finalidad de reforzar una teoría general, b) para adquirir una mayor comprensión de casos del pasado a partir del uso de conceptos sociológicos y c) encontrar regularidades causales en la historia (Skocpol, 1984: 363). Dentro de la antropología cabe mencionar el trabajo de autores renombrados como Clifford Geertz o los aportes de enfoques como la etnohistoria. Como indica Evans-Pritchard, el vínculo entre la antropología y la historia deriva de intenciones comunes, a pesar de lo que afirman algunos antropólogos, para quienes la imposibilidad del historiador de realizar la actividad central de la antropología, el trabajo de campo representa una diferencia insalvable. Evans-Pritchard sostiene que al final ambas disciplinas buscan lo mismo:

Traducir un conjunto de ideas en términos de otro, al suyo propio, de manera que aparezca inteligible.... El hecho de que el antropólogo haga un estudio de primera mano y el historiador lo haga a través de documentos es una diferencia técnica, pero no metodológica (1974: 59).

Por su parte, los estudios sobre fenómenos políticos también han recurrido en las últimas décadas al análisis histórico. Tal es el caso de enfoques como la antropología del Estado o el institucionalismo histórico, que se distingue de otros enfoques de la ciencia política como la elección racional o el conductismo por el método que utilizan o la amplitud del contexto que toman en cuenta:

Los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública (Skocpol y Pierson, 2008: 7).

Estos abordajes que normalizan la relación entre la historia y las ciencias sociales han contribuido al desarrollo de más investigaciones “en los bordes”,

Esas zonas poco acotadas y no siempre bien definidas, franjas marginales de las disciplinas y/o terrenos en los que compiten, se tocan o superponen, pero donde encuentran también más libertad de movimientos en la búsqueda de caminos que conduzcan más allá de los saberes ya “consagrados”, esos que han alcanzado un estatus de institucionalización y firmeza susceptible de ser cuestionado, aunque a menudo difícil de remover (Milia, 2008: 62).

Por la naturaleza de su objeto de estudio, este trabajo se encuentra en esos bordes analíticos a los que se refiere Milia. La preocupación por un proceso que no se circunscribe a un

periodo determinado de tiempo —a diferencia del Estado de bienestar— hace del uso de la historia una necesidad, sin por ello perder de vista que la preocupación central no es hacer un estudio de corte historiográfico sino realizar el análisis de un proceso sociopolítico. Siguiendo los planteamientos de Tilly (2002: 568, 586) respecto de este tipo de estudios, la historia nos permite tomar el tiempo y el espacio como variables que impactan en el desarrollo de una institución (el Estado social mexicano), de una interacción (la relación entre gobierno y un grupo social, los pobres) y una representación concreta, para construir un conocimiento espacial y temporalmente situado, a diferencia de explicaciones que derivan de la aplicación de un modelo general a todas las experiencias similares sin tomar en cuenta el contexto, teniendo cuidado de no caer en el extremo y considerar el fenómeno de estudio como un caso *sui generis*.

La intención de estudiar el Estado social como proceso definió los recortes temporales de la investigación. Con base en el marco teórico sobre esta institución y una revisión general sobre la evolución que tuvo el caso mexicano, se decidió tomar como punto inicial el régimen encabezado por Porfirio Díaz por ser el que absorbió e institucionalizó la responsabilidad de atender a los pobres, que antes era propia de organizaciones civiles (la Iglesia católica particularmente), con la instauración de la Dirección de Beneficencia Pública en 1877. Se eligió el año concreto de 1900 para limitar el análisis al siglo XX, y porque marca el inicio del Porfiriato tardío, periodo de gran interés puesto que abarca tanto años de bonanza como de crisis que influirían en el estallido de la Revolución de 1910.

En cuanto a la elección de 1988 como conclusión del periodo de estudio, esta respondió tanto a cuestiones analíticas como prácticas. Ese año es considerado el fin de los regímenes que instauraron un modelo específico de Estado Social y de la época de oro del capitalismo de bienestar. Si bien el trabajo sostiene que el Estado social sobrevivió a esta transformación, la lógica que siguió después de 1988 fue diametralmente distinta. El estudio del Estado social y la hipótesis de que este sobrevivió a los cambios de finales de la década de 1980 —a diferencia de lo que se afirma sobre el Estado de bienestar—, así como la observación de las relaciones entre el Estado mexicano y los pobres a partir de 1988 quedará pendiente para una investigación futura.

Además del temporal, otro recorte fundamental fue el espacial y con este la decisión de centrar el estudio en el ámbito federal del Estado, debido a la naturaleza del problema de investigación. La construcción y consolidación del Estado social mexicano se dio a la par del proceso de centralización de las funciones sociales, por el que el gobierno federal fue ganando

terreno frente a los gobiernos estatales y municipales que al principio del periodo de análisis tenían una injerencia mayor. Si bien en algunos capítulos se recupera la experiencia local para describir los servicios estatales que se daban en estos espacios en materia de salud, educación o beneficencia pública, la atención está puesta principalmente en las acciones y las representaciones provenientes del gobierno federal. Cabe señalar que entre las experiencias locales la del Distrito Federal tuvo una mayor atención, lo cual también respondió a cuestiones analíticas. Antes de proveer de servicios sociales a todo el país, el gobierno central comenzó por proporcionar servicios públicos en la capital del país y territorios federales, mientras que en las otras entidades se mantuvo como atribución de los gobiernos locales. La centralización de dichas funciones fue un proceso paulatino.

Incluso dentro del gobierno federal se hicieron recortes con el propósito de profundizar en el análisis de un solo grupo y no hacer una descripción superficial de muchos. El foco está puesto sobre el presidente y su gabinete, por ser los sujetos más involucrados en la formación y diseño de las políticas sociales del Estado y por el alcance de sus discursos, vehículos de transmisión de representaciones sobre los pobres y la pobreza. Sin embargo en algunas ocasiones fue necesario recuperar el trabajo del poder legislativo cuando se trataba de la discusión y aprobación de normas que fueran particularmente relevantes para la investigación, como fue el caso del Constituyente de Querétaro, fundamental para comprender la formación de las bases del Estado social posrevolucionario.

Mientras que el interés en el estudio del Estado social desde una perspectiva histórica y procesual definió los recortes temporales y espaciales de la investigación, la separación entre ideas y prácticas estatales determinó las dimensiones de análisis. La premisa central era que en el proceso de formación y consolidación de las instituciones en general y del Estado social mexicano en particular, fueron igualmente relevantes tanto la cuestión funcional como la cuestión simbólica, en una relación en transformación y en ocasiones contradictoria. De acuerdo con Cornelius Castoriadis si bien la dimensión funcional es importante para la creación y mantenimiento de una institución no puede por sí sola explicar dicho fenómeno, a diferencia de lo que plantea la perspectiva económico-funcional que considera que el surgimiento y mantenimiento de las instituciones se explican por “la *función* que la institución cumple en la sociedad y las circunstancias dadas, por su papel en la *economía de conjunto* de la vida social” (2013: 184). Tan relevante como la funcional, sostiene, es la dimensión simbólica:

Las instituciones no se reducen a lo simbólico, pero no pueden existir más que en lo simbólico.... Una organización dada de la economía, un sistema de derecho, un poder instituido, una religión, existen socialmente como sistemas simbólicos sancionados. Consisten en ligar a símbolos (a significantes) unos significados (representaciones, órdenes, conminaciones o incitaciones a hacer o a no hacer, unas consecuencias —unas significaciones—, en el sentido lato del término) y en hacerlos valer como tales, es decir hacer este vínculo más o menos forzado para la sociedad o el grupo considerado (Castoriadis, 2013: 187).

En el presente caso de estudio, la interacción entre lo simbólico y lo funcional dentro del proceso de construcción del Estado social se hizo evidente en su relación con el fenómeno de la pobreza. La transformación de la pobreza, de problema del ámbito privado al público con una relevancia cada vez mayor, y de condición individual y local a una social y estatal no se explica únicamente por factores materiales o funcionales. No se convirtió en un asunto de Estado porque hubiera más pobres, ni el Estado adquirió la responsabilidad de atender este sector porque fuera particularmente combativo y hubiera presionado para acceder a servicios asistenciales. Como señala Simmel, a diferencia de las clases obreras y campesinas, los pobres no constituyen un grupo organizado con demandas políticas y un objetivo en común puesto que el elemento aglutinador es determinado externamente, la forma en que se relacionan con el todo social (2014: 89).

En la transformación de la relación entre Estado y pobreza intervinieron factores de carácter subjetivo como la valoración que hacían los grupos en el poder sobre el riesgo que representaban los pobres durante el Porfiriato, o el reconocimiento de la justicia social como objetivo de la acción estatal y por lo tanto de la obligación de atender a los pobres (o al menos a algunos de ellos), según los gobiernos emanados de la Revolución. De lo anterior se concluye que privilegiar una perspectiva de las instituciones por encima de la otra es limitar la mirada:

La visión moderna de la institución, que reduce su significación a lo funcional, no es sino parcialmente correcta. En la medida en que se presenta como *la* verdad sobre el problema de la institución, no es más que proyección. Proyecta sobre el conjunto de la historia una idea tomada, no ya de la realidad efectiva de las instituciones del mundo capitalista occidental... sino de lo que este mundo *quisiera* que fuesen sus instituciones. Visiones aún más recientes, que no quieren ver en la institución más que lo simbólico... representan también una verdad tan sólo parcial, y su generalización contiene igualmente una proyección (Castoriadis, 2013: 210).

La definición que hace Castoriadis de la institución como “una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variables, un componente funcional y un componente imaginario” (2013: 211) fue de utilidad para analizar al Estado social como una institución que a la vez que cumplía un propósito material, reprodujo

una serie de representaciones no solo sobre sí misma sino sobre los sujetos a quienes está destinado y la función que debe desempeñar. Esta caracterización se hizo evidente en la construcción de la pobreza como problema. Para sociedades con una gran influencia de las ideas judeocristianas la pobreza más que un problema era una virtud. Fue hasta el avance del protestantismo en las sociedades occidentales y la lógica del capitalismo que establecieron como valor central la productividad, que la pobreza se consideró una condición detestable, pero aun así no era todavía responsabilidad de los Estados nación atenderla. El propósito de esta descripción esquemática, que simplifica en exceso un proceso sumamente largo y complejo, es mostrar el carácter histórico e imaginario de las instituciones y su rol dentro de la sociedad. En palabras de Castoriadis:

Cuando se afirma, en el caso de la institución, que lo imaginario no juega en ella un papel sino porque hay problemas “reales” que los hombres no llegan a resolver, se olvida, pues, por un lado, que los hombres no llegan precisamente a resolver estos problemas reales, en la medida en que lo consiguen, sino *porque* son capaces de imaginario; y, por otra parte, que estos problemas reales no pueden ser problemas, no se constituyen como *aquellos* problemas que tal época o tal sociedad se da como tarea resolver, más que en función de un imaginario central de la época o de la sociedad consideradas (2013: 215-216).

Como se observa, en el centro del planteamiento de Castoriadis se encuentran las nociones de historicidad y cambio. Una institución, a pesar de su estabilidad a lo largo del tiempo, es susceptible de transformación, con lo que se da un reordenamiento de los valores sociales. Cabe entonces preguntarse, ¿cuál es la fuerza que motiva el cambio de una institución? Para el autor este conjunto de normas, valores y prácticas reconocidas socialmente y sancionadas (lo que Castoriadis llama “lo instituido”) tiende a la estabilidad, es pues una fuerza conservadora; sin embargo y a pesar de su imagen coherente, es susceptible de transformarse ya sea por porque puede que la misma sociedad encuentre a la institución contradictoria o no acorde a su tiempo, porque observa que algo falta o porque surgen nuevas representaciones. Esta fuerza a la que el autor denomina lo instituyente es la misma sociedad autotransformadora.

Para abordar ambos roles del Estado social, tanto el material (proveer de servicios, resolver un problema público) como el simbólico (reproducir representaciones que buscan mantener, explicar y justificar el orden social), este trabajo se apoyó en los conceptos de sistemas de bienestar y de imaginarios y representaciones sociales. El primero para analizar las acciones estatales del Estado social, su implementación, su alcance y sus efectos; los otros para conocer la caracterización sobre los pobres que se hizo desde el aparato estatal, el conjunto de valores en el que se sustentó y el papel que desempeñó en el mantenimiento de las relaciones entre estos

sujetos y el Estado mexicano a lo largo del periodo de estudio. El propósito de ambos fue comprender el proceso mediante el cual las representaciones se materializaron en instituciones, el papel que desempeñaron en el funcionamiento de estas y en sus resultados. Los siguientes apartados profundizan en dichos conceptos.

1.2.1 Imaginarios y Representaciones

Hablar de imaginarios nos remite de nuevo a Castoriadis. Con la noción de imaginario Castoriadis hace referencia a las creaciones colectivas que ordenan el mundo, en particular el concepto de significaciones imaginarias sociales que “crean un mundo propio para la sociedad considerada.... Crean una 'representación' del mundo, incluida la sociedad misma y el lugar que ésta ocupa en ese mundo” (1998: 320). Como sostiene Pérez Álvarez, el imaginario “da sentido y significado (vía el lenguaje) a la vida de los hombres, a sus fantasías, a sus creaciones, a sus deseos, a sus prácticas, a sus proyectos (de paz o de guerra), a lo hecho y por hacer” (2016: s/n).

El concepto de imaginarios dialoga a su vez con el representaciones sociales propuesto por Serge Moscovici desde la psicología social en la década de 1960, a partir de las ideas que Emile Durkheim desarrolló a finales del siglo XIX en torno a las representaciones colectivas en oposición a las representaciones individuales. Para Moscovici la representación social es “una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación entre los individuos” (1979: 17). Denise Jodelet, en la misma línea de Moscovici, define las representaciones sociales como los:

Sistemas de significaciones que permiten interpretar el curso de los acontecimientos y las relaciones sociales; que expresan la relación que los individuos y los grupos mantienen con el mundo y los otros; que son forjadas en la interacción y el contacto con los discursos que circulan en el espacio público; que están inscritas en el lenguaje y las prácticas; y que funcionan como un lenguaje en razón de su función simbólica y de los marcos que proporcionan para codificar y categorizar lo que compone el universo de la vida (2000: 10).

Si bien los estudios sobre imaginarios y representaciones sociales en su mayoría han seguido caminos distintos⁶, una articulación de ambos puede enriquecer el análisis de la formación de instituciones sociales, ya que cada campo se refiere a dimensiones que son complementarias: mientras que las representaciones sociales son interpretaciones sobre objetos o sujetos determinados, un imaginario es la “creación social de sentido” que produce “explicaciones de lo que cada sociedad es y de cómo ha llegado a ser” (Girola, 2000: 414, 418).

⁶ Para profundizar en las diferencias entre los estudios sobre imaginarios sociales y aquellos enfocados en las representaciones véase Girola, 2000.

Esta distinción es de gran relevancia para la presente investigación, ya que las representaciones sobre los pobres, la pobreza como problema público y la responsabilidad del Estado de hacerle frente, están inmersas en una construcción imaginaria más amplia sobre el surgimiento del Estado en general, la racionalidad de la función pública, la lectura que hacen los grupos en el poder de su devenir histórico y cuáles son sus retos y su lugar en el mundo.

La recuperación del concepto de imaginarios sociales es particularmente relevante porque permite enmarcar las representaciones antes descritas en un proceso de formación de imaginarios más amplio, pero a la vez espacial e históricamente situado. Retomando a Taylor es necesario tener presente que la concepción de la modernidad occidental imperante en la actualidad y desde el siglo XVIII es derivada de un proceso histórico que fue posicionándose hasta convertirse en la visión moral dominante y cuyos valores (economía de mercado, división entre la esfera pública y privada y autogobierno) han moldeado una serie de representaciones que se mantienen hoy en día (2006: 14). Estos imaginarios influyeron en el proceso de consolidación de los Estados nación latinoamericanos y los valores que defendieron:

La formación de imaginarios sociales fue clave para el proceso de consolidación de los Estados nacionales en el siglo XX —tanto para aquellos que llegaron al poder por la fuerza como para los que lo hicieron mediante alianzas—, pero no se construyeron con “nada” ni desde “nada”, sino que al identificar el modo de ser sui generis de distintas colectividades que integraban las entidades políticas, se buscó instituir significaciones nuevas que contribuyeran a orientar la acción, y por lo tanto, las maneras de sentir, desear y pensar de los miembros de dichas entidades (Alarcón y García, 2013: 15-16)

Tal es el marco desde el que se entienden las transformaciones del Estado social en México en general, y su relación con los pobres en particular. En resumen, el reto de este trabajo es comprender la relación entre los imaginarios imperantes en el siglo XX y las representaciones sobre el Estado social y la pobreza y cómo fueron cambiando en los diferentes momentos analizados. Es decir, se trata de comprender cómo la construcción y transformación de representaciones sociales enmarcadas en el imaginario de la modernidad occidental influyó a su vez en la construcción de instituciones estatales que canalizaron las preocupaciones de los grupos en el poder y las necesidades de los grupos sociales en momentos determinados. Esto porque la instauración del Estado social en México no resultó únicamente de la transformación ideológica de los actores del aparato estatal, ni de la llegada al poder de nuevos actores, tampoco del surgimiento de nuevas necesidades sociales o de los procesos de centralización del poder que requirió que el Estado en su afán de desplazar a otros grupos como la Iglesia católica asumiera las que antes habían sido sus responsabilidades, sino de la conjunción de todas.

1.2.2 Sistemas De Bienestar

Para observar las funciones social del Estado se tomó del campo de estudio de los regímenes de bienestar en general y de la política social en particular el concepto de sistema de bienestar, entendido como el conjunto de acciones, mecanismos e instituciones públicas relacionadas entre sí y destinadas a proporcionar a la sociedad servicios y recursos que le permitan seguir funcionando, y a los individuos alcanzar mínimos de bienestar. La decisión de optar por este concepto y no el de Estado de bienestar radica en que este último se circunscribe a un periodo histórico concreto y porque su finalidad iba más allá de la gestión del bienestar: “su promesa no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía” (Esping-Andersen, 2000: 50). La noción de sistema de bienestar es más cercana a la definición de política social que propone Esping-Andersen —la “gestión pública de los riesgos sociales” (2000: 55)—; sin embargo, la naturaleza del caso mexicano, que a partir del periodo posrevolucionario añadió a los servicios sociales tradicionales (educación, salud, asistencia) medidas en materia agraria obligó a considerar un concepto que lograra integrar la política social, la política agraria y la política laboral. El análisis empírico dio cuenta de la frecuencia con la que se articulaban los diversos servicios sociales, a pesar de que cada uno era responsabilidad de dependencias independientes. Además y aunque las instituciones tuvieran metas particulares, todas ellas respondían a una preocupación más general que fue cambiando en función de la integración de la élite estatal, sus valores y objetivos (modernizar a la población, incorporar a los excluidos).

La perspectiva integradora también está presente en la relación entre los servicios enfocados en la población pobre y vulnerable y aquellos destinados a toda la población. En la literatura sobre política social y regímenes de bienestar han predominado visiones evolucionistas en las que el modelo asistencialista precedió al de ciudadanía social, en la línea planteada por T.H. Marshall en su célebre ensayo *Ciudadanía y clase social*. Dicha separación ha sido denunciada por diversos autores, entre ellos Wacquant, y la necesidad de superarla ha generado conceptos alternativos como el de prácticas de bienestar (*welfare practices*) que aborda de una forma heurística los servicios de asistencia social y de seguridad social (Sandermann, 2014: 13). La presente investigación pertenece a este grupo de trabajos. Si bien reconoce las diferencias entre ambos modelos —focalización frente a universalización, presupuestos desiguales, calidad deficiente en el caso de los servicios asistenciales—, una de las premisas centrales aquí desarrolladas es que a lo largo del siglo XX el Estado social mexicano mantuvo y articuló la asistencia y la seguridad

social e incluso el sistema de bienestar se sostuvo sobre la relación entre ambos. Asimismo se afirma que la división de los beneficiarios de la acción social estatal fue más compleja que la que plantea la dicotomía entre receptores de la asistencia y derechohabientes de la seguridad social.

Cabe mencionar que los servicios sociales que integraron el sistema de bienestar fueron diferentes en cada periodo, según el avance del Estado mexicano en su proceso de centralización y secularización de funciones. Así que mientras que en el capítulo destinado al Porfiriato se describen tres servicios (salud, educación y beneficencia), en el de la Posrevolución se incorporan a los anteriores los servicios de seguridad social, trabajo y campo. La tabla 1 muestra las diferencias en las funciones sociales en los distintos periodos de análisis. Destaca la incorporación al sistema de bienestar de las medidas destinadas al campo y al trabajo, debido a la centralidad que tuvieron en el régimen posrevolucionario los campesinos y los trabajadores, sus demandas y sus necesidades. Su incorporación distinguió al sistema de bienestar mexicano de los implementados en América Latina y el mundo.

Tabla 1

Funciones sociales que integraron el sistema de bienestar mexicano

Periodo	Funciones sociales
Porfiriato tardío (1900-1917)	-Educación -Salud -Beneficencia
Posrevolución (1917-1943)	-Educación -Salud -Asistencia -Política laboral/seguridad social -Política agrícola/agraria
Desarrollo estabilizador (1960-1988)	-Educación -Salud -Asistencia -Política laboral/seguridad social -Política agrícola/agraria -Vivienda -Alimentación/consumo

Fuente: Elaboración propia.

1.3 Itinerario Analítico

La articulación entre ideas y prácticas o concretamente, entre representaciones y acciones estatales en torno a los pobres y la pobreza constituye el puente entre la teoría y la metodología, con la que por una parte se profundiza en los elementos subjetivos y simbólicos de la política social y por otra, hace frente a uno de los problemas de los estudios sobre imaginarios y representaciones sociales: su dificultad para considerar las condiciones materiales en las que están inmersas (Girola, 2000: 428). Asimismo la asociación entre representaciones y acciones estatales supone un aporte a los estudios sociológicos de la pobreza, que busca:

Indagar tanto acerca de las causas y los procesos generadores de la privación y sus consecuencias, como en los modos en que el discurso de la pobreza está construido en contextos diferenciados y en las respuestas y reacciones de los más desfavorecidos a situaciones de privación (Bayón, 2013: 89).

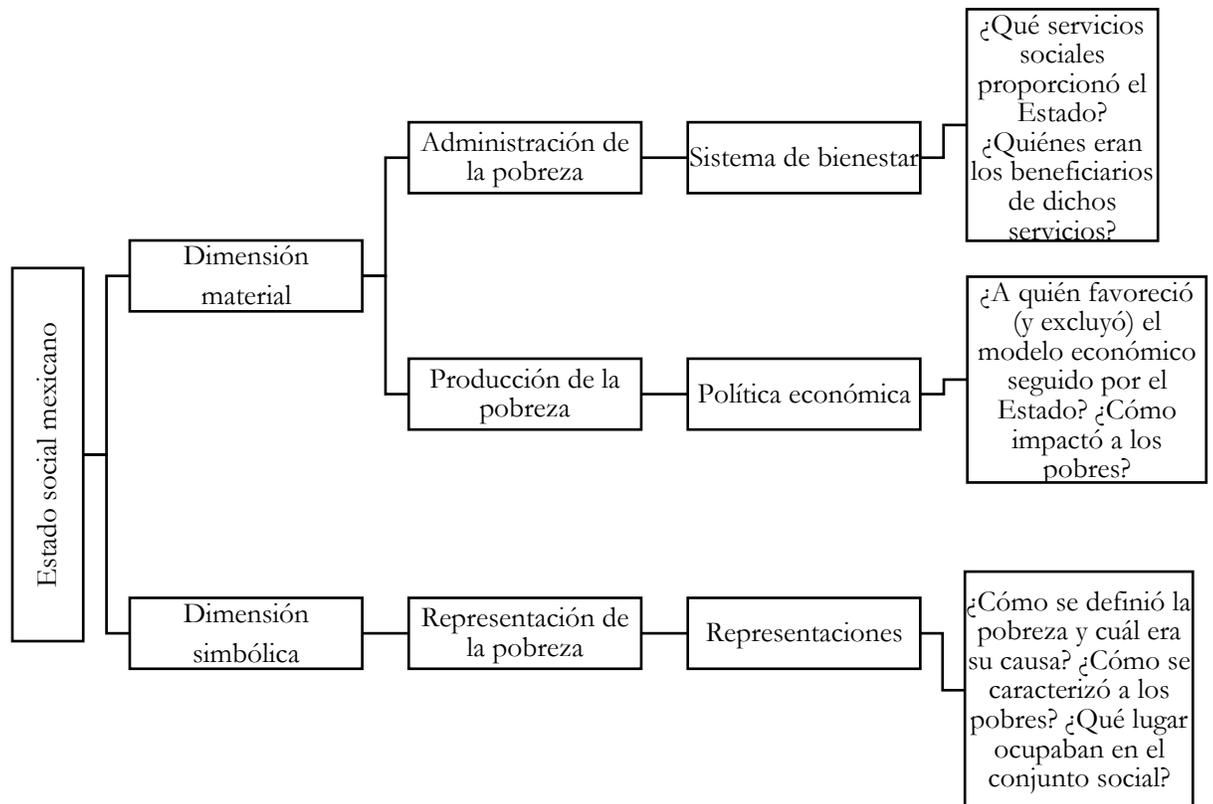
Con la finalidad de observar la articulación de lo simbólico y lo material en las relaciones que mantuvo el Estado social mexicano con los pobres se utilizaron tres dimensiones de análisis que surgieron de la revisión teórica y empírica: representación, administración y producción de la pobreza. Como su nombre lo indica la primera dimensión hace referencia a la construcción de representaciones en torno al Estado social, el pobre y la pobreza, mientras que las otras dos se refieren a la acción estatal. La administración de la pobreza se centra en las prácticas estatales destinadas a brindar servicios sociales a la población en general y los pobres en particular, mientras que la producción de la pobreza aborda la política económica y su impacto en este problema (Figura 1). La articulación de las tres dimensiones tiene como finalidad dilucidar el proceso de materialización en instituciones y políticas de las representaciones en torno a los pobres y la pobreza.

Para conocer las acciones en materia de bienestar social en general y de atención a los pobres en particular, es decir, la dimensión de administración de la pobreza, los observables fueron la política social y la política asistencial desarrollada por el poder ejecutivo federal en el periodo de estudio, sus características, sus alcances, sus beneficiarios, sus recursos y sus reglas de operación. En cuanto a la dimensión de la producción de la pobreza, se observó la política económica, la definición de sus objetivos, los grupos sociales más favorecidos, el lugar que ocupaba en esta la meta de superación de la pobreza, sus efectos en la calidad de vida de los pobres y en la disminución o aumento de la población en situación de pobreza. Finalmente se observaron diferentes tipos de discursos para observar las representaciones sobre los pobres: discursos políticos cuya finalidad era convencer al público y legitimar al gobierno en turno,

discursos administrativos en torno a una política social o asistencial, discursos informativos que tenían como propósito dar cuenta de los logros de la administración pública federal y discursos narrativos presentes en obras publicadas por miembros de la élite estatal que tenían diversas finalidades (rememorar, educar, entretener, etcétera). Los elementos en común de estos discursos eran: 1) que fueran obra de actores pertenecientes al gobierno federal, y 2) que incluyeran una postura en torno al pobre y la pobreza.

Figura 1

Dimensiones teóricas y analíticas de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

La temporalidad del estudio determinó que la técnica de recolección de datos fuera la investigación documental, mientras que el objeto central —el Estado social mexicano— determinó que los documentos revisados fueran oficiales en su mayoría, apoyados con otros documentos producidos por miembros de la élite estatal. Cabe señalar que un mismo documento podía proporcionar información para las diferentes dimensiones de análisis, lo que hizo necesario un tratamiento diverso de los mismos. El informe presidencial por ejemplo, aportaba tanto datos estadísticos que permitían conocer los resultados de una política y descripciones de acciones de gobierno, como discursos que eran susceptibles de analizarse para profundizar en las representaciones sociales ahí presentes. Tanto los datos estadísticos como las descripciones de las acciones estatales fueron analizados de forma conjunta para contrastar la finalidad de la política, sus características, su población objetivo y el presupuesto que se les destinó, con sus efectos (resultados y alcances) con el propósito de observar las diferencias entre lo que se dijo que se haría, lo que realmente se hizo y lo que hizo falta. Esta relación representó la esencia del análisis de las acciones del Estado social.

Para el estudio de las cifras en materia de política económica y política social y sus efectos en la pobreza se realizó un análisis de datos estadísticos descriptivos, a partir de las estadísticas oficiales que se recuperaron de los diferentes periodos de estudio. Al respecto cabe hacer unas precisiones. En primer lugar es necesario tomar en cuenta la multiplicidad de las fuentes de las cuales se obtuvieron los datos, cada una con su propia metodología, criterios y objetivos, de ahí que las cifras que aparezcan en el estudio lamentablemente no sean comparables. Por ejemplo, los censos generales realizados a lo largo del siglo XX, una de las fuentes más utilizadas en la investigación, fueron cambiando sus preguntas y sus métodos, por lo que ni siquiera en este tipo de ejercicio existió continuidad. Entonces, más que establecer comparaciones, la finalidad de las estadísticas en el trabajo es ilustrar la magnitud del gasto social, de los recursos públicos y del problema de la pobreza, por mencionar algunos, en su respectivo momento histórico.

Una segunda precisión debe hacerse en lo que respecta a los precios que se citan en los diferentes capítulos. Debido a que los documentos consultados son históricos, los datos que aquí se muestran son en su mayoría precios corrientes. En casos específicos, principalmente hacia el último periodo, se utilizaron precios constantes; en ese caso se señala con nota al pie que se trata de este tipo de precios. Por último, una tercera precisión tiene que ver con la fiabilidad de los datos. Las estadísticas oficiales, en especial las de las primeras décadas del siglo XX tienen algunas imprecisiones, como no pocos historiadores reconocen, incluyendo a Moisés

González Navarro. Para solventar este problema se realizaron comparaciones entre distintas fuentes para cuidar que los datos analizados no tuvieran diferencias excesivas que alteraran el sentido del análisis.

Por otra parte, para el estudio de los textos producidos por los actores estatales se tomaron elementos del análisis del discurso debido a que, a diferencia de otros métodos de análisis documental, pone atención no solo en la estructura del texto, sino en las condiciones de su producción, es decir el contexto. De acuerdo con Souza Minayo a partir de Pêcheux:

Los supuestos básicos de la teoría de análisis de discurso pueden resumirse en dos principios: 1) el sentido de una palabra, de una expresión o de una proposición no existe en sí mismo. Por el contrario, expresa posiciones ideológicas en juego en el proceso socio-histórico en el cual se producen las formas de relación; 2) toda formación discursiva disimula, por la pretensión de transparencia, su dependencia de las formaciones ideológicas (2009: 261).

Dado que los discursos políticos sobre el pobre y su relación con el Estado y la sociedad están altamente cargados de valoraciones y planteamientos ideológicos, la propuesta del análisis crítico del discurso (ACD) fue la más pertinente, ya que pone especial atención a las relaciones de poder que se vislumbran en el texto. Wodak define el ACD (y su hermana la lingüística crítica) como las “disciplinas que fundamentalmente se ocupan de analizar, ya sean éstas opacas o transparentes, las relaciones de dominación, discriminación, poder y control, tal como se manifiestan a través del lenguaje” (2003a: 19).

Como afirma van Dijk, el ACD no se limita a un solo método sino que acepta que el investigador recorra diferentes caminos que lo lleven a comprender la relación entre discurso y poder (2013: 21-22). Sin embargo, cabe decir que, debido a su interés principal, el análisis crítico del discurso se centra “en aquellas propiedades del discurso que están característicamente asociadas a la expresión, confirmación, reproducción o impugnación del poder social de los oradores o escritores, en su condición de miembros de los grupos dominantes” (van Dijk, 2013: 24). Con esto en mente, se procedió al análisis de los textos producidos por integrantes de la élite estatal en los diferentes períodos con dos modelos que toman del ACD sus recursos para analizar las estrategias discursivas, como denomina Wodak al “plan de prácticas más o menos preciso y más o menos intencional... que se adopta con el fin de alcanzar un determinado objetivo social, político, psicológico o lingüístico” (2003b: 115). El primero, planteado por Wodak, parte de una serie de preguntas que corresponden cada una a una estrategia discursiva (Tabla 2).

Tabla 2*Análisis de estrategias discursivas según Ruth Wodak*

Pregunta	Estrategia	Objetivo
¿De qué modo se nombra a las personas y de qué modo se hace referencia a ellas?	Referencia o modo de nombrar	Construcción de grupos internos y externos
¿Qué rasgos, características, cualidades y particularidades se les atribuyen?	Predicación	Etiquetado de los actores sociales de forma más o menos positiva o negativa, más o menos desaprobadora o apreciativa
¿Por medio de qué argumentos y de qué esquemas argumentativos tratan algunas personas concretas o algunos específicos grupos sociales de justificar y legitimar la exclusión, la discriminación, la supresión y la explotación de otros?	Argumentación	Justificación de las atribuciones positivas o negativas
¿Desde qué perspectiva o punto de vista se expresan estas etiquetas, atribuciones y argumentos?	Puesta en perspectiva, enmarcado o representación del discurso	Expresión de la implicación Ubicación del punto de vista del que habla
¿Se articulan abiertamente las respectivas afirmaciones? ¿Resultan intensificadas o atenuadas?	Intensificación, atenuación	Modificación de la posición epistémica de una proposición

Fuente: elaboración propia a partir de Wodak, 2003b: 113-114.

El segundo marco de referencia es propuesto por van Dijk, que describe acciones puntuales para analizar las estrategias discursivas en los discursos de poder:

- Estrategias generales de interacción
 - Autopresentación positiva.
 - Presentación negativa de los Otros.

- Macroactos de habla que implican Nuestras “buenas” obras y Sus “malos” actos, por ejemplo, acusación, defensa
- Macroestructuras semánticas: selección de tópico
 - (Des)enfatar los tópicos negativos/positivos acerca de Ellos/Nosotros.
- Actos de habla locales que implementan y apoyan los globales, esto es, afirmaciones que prueban las acusaciones
- Significados locales Nuestras/Sus acciones positivas/negativas
 - Dar muchos/pocos detalles.
 - Ser general/específico.
 - Ser vago/específico.
 - Ser explícito/implícito.
 - Etcétera.
- Lexicón: selección de palabras positivas para Nosotros y negativas para Ellos
- Sintaxis local
 - Oraciones activas frente a pasivas, nominalizaciones: (Des)enfata Nuestra/Su agentivización y responsabilidad positiva/negativa.
- Figuras retóricas
 - Hipérbolos frente a eufemismos para significados positivos/negativos.
 - Metonimias y metáforas que enfatizan nuestras propiedades/sus propiedades positivas/negativas.
- Expresiones: sonoras y visuales
 - Enfatizar (fuerte, etcétera; grande, negritas, etcétera) significados positivos/negativos.
 - Ordenar (al inicio, al final; arriba, abajo, etcétera) significados positivos/negativos. (van Dijk, 2013: 370)

Las propuestas de Wodak y van Dijk comparten la preocupación por clarificar la construcción de dos grupos sociales distintos, presentados de forma opuesta, el “Nosotros”, es decir, los hablantes, y el “Ellos”, sujetos de quienes se habla en el discurso. Las diferentes estrategias tienen la finalidad de definir ambos sujetos y legitimar la diferencia entre ellos. En una primera lectura de los documentos a analizar se utilizó como referencia ambas propuestas, pero en las lecturas más detalladas se fue precisando el instrumento en función de las necesidades y las características del objeto de estudio para quedar como se observa en la tabla 3.

Tabla 3*Estrategias discursivas en torno a la pobreza y el pobre*

Estrategia discursiva	Descripción
Presentación del sujeto	Nosotros - Estado - Grupos en el poder
	Ellos - Pobres -Marginados -Excluidos
Argumentación	Causas de la pobreza/de la posición desigual del pobre en el grupo social - Características individuales del sujeto - Fallas del sistema económico - Atraso
(Des)agentivización	Capacidad del sujeto de superar su condición. Determina relación del pobre con el Estado y la sociedad - Vulnerable - Tutelado - Asistido
Predicación	Etiquetación y clasificación de los pobres según sus atributos: - Pobre ciudadano - Pobre menesteroso - Pobre criminal
Figuras retóricas	Uso de metáforas, hipérboles, metonimias y eufemismos: - Plaga, vicio, mal, delincuente, malviviente, perezoso, hambriento, carga, desafortunado, abandono, atrasado, etcétera.

Fuente: Elaboración propia.

Para mayor comprensión de las estrategias discursivas presentadas en la tabla 3 cabe hacer unas precisiones. En esta investigación la noción de “Nosotros” adquiere un doble sentido: uno limitado, que se refiere al grupo en el poder (los Científicos, los revolucionarios), y uno más amplio, que hace alusión al Estado y toda la construcción discursiva que pretendió justificar un tipo concreto de régimen. En cuanto al “Ellos”, de manera general se refiere al pueblo mexicano pero en el análisis de los discursos sobre pobreza, se usa para nombrar a los pobres. Por otra parte en los documentos revisados la construcción de ambos grupos está acompañada de términos elegidos no solo para aumentar la brecha existente entre ellos sino también para caracterizar a los otros como un problema social. Es en el análisis de esas figuras retóricas y adjetivos calificativos que resalta la importancia del contexto para enriquecer la comprensión de estos documentos. La asociación entre pobreza y atraso por ejemplo, no puede comprenderse como la postura individual de un actor político, sino como resultado de acontecimientos y corrientes de pensamiento que compartían grupos sociales enteros y que justificaban la exclusión de ciertos sectores.

Además de vincular el documento con su contexto, la asociación entre discursos y prácticas es fundamental para comprender cómo las instituciones sociales construidas en el periodo de estudio retomaban representaciones sobre las responsabilidades del Estado y los pobres y las reproducían. Esta coherencia entre el carácter simbólico y el funcional, retomando el planteamiento de Castoriadis, permite entender cómo instituciones que en muchas ocasiones fueron insuficientes, excluyentes incluso, y basadas en ideas negativas de amplios grupos sociales se mantuvieran estables a lo largo del tiempo.

Para su análisis, los documentos fueron sometidos a una primera lectura que tenía como finalidad decidir su pertinencia para el estudio y su clasificación por periodos. En una segunda lectura se utilizó un sistema de codificación elaborado para esta investigación que permitió ordenar la información, tarea imprescindible debido a la gran cantidad de documentos con la que se trabajó. Se trató de una codificación mixta, en tanto que los códigos surgieron de la revisión teórica en conjunto con la revisión empírica. Como se observa en la tabla 4, la codificación derivada de las categorías analíticas permitió clasificar los documentos según el tipo de información que aportaba (repe, información sobre las representaciones en torno a los pobres; ad, sobre la política social; repo, sobre la política económica). Por su parte las categorías temporales segmentaron la información de acuerdo con el periodo al que se refería —Porfiriato tardío, Posrevolución, Desarrollo estabilizador—.

A partir de las lecturas subsecuentes de los documentos surgieron cuatro grupos de categorías empíricas que contribuyeron a desarrollar ideas a partir de los datos, en el sentido que plantean Taylor y Bogdan, quienes afirman que en esta etapa los planteamientos iniciales que eran vagos y tentativos “se refinan, expanden, descartan o desarrollan por completo” (1987: 167). Un primer grupo de categorías se centró en los paradigmas predominantes en los diferentes periodos (asistencia/beneficencia pública, ciudadanía social, protección social), otro derivó de los sujetos sociales a los que se destinaban las funciones del sistema de bienestar y un tercer grupo de categorías clasificó las diferentes adjetivaciones del pobre que sobresalieron a lo largo del siglo XX en México y a partir de las que se caracterizó a este sujeto social en los discursos estatales y que originaron acciones diferenciadas. Finalmente un cuarto grupo reunió las funciones estatales que aparecieron con más frecuencia en los documentos revisados y que provenían de la política social, económica y fiscal, lo que remitió a las categorías analíticas ya descritas.

Los apartados del documento que fueran significativos en términos del objeto de estudio se señalaron con una etiqueta compuesta por la encadenación de los códigos pertinentes según sus características (a qué periodo pertenecía, qué tipo de información proporcionaba, a qué función estatal hacía referencia). Así por ejemplo el fragmento de un documento que hiciera alusión a las acciones en materia de beneficencia pública durante el Porfiriato se señalaba con el código AD-por-be-pobre-men. Una vez que se avanzó en el análisis de los documentos los códigos fueron refinándose e incorporando otros que eran de utilidad pero que no habían sido considerados en la lectura inicial. Además, en el proceso analítico algunos documentos no requerían un código que considerara todas las categorías por lo que se puede decir que la codificación se mantuvo abierta y dinámica, siempre en función de las características de los datos y no como una camisa de fuerza, como recomiendan Taylor y Bodgan: “la regla cardinal de la codificación en el análisis cualitativo consiste en *hacer que los códigos se ajusten a los datos y no a la inversa*” (1987: 168). Además de la organización y clasificación de los materiales el aporte más importante de este sistema de codificación fue que permitió tender puentes entre la teoría y los datos empíricos.

Tabla 4

Sistema de codificación

Categorías analíticas					
Categoría	Código	Categoría	Código	Categoría	Código
Administración (Acciones e instituciones asistenciales, política y programas sociales, acciones focalizadas destinadas a eliminar o atenuar la pobreza)	Ad	Representación (Discursos que justifican o rechazan la responsabilidad estatal con los pobres y las representaciones sociales sobre la pobreza y los pobres)	Repe	Producción (política fiscal, política económica y sus efectos)	Repo
Categorías temporales					
Periodo			Código		
1900-1910			Por		
1917-1943			Rev		
1960-1988			Des		
Categorías empíricas					
		Categoría	Código		
Por tipo de paradigma		Asistencia/Beneficencia pública	Be		
		Derecho/Ciudadanía social	De		
		Protección social	Prot		
Por sujeto social		Código			
		Campesinos			
		Obreros			
		Pobres			
		Mujeres			
		Indígenas			
Por adjetivación del sujeto pobre		Código			
		Pobre verdadero			
		Pobre falso			
		Pobre menesteroso			
		Pobre criminal			
		Pobre vulnerable			
Por tipo de función estatal		Código			
		Política social			
		Beneficencia			
		Asistencia			
		Consumo			
		Comercio			
		Campo (crédito, cooperativas, seguros, fomento agropecuario, riego)			
		Reparto agrario			
		Colonización			

Educación
Higiene
Migración
Obra pública
Salud
Ciudad
Desarrollo (social, rural)
Alimentación
Trabajo (derechos laborales, salarios, políticas de pleno empleo y desempleo)
Vivienda
Seguridad social
Política Económica y fiscal
Deuda
Comercio exterior
Precios
Estímulos (fiscales)
Impuestos
Proteccionismo (económico)
Intervencionismo (formación de empresas estatales)
PIB
Inflación
Inversión
Producción
Industria (fomento. Incluye minería y petróleo)
Crédito

Fuente: elaboración propia.

Por último, cabe señalar que en el caso de los documentos más extensos, como los informes presidenciales, se utilizó el *software* de análisis cualitativo Atlas.ti con la finalidad de ordenar la revisión y facilitar su comparación. En el trabajo dentro del programa se utilizó el mismo sistema de codificación y una vez terminada la lectura de los documentos se extrajeron informes que permitieron agrupar en un solo archivo todas las acciones y discursos pertenecientes a una misma categoría, lo que ayudó de forma significativa a observar los cambios y continuidades entre diferentes gobiernos y periodos históricos. Sin embargo, la diversidad de textos con los que se trabajaron, muchos de ellos con un grado de deterioro que dificultaba su lectura mediante el programa, hicieron que no todo el análisis se hiciera con esta herramienta.

Fuentes consultadas

Sin ser este un estudio historiográfico, la naturaleza de la investigación y su temporalidad determinaron que las fuentes principales fueran documentos históricos, tanto primarios como

secundarios. Además, la realización de esta investigación en el contexto de la pandemia por COVID-19 obligó a buscar fuentes más allá de los archivos físicos, con lo que se reafirmó el enorme valor de los medios electrónicos para la investigación documental, así como el gran aporte de los archivos que digitalizan los documentos que resguardan.

Por diversos motivos el Diario Oficial de la Federación (DOF) fue la fuente central de la tesis⁷. En primer lugar, porque a diferencia de otros documentos que fueron consultados, este es el único que abarcaba el largo periodo que aquí se analiza. Con diferentes nombres⁸ el DOF se emitió de forma periódica por lo que se pudo comparar sus contenidos en los diferentes momentos de análisis. Su publicación prácticamente ininterrumpida facilitó además tener un registro de todas las acciones relevantes realizadas por el gobierno federal en materia de servicios sociales. En segundo lugar, las características del DOF permitieron revisar tanto los discursos como las acciones llevadas a cabo por el poder ejecutivo federal. Aunque el DOF se centra en dar cuenta de las acciones del aparato estatal de manera impersonal, en ocasiones aparecían editoriales sobre temáticas diversas, algunas sobre cuestiones de salud durante el Porfiriato o sobre la cuestión agraria y obrera en la Posrevolución. Además que el contenido de estas notas era de gran riqueza analítica, el carácter esporádico de dichos editoriales permitió comprender qué problemas o temas eran considerados relevantes para los gobiernos en turno. En tercer lugar, la posibilidad de consultar todos los números del DOF del periodo de estudio de forma electrónica —de 1900 a 1920 en la Hemeroteca Nacional Digital de México y a partir de 1920 en el portal de internet del Diario Oficial de la Federación— fue fundamental en los primeros dos años de la investigación, cuando las medidas de confinamiento implementadas para hacer frente a la pandemia limitaron la consulta en archivos físicos.

En total se revisaron todos los números del DOF publicados en los tres periodos de análisis —de 1900 a 1910, de 1917 a 1943 y de 1960 a 1988— es decir, más de 23 mil números. Para ello se realizó primero una lectura del índice de cada número para elegir los contenidos que tuvieran relación con la función social del Estado en general y su relación con los pobres en particular, y la política económica. Esos contenidos fueron organizados en una matriz compuesta

⁷ Un agradecimiento a la Doctora Mercedes González de la Rocha por la recomendación hecha en una etapa inicial de esta investigación, de consultar el Diario Oficial de la Federación, que resultó ser una fuente de gran valor.

⁸ Durante el Porfiriato la publicación oficial del Estado mexicano recibió el nombre de Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos; en 1916 y 1917, en medio de los conflictos entre facciones en el marco de la Revolución mexicana y con Venustiano Carranza como responsable del Poder Ejecutivo se le denominó Diario Oficial: Órgano Del Gobierno Provisional de La República Mexicana; una vez establecido el gobierno constitucional pasó a llamarse Diario Oficial. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

por seis columnas con la finalidad de rastrear todas las acciones estatales en materia de política económica y bienestar social, e identificar los fragmentos que por su representatividad y riqueza serían objeto de un análisis a profundidad (Tabla 5). La revisión de todos los números del DOF publicados en 64 años hace de esta investigación la recuperación sistemática más extensa de esta fuente que se ha realizado hasta el momento.

Tabla 5

Matriz de recolección y clasificación de información del Diario Oficial de la Federación (ejemplo)

Código	Liga	Fecha	Título	Extracto	Memo
REPO- proteccionis mo- Comercio exterior	https:// dof.gob. mx/inde x_111.p hp?year =1962& month= 01&day =31#gsc .tab=0	31-12- 1962	ACUERDO que dispone que la importación de hule o caucho artificial crudo, sintético y hule regenerado, queda sujeta a previo permiso de la Secretaría de Industria y Comercio	Pág. 7 Artículo Único. - Se adicionan a la lista de efectos sujetos a previo permiso de importación de la Secretaría de Industria y Comercio, las siguientes mercancías comprendidas en la Tarifa del Impuesto General de Importación, incluyendo dicha restricción las zonas y perímetros libres del país.	1. Ejemplo de proteccionismo económico por parte del Estado mexicano. Se implementaron otras medidas en: 26-07-1962. Respecto de la instalación de nuevas plantas de henequén; 30-11-1962. Sobre la importación de llantas de hule neumáticas; 10-09-1963. Sobre la importación de molinos de viento. 2. En su mayoría, estas medidas se centraban en productos y actividades fundamentales para la industria, que en este periodo tuvo un crecimiento mayor al que presentaron otros sectores de la economía.

Fuente: Elaboración propia.

Otros medios electrónicos también permitieron acceder a documentos relevantes, en particular la Hemeroteca Nacional Digital de México (HNDM), el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Archivo Magón. En el primero, además de encontrar los números del DOF de la primera década del siglo XX, se consultó prensa, seleccionándose aquellas publicaciones que fueran afines al gobierno en turno para

complementar discursos producidos desde la élite política en torno a los pobres y la acción social del Estado. En el segundo se encontraron documentos estadísticos que fueron de suma utilidad para conocer los efectos y los alcances de la política social y económica de los diferentes momentos históricos (boletines, compilaciones, encuestas, censos). Por su parte, el Archivo Magón fue un recurso de suma utilidad por reunir documentos desarrollados por los hermanos Magón y los números del periódico *Regeneración*. Cabe señalar además el portal del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) que reúne tanto estudios en torno a la Revolución mexicana, como documentos primarios, resaltando por su relevancia para este trabajo los diarios de debates del Congreso Constituyente.

Una vez que las medidas de confinamiento por la pandemia de COVID-19 lo permitieron, se consultó de forma presencial el Fondo de Beneficencia Pública del Archivo Histórico de la Secretaría de Salud “Rómulo Velasco”, en particular los documentos producidos por la Dirección General de Beneficencia Pública del Distrito Federal. En el mismo edificio de la calle Donceles de la Ciudad de México se ubica la Biblioteca Histórica de la Secretaría de Salud, que también fue de utilidad para la revisión de publicaciones del Porfiriato y la Posrevolución. De forma complementaria se consultó el acervo histórico de la Biblioteca Pública del Estado de Jalisco: la Biblioteca Álvarez del Castillo posee publicaciones de las décadas de 1920 y 1930 que enriquecieron la investigación, como informes de las secretarías de Gobernación y Asistencia Pública.

En síntesis, los documentos primarios revisados fueron los siguientes:

- Diario Oficial de la Federación
- Informes presidenciales
- Planes sexenales y Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
- Diarios de Debates del Congreso constituyente
- Programas de gobierno
- Discursos políticos
- Obras escritas por funcionarios de los diferentes gobiernos federales
- Memorias e informes de dependencias de la administración pública federal
- Censos, encuestas y compendios estadísticos
- Prensa

La consulta de obras secundarias tuvo gran valor para la investigación, particularmente dos conjuntos de trabajos. Los primeros a la vez que complementaba la información obtenida en los documentos primarios, aportaba claridad sobre los procesos históricos en los que se enmarca el problema de estudio. Entre estos destacan las obras de Javier Garciadiego, Alan Knight, Jean Meyer, François Xavier-Guerra, John Womak y Arnaldo Córdova, que fueron fundamentales para profundizar en la construcción del Estado social mexicano y las brechas entre las promesas y lo que finalmente se puso en marcha.

El segundo grupo de obras secundarias estuvo compuesto por estudios historiográficos enfocados en las clases bajas y sus relaciones con el poder estatal. Resalta la obra imprescindible *La pobreza en México* de Moisés González Navarro, así como las investigaciones realizadas por Silvia Arrom, Romana Falcón y Dolores Lorenzo Río en torno a los pobres del siglo XIX y XX; cabe destacar el trabajo de América Molina del Villar *Sobrevivencia, salud y pobreza infantil en la Ciudad de México, 1914-1920*, que si bien fue publicado cuando la redacción de esta tesis había concluido, fue de utilidad para contrastar resultados sobre la administración de la pobreza en los años de la Revolución mexicana, y abonó datos que robustecieron el análisis. El valor de estas obras para la presente investigación se encuentra en los datos que aportan, así como las problematizaciones que plantean en torno a los pobres, su lugar en el devenir histórico y sus relaciones con el Estado y el resto de la sociedad. Pero principalmente en la recuperación que hacen de las acciones y testimonios de un sector de la población que la historia predominante, la de los grandes acontecimientos y los poderosos, ha mantenido en las sombras.

Tabla 6

Matriz de consistencia

La Construcción Del Estado Social Mexicano: La Transformación De Las Ideas Y Prácticas Estatales En Torno A La Pobreza, Del Porfiriato A Liberalización Económica				
Problema	Objetivos	Hipótesis	Recortes	Conceptos ordenados
<p>Principal ¿Cuál fue el proceso por el que el Estado mexicano asumió las funciones sociales que tiene hasta la actualidad, entre ellas la atención de los pobres?</p>	<p>Principal Analizar el proceso por el que el Estado mexicano absorbió e institucionalizó servicios sociales que habían sido atribución de otras esferas, como la comunidad, la familia, la Iglesia o el mercado, principalmente la atención de los pobres.</p>	<p>Principal En el proceso de consolidación del Estado mexicano la secularización y centralización del poder y su incidencia en todos los ámbitos de la vida social fueron medidas indispensables, lo que requirió que el Estado absorbiera atribuciones que tradicionalmente habían desempeñado otras instituciones (entre ellas la beneficencia).</p>	<p>Espacial La administración pública federal en México</p>	<p>-Estado -Pobreza -Estado social</p>
<p>Secundarios a) ¿Cuáles fueron las características del sistema de bienestar mexicano en los diferentes periodos de análisis? b) ¿Qué relación estableció el Estado social mexicano con los pobres durante el siglo XX? c) ¿Qué relación existió entre ideas y prácticas en torno a la pobreza en México y</p>	<p>Secundarios a) Describir las funciones sociales que integraron el sistema de bienestar mexicano en los periodos de análisis, su fundamentación, su operación, sus alcances, límites. b) Conocer la relación que tuvieron los pobres con el aparato estatal en los diferentes periodos de análisis c) Comprender la forma en que las representaciones predominantes sobre los pobres y la pobreza como problema público se materializaron en acciones</p>	<p>Secundarias a) A las funciones originales del Estado social mexicano (educación, salud y beneficencia) se fueron añadiendo otras derivadas de la reconfiguración del Estado nación, de arreglos entre esta institución con diferentes actores sociales, de presiones de grupos y los paradigmas predominantes. b) La relación entre el Estado social mexicano y los pobres fue diversa y cambiante en función de la valorización que se hiciera del pobre y la explicación de las causas de la pobreza. c) Las políticas sociales en general y las acciones estatales enfocadas en los pobres en particular requirieron para su surgimiento y permanencia cumplir a la vez una función material, es decir, atender un problema público, y una función</p>	<p>Temporal -Porfiriato tardío: 1900-1910 -Posrevolución: 1917-1943 -Auge y fin del Desarrollo estabilizador: 1960-1988</p>	

cómo fue transformándose a lo largo del siglo XX?	estatales, en una articulación que presentó a rupturas y continuidades a lo largo del siglo XX.	simbólica, la definición del problema, su valorización y la construcción de representaciones que legitimaran y justificaran la intervención estatal.		
Categorías teóricas	Categorías analíticas	Observables	Método	Fuentes
-Sistema de bienestar (Dimensión material) -Representaciones sociales (Dimensión simbólica)	-Administración de la pobreza -Representación de la pobreza -Producción de la pobreza	-Sistema de bienestar -Representaciones -Política económica	Recolección Investigación documental Análisis -Análisis descriptivo de datos estadísticos -Análisis crítico del discurso	-Diario Oficial de la Federación -Informes presidenciales -Planes sexenales y Planes Nacionales de Desarrollo -Diarios de Debates -Programas de gobierno -Discursos políticos -Obras escritas por funcionarios de los diferentes gobiernos federales -Memorias e informes de dependencias de la administración pública federal -Censos, encuestas y compendios estadísticos -Prensa

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 2. ESTADO SOCIAL Y POBREZA EN EL PORFIRIATO (1900-1910)

El presente capítulo analiza el Estado social porfirista durante el periodo 1900-1910 que tuvo tanto años de bonanza como de profundas crisis económicas, políticas y sociales que desembocaron en el estallido de la Revolución mexicana. El propósito de iniciar el estudio sobre esta institución en el Porfiriato y no centrarlo en su periodo de auge (la mitad del siglo XX) es mostrar que el Estado social mexicano es resultado de procesos de larga duración en los que hubo más continuidades de las que se reconocen.

A partir de una perspectiva relacional e histórica del Estado, que contrasta las ideas y las prácticas de dicha institución, se comprende cómo el imperio de la razón como imaginario predominante a inicios del siglo XX, aunado a la amplia aceptación del positivismo y el evolucionismo social entre los actores estatales del México porfirista, que utilizaron para justificar la desigualdad existente, influyeron en la formación de instituciones sociales que desde su perspectiva, contribuirían a la modernización de la nación y la formación de una ciudadanía con valores morales y cívicos. Estas ideas se enfrentaron en la práctica con el pragmatismo del líder, Porfirio Díaz, la permanencia de la moralidad cristiana y la participación de la Iglesia católica y de los gobiernos locales en la administración de las funciones sociales.

Se observa que el Estado social en el Porfiriato fue limitado, excluyente y desigual al favorecer únicamente a las clases altas, mestizas y urbanas. Sin embargo, se sostiene que entre las ideas de algunos de los actores políticos ya se encontraban premisas del Estado social que se institucionalizaron en el periodo posrevolucionario, contrario a las posturas que consideran que la ruptura de la Revolución mexicana con el régimen de Porfirio Díaz fue absoluta.

El capítulo muestra además que la relación del Estado social porfirista con los pobres se centró en una población acotada racial y geográficamente y estuvo basada en una lógica de verdadera y falsa pobreza en función de sus características individuales, y en representaciones heterogéneas y contradictorias que combinaban valores provenientes del cristianismo, del darwinismo social y del liberalismo económico, siendo muchas de ellas sumamente estables a través del tiempo, como se verá a lo largo de la tesis.

El apartado 2.1 describe los cambios en la conformación de la élite porfirista a lo largo de los más de treinta años que Porfirio Díaz estuvo en el poder, poniendo énfasis en los Científicos, grupo predominante en la década que aquí se analiza. En el apartado 2.2 se revisan

dos corrientes de pensamiento predominantes a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, el positivismo y el darwinismo social, sus principales planteamientos y su recuperación por parte de los grupos en el poder en América Latina y en concreto por el grupo de los Científicos en México, para justificar el orden desigual existente e impulsar un proyecto de nación basado en el progreso. En el inciso 2.3 se revisa el imaginario de nación de los Científicos a partir de los discursos de dos de sus miembros: Justo Sierra y Francisco Bulnes. En dichas narrativas destaca la personalización del poder en la figura de Porfirio Díaz, la recuperación de la historia desde una perspectiva científica y la centralidad de los valores de orden, paz y progreso. A su vez, recupera las principales representaciones de este grupo sobre los pobres y su papel dentro del proyecto nacional imaginado por la élite porfirista. El apartado 2.4 plantea que las principales acciones sociales implementadas por el régimen de Porfirio Díaz, la educación, la salud y la beneficencia, tuvieron un alcance limitado y desigual, en concordancia con las ideas imperantes dentro del grupo de los Científicos. Por último, el inciso 2.5 discute el impacto de la política económica del Porfiriato y las desigualdades del sistema de bienestar en las condiciones de vida de la población y en la caída del régimen.

2.1 La Conformación De La Élite Estatal Porfirista: Del Poder De Los Liberales Al Predominio de los Científicos

En 1876 el militar oaxaqueño Porfirio Díaz asumió la presidencia de México luego de años de disputas que iniciaron con la reelección de Benito Juárez tras su triunfo en los comicios de 1867 y los de 1871 sobre Díaz y el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sebastián Lerdo de Tejada. Cuando Tejada buscó la reelección al terminar su periodo como presidente interino debido al fallecimiento de Juárez, Porfirio Díaz se levantó en armas. Luego de vencer a las tropas lerdistas en la Revolución de Tuxtepec, Díaz pactó con el presidente de la Suprema Corte José María Iglesias, que también disputaba el poder, y alcanzó la presidencia, nombramiento que fue ratificado por las elecciones extraordinarias de 1877 en las que resultó vencedor (González, 2000: 652-656). Díaz se mantuvo en el poder desde 1876 hasta 1911, con una interrupción de 1880 a 1884 cuando fue presidente Manuel González, hombre de su confianza. En esos treinta y un años México atravesó un proceso de pacificación sostenida en la amenaza y uso de la fuerza, y de modernización económica basada principalmente en la inversión extranjera, que no se tradujo en el bienestar generalizado de la población.

Durante el largo régimen de Porfirio Díaz la élite estatal fue transformándose tanto generacional como ideológicamente. Su primer gabinete estuvo conformado en su mayoría por

militares como él, inexpertos en temas de gobierno, aunque algunos ya contaban con la experiencia de haber participado en administraciones anteriores como Manuel Romero Rubio, Ignacio L. Vallarta, Protasio Tagle, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Pedro Ogazón y Justo Benítez.

A finales del siglo XIX y principios del XX la élite estatal se transformó para quedar integrada principalmente por civiles provenientes de familias acomodadas e ideas progresistas que cuestionaban los principios liberales que defendieron con la pluma o con las armas los políticos que acompañaron a Díaz en su ascenso al poder. Xavier-Guerra a partir de una minuciosa revisión de los actores de la época, sostiene que la clase política porfirista atravesó tres grandes transformaciones. Una fue generacional. Como se mencionó, el primer grupo en el poder se integró por hombres que combatieron junto al presidente en las Guerras de Reforma, en la Guerra de los Tres Años y en la Intervención Estadounidense, como Bernardo Reyes e Ignacio Vallarta (1991a: 60). Estos militares ocuparon posiciones en los tres niveles de gobierno.

La segunda generación, continúa Guerra, estuvo integrada en su mayoría por cuadros civiles: Ramón Corral, José Yves Limantour, Rosendo Pineda, Emilio Rabasa, José López Portillo, Rafael Reyes Espíndola, entre otros. Fue además una generación de futuros revolucionarios, como Venustiano Carranza (1991a: 61). Por último, el grupo más joven, que nació durante el Porfiriato, lo conformaron los hijos y discípulos de personajes cercanos a Díaz que se sumaron a su gobierno en sus últimos años: Diego Redo, Manuel Garza Aldape, Francisco de Olaguibel, Querido Moheno, Jorge Vera Estañol y José María Lozano (1991a: 61).

Una segunda transformación en la clase política de la época se dio en los perfiles de los actores políticos: mientras que durante el ascenso de Díaz al poder la mayoría de los políticos eran militares, durante su consolidación y últimos años predominaron los cuadros civiles, entre los que sobresalieron los Científicos. A diferencia del grupo civil que predominó en los últimos años del régimen, y que en su mayoría nació en una clase acomodada, el primer grupo, de acuerdo con Guerra, tuvo orígenes modestos y fue su trayectoria militar la que le permitió enriquecerse, lo cual no sorprende puesto que las armas eran una de las vías de ascenso social más importantes en la época: muchos de ellos hicieron su fortuna durante su participación en el gobierno de Díaz y terminaron convertidos en grandes hacendados. La diferencia entre perfiles también se manifestó en los puestos ocupados: mientras que los militares se desempeñaron como gobernadores y jefes de zona militar, los civiles se posicionaron en el gobierno federal y la Cámara de Diputados (Xavier-Guerra, 1991a: 64-69).

Por último, la tercera transformación fue de corte ideológico. Debido a sus diferentes posturas, los políticos e intelectuales que integraban la élite del Porfiriato se dividieron en dos corrientes, los liberales clásicos, que eran además los miembros más antiguos del gobierno, y los liberales positivistas. Sin embargo, por su pertenencia a una clase acomodada mantuvieron posturas conservadoras que los unieron, por lo que las rupturas de los Científicos con los liberales no fueron absolutas (Garcíadiego, 2015a: 55-60). Se puede citar el caso de tres pensadores de la época que, si bien tenían diferencias ideológicas, compartían tanto su base ideológica liberal y su perfil burgués: Ignacio Ramírez era jacobino, Justo Sierra, además de Científico era conservador, y López Portillo y Rojas era católico (González Navarro, 1985: 79).

Las transformaciones a lo largo del régimen de Porfirio Díaz también se dieron respecto de los objetivos perseguidos y las políticas implementadas. En este sentido el Porfiriato se divide en tres periodos. De acuerdo con Garcíadiego en el primero la intención de Díaz era pacificar el país luego de décadas de conflictos armados que ponían en riesgo la estabilidad de su gobierno. De ahí que se rodeara de personas de confianza y que apoyara la instauración de gobernadores afines a su figura y su proyecto político en los diversos estados de la república. También utilizó la represión para contener a sus enemigos a la vez que mantuvo una postura tolerante con la Iglesia, institución con la que el Estado mexicano había disputado largamente en el pasado (2010: XI-XII).

En la segunda etapa, que va de 1890 a principios del siglo XX, continúa este autor, el régimen de Díaz “se distinguió por el perfeccionamiento del control político y por el notable crecimiento económico alcanzado” (2010: XII), esto mediante el saneamiento de las finanzas públicas, la modernización de los marcos jurídicos comercial y mineral, la inversión en infraestructura y la inversión privada. El crecimiento económico, sostiene, “se basó en una auténtica despolitización de los habitantes del país. Fueron años definidos, ilustrativamente, con el lema de 'poca política y mucha administración’” (Garcíadiego, 2010: XIII). A partir de 1904 el gobierno de Porfirio Díaz entró en una tercera etapa caracterizada por las profundas crisis que atravesó: el crecimiento económico se vio afectado por la crisis económica global y las condiciones climáticas que afectaron los cultivos del país; la crisis política provocada por los conflictos al interior de la élite y el envejecimiento de Díaz (Garcíadiego, 2010: XIV) y la crisis ideológica debido a que las profundas contradicciones en las que se sustentaba el régimen eran cada vez más visibles.

En la última década del régimen el grupo más cohesionado y visible dentro de la élite porfirista fueron los positivistas a quienes se les conoció como los Científicos⁹. Algunos de sus miembros más prominentes fueron Ezequiel Chávez, Porfirio Parra, José María Gamboa, Roberto Núñez, Rosendo Pineda, Manuel Calero, Federico Gamboa, Joaquín Casasús, Miguel S. Macedo, Justo Sierra o José Yves Limantour, Francisco Bulnes y Emilio Rabasa (González Navarro, 2010: 379; 1985: 82). La mayoría ocupó importantes puestos civiles en el gobierno porfirista (ministerios, diputaciones o senadurías) y los que no, destacaron en espacios estratégicos de la difusión de las ideas de la época en los que se vieron beneficiados por su apoyo al régimen. Dentro de este último subgrupo se encuentran Rafael Reyes Spíndola, director del periódico *El Imparcial*, Porfirio Parra, médico fundador de las revistas *El método* y *El positivismo*, Pablo Macedo, abogado que participó en la fundación del Banco Nacional de México, Ezequiel Chávez, rector de la Universidad Nacional de México y director de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Escuela Nacional de Altos Estudios —espacios de formación de los Científicos—, y los escritores Salvador Díaz Mirón, Federico Gamboa y José López Portillo y Rojas (Garcíadiego, 2015a: 60).

Aunque no se puede atribuir una unidad ideológica ni una agenda en común al grupo de los Científicos, entre ellos predominaron las ideas propias del positivismo y algunos defendieron los planteamientos del darwinismo social, en los que sustentaron sus proyectos de nación y sus soluciones a los problemas sociales de la época.

2.2 El Positivismo Y El Darwinismo Social En México Y América Latina: Fuentes Y Aplicación

Dos revoluciones del mundo occidental en especial impactaron en la forma de pensar las relaciones sociales en el siglo XX, como sostiene Kalifa: la Revolución francesa y la Revolución industrial (2018: 89). La primera, de 1789 a 1799, alteró las relaciones jerárquicas sobre las que se sostenía la sociedad desigual de la Francia del siglo XVIII y tuvo una influencia indiscutible en el mundo, como en los movimientos independentistas en América, incluido México; la

⁹ El nombre de Científicos, de acuerdo con Lomnitz, surge en el marco de las protestas originadas por la tercera reelección consecutiva de Díaz. Este encomendó a “un grupo de talentosos jóvenes liberales, encabezados por Justo Sierra” lanzar su candidatura presidencial. Sierra desarrolló un manifiesto donde “expresaba la satisfacción de la patria con el progreso porfirista, pero también expresaba su esperanza en el porvenir; sus declaraciones se centraban sobre todo en la educación y el desarrollo económico y, asimismo, en una detallada preocupación por la reforma administrativa” (2010: 15). Fue a partir de ese manifiesto, continúa Lomnitz, que la opinión pública los nombró Científicos, debido a “su pretensión de establecer un fundamento científico para la administración de las políticas públicas” (Lomnitz, 2010: “El origen del epíteto” párr. 1-4).

segunda, modificó de forma permanente “los marcos del trabajo industrial” que tuvieron como consecuencia “la aparición de formas inéditas de patologías urbanas” (2018: 89).

La ruptura del orden conocido que estos acontecimientos trajeron provocó a su vez que el campo del conocimiento atravesara su propia transformación. Señala Hobsbawm que las leyes de la naturaleza como explicación de los fenómenos físicos, biológicos y sociales tomaron la centralidad que antes tuvieron las leyes religiosas y sobrenaturales (2009: 253). En el plano de las explicaciones del mundo social, destacaron por su gran influencia dos teorías que surgieron en esa época de agitación intelectual: el positivismo de Auguste Comte (1798-1857) y el darwinismo social propuesto por Herbert Spencer (1820-1903) a partir de los planteamientos de Charles Darwin.

Entre 1830 y 1842 el filósofo francés Auguste Comte desarrolló su obra más relevante *Curso de filosofía positiva* en la que plasmó las ideas centrales del positivismo, doctrina definida por el propio autor como “el estudio de las generalidades de las diversas ciencias, interrogándolas como sumisas a un método único y comprensivas de las diferentes partes de un plan general de investigaciones” (2006: 37). El positivismo se propuso sistematizar el conocimiento verdadero, es decir, aquel que era susceptible de percibirse por los sentidos y someterse a un proceso de verificación.

La propuesta de Comte era marcadamente evolucionista, como lo prueba la ley de los tres estados que desarrolla en su *Curso de filosofía positiva*. Dicha ley sostiene que el conocimiento pasa por tres estados teóricos, desde el teleológico, pasando por el metafísico para llegar al culmen del pensamiento, el estado científico: “el primero es el punto de partida necesario de la inteligencia humana: el tercero su estado fijo y definitivo; el segundo está destinado únicamente a servir de transición”¹⁰ (Comte, 2006: 38).

Esa perspectiva evolucionista del conocimiento se aplicaba también a la historia de la humanidad. Comte entendía la historia como una serie de estadios de menor a mayor progreso, y coincidía esta última etapa con el desarrollo de la filosofía positiva, la única capaz de comprender las leyes naturales que rigen el progreso social:

¹⁰ Una de las premisas básicas del conocimiento científico según el positivismo es la especialización y jerarquización de las disciplinas, según el “grado de simplicidad” y el grado de generalidad” (Comte, 2006: 47), de ahí que Comte propusiera la siguiente clasificación de las ciencias: matemática, astronomía, física, química, fisiología y física social o sociología, la más compleja de todas. Dicha clasificación tuvo una influencia importante en la organización de la educación y en los planes de estudio de países como México en las primeras décadas del siglo XX.

Sólo a la filosofía positiva, convenientemente completada por el estudio de los fenómenos políticos, corresponde acabar lo que solo ella comenzó, representando en el orden político, igual que en el científico, la serie íntegra de las transformaciones anteriores de la humanidad, como evolución necesaria y continua de un desarrollo inevitable y espontáneo cuya dirección final y marcha general están determinadas por leyes plenamente naturales (Comte, 2006: 67).

La evolución social explicada con leyes naturales fue uno de los aspectos concordantes entre el positivismo y el darwinismo social, planteado por el pensador inglés Herbert Spencer y que tuvo una gran popularidad a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, en una época en la que los hallazgos del naturalista inglés Charles Darwin, planteados por en su obra *El origen de las especies* (1859), causaron un gran revuelo. Spencer, influido por dichas ideas, aplicó las leyes de la evolución a diversos campos, como la biología, la psicología y la sociología.

En la obra *Principles of Biology* (1864) Spencer explica la evolución de todas las especies como el producto de cambios “simultáneos” y “sucesivos” en los organismos, para adaptarse a las transformaciones del medio ambiente —de clima, de ocupación, de alimentos— hasta llegar lentamente a un equilibrio (1864: 81). El autor desarrolló esta premisa a lo largo de la obra con ejemplos de los procesos seguidos por plantas y animales, en una forma de justificación de la veracidad de su propuesta. Luego, utilizó dichas leyes naturales para explicar la evolución social, afirmando que dentro de la humanidad existen diferencias evolutivas (tanto entre distintos momentos históricos como entre razas) que hacen más aptas a unas que a otras para sobrevivir.

A partir de esos planteamientos Spencer sostuvo que las “familias” y “razas” que tuvieran excesivas dificultades para sobrevivir y que no estimularan el desarrollo de las capacidades humanas, se extinguirían y serían reemplazadas por aquellas que sí lograran adaptarse. Este proceso, sostiene el autor, garantiza un progreso constante hacia mejores habilidades, inteligencia y “una vida más completa” (1881: 500).

Si bien existen similitudes entre la propuesta de Comte y la de Spencer —aunque este último negó constantemente la influencia del positivista en su obra (Eisen, 1967)—, como el planteamiento del progreso social del primero y el de evolución en el segundo, así como el desarrollo progresivo del conocimiento¹¹, había diferencias entre ambos que permiten comprender que su influencia posterior tuviera resultados tan diversos. Por ejemplo, la existencia de leyes universales en la teoría de Spencer era contraria a la afirmación de Comte de que la

¹¹ Similar a la lógica de Comte en la ley de los tres estados, Spencer consideraba que toda forma de conocimiento pasado era propia de un intelecto subdesarrollado que requería ser revisado por las nuevas teorías para alcanzar un progreso en la inteligencia (1864: 333).

ciencia no debía buscar explicaciones universales a los fenómenos: “considero estos intentos de explicación universal de todos los hechos mediante una ley única como de sobre quiméricos.... Creo que los recursos del espíritu humano son demasiado débiles y el universo demasiado complicado para lograr semejante perfección científica” (2006: 44).

Hobsbawm, a propósito de las transformaciones de la ciencia, sostiene que en el caso de la física el descubrimiento de nuevos hechos no llevó a que “los físicos reconsideraran sus paradigmas” (2009: 258). Lo mismo puede sostenerse del positivismo y el darwinismo social puesto que sus postulados, a pesar de considerarse transformadores respecto de formas de conocimiento previas, mantenían ideas conservadoras sobre el orden desigual existente.

Contrario al supuesto carácter objetivo del método científico que defendían ambos autores, sus planteamientos eran profundamente ideológicos. Como afirma Hobsbawm la relación entre biología e ideología se observa en el racismo que generó que se pasara “de la sociedad a la naturaleza la responsabilidad de las evidentes desigualdades humanas. Los pobres eran pobres porque habían nacido inferiores” (2009: 261). La relación entre biología e ideología se observa además, continúa el historiador, en el auge que tuvo la eugenesia, “programa para aplicar al género humano las técnicas de reproducción selectiva familiares en la agricultura y la ganadería” (2009: 261) con el fin de mejorar la especie.

Es evidente la relevancia de la noción de progreso en el pensamiento de ese momento histórico, tanto si se pensaba que era lineal, como los autores revisados, como si se pensaba (era el caso de Marx) que era un proceso “discontinuo y contradictorio” (Hobsbawm, 2010: 262). El avance del capitalismo había provocado la valoración en exceso del progreso social por parte de una burguesía optimista con su futuro ante la estabilidad alcanzada luego de décadas convulsas. Hobsbawm pinta esta escena con detalle:

Se consideraba que una economía de tal fundamento, y por lo mismo descansando de modo natural en las sólidas bases de una burguesía compuesta de aquellos a quienes la energía, el mérito y la inteligencia habían aupado y mantenido en su actual posición, no sólo crearía un mundo de abundancia convenientemente distribuida, sino de ilustración, razonamiento y oportunidad humana siempre crecientes, un progreso de las ciencias y las artes, en resumen: un mundo de continuo y acelerado avance material y moral (2010: 13).

Dicha confianza en el progreso social y la necesidad de explicarlo a través de nuevos métodos se articuló con el temor que tenían las élites a las clases populares y a las revueltas una vez que se hicieron del poder después de décadas de conflictos violentos. De manera que tanto

el positivismo como el evolucionismo les proporcionaron a estos grupos además de una forma de explicación de la realidad social, las bases ideológicas para justificar su dominio.

2.2.1 Las Ideas de Comte y Spencer En América Latina

En América Latina los ecos de la Revolución Francesa y la Ilustración, además de la experiencia de la independencia de Estados Unidos se conjuntaron con influencias propias de la región para establecer un liberalismo distinto de su par europeo. En el caso mexicano por ejemplo fueron igualmente preponderantes el liberalismo francés (a diferencia de otros países latinoamericanos en los que tuvieron más aceptación las propuestas inglesa y norteamericana), las obras de Vasco de Quiroga y Fray Bartolomé de las Casas así como de los humanistas, juristas y teólogos del siglo XVI (Reyes Heróles, 1974: 3-4). Estas influencias, aunadas al creciente malestar de la población, desempeñaron un importante papel en el surgimiento de movimientos independentistas y la formación de los imaginarios necesarios para la construcción de los nuevos Estados, en cuya base se encontraban los principios de soberanía popular, división de poderes, libertades individuales, igualdad formal y secularización de la sociedad.

Además de la influencia de autores prominentes en la región, una diferencia importante entre el liberalismo en Europa y el liberalismo en México en particular y en América Latina en general, fue que en estos la experiencia liberal estuvo cargada de “empirismo político” debido a las circunstancias que enfrentaron los gobiernos liberales, como la presencia de grupos sociales que cuestionaron los privilegios de las élites (Funes, 2014: “Fin de la revolución” párr. 3) y que representaban una amenaza para la estabilidad de los nuevos regímenes.

Una muestra de la distancia entre los principios liberales y su implementación en los países latinoamericanos es el proceso de reconocimiento de la ciudadanía en la región. En México por ejemplo, a la figura del ciudadano individual le precedió la del vecino-ciudadano, a partir del establecimiento de la ciudadanía en la Constitución de Cádiz de 1812 y la imposibilidad del Estado de implementar “técnicas jurídicas de identificación”: “ninguna edad, ninguna renta, quizás un solar (*afincado*), seguramente tener familia, pero sí, por encima de cualquier otro requisito, gozar del respeto de la comunidad de pertenencia por tener un 'modo honesto de vivir’” (Annino, 2003: 401). Este hecho, nombrado desliz de la ciudadanía por Annino,

desembocó en el monopolio de las comunidades locales sobre la decisión de quiénes podían ser ciudadanos¹² (2003: 399).

Además, las profundas desigualdades que existían antes de los procesos independentistas, así como los estigmas y rechazo de las élites latinoamericanas a las clases bajas, limitaron la implementación del principio de igualdad, base de la ciudadanía. “La independencia no fue una mera transacción entre libertad e igualdad sino que al ignorar esta se limitó aquella”, afirma al respecto Pérez Sáinz (2014: 360). En México, por ejemplo, el reconocimiento de la ciudadanía de los indígenas debido a la figura de vecino-ciudadano, no se extendió a las mujeres y negros, mientras que en Brasil estos sectores podían votar pero no ser votados (Pérez Sáinz, 2014: 363).

De esta manera surgió una ciudadanía con adjetivos, limitada y segregadora. Pérez Sáinz sostiene que las diferencias de clase, género, etnia y raza existentes en la región y la postura de las élites políticas en torno a ellas generaron que el proceso de ciudadanía no se apegara a los principios liberales de universalidad e igualdad y que por el contrario se desarrollaran tres vías de ciudadanía: la blanqueada, en países con una fuerte migración y que tenía en su base principios racistas que justificaban la desigualdad de derechos; la escindida, en países donde la población indígena era numerosa y el mestizaje no se había extendido; en estos casos los grupos originarios fueron inferiorizados tanto cultural como jurídicamente; por último se encuentra la ciudadanía mestiza, propia de países como México, en los que la homologación de la sociedad en tanto ciudadanos se fusionó con el proceso de mestización (Pérez Sáinz, 2014: 364-383).

Si bien el liberalismo en América Latina no puede pensarse de forma homogénea, sí existieron elementos comunes en la mayoría de los países de la región: el mantenimiento de la desigualdad de clase, género, etnia y raza por parte de las élites, la centralización política y el mantenimiento del *statu quo* luego de décadas de violentos conflictos. Esto implicó “una revisión de los principios de libertad e igualdad, considerados excesivos y tendientes a la 'tiranía de las mayorías'. Moderación, apego a las realidades y prudencia, eran palabras frecuentes en el cielo de los legisladores” (Funes, 2014: “Fin de la revolución” párr. 8).

¹² Annino asegura que este fue un caso extraordinario, ya que a diferencia de otras experiencias latinoamericanas, la Constitución de Cádiz extendió la vecindad y la ciudadanía a los indígenas, no por influencia de los valores liberales, sino por la incapacidad del Estado de controlar el territorio. Este hecho, sostiene el autor, tuvo consecuencias importantes para el futuro de los gobiernos independientes. Para profundizar en este caso véase Annino, 2003.

No sorprende entonces que a finales del siglo XIX y principios del XX los planteamientos del positivismo y el evolucionismo social tuvieran tal aceptación entre las élites de la región, puesto que reforzaba las ideas ya existentes, al tiempo que el liberalismo iba en declive. En realidad, esta corriente estaba en crisis incluso en su lugar de origen, Europa, debido a la incapacidad de los liberales en el poder de mejorar las condiciones de vida de los obreros, problema que propició el avance de las ideas socialistas y una mayor intervención de los gobiernos en la economía de los países, contrario al principio de *laissez-faire* (Escalante Gonzalbo, 2015: 24). A diferencia de algunos principios liberales como la igualdad ante la ley o los derechos políticos, cuya implementación podía desembocar en una crisis para los grupos en el poder, las nociones de progreso y evolución que sostenían Comte y Spencer coincidían con los intereses de las élites latinoamericanas que habiendo alcanzado cierta estabilidad no querían perderla puesto que era requisito para la modernización constante y progresiva de sus naciones¹³.

El positivismo, en mayor medida que el darwinismo social, se convirtió en la ideología más extendida entre los Estados latinoamericanos, alcanzando “una homogeneidad y hegemonía jamás recuperadas desde entonces” (Terán, 1986: 1294). Uno de los proyectos políticos más relevantes en esta época, basados en los planteamientos positivistas fue el de la centralización del poder estatal, a partir de acciones administrativas, como la absorción por parte del gobierno nacional de funciones históricamente atribuidas a los gobiernos locales, y acciones simbólicas, por ejemplo el culto a la figura del gobernante. Tal fue el caso de Venezuela en donde se enaltecó la figura del dictador Antonio Guzmán Blanco, que se mantuvo en el poder durante casi dos décadas, como la persona capaz de guiar al país en su camino al progreso: mediante decreto se ordenó que al mandatario se le llamara “Ilustre Americano-Regenerador de Venezuela”. El título fue de utilización obligatoria en cualquier tipo de documento, ya fuera de uso oficial o no. Hasta al padre del mandatario se le denominó ‘Ilustre Prócer de la Independencia’” (Lange, 2014: 30). En México se dio un fenómeno similar en torno a la figura de Porfirio Díaz como se analizará más adelante, donde se asociaban los avances económicos a sus habilidades personales, al grado de que algunos intelectuales temieran que dicho desarrollo se frenara si él dejaba el gobierno.

¹³ La idea de la moderación fue sumamente apreciada entre las élites de los primeros años del siglo XX las cuales, provenientes de regímenes inestables, consideraban las grandes transformaciones peligrosas, como se puede constatar en las siguientes palabras de Carlos Octavio Bunge “todo, menos los cambios bruscos de sistemas, de instituciones, de gobiernos. El progreso lento por el esfuerzo continuo, y no los golpes de Estado y las corazonadas demagógicas. En una palabra, ¡la Evolución y no la Revolución!” (Citado en Funes, 2014: “De la revolución a la evolución” epígrafe).

Como con el liberalismo, las élites políticas latinoamericanas hicieron diferentes lecturas de los postulados positivistas a partir de las inquietudes de los grupos en el poder y las particularidades de los países:

Una prueba de esta versatilidad del positivismo la brinda el caso de su expansión en el Perú, donde Javier Prado y Ugarteche (1871-1921), Mariano Cornejo (1866-1942) y Manuel Vicente Villarán (1873-1958) usarán un idéntico bagaje filosófico para dar cuenta del trauma de la derrota en la guerra del Pacífico, pero con conclusiones divergentes, ya que mientras algunos se inclinan a lo que se llamará “la solución bovina” (la inmigración como aporte racial para eliminar al elemento indígena), otros operarán —en la línea de González Prada¹⁴ (1848-1918)— por la incorporación del indígena en los marcos de la nación (Schiera, 1988: 1295).

Además de las diferentes lecturas de dichas corrientes, en el caso mexicano las ideas positivistas y evolucionistas se conjugaron en la práctica con principios propios del liberalismo y del cristianismo, no obstante el declive del primero y el proceso secularizador que se desarrolló en el siglo XIX. Esto dio lugar a acciones que se alejaron de lo propuesto por Comte y Spencer, además de que provocaron diferencias ideológicas significativas al interior de la élite porfirista.

2.2.2 El Positivismo En México

La difusión del positivismo en México fue posible gracias al clima político y cultural de las últimas décadas del siglo XIX. Entre las condiciones que propiciaron la expansión de esta ideología según Raat se encuentra en primer lugar el auge del pensamiento científico, que estaba en un momento de expansión con la creación de organizaciones científicas y la circulación de publicaciones de divulgación de los últimos adelantos de la ciencia (1975: 12, 28). En segundo lugar, el autor considera el desorden político existente, debido a la desilusión de liberales con la “atomización del poder” y la “anarquía social” derivadas de los continuos conflictos dentro del seno de este grupo político (1975: 12).

El iniciador del positivismo en México fue Pedro Contreras Elizalde, que en Francia fue “discípulo de los doctores Robin y Segond, a su vez discípulos de Comte” (González Navarro, 2010: 311). Ahí Contreras presentó los postulados del positivismo a Gabino Barreda, máximo exponente de esta ideología en el territorio mexicano. “De regreso a México, mientras Contreras fue electo diputado al Congreso Constituyente de 1856-1857, Barreda se convirtió al positivismo, gracias a la lectura de las obras de Comte compradas en París” (González Navarro, 2010: 311-312).

¹⁴ Manuel González Prada (1844-1918), influyente pensador anarquista cuyas ideas sirvieron de inspiración a autores de gran relevancia en el pensamiento latinoamericano, como Carlos Mariátegui (Chang-Rodríguez, 2012).

Ya en México, el presidente Benito Juárez luego de escuchar el discurso¹⁵ que Gabino Barreda pronunció en Guanajuato en 1867 en el marco de las celebraciones por el aniversario de la Independencia, le encomendó ordenar la educación nacional. De esa encomienda derivaron ese mismo año la promulgación de la Ley Orgánica de Instrucción Pública (Raat, 1975: 15) y la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria, que se convirtió en la institución de educación superior más influyente en el Porfiriato, luego de que la Universidad de México fuera clausurada por considerarse un brazo de la Iglesia católica (Lomnitz, 2013: “Los antecedentes ideológicos” párr. 1).

La Escuela Nacional Preparatoria, que tuvo la influencia de los planteamientos de Comte tanto en sus estatutos como en su plan de estudios, se convirtió en la institución educativa más relevante para la difusión del positivismo en México, de donde surgieron algunos miembros del grupo de los Científicos. Su fundación permite aclarar dos aspectos sobre el positivismo en el país: en primer lugar la preocupación de esta corriente por la educación, que consideraba una herramienta fundamental para el mejoramiento económico, social y moral de la población; en segundo, las protestas de diversos grupos por la influencia de esta corriente en las políticas estatales. Una de esas voces provino de los clérigos conservadores que rechazaron el plan de estudios de la Escuela Nacional Preparatoria por ser crítico con el dogma católico y el tradicionalismo de la Iglesia (Raat, 1975: 7, 13); ese rechazo se mantuvo incluso en los años de mayor influencia del positivismo. Luego de las intensas discusiones entre Barreda, sus defensores y sus críticos, dicha institución educativa terminó siendo menos positivista de lo propuesto por el seguidor de Comte.

A finales del siglo XIX, ya en el régimen de Porfirio Díaz, el positivismo adquirió mayor centralidad debido a la ampliación de la influencia de los científicos en la élite política aunque, cabe resaltar, no adquirió nunca el estatus de ideología oficial (Raat, 1975: 7), ni siquiera era la única ideología dominante en el aparato estatal porfirista, debido a la diversa composición de la burocracia en los más de treinta años de gobierno del general Díaz y al pragmatismo característico del caudillo. Porfirio Díaz nunca rompió “del todo con los primeros [liberales

¹⁵ *La Oración cívica* es uno de los escritos más célebres de Gabino Barreda, en el que hace una revisión de la historia de México a la luz de los postulados positivistas. En *La Oración cívica* se hace alusión a las tres emancipaciones — emancipación religiosa, política y científica —, similares a la ley de los tres estados de Comte, por las que atravesó México en su proceso de progreso social hasta llegar al culmen, que era el momento que vivía Barreda, el de las Leyes de reforma, la Constitución liberal y el derrocamiento de Maximiliano de Habsburgo. Barreda cerró su célebre discurso con una frase que resume los principios centrales del Estado mexicano de las décadas siguientes: “que en lo de adelante sea nuestra divisa LIBERTAD, ORDEN Y PROGRESO; la libertad como MEDIO; el orden como BASE y el progreso como FIN” (Barreda, 2013: 23).

clásicos], a pesar de no poner en práctica ni los principios jacobinos ni los procedimientos democráticos” (Garcíadiego, 2015a: 56). Ese pragmatismo llevó también al mandatario a mantener una postura conciliadora con la Iglesia católica particularmente en lo que respecta a beneficencia y educación, a pesar del abierto rechazo de los liberales y positivistas a la intervención de la religión en cualquier ámbito.

Sin ser la ideología oficial del régimen, las premisas positivistas que defendían los Científicos —orden, progreso, civilización— fueron de utilidad para justificar el proyecto político, económico y social de Díaz, de ahí que el militar colocara a los miembros de este grupo en posiciones estratégicas, pero siempre a su sombra. Las propuestas que pudieran limitar su poder personal fueron desechadas (Lomnitz, 2013: “el origen del epíteto”: párr. 5).

2.3 La Nación Imaginada Por Los Positivistas A La Luz De Sus Discursos

En este subcapítulo se analizan las representaciones construidas por la élite porfirista en torno a tres cuestiones: el primer apartado se concentra en las representaciones de sí mismos y del régimen; los discursos revisados resaltan la idea del Porfiriato como culmen del proceso de evolución del país y de la personalización del poder en la figura de Porfirio Díaz, que se utilizó para justificar sus numerosas reelecciones.

El segundo apartado recupera las representaciones sobre los objetivos de las funciones sociales del Estado porfirista. De acuerdo con las ideas predominantes en la época, particularmente las provenientes del liberalismo económico y el positivismo, los servicios públicos eran concebidos como requisitos para alcanzar el progreso nacional y garantizar el correcto desarrollo del sistema económico, y no como vías para garantizar el bienestar de la población. Estas representaciones tuvieron un impacto significativo en el sistema de bienestar que se instauró en esta época, como se discutirá en el siguiente subcapítulo.

El tercer apartado se enfoca en las representaciones sobre los pobres construidas por miembros de la élite porfirista. Los pobres aparecen en los discursos de los actores políticos como sujetos atrasados, sucios, manipulables y movidos por sus necesidades fisiológicas, de ahí que los servicios de ayuda estatal tuvieran como finalidad su transformación y contención y no la superación de sus carencias. Pero también se observa que, aunque estas representaciones tuvieron la influencia de las ideologías predominantes entre los Científicos, persistieron en ellas influencias aparentemente opuestas como la de la moral cristiana, dando lugar a representaciones contradictorias.

2.3.1 “Mínimum De Terror Y Máximum De Benevolencia”: El Imaginario De Nación De La Élite Estatal

Durante el Porfiriato, los intelectuales cercanos al régimen dedicaron particular atención a construir en el plano de las ideas un proyecto de nación basado en el orden, la libertad y el progreso social, luego de largas décadas de disputas sobre cuál debía ser el rumbo político que debía seguir el país. En esa empresa el conocimiento de la historia fue fundamental. El momento era propicio para hacer una recuperación de la historia debido al proceso de consolidación de la antropología que se estaba desarrollando en México, y que tenía en común con la administración de Díaz, el objetivo de recuperar el pasado del país para construir una narrativa unificadora, como señalan Roberts, González de la Rocha y Escobar (2013: 166-67). Esta era una preocupación única en la época: a diferencia de la sociología, que tomaba sus planteamientos del positivismo proveniente de Comte, la antropología partió de las particularidades del territorio mexicano y su pasado para la comprensión de la realidad del país (Roberts, González de la Rocha y Escobar, 2013: 166-67).

En ese contexto algunos miembros de la élite como Justo Sierra y Francisco Bulnes se propusieron hacer una revisión del pasado no desde una mirada influida por el romanticismo, común entre los pensadores liberales, sino desde bases científicas. Ambos autores ilustran la diversidad existente al interior del grupo de los científicos: mientras que Justo Sierra era conservador y moderado, en Bulnes predominaba la polémica y las ideas propias del darwinismo social, que no estuvieron presentes en los planteamientos de todos los científicos.

En sus lecturas del pasado, estos personajes buscaron leyes que explicaran el devenir del país. Sobre la forma en que desarrolló su obra *Evolución política del pueblo mexicano* Justo Sierra sostuvo:

Si hemos procurado estudiar sin prejuicios las condiciones dinámicas de nuestra sociedad, no la hemos estudiado sin sistema. No nos toca exponerlo aquí en el estilo de escuela; pero el título solo de nuestro libro indicaba que, aun cuando pudiéramos disentir en la fórmula de las leyes sociales, y unos, siguiendo la escuela spenceriana, las asimilasen profundamente a las leyes biológicas, y otros las considerasen, de acuerdo con Giddings¹⁶, esencialmente psicológicas, y la mayor parte acaso fundamentalmente históricas, en consonancia con Augusto Comte y Littré, todos hemos partido de este concepto: la sociedad es un ser vivo, por tanto, crece, se desenvuelve y se transforma (Sierra, 2018: 358).

¹⁶ Franklin Giddings (1855-1931), sociólogo considerado uno de los fundadores de la sociología americana, que sentó las bases para el neopositivismo.

En las palabras de Sierra se observa el amplio conocimiento que tenía de las discusiones de las ciencias de su época, en las que el predominio de los avances de las ciencias naturales es evidente, como lo muestra su concepción de la sociedad como un ser vivo. A su vez, sus planteamientos muestran el imperio de la racionalidad como paradigma dominante, el cual no deja de ser una construcción imaginaria históricamente situada. Como sostiene Castoriadis:

Cada sociedad define y elabora una imagen del mundo natural, del universo en el que vive, intentando cada vez hacer de ella un conjunto significativo.... Esta imagen, esta visión más o menos estructurada del conjunto de la experiencia humana disponible, utiliza cada vez las nervaduras racionales de lo dado, pero las dispone según, y las subordina a, significaciones que, como tales, no se desprenden de lo racional (ni, por lo demás, de un irracional positivo), sino de lo imaginario (2013: 240).

Bajo el dominio del imaginario de la racionalidad, tanto el análisis de la historia como del presente se conciben como verdades en tanto son aprehendidas por medio de los sentidos, sin que mediara la intervención del observador, sus condiciones históricas y de clase. Solo a través de la ciencia se podrá tener conocimiento de “lo verdadero”, expresa Sierra en su célebre discurso pronunciado con motivo de la inauguración de la Universidad Nacional en 1910¹⁷: “la ciencia avanza, proyectando hacia delante su luz, que es el método, como una teoría inmaculada de verdades que va en busca de la verdad” (1919: 340).

La lectura de la historia de México que hicieron los científicos se justificaba a partir de su carácter científico, dado que, como señaló Sierra, estaba basada en un “sistema” y se aproximaba a los datos sin prejuicios. Sin embargo, la perspectiva de Sierra tenía la influencia del evolucionismo que impulsaban tanto el positivismo como el darwinismo social aun cuando este autor no fuera partidario de Spencer, como se observa en la explicación que hace el autor en *Evolución política del pueblo mexicano* del progreso nacional como respuesta a elementos externos, idea planteada por el británico en *The principles of biology*: “nuestro progreso, compuesto de elementos exteriores, revela, al análisis, una reacción del elemento social sobre esos elementos para asimilárselos, para aprovecharlos en desenvolvimiento e intensidad de vida” (2018: 395).

En dicha obra Sierra hace un recuento de la historia del país desde las que llama civilizaciones aborígenes hasta el gobierno de Porfirio Díaz, puesto que para el autor y para los intelectuales el Estado porfirista representaba el culmen de la historia del país. Los sucesos que

¹⁷ Los orígenes de una universidad nacional en México se remontan a 1551 con la fundación de la Real y Pontificia Universidad de México que fue clausurada por Maximiliano de Habsburgo en 1865. Si bien para Justo Sierra la universidad inaugurada en 1910 no era una continuación de la institución educativa virreinal, en la actualidad la Universidad Nacional Autónoma de México sí la reconoce como parte de sus antecedentes.

le precedieron fueron etapas en la evolución social que habían desembocado en el nivel más alto de desarrollo gracias a Díaz.

Se trata de una idea también presente en el análisis histórico que hace Francisco Bulnes. En el discurso con el que justificó la sexta reelección de Díaz, pronunciado en la Segunda Convención Nacional Liberal en 1903, el entonces diputado afirmó que el desarrollo político del país tuvo dos momentos clave: uno de demolición que va de 1856 a 1867 con el gobierno de los jacobinos¹⁸, que si bien reconoce que fueron responsables de derrocar el antiguo régimen, consideraba que no tenían la capacidad de gobernar; y un segundo momento de reconstrucción que correspondía a los hasta entonces veinticuatro años de gobierno de Porfirio Díaz. De acuerdo con Bulnes, el progreso del país era obra del proceso de pacificación del militar con base en las reglas del poder político:

El general Díaz ha hecho la paz. ¿Cómo la ha hecho? Voy a decirlo: con todas las reglas del arte, delineadas por el emperador romano Augusto, que duró cuarenta y cuatro años en el poder y finalmente percibidas, observadas y enunciadas por Nicolás Maquiavelo.

...

El general Díaz, como el emperador Augusto, ha prodigado un gran respeto a la forma solemne de las instituciones y ha ejercido el poder haciendo uso del *mínimum* de terror y del *máximum* de benevolencia (Bulnes, 2016: 20-22).

En una forma de personalización del poder, Bulnes sostiene que los logros (“ha moralizado el Ejército”, “ha emprendido, como Augusto, grandes obras materiales que dan trabajo a grandes masas”) eran producto de la mano buena y firme de Díaz, y que con él podían terminar.

Tanto la idea del Porfiriato como culmen de la evolución y la de la personalización del poder gozaban de amplia aceptación incluso fuera del círculo de los Científicos, entre la clase política y empresarial. En la respuesta del Presidente del Congreso de la Unión al informe de Porfirio Díaz, el diputado y empresario Gabriel Mancera se refirió al régimen de Díaz como el heredero de los principales momentos históricos del país: la Independencia, la Constitución de 1857 y la Reforma. Asimismo, sostuvo que “el pueblo que os clama está plenamente satisfecho y agradecido de vuestra administración prudente y sabia, enérgica y honrada, y espera tranquilo que a las arduas cuestiones del porvenir daréis soluciones tan satisfactorias como a las del pasado

¹⁸ Con este apelativo que hacía recordar a los republicanos franceses, Bulnes nombraba a los liberales radicales, que tuvieron mayor auge en la República restaurada.

contando con la cooperación ilustrada de vuestros Secretarios de Estado” (DOF, 20 de septiembre de 1904: 259).

La centralidad de la figura de Porfirio Díaz para la continuación del proyecto de modernización del país hizo que la élite estatal justificara sus continuas reelecciones, aun cuando sabían que iba en contra del desarrollo político. Según Justo Sierra salir de la anarquía requería de una figura fuerte para “neutralizar los despotismos de los otros poderes, extinguir los cacicazgos y desarmar las tiranías locales” (Sierra, 2018: 394). Bulnes por su parte aseguraba que el país no estaba todavía en condiciones para reanudar la competencia electoral, por lo que la “tutela” de Díaz seguía siendo necesaria:

El argumento positivo debe ser: jamás un pueblo demócrata ha votado una sexta reelección; pero si se prueba que la sexta reelección *es necesaria* para el bien del país, hay que deducir serena y tranquilamente que todavía no hemos logrado ser un pueblo democrático. El argumento de la reelección no debe buscarse en la eminencia de instituciones que aún no podemos practicar y que estamos obligados a venerar como santas reliquias de espíritus incendiados de excelsos liberales. Los argumentos de la reelección deben buscarse en el terreno de las conveniencias (2016: 13).

Aunque no se puede sostener que estas ideas fueran compartidas por el resto de la sociedad, ni siquiera por toda la élite, sí tuvieron una amplia difusión. Durante el Porfiriato algunos de los libros de texto para el curso de historia patria de educación primaria fueron escritos por Justo Sierra, en los que predominó una perspectiva evolucionista de la historia nacional y de la educación como requisito para el progreso, entendido desde una lógica capitalista de la modernización a través de la industrialización:

Los pueblos más civilizados son aquellos en que 1º hay más escuelas y más niños que en ellas se eduquen para que, cuando sean hombres, puedan proporcionarse mayor y mejor trabajo, contribuyendo así al mejoramiento o progreso de la sociedad en que viven (1894: 7-8).

Otra vía de difusión de los principios de progreso, orden y civilización fueron los informes presidenciales, que se reproducían de forma íntegra en los diarios favorables al régimen, como *El Imparcial*, dirigido por el Científico Rafael Reyes Spíndola. Entre 1900 y 1910 Porfirio Díaz pronunció veinte informes presidenciales, dos al año: el 1º de abril y el 16 de septiembre, en las aperturas de sesiones del Congreso de la Unión. Los informes, parcos en recursos retóricos debido a que el general no destacaba por sus habilidades de orador¹⁹, tienen en su mayoría la

¹⁹ De las pobres habilidades de oratoria del general Díaz, escribe Daniel Cosío Villegas: “Porfirio Díaz, hombre de escasa ilustración, carente de ideas generales, torpe para hablar, resulta un pigmeo al lado de los más grandes parlamentarios que el país ha tenido en su historia” (Citado en González, 2000: 657).

misma estructura: luego de una breve introducción, se daba cuenta de los pormenores de las relaciones de México con el extranjero, resaltando su amistad con las otras naciones por encima de los conflictos; le seguía una somera mención al estado de la seguridad en la nación, para después pasar a dar información sobre el campo de la salud, haciendo énfasis en los esfuerzos realizados en el combate las epidemias de la época. Pasaba a relatar las acciones de la Secretaría de Gobernación, de Educación —de la que hacen un informe más detallado—, de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público y Guerra y Marina. Y terminaban con una breve conclusión.

En tales informes la introducción y la conclusión eran casi idénticas en su forma y en la elección de sus palabras. En ellas, la alusión al progreso a través del orden y la paz era una constante:

Lo que deajo relatado os demostrará que el Ejecutivo no ha perdonado esfuerzo a fin de lograr que los ramos todos de la Administración continúen en la senda del progreso que desde algunos años vienen siguiendo para bien de la República. Este movimiento ascendente es consecuencia del orden y la paz que disfruta el país, y de que nada puede privarlo mientras duren tan estimables beneficios. En efecto, ni aun la persistencia de la crisis económica, que siendo un mal reflejo y sin responsabilidad de la Administración, nos aqueja todavía, aunque en menor escala que al principio, ha llegado a impedir nuestro adelanto sólido y manifiesto (DOF, 16 de septiembre de 1908: 219).

La conclusión del informe de Díaz de septiembre de 1908 mantenía el buen optimismo que manifestó en todas las aperturas de sesiones legislativas de la década, incluso cuando a final de la década su gobierno atravesaba una crisis en todas las dimensiones: resaltó la bonanza derivada de su buena administración, invisibilizando las desigualdades y las cada vez más fuertes críticas al régimen. El avance, sostenía, siempre era sólido, ascendente e incuestionable.

2.3.2 La Función Social Del Estado Porfirista

En la paz porfiriana el proyecto estatal más importante fue la modernización del país. Alcanzada la estabilidad a fuerza de minimizar la oposición y reducir con la violencia de Estado a sus enemigos más amenazadores, el gobierno de Díaz se enfocó en el progreso material y social — que no político— para lo cual había que construir al sujeto social que un país civilizado requería.

Como afirma Salvador Álvarez, durante el régimen de Porfirio Díaz predominó un “imaginario geográfico-económico” fuertemente influido por la perspectiva humboldtiana de la riqueza natural de México: era “como un país 'vacío' pero extraordinariamente 'rico' en lo territorial (Álvarez, 2018: 59). De manera que la colonización del país, que ya era una obsesión durante el gobierno de Juárez, se mantuvo como un objetivo central durante el porfiriato. El

poblamiento de las extensas tierras mexicanas no solo impulsaría su productividad y con eso la riqueza nacional, sino que detendría los intereses expansionistas de las potencias extranjeras, principalmente Estados Unidos.²⁰

El pobre concepto que tenía la élite estatal de las clases bajas, sustentado en las ideas racistas de algunos de sus miembros, influyeron en dos de las acciones²¹ más importantes destinadas a fomentar la colonización: la atracción de migrantes, principalmente europeos y blancos, y el mejoramiento moral y cultural del pueblo de México. El intelectual liberal Guillermo Prieto, de acuerdo con Salvador Álvarez, sostenía que “la relativa abundancia natural había engendrado una sociedad inmóvil y retraída” (2018: 61). Para 1900 esas ideas no habían cambiado mucho.

Influido por los planteamientos evolucionistas en boga, Justo Sierra defendió la migración de europeos blancos no solo para trabajar las tierras, sino también para mejorar la raza mexicana:

Nos falta devolver la vida a la tierra, la madre de las razas fuertes que han sabido fecundarla, por medio de la irrigación: nos falta, por este medio con más seguridad que por otro alguno, atraer al inmigrante de sangre europea, que es el único con quien debemos procurar el cruzamiento de nuestros grupos indígenas, si no queremos pasar del medio de civilización, en que nuestra nacionalidad ha crecido, a otro medio inferior, lo que no sería una evolución, sino una regresión (Sierra, 2018: 396).

En Justo Sierra ya se observaba la valoración del mestizaje que se tornó central en el periodo posrevolucionario. La unidad de idioma, de valores cívicos, de la historia, eran necesarios para la nación que el secretario de educación imaginaba (Sierra, 2018: 396). Por el contrario, otros actores de la élite rechazaban la idea del mestizaje, ya que “la amalgama de dos pueblos de ideales y aspiraciones diversos sólo podían producir una mezcla híbrida de la que resultaría mengua en la civilización superior, sin ningún perfeccionamiento en la inferior”²² (González Navarro, 2010: 378).

²⁰ Según Jean Meyer, a partir de lo planteado por Daniel Cosío Villegas, el temor de Porfirio Díaz a una nueva invasión estadounidense impulsó su política migratoria, la comunicación entre el norte y centro del país mediante el ferrocarril y los estímulos a los habitantes de la frontera entre México y Estados Unidos (1991: 26).

²¹ La geografía fue una disciplina que jugó un papel relevante en el proceso de colonización emprendido entre los siglos XIX y XX. Véase *El quehacer geográfico: instituciones y personajes (1876-1964)*, coordinado por José Omar Moncada Maya y Patricia Gómez Rey.

²² Aunque existió cierto consenso entre los miembros de la elite porfirista en cuanto a la aceptación de los preceptos positivistas, no fue así sobre las ideas propias del darwinismo social. Sin embargo, cabe resaltar que las posturas racistas de algunos actores políticos e intelectuales no surgieron con la difusión de la obra de Spencer en México, sino que ya existían y algunos vieron en sus planteamientos una justificación de sus ideas. Para profundizar en las

La migración fue impulsada por la administración porfirista, aunque con regulaciones en el sentido de las ideas ya expuestas. En 1908 se aprobó una ley sobre migración que regulaba el acceso de personas al territorio mexicano. Si bien buscaba solucionar la escasez de trabajadores mexicanos con brazos extranjeros, permitía el acceso al país de únicamente “todo elemento que no sea notoriamente nocivo en el orden moral ni en el sanitario” (DOF, 23 de noviembre de 1908: 265).

El otro objetivo central para el régimen de Díaz, el desarrollo moral, intelectual y cultural de la población, impulsó la que sin duda fue su política social más relevante: la educativa. La educación en el Porfiriato, de acuerdo con sus ideólogos, iba más a allá de la instrucción, es decir la transmisión de conocimientos y doctrinas, para convertirse en la vía para construir el sujeto adecuado para su proyecto nacional: racional, de valores morales elevados y profundo amor a su patria.

De acuerdo con Justo Sierra, su principal impulsor, la educación debía ser científica para dotar a los mexicanos de las herramientas para comprender el mundo no mediante dogmas, sino por las leyes de la naturaleza y la sociedad: “si enseñar a leer es dar el habla a los mudos, las nociones científicas dan vista a los ciegos” (1919: 192). En particular, fue la Escuela Nacional Preparatoria el bastión de la educación científica desde una lógica positivista. Por ejemplo, miembros del Consejo Superior de Educación Pública en la discusión del programa de literatura general de la Escuela Nacional Preparatoria, durante la sesión del catorce de septiembre de 1904, defendieron así la preponderancia de la enseñanza científica en dicha institución: “le considera el objeto capital porque los métodos científicos siendo infalibles, cuando lleguen a ser comunes a todos los hombres, sus inteligencias se pondrán perfectamente de acuerdo” (DOF, 08 de octubre de 1904: 516).

En el caso de las “masas populares” y los indígenas, la educación implicaba una transformación completa de sus principios y sus costumbres; los “salvaría” de sus propios vicios. Respecto del primer grupo, Sierra sostenía que la educación debía suprimir el alcoholismo y fomentar el trabajo (1919: 217); en cuanto al segundo, afirmaba que hacía “falta producir un cambio completo en la mentalidad del indígena por medio de la escuela educativa. Esta ... es la obra suprema que se presenta a un tiempo con caracteres de urgente e ingente. Obra magna y rápida, porque o ella, o la muerte” (Sierra, 2018: 396). La educación de ambos grupos aparecía

diferencias entre los científicos sobre el racismo, véase el capítulo *Las ideas raciales de los científicos 1890-1910* en González Navarro, 2010.

así no como un fin en sí mismo, sino como un medio para proteger la civilización mexicana del riesgo de involución.

La educación debía además ser la base de la construcción de la nación: fomentar la expansión del idioma español —“una lengua nacional sobre el polvo de todos los idiomas de cepa indígena” (Sierra, 1919: 349)—, incitar valores cívicos y, en las clases altas, formar ciudadanos. Este último objetivo muestra el carácter limitado de la educación de la época: se enfocó principalmente en aquellos sujetos que podían ser ciudadanos en el sentido amplio del término. Para los demás, las expectativas de los ideólogos y funcionarios eran limitadas: en el caso de las mujeres, la educación, incluso en los niveles superiores como la educación secundaria “no es tan sólida, ni tan sistemática como la que se imparte en la Preparatoria, por más que sea análoga la denominación de las asignaturas” (DOF, 27 de mayo de 1907: 361). No debía pues, perderse de vista “el papel que van a desempeñar en el hogar y en la sociedad” (Sierra, 1919: 362).

En general, destaca el fortalecimiento de la intervención del Estado en este ámbito. Si bien la responsabilidad del Estado de impartir educación había comenzado durante el régimen de Benito Juárez, fue en el gobierno de Porfirio Díaz que se avanzó en su obligatoriedad. Dicha función, más que considerar la instrucción de los mexicanos un objetivo del Estado porfirista se convirtió en una forma más de defensa de la nación frente a enemigos tanto exteriores como interiores.

En lo que respecta a otras funciones sociales, la intervención estatal se mantuvo limitada. En el caso del empleo, la política económica que adoptó el gobierno federal no obligó a los empleadores a garantizar mínimos de bienestar a los trabajadores, ni salarios que permitieran satisfacer sus necesidades, aunque en los estados de la república se dieron avances en la materia por presión de los movimientos obreros que iban adquiriendo mayor relevancia. En cuanto a la salud, si bien se construyeron hospitales y espacios destinados a brindar atención médica, la atención del Estado estuvo enfocada en el combate de enfermedades transmisibles como la fiebre amarilla y el tifo. Por otra parte, llama la atención que hacia el final del Porfiriato ya comenzaba a discutirse a nivel mundial la responsabilidad del Estado en el problema de la vivienda de las clases populares. Del treinta de mayo al cuatro de junio de 1910 se realizó en Viena, Austria el IX Congreso Internacional para la Reforma de las Habitaciones Baratas, en donde participó un representante del gobierno mexicano. A su regreso, informó al secretario de Gobernación de los debates más importantes del evento. El delegado mexicano recupera del

discurso pronunciado por el presidente del comité organizador del Congreso, el Dr. Franz Klein, la narración sobre los cambios por los que había atravesado hasta la fecha el problema de la vivienda de las clases bajas:

Hasta hace muy poco tiempo nada se había hecho por la colectividad, sino solamente por ciertas empresas particulares y con el carácter de obra de caridad, indica que actualmente la cuestión se estudia desde el punto de vista más general y como un problema social en cuya solución están interesadas todas las clases (DOF, 29 de agosto de 1910: 666).

2.3.3 Representaciones Sobre Los Pobres

En el inicio del nuevo siglo las ideas de la élite sobre los pobres no habían cambiado mucho respecto de las que predominaban en el siglo XIX. En 1881 el escritor y diputado federal Juan de Dios Peza publicó *La beneficencia en México*, obra en la que hizo una descripción de las instituciones públicas que atendían a los pobres en la Ciudad de México, tomando como punto de partida el trabajo del doctor español Antonio Balbín de Unquera titulado *Reseña histórica y teoría de la Beneficencia*. En esta Balbín expuso los principios básicos de la asistencia a los pobres: que los sujetos que pidieran la asistencia estén imposibilitados de remediar sus necesidades para no ser un lastre para la sociedad, y que aquellos que sí pueden hacerlo y aun así piden el apoyo de las instituciones privadas o el Estado, cargan con “la responsabilidad de aquellos socorros hurtados a los verdaderos pobres” (Peza, 1881: 7).

La beneficencia como apoyo brindado únicamente a aquellos que tuvieran impedimentos evidentes para subsistir por sus propios medios, y la división entre pobres falsos y verdaderos, predominaron en el imaginario occidental sobre la pobreza durante el siglo XIX y principios del XX. Como sostiene Kalifa, la Revolución Industrial y el auge de la lógica del capitalismo provocó que la pobreza pasara de ser una virtud, desde la perspectiva de la moral cristiana, a un defecto de los ociosos, que no solo eran responsables de su condición, sino que representaban un obstáculo para el desarrollo económico. Más adelante, los avances científicos y el imperio de la racionalidad provocaron que la beneficencia buscara leyes que optimizaran la ayuda a los pobres: “resulta una verdadera ciencia de la pobreza —una pauperología—. Establecida en tipos morales, transforma a los pobres en sospechosos, hasta en inculpados, obligados a justificarse tanto moral como socialmente” (2018: 126).

En el México porfirista, tales planteamientos eran congruentes con los principios de científicidad y desarrollo económico impulsados por los Científicos que dada su relevancia durante este periodo, desempeñaron un papel relevante en la construcción y difusión de las

representaciones de los pobres. En general, la postura de la élite política e intelectual era de rechazo de la ayuda a los pobres por ser contraria al proceso de modernización. Puesto que la pobreza era explicada no por causas estructurales sino por las características individuales de los pobres, la sobrevivencia de estos sujetos impediría el desarrollo evolutivo de la sociedad:

La eliminación de ciertos individuos era parte de las reglas de la naturaleza necesarias para la elevación de la humanidad. Este era el diseño de la providencia (Dios) para limitar el desarrollo de la población y sus consecuencias negativas. Las implicancias políticas son obvias: 'la ayuda a los pobres o explotados es contra la naturaleza, siendo la libre competencia, aunque dolorosa en un presente, necesaria para el futuro de la sociedad' (Salvucci, 2016: 43).

Las declaraciones de los miembros de la élite porfirista dan cuenta de dicha postura. Como recupera González Navarro, el subsecretario de Gobernación de 1906 a 1911, Miguel Macedo, “atribuía la ociosidad, ignorancia, embriaguez y miseria del bajo pueblo, a su espíritu anárquico y falta de previsión y economía”; mientras que el fotógrafo favorable al régimen de Díaz, Manuel Ramos se mostró contrario a la beneficencia porque dejaba “un triste legado de ignorantes, perezosos y criminales” (1985: 27, 49, 50). Bulnes, por su parte, en su intervención del primero de septiembre de 1910 en el Congreso de la Unión como diputado de la XXV Legislatura, hizo una brutal descripción de los pobres, a los que llamaba “los hambrientos”:

Después aparecen los hambrientos, legión inmensa, fatídica y grasosa, con aspecto de población de hospital, que considera al Estado como asilo de beneficencia (risas), a la patria como un jamón (risas), a los principios como listas de restaurante, a la política como el arte del canibalismo burocrático. Esta terrible falange forma en todas las manifestaciones, vota en todos los clubes, lame todas las consignas, se arrodilla ante todos los altares, se revuelca en todos los lodos, pretende consumir de un bocado todas las preparaciones culinarias del servilismo; quiere comer en todos los platos, beber en todas las copas, embriagarse en todas las tabernas, acostarse en todas las camas, roncar sobre todas las almohadas, cebarse en todas las oficinas públicas; representa al patriotismo de colmillo, de pereza, de pancismo, de empleomanía ilimitada y de expansión indefinida de las partidas del presupuesto. (Aplausos). (2016: 48-49).

En su discurso, resaltan los términos utilizados para describir a los pobres, que apelan a las necesidades biológicas esenciales de los seres humanos, como si se tratara de un grupo movido por su condición fisiológica, así como su carácter de carga para el erario público y su falta de conciencia cívica. Resaltan de igual manera las reacciones de los diputados, que celebran un discurso que parece estar en concordancia con sus propias ideas. Esto no sorprende en aquella época. La mayoría de los diarios difundió con frecuencia notas que mostraban la molestia de las clases acomodadas con las clases bajas, principalmente los indigentes y las prostitutas. En una de las notas breves del diario *El Universal* del 26 de noviembre de 1985 por ejemplo, apareció

una queja que era constante en la época, la presencia de estos sujetos en los espacios públicos de la capital del país: “también en el atrio de Catedral, en el jardín, se ven semejantes cuadros.... La policía podría hacer una batida y desalojar de la vía pública a esas gentes” (1895: 4).

Los intelectuales y políticos que no se inclinaron por la explicación darwinista de la pobreza, en su mayoría consideraron que la mejor vía para mejorar las condiciones de los pobres era mediante el trabajo, y que por lo tanto la forma en que el Estado podía intervenir era garantizando las condiciones para que la economía progresara y los empresarios generaran riqueza: “Adam Smith ve en el negociante un benefactor público, mientras más libre fuera éste mayores serían los beneficios que podría proporcionar (González Navarro, 1985: 22). Tal premisa en torno a los pobres fue la más congruente con la política económica del gobierno de Porfirio Díaz. Como ejemplo de esta tesis, González Navarro cita el caso de la industria llamada “La Beneficencia”, que según sus propietarios “practicaba la caridad 'proporcionando pan y honrado trabajo a la clase proletaria’” (González Navarro, 1985: 53).

Aun así, las ideas liberales y positivistas no lograron expulsar por completo la influencia de la moral cristiana, en particular en la construcción sobre el pobre y la pobreza y las formas de atenderla. Entre las instituciones religiosas y organizaciones privadas de beneficencia, así como en las obras artísticas de la época, se fomentó la ayuda a los pobres poniendo el acento en el acto de socorrer como una forma de fortalecer “la moral privada y conciencia personal” y como una actividad con fines “pedagógicos” (Lorenzo Río, 2011: 28) destinada a la formación moral de mujeres y niños principalmente.

De acuerdo con María Dolores Lorenzo, esta diversidad de influencias —liberalismo, positivismo, darwinismo, cristianismo e incluso el utilitarismo— contribuyó a la construcción de una representación contradictoria del pobre: “por su ignorancia y sus inclinaciones viciosas, los pobres eran responsables de las condiciones deplorables en que vivían, y por su indigencia, eran merecedores de la ayuda que brindaban los filántropos, las instituciones públicas y 'los hombres de bien' en general” (Lorenzo Río, 2011: 29, 36). Esta imagen influyó a su vez en la construcción del prototipo del pobre menesteroso, receptor de la ayuda privada y estatal: niños, mujeres viudas y personas con discapacidad que habitaban en espacios urbanos.

Frente a la representación del pobre menesteroso, surgió otra con características opuestas y socialmente rechazadas: el pobre falso o el pobre criminal. Se trata de aquel que, como sostenía Antonio Balbín de Unquera, tenía las condiciones para ganarse la vida pero decidió no

hacerlo, dedicándose a vivir o bien del apoyo de las instituciones de beneficencia públicas y privadas, o de la mendicidad. El mendigo fue señalado en los discursos políticos y perseguido por las instituciones de justicia. El Código Penal vigente durante el Porfiriato dedicó todo un capítulo del título octavo “Delitos contra el orden público” a la vagancia o mendicidad. El artículo 854 definió al vago como “el que careciendo de bienes y rentas, no ejerce alguna industria, arte u oficio honestos para subsistir, sin tener para ello impedimento legítimo” (Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1872: 193).

En los siguientes artículos se estableció la pena para el delito de vagancia: aquel mayor de edad que fuera amonestado para dedicarse “a una ocupación honesta y lucrativa” y no lo hiciera en diez días, o no demostrara tener impedimentos para trabajar, era castigado con la pena mayor si no pagaba la fianza de 50 a 500 pesos (Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1872: 193). El código también sostuvo que cuando no existieran hospicios y talleres para mendigos, se podría “conceder licencia para pedir limosna a aquellos que le acrediten hallarse impedidos para trabajar y carecer de recursos para subsistir, por sólo el tiempo que duren esas causas” (Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, 1872: 194).

El vínculo entre criminalidad y pobreza fue una idea constante en la época de Porfirio Díaz, y muy particularmente en el caso de los niños. En medios conservadores como *El Mundo Ilustrado* fueron frecuentes las notas sobre la relación de los niños con el crimen y con el alcohol en contextos de pobreza. Bajo el título “Los niños delincuentes”, una publicación narraba el encuentro entre agentes de la policía y unos niños que vendían boletos de lotería en las calles y que fueron sorprendidos cometiendo un robo y agrediendo a otro menor. El que firma la nota como Kodak y que presuntamente presenció el hecho, pedía que se les juzgara en tribunales especiales para menores y se les brindara protección en asilos estatales: “hay otros niños... que estarían mejor al abrigo de una institución donde nunca hablaran con aquellos que han cometido verdaderos delitos y verdaderos crímenes; donde se les educara, haciéndolos olvidar sus viejos hábitos, pero también sus punzantes miserias” (Kodak, 7 de junio de 1908).

Las profundas desigualdades entre los actores sociales de la época en general, y de los pobres en particular no solo moldearon las representaciones sobre los sujetos centrales del proyecto de nación que se construía en el Porfiriato, sino que también se llevaron al plano de la administración de los servicios sociales estatales.

2.4 Sistema De Bienestar Y Administración De La Pobreza

En este apartado se analizarán las funciones sociales que integraron el sistema de bienestar porfirista: educación, salud y beneficencia. Se observa que el diseño y la implementación de las políticas educativa y de salubridad fueron desiguales y excluyentes puesto que se enfocaron en las ciudades y en ciertas regiones del país. Además, el análisis muestra que las funciones no perseguían el bienestar individual, sino que eran concebidas como vehículos para alcanzar el progreso nacional.

Por otra parte, el apartado estudia cómo el Estado, a partir de las representaciones sobre los pobres antes abordadas, desarrolló un sistema de administración de la pobreza diferenciado: la beneficencia se destinó a los sujetos que, además de carecer de recursos, eran parte de grupos que se consideraban menesterosos (infantes, ancianos, personas con discapacidad), mientras que los otros pobres, es decir, aquellos que tenían las condiciones para trabajar, fueron excluidos e incluso perseguidos. Como en el caso de la salubridad y educación, la beneficencia se centró en una población limitada, dejando fuera a grupos como los campesinos e indígenas, cuya pobreza se había agudizado por las consecuencias de la política económica porfirista. La administración de la pobreza compartía con las funciones previas que su objetivo último no era eliminar este problema sino evitar que los pobres se convirtieran en un mal para la sociedad.

2.4.1 Educación

Se trató de la función social que recibió mayor atención durante el Porfiriato acorde, como ya se observó, con las preocupaciones de la élite intelectual y política. El presupuesto destinado a este ramo de la administración pública da cuenta de su relevancia. Mientras que a finales del siglo XIX el gasto en educación representaba entre el 2 y el 3 por ciento del presupuesto de egresos de la federación, de 1906 a 1910 el gasto era del 6 por ciento (González Navarro, 1956: 210). Además, mientras que en las últimas dos décadas del siglo XIX el ramo educativo ocupó el cuarto lugar en recursos destinados, después de la Secretaría de Guerra, la de Comunicaciones y la de Policía dependiente de la Secretaría de Gobernación, en el último lustro del porfiriato ocupó el tercer lugar, por encima del ramo de policía (González Navarro, 1956: 210). Este aumento de los recursos enfocados en el proyecto educativo se debió, además de la importancia que tenía la educación para el proyecto de nación del régimen, al ordenamiento de las finanzas públicas y el aumento de la capacidad del Estado para recaudar impuestos.

La educación en este periodo fue sometida a transformaciones administrativas importantes, en sintonía con el proyecto modernizador de la administración de Díaz. Destacan

por ejemplo los cambios realizados a partir del Primer Congreso de Instrucción Pública, realizado entre diciembre de 1889 y marzo de 1890 con Justo Sierra como presidente y Enrique Rébsamen como vicepresidente. En dicho congreso se aprobó el establecimiento de un programa educativo general para todo el país, de manera que los estados siguieran los mismos planes de estudios; la obligatoriedad de la educación primaria elemental, su gratuidad y su laicidad que, cabe señalar, era concebida como neutralidad y no como rechazo a la educación religiosa; se recomendó crear más escuelas e impulsar la educación rural, así como el mejoramiento de las condiciones laborales del profesorado (Staples & Loyo, 2010: “En busca de la unidad” párr. 2-7). Otra transformación importante fue la creación en 1905 de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con Justo Sierra como su primer titular. La nueva secretaría era responsable de la instrucción pública, de la formación de docentes, de la administración de museos, bibliotecas, zonas arqueológicas y el fomento y protección de obras artísticas y literarias (DOF, 18 de mayo de 1905: 358-359). Resalta además la publicación en 1908 de la Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales, en la que se cambió la noción de instrucción, por considerarse deficiente, por la de educación, que era más integral. Sostenía que la educación sería nacional, en tanto que debía fomentar el amor a la patria y el conocimiento de su historia, laica y gratuita (DOF, 15 de agosto de 1908: 712). Con estas acciones el gobierno federal fue aumentando su control sobre el ámbito educativo.

La centralización de la educación avanzó con disposiciones como el decreto de 1896 con el que, de acuerdo con Staples y Loyo, el gobierno federal que sostenía únicamente 39 planteles asumió la responsabilidad de otras 417 escuelas municipales existentes (2010: “En busca de la unidad” párr. 10). Las autoras sostienen que dicho proceso de nacionalización fue inevitable luego de que los municipios perdieran una fuente importante de ingresos con la abolición del impuesto de la alcabala. Con ello, el Porfiriato asestó un fuerte golpe al actor que históricamente había sido responsable de la educación en el interior del país:

Amplios sectores sociales, cuya base de sustentación era la antigua estructura, organizada en torno al municipio, perdieron la ocasión de escolaridad para sus hijos; y así, la nueva organización económica del país afectó la demanda de educación, a pesar de la presión gubernamental en pro de la educación obligatoria” (Meneses Morales, 1983: 468).

Contrario a lo sucedido con los gobiernos municipales y sus atribuciones en la materia, las instituciones de educación privada aumentaron su presencia, aprovechando la laxitud del régimen con la Iglesia católica y la predilección que tenía la élite por todas las influencias que vinieran del exterior. A pesar de la postura de los intelectuales porfiristas, que buscaban combatir

el fanatismo mediante la educación laica y científica, la Iglesia católica, la otra gran responsable de la instrucción de la sociedad, no perdió su centralidad. Si bien las escuelas privadas no se comparaban en número con la cantidad de escuelas oficiales existentes, durante el Porfiriato se abrieron numerosas escuelas de corte confesional y extranjero que superaron a los planteles públicos en prestigio, siendo preferidas por las clases altas. Cabe recordar que esa predilección por lo extranjero, principalmente europeo, también era común entre la élite estatal. En la primera década del siglo XX el Estado envió de forma constante misiones a Estados Unidos y Europa para estudiar la organización de sus instituciones educativas y sus modelos pedagógicos para tomarlos en consideración para el caso mexicano (DOF, 16 de septiembre de 1904: 212; DOF, 01 de abril de 1905: 572). La influencia del país del norte en la educación se hizo evidente también en la incorporación de asignaturas de inglés en los planes de estudios de nivel básico, además del francés, país preferido por los funcionarios porfiristas.

En lo que respecta a la educación privada, destacan por su avance las escuelas lasallistas que para 1911 contaban con “13 escuelas gratuitas y 3240 alumnos, y se habían comprometido a atender una escuela primaria elemental y superior, una escuela normal y otra de instrucción secundaria o escuela preparatoria con ayuda de la Iglesia” (Torres Septién, 1997: 57); las jesuitas que entre 1908 y 1913 proporcionaban educación a 4 mil 30 estudiantes de escuelas gratuitas, además de los pertenecientes a planteles de paga (Torres Septién, 1997: 59); las maristas y las salesianas. Como sostiene Valentina Torres Septién, en un inicio todas las escuelas confesionales al brindar educación de forma gratuita fueron sostenidas por la Iglesia u organizaciones privadas, aunque en algunos casos llegaron a recibir apoyo de gobiernos locales (1997: 57).

Durante el Porfiriato, los avances en materia educativa principalmente en torno a la calidad de la enseñanza fueron considerables. Se establecieron las bases de la educación moderna en México con la declaración de su obligatoriedad y el fortalecimiento a la educación superior (Bazant, 1993), a lo que hay que añadir el carácter racional e integral de la formación de los estudiantes, como se evidenció con el cambio de la noción de instrucción por educación. También la infraestructura educativa fue beneficiada. En 1878, dos años después de la llegada de Díaz al poder, existían 4 mil 498 escuelas primarias oficiales; en 1907 la cifra ascendía a 9 mil 541 planteles. En el Distrito Federal, las escuelas primarias oficiales pasaron de 380 en 1878 a 651 en 1907 (González Navarro, 1956: 42-43), debido en parte, como ya se mencionó, a la centralización de escuelas municipales. También aumentaron la inscripción y asistencia. González Navarro muestra que los estudiantes matriculados en escuelas de educación primaria

oficial de la capital pasaron de 13 mil 978 en 1877 a 87 mil 996 en 1907. En el territorio nacional la matrícula pasó de 141 mil 178 alumnos en 1877 a 657 mil 843 en 1907 (1956: 45). Respecto de la asistencia, Staples y Loyo sostienen que “aumentó de 75 000 alumnos en 1900, a 112 000 en 1907, una escuela por cada 139 alumnos” (2010: “En busca de la unidad” párr. 193). No obstante este importante logro, las escuelas públicas debieron lidiar con el problema del ausentismo escolar que fue elevado. Porfirio Díaz, consciente de la situación, reconoció que “la asistencia no corresponde a la inscripción, lo que indica un mal que debe remediarse en la ley de instrucción obligatoria, o en su cumplimiento” (DOF, 16 de septiembre de 1904: 212).

Los esfuerzos del gobierno de Díaz en la materia se enfocaron en la educación superior, piedra angular del proceso modernizador porfirista. No bastaba con enseñar a leer y escribir a la población, había que convertirlos en los profesionistas y técnicos que llevarían al país por la vía del progreso; además, como señalan Staples y Loyo, “la sociedad también se interesaba más por el prestigio que daba tener un título de bachiller o licenciado, que la fastidiosa tarea de enseñar las primeras letras” (2010: “Saber más” párr. 1). Una institución de enseñanza superior particularmente beneficiada fue la Escuela Nacional Preparatoria, tanto por el presupuesto que se le asignó, como por la actualización constante a la que se sometió su normatividad y sus planes de estudios. Por ejemplo, el 30 de octubre de 1901 se reformó la Ley de Enseñanza Preparatoria, con lo que suprimió el latín como curso obligatorio, se estableció una clase de gimnasia en todos los años y dos cursos de alemán y contempló la creación de un internado anexo para estudiantes (Díaz y de Ovando, 2006: 225).

Además de la Escuela Nacional Preparatoria existían otras instituciones de educación superior como la Escuela de Artes y Oficios de hombres y la de mujeres, la Escuela Nacional para Profesores y la Escuela Nacional para Profesoras, la Escuela Nacional de Jurisprudencia, la de Medicina, de Ingeniería, de Bellas Artes, la de Comercio y Administración, la de Agricultura y Veterinaria, el Conservatorio Nacional de Música y Declamación de Hombres y el de Mujeres (Bazant, 2012: 318). Las cifras de alumnos matriculados muestran cómo fue aumentando de forma importante la población con estudios superiores; resalta el caso de caso de la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria cuya población estudiantil pasó de 58 en 1898 a 262 en 1910, así como también el caso de la Escuela Nacional para Profesores, cuya matrícula aumentó de 51 alumnos inscritos en 1899 a 225 en 1910 (Bazant, 2012: 318).

El régimen sostuvo instituciones de educación superior para mujeres, como respuesta a la cada vez mayor presencia de este sector en las escuelas de instrucción básica desde que en

1867 se aprobara su incorporación a las escuelas tanto básicas como profesionales en igualdad de circunstancias, pensada principalmente para capacitar a las estudiantes como obreras y maestras (Bazant, 2012: 281), a pesar de las ideas predominantes entre la élite política que concebían el ámbito de lo privado como el espacio natural de las mujeres. La aceptación de las instituciones de educación superior para mujeres fue tal que por ejemplo la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres fue aumentando de forma paulatina su matrícula: mientras que en 1872 tenía 510 estudiantes, en 1910 la población estudiantil era de 900 mujeres. Por su parte las alumnas inscritas en la Escuela Normal para Profesoras pasaron de 474 en 1899 a 806 a 1910 (Bazant, 2012: 318).

A unos meses del inicio de la Revolución, y en el marco de las celebraciones por el centenario de la Independencia de México, la educación superior pasó por otra importante transformación. El 22 de septiembre de 1910 se fundó la Universidad Nacional Autónoma de México que impulsó Justo Sierra, a la que se integraron las ya existentes Escuelas Nacional Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, la enseñanza de la Arquitectura y de Altos Estudios (DOF, 31 de mayo de 1910: 417), institución creada poco antes para el “perfeccionamiento para profesionistas, una escuela de posgrado que debía reunir a los mejores conocedores de las ciencias y de las artes, a quienes se les asignaba la responsabilidad de coordinar la investigación científica en el país” (Staples & Loyo, 2010: “El nacimiento de la Escuela de Altos Estudios” párr. 2). Con la inauguración de la Universidad Nacional Justo Sierra cumplía un propósito que persiguió desde que presentó en 1881 un proyecto de universidad que diera continuidad a la educación positivista que se impartía en la Escuela Nacional Preparatoria, el cual no prosperó (Musacchio, 2022: “La nacional de México” párr. 7-8).

El interés del régimen de mejorar el sistema educativo no se trasladó a disminuir la profunda desigualdad que existía en el acceso a la educación: los esfuerzos en la materia se concentraron principalmente en las ciudades, en detrimento del ámbito rural. Si bien no existen cifras confiables sobre el número de escuelas existentes en el campo, puesto que muchas de las que se ubicaban en las haciendas no fueron registradas y otras pudieron inscribirse como escuelas particulares (Bazant, 1993: 82), en la práctica la educación rural no tuvo la misma relevancia que tuvo la educación en las ciudades para las autoridades estatales porfirianas, a pesar de las numerosas discusiones al respecto que sostenían la urgencia de incorporar al proyecto educativo a los trabajadores y los campesinos, y particularmente a aquellos que no hablaban el idioma nacional. De acuerdo con Meneses Morales, los funcionarios responsables de la educación en el

país reflexionaron constantemente en torno al reto de educar a estos grupos sin impedir que los hijos trabajaran con los padres para aumentar sus recursos familiares (1983: 621). Por su parte Mílada Bazant sostiene que en la base de esa desigualdad, más allá de los obstáculos geográficos y presupuestales, se encontraba el desprecio de la élite por el indio. Personajes como Bulnes, Rabasa y Cosme consideraban que antes de instruir a los indígenas había que mejorar sus condiciones materiales (1993: 80-81); tarea que, sobra decir, tampoco estuvo en la agenda de la administración porfirista.

Las desigualdades en materia educativa también fueron regionales. Aunque a lo largo del Porfiriato el número de entidades que tenían escuelas preparatorias públicas o privadas pasó de 17 a 25, la matrícula no aumentó de forma significativa: “algo más de 3 000 inscritos cursaban la preparatoria cuando Díaz empezó sus múltiples presidencias; a punto de exiliarse no se había doblado este número” (Staples & Loyo, 2010: “Las preparatorias” párr. 3). De todas las entidades, el Distrito Federal fue particularmente beneficiado por el régimen porfirista. Para 1907 existían doce mil 201 escuelas en el país, tanto oficiales como privadas y de todos los niveles de educación (primaria, secundaria, preparatoria y profesional) distribuidas de forma desigual por todo el territorio: el Distrito Federal contaba con 660 escuelas primarias, el estado de México con 1000, Jalisco tenía mil 53, Puebla mil 193 escuelas. En contraste, Tabasco tenía 166 escuelas, Campeche 84 y Chiapas 187 (González Navarro, 1956: 56-58). Además, del total nacional de alumnos inscritos en 1907 (9 mil 984) más de la mitad pertenecía a instituciones de la capital (5 mil 120). Muy por debajo le seguían Puebla y Jalisco con 786 y 597 alumnos de educación superior, respectivamente (González Navarro, 1956: 52-53).

La alfabetización también muestra la predilección del régimen porfirista por la capital del país. En 1910 el Distrito Federal tenía un porcentaje de alfabetización del 50 por ciento, por encima de la media nacional (19.74%) y de las tasas en el sur: en Guerrero, Chiapas y Oaxaca la alfabetización era de 8.30, 9.12 y 9.40%, respectivamente (González Navarro, 1956: 123-124).

Las diferencias en los servicios educativos respondían en parte a las disparidades presupuestales entre las entidades federativas. En 1900 las entidades con mayores recursos destinados a educación primaria por habitante eran Sonora y el Distrito Federal con 17.43 y 16.71 pesos por habitante, respectivamente. Por el contrario Oaxaca y San Luis Potosí destinaron cada uno 1.63 y 4.01 pesos²³ a la educación primaria de cada habitante (González Navarro, 1956:

²³ Los pesos que aparecen en el trabajo son corrientes a menos que se indique lo contrario.

237-239). Las diferencias en los presupuestos evidencian a su vez la afectación que tuvo en algunos estados de la república la centralización de los recursos públicos mientras algunas funciones sociales, como la educación, se mantenía como una responsabilidad de los gobiernos locales.

Por último, las asimetrías en la materia se dieron entre los diferentes niveles educativos. El gobierno federal se enfocó, o bien en el desarrollo de las profesiones técnicas que necesitaba la industrialización del país, o en la formación de los licenciados y médicos que el poder político requería:

El estudio de las ciencias daba brillo a los individuos que lo cultivaban y a los gobiernos que los patrocinaban.... La educación secundaria y la superior se hicieron imprescindibles para entrenar a los individuos que participaban en los altos niveles de la sociedad moderna, aportando el conocimiento académico a los políticos cuyas habilidades no se habían formado en el salón de clase (Staples & Loyo, 2010: “Saber más” párr. 2).

2.4.2 Salud

En este periodo la atención a la salud le siguió en relevancia a la educación, de acuerdo con su presencia en los informes de gobierno y las acciones realizadas en la materia. Sin embargo, la distancia entre una y otra es considerablemente alta. Por ejemplo, mientras que los recursos destinados a la educación aumentaron del 2 al 6 por ciento del presupuesto total entre las últimas décadas del siglo XIX y 1910, el presupuesto para salud se mantuvo por debajo del 1 por ciento, aumentando únicamente 0.55 décimas en los treinta y un años de la administración porfirista (González Navarro, 1956: 210). Tal disparidad se debe en parte a la dificultad para atraer capitales extranjeros a obras de infraestructura en materia de salud e higiene, como agua potable y drenaje, menos atractivas para los inversionistas que las obras de comunicación, como el ferrocarril y la red de telégrafos (Brachet-Márquez, 2004: 246).

Las acciones estatales en materia de salud estuvieron organizadas por lo establecido en el nuevo Código Sanitario promulgado en 1891. En la presentación del *Proyecto de Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos* las palabras de Eduardo Liceaga, presidente del Consejo Superior de Salubridad, máximo órgano en este rubro, permiten observar la influencia del liberalismo económico en la concepción de los servicios de salud durante el Porfiriato:

Además de que debemos considerar a cada mexicano como nuestro hermano y como una parte de la Patria, debemos considerarlo también, desde el punto de vista económico, como un valor para el Estado. Las consideraciones económicas respaldan una serie de datos tomados de otras naciones respecto a lo que cuesta en dinero un hombre enfermo,

tanto por lo que deja de producir a causa de su enfermedad como por los gastos que implica su curación. Pero lo peor sucede cuando la curación falla y sobreviene la muerte, pues con ella se pierde un valor económico (citado en Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 30).

Como se entiende a partir de Liceaga, el Estado no tenía la obligación de proporcionar estos servicios por ser un derecho, sino por el papel que el sujeto desempeñaba en el proyecto económico estatal, por lo que su enfermedad y fallecimiento no tenía solo consecuencias individuales o familiares sino también sociales. Con objetivos tanto individuales como colectivos —“conservar la salud, prolongar la vida y mejorar la condición física de la especie humana” (Código sanitario citado en Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 30)— las acciones en materia de salubridad durante el Porfiriato se enfocaron en dos estrategias centrales: el combate de las enfermedades contagiosas que azotaban el país y la higienización de la sociedad y las ciudades. Ambas estrategias estaban vinculadas entre sí y eran necesarias para mejorar la calidad de vida de la población y reducir la mortalidad, que en 1910 alcanzaba el 42.80% en el Distrito Federal, por encima del número de defunciones en otros estados como Jalisco (33.05), Guanajuato (39.42), Veracruz (22.41) o Tabasco (26.06) (González Navarro, 1994: 25).

A lo largo del Porfiriato México se enfrentó a numerosas epidemias que se extendieron rápidamente por todo el territorio nacional y que mermaron su población de forma preocupante. En la primera década del XX se dieron brotes anuales de fiebre amarilla desde 1900 a 1903, y luego otro en 1910 en Campeche. Tan solo los brotes de 1900-1903 provocaron la muerte de 671 personas, mientras que entre 1902 y 1903 una epidemia de tifo, que se extendió más entre la clase pobre, causó 10 mil defunciones (Fujigaki Lechuga & González Galván, 1982: 700, 703). En esos mismos años se presentaron cientos de casos de peste bubónica, principalmente en poblaciones costeras de Baja California, Sinaloa y Veracruz. Tan solo en 1903 en Mazatlán se registraron 476 casos, de los cuales 331 terminaron en decesos (Fujigaki Lechuga & González Galván, 1982: 702). La viruela fue otro padecimiento que afectó severamente al país: entre 1893 y 1907 murió por esta enfermedad el 2 por ciento de la población nacional registrada en 1907, siendo los estados de Colima, Tlaxcala y Guerrero los más afectados (González Navarro, 1956: 174).

Con la finalidad de prevenir la transmisión de las enfermedades infectocontagiosas se creó el Instituto Nacional de Bacteriología, institución que se sumó a las dependencias que se habían fundado desde los primeros años del Porfiriato para desarrollar vacunas: el Instituto

Antirrábico Nacional, el Instituto Patológico Nacional y el Instituto Médico Nacional (Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 32-34).

El desarrollo de vacunas permitió realizar importantes campañas de inmunización a lo largo del territorio nacional. Los mayores avances de dichas acciones se dieron entre los niños y adolescentes: mientras que en 1907 la población vacunada representaba el 34.72% del total, el 82.57% de los menores de 15 años estaba vacunado (González Navarro: 1956: 174). Esto representó un logro importante si se toma en cuenta el recelo que existía en torno a la vacunación en la época. Aunque ya “el código sanitario de 1891 aconsejaba vacunar a niños desde los cuatro meses de edad, y en 1903 se hizo obligatoria esta práctica” (Santos, 2014: 182), existía un fuerte rechazo incluso entre miembros de la comunidad médica. El 27 de abril de 1910 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un estudio que destacaba las ventajas de la vacunación, luego de que el Dr. José Terrés a nombre del Consejo Directivo de la Sociedad Mexicana de Profilaxis Sanitaria y Moral de las Enfermedades Venéreas comenzara una campaña de desprestigio en torno a dicha práctica en diversos diarios del Distrito Federal, al sostener que aquellos que recibían la vacuna corrían el riesgo de contraer sífilis (DOF, 27 de abril de 1910: 688).

La otra gran cruzada en materia de salubridad, la higienización de la población, ocupó un lugar preponderante dentro del Código Sanitario de 1891, que ordenaba proporcionar a la población agua y alimentos en buen estado, aplicar el aislamiento de personas y animales que tuvieran una enfermedad transmisible y brindar a los desechos un correcto tratamiento, entre otras medidas (citado en Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 30-31). Para poner en práctica los postulados en torno a la higiene, en concordancia con los planteamientos del higienismo en boga y las ideas de los Científicos que asociaban la higiene con la civilización, y la suciedad con el atraso, se desarrollaron acciones como la impartición de cursos de higiene en todos los niveles de educación, o la participación de funcionarios en congresos internacionales en la materia: por ejemplo el gobierno de Díaz envió en 1907 una delegación al XIV Congreso Internacional de Higiene y Demografía en el que se emitieron recomendaciones sobre la protección de lactantes, los daños derivados de la contaminación del aire y el diseño de las ciudades a partir de criterios higiénicos (DOF, 09 de enero de 1908: 81-89). México además se adhirió a acuerdos internacionales en la materia, como las convenciones sobre Higiene Pública suscritas en París en 1903 (DOF, 16 de septiembre de 1909: 174) que establecían la creación de la Oficina Internacional de Higiene Pública.

Los adelantos en materia de higiene transformaron la práctica hospitalaria y el diseño de las ciudades del país. Los avances en la primera se hicieron evidentes por ejemplo en el proceso de ingreso de los enfermos al Hospital General, el manejo de sus pertenencias y residuos médicos y el tratamiento brindado a los cadáveres (DOF, 17 de junio de 1905; DOF, 19 de junio de 1905), y en las mejoras realizadas a los establecimientos hospitalarios existentes y la creación de otros siguiendo las ideas en boga, como la organización de las instalaciones en pabellones que separaban a los enfermos en función de sus características y padecimientos (Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 39).

A principios del siglo XX los hospitales públicos existentes en la Ciudad de México eran el de San Andrés, el de Maternidad e Infancia, el Morelos, el Hospital Nacional Homeopático, el Hospital de Epilépticos de Texcoco, el Hospital de Mujeres dementes y el Hospital de Hombres dementes, el González Echeverría que proporcionaba atención ginecológica y el Hospital Juárez que se destinó a atender heridos y presos. Existían además hospitales privados, entre los que destacan aquellos construidos y sostenidos por las colonias extranjeras. En la última década del Porfiriato se construyeron otros dos hospitales en la capital y tres en el interior del país: el Hospital General, inaugurado en 1905, que funcionaba como asilo y contaba con un Consultorio Central destinado a proporcionar atención médica y medicamentos a personas pobres (DOF, 01 de abril de 1905: 572); el hospital La Castañeda, el centro de salud mental para hombres y mujeres más grande del país, creado en 1910; el Hospital General O' Horan y el Asilo para Enfermos Mentales ubicados en Mérida, Yucatán; y el Hospital Porfirio Díaz en Chihuahua (Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 39).

El hospital mental La Castañeda muestra el interés existente en la época por el conocimiento y tratamiento de las enfermedades mentales bajo la óptica de una higiene integral, tanto del cuerpo como de la mente. En particular, los esfuerzos realizados desde el Estado en este campo se circunscribieron a la lógica del confinamiento que, de acuerdo con Cristina Sacristán, cumplía dos funciones: por una parte, se creía “que, si [el paciente] quedaba completamente aislado del mundo exterior, alejado de las emociones que habían provocado su locura y bajo la severa vigilancia del médico...podría sanar” (2017: 42). Por otra parte, el aislamiento, consideraban, era “el único medio seguro para mantener a la sociedad a salvo de los locos peligrosos” (Sacristán, 2017: 46). La inauguración de La Castañeda se hizo en medio de un gran optimismo, a pesar de que el modelo del manicomio estaba entrando en crisis en países

como Francia, donde se cuestionaba su efectividad para sanar a los enfermos mentales y permitir su reintegración a la sociedad, como señala Sacristán (2017: 42).

Desde su inauguración hasta su demolición en 1968, La Castañeda albergó a una población de más de 60 mil pacientes con diferentes padecimientos: alteraciones mentales derivadas de lesiones y por enfermedades infecciosas, retraso mental, sífilis, senilidad, epilepsia, alteraciones mentales por intoxicaciones y esquizofrenia, entre otras (Ríos Molina & López Carrillo, 2017: 19-21). Estos dos últimos padecimientos fueron los más comunes entre los pacientes del hospital: la esquizofrenia estaba presente en el 19% de los casos mientras que otro 19% de los hombres y mujeres reclusos eran alcohólicos (Ríos Molina & López Carrillo, 2017: 19-21). El manicomio desempeñó un papel fundamental en la profesionalización de la psiquiatría en México debido a las labores de diagnóstico, tratamiento, investigación y docencia que ahí se realizaban. Sin embargo, su importancia en el campo de la salud mental y su larga duración no eximieron a La Castañeda de ser foco de numerosas críticas tanto por los malos tratos que se daba a los asilados como por “la curabilidad de los padecimientos mentales y por el fundamento científico de la psiquiatría” (Sacristán, 2017: 49).

Hacia el final del régimen de Porfirio Díaz existían en el país 213 hospitales de los cuales 17 se ubicaban en la Ciudad de México. Los hospitales públicos capitalinos recibían para 1907 a 26 mil 609 personas al año. El promedio de existencia diaria en dichas instituciones era de 365 pacientes, siendo el Hospital Juárez el que más atendía con 756 personas diarias, mientras que el que menos existencias diarias presentaba era el Homeopático con 54. El gasto total de los hospitales en el año 1906-1907 fue de 737 mil 875 pesos. Si se considera que el presupuesto total destinado a salubridad fue de alrededor de 506 mil pesos corrientes, se puede entender que las instituciones tuvieran severas deficiencias, como denunciaba la prensa de la época y los estudios como el realizado por Juan de Dios Peza (1881) Así que no obstante los adelantos en materia de salubridad y la apertura de nuevas instituciones de salud esta función, como en el caso de la educación, se mantuvo como un privilegio; los grupos populares recurrían en primer lugar a los curanderos y parteras, y si el padecimiento se complicaba, se llamaba al médico como último recurso (Speckman, 2006: 29).

En cuanto a los avances en materia de urbanización, se realizaron en nombre de la higiene cambios importantes a la Ciudad de México y otras ciudades del país, principalmente en lo que respecta a la introducción de agua potable y el desagüe de los residuos sanitarios. El rastro de la capital, por ejemplo, fue reubicado y modernizado “pues además de que los antiguos rastros

no correspondían ya a la cultura de la capital, no satisfacían las necesidades higiénicas” (DOF, 01 de abril de 1905: 571).

Sin embargo y como en el ámbito de la educación los resultados fueron insuficientes y desiguales. Elisa Speckman puntualiza que dichos avances no llegaron a toda la capital, sino que las zonas habitadas por las clases bajas se mantuvieron en condiciones insalubres (2006: 20), lo que contribuyó a que en el imaginario los pobres de la ciudad fueran asociados con la suciedad y por lo tanto no bastara con asistirlos, había que higienizarlos.

Las deficiencias en los servicios de salud se debieron en gran medida al exiguo presupuesto que recibían. En 1910 se destinaban al rubro de salubridad únicamente 0.5 pesos por habitante, a diferencia del 1.77 por habitante proporcionado al rubro de guerra (González Navarro, 1956: 209). No sorprende entonces la relevancia en la época de las instituciones de salud privada de las colonias extranjeras (Brachet-Márquez, 2004: 246), que contribuyeron a brindar atención médica ante la escasez de nosocomios públicos.

Al problema de la falta de espacios destinados a la atención de la salud se le sumó la carencia de médicos en el país. En 1910 a nivel nacional solo habían 1.99 médicos por cada 10 mil habitantes, superados por los militares (24.22 por cada 10 mil habitantes), profesores (13.86 por cada 10 mil habitantes) y abogados (2.61 por cada 10 mil habitantes) (González Navarro, 1956: 152). Las disparidades entre norte y sur aquí también son evidentes: a la par que el Distrito Federal, Coahuila y Sonora contaban con 9.91, 3.98 y 3.47 médicos por cada mil habitantes respectivamente, en el sur Guerrero y Oaxaca tenían menos de un médico por cada mil habitantes (González Navarro, 1956: 152).

2.4.3 Administración De La Pobreza

Al igual que en los casos anteriores, la atención de los pobres por parte del Estado social se institucionalizó como parte de un proceso más amplio de secularización y centralización de las funciones que antes correspondían a otras esferas, como las instituciones religiosas y las organizaciones filantrópicas privadas. Aunque, como señala María Dolores Lorenzo, tal proceso tuvo su origen en las Leyes de Reforma de 1861, que establecían que el Estado se encargaría “de todos los hospitales y establecimientos de caridad que hasta entonces habían administrado las corporaciones y autoridades eclesiásticas” (2011: 46-47), su implementación fue intermitente hasta que durante el Porfiriato se instauró la Dirección de Beneficencia Pública en 1877. Con la creación de dicha institución la asistencia a los pobres y desfavorecidos se convirtió no solo en

una responsabilidad estatal, sino en una acción propia del gobierno federal, restando atribuciones a los gobiernos locales y los ayuntamientos (Lorenzo, 2011: 46-47).

En 1905 las instituciones estatales de atención a las personas pobres eran los ya señalados hospitales Juárez, Morelos, General, Nacional Homeopático y los Hospitales para hombres y mujeres dementes, así como el Consultorio Central además de la Escuela Nacional de Sordomudos, la Escuela Nacional de Ciegos, la Escuela Industrial de Huérfanos o Tecpan de Santiago, el Hospicio de Pobres, la Casa de Niños Expósitos, el Dormitorio público y los Baños de la Lagunilla (Dirección General de Beneficencia, 1905). La atención en estos establecimientos no era igual para todos; los usuarios que podían pagar accedían a un trato diferenciado. El reglamento del Hospital General, por ejemplo, establecía que el proceso para proveer de medicamentos al paciente pensionista era distinto del que se seguía para el paciente “común”; asimismo, podían recibir una alimentación superior, preparada en cocinas distintas de las que suministraban la comida al resto de los pacientes. Se observa también que el control de los funcionarios del nosocomio sobre los pacientes pensionistas era menos riguroso que el que ejercían sobre el resto de los pacientes: mientras que el contacto con el exterior era sumamente limitado en estos últimos, a los enfermos pensionistas se les permitía recibir alimentos no preparados en el hospital, siempre que no fueran nocivos. Podían además, recibir visitas todos los días, un privilegio que no poseían los pacientes que no pagaban cuota (DOF, 19 de junio de 1905: 949, 953).

La figura del pensionado fue común en las instituciones de beneficencia de la época, por lo que la experiencia al interior de estas instituciones no era homogénea. En la Casa de Niños Expósitos, por ejemplo, convivían tres grupos distintos de asilados: los niños abandonados, los hijos de padres que presentaran una “notoria pobreza” o estuvieran imposibilitados para trabajar, y los niños cuyos padres pagaran una pensión (Dirección General de Beneficencia Pública, 1905: 18-19). Esto desembocaba en la obligación de los sujetos pobres de demostrar sus carencias o tener una condición evidente que imposibilitara ganarse la vida para acceder a la asistencia de forma gratuita.

Otra característica de las instituciones de beneficencia era su carácter asilar. Tanto los hospitales como las escuelas proporcionaban sus servicios únicamente a los sujetos que permanecieran en la institución hasta que las autoridades autorizaran su alta. Tanto en el caso de la Escuela Nacional de Sordomudos como en la Escuela Nacional de Ciegos, los alumnos de gracia, es decir, aquellos cuyos padres no tenían los recursos para financiar su colegiatura y

vestido, debían permanecer en esos espacios los diez años que duraba la instrucción. Luego de esto, eran entregados a sus familias (Dirección General de Beneficencia Pública, 1905: 11). Por su parte, en el Hospital General los enfermos podían salir únicamente con autorización previa de los médicos de su pabellón o la Dirección del Hospital (DOF, 19 de junio de 1905: 953).

Las instituciones de beneficencia que no se apegaban a este principio, como el Consultorio Central, el Dormitorio Público y los Baños de la Lagunilla, tenían como objetivo proporcionar los servicios más básicos a las personas necesitadas: atención médica, cobijo y, acorde con los principios de la época, limpieza. En el caso del Consultorio Central, se proporcionaban consultas médicas, curaciones y medicamentos a los “indigentes” que pudieran atenderse de forma ambulatoria. Sin embargo, los indigentes recibían un tratamiento diferente. Los indigentes que presentaran algún padecimiento únicamente podían ser admitidos en el Hospital General si se trataba de una urgencia; además, estos no eran recibidos entre las 10 de la noche y las 7 de la mañana. Cuando esto sucedía eran remitidos al Consultorio Central (DOF, 17 de junio de 1905: 936).

Una tercera característica de la ayuda estatal a los pobres fue su carácter excluyente. En consonancia con las ideas de la élite política e intelectual y con la política económica, el Estado debía intervenir únicamente en los casos en los que el sujeto no pudiera trabajar, siendo el trabajo la vía para salir de la pobreza. Esto explica en gran medida por qué no se consideraba dentro de los asistidos a los trabajadores pobres, y por qué la atención se limitaba a brindar los mínimos suficientes para la subsistencia de los receptores, y no la eliminación del problema.

Aun así, en la práctica los servicios de ayuda a los pobres distaron mucho de lo que propuso la élite. En el caso de los proyectos de centralización y secularización por ejemplo, estos no se dieron de forma completa. Las instituciones de beneficencia requirieron para su sostén de la participación del “Ayuntamiento, la Lotería y en algunas ocasiones, comerciantes, empresarios o personajes notables de la esfera pública”, debido a la incapacidad del Estado para hacerse cargo del sistema asistencial y el interés en mejorar las relaciones con las organizaciones afectadas por el proyecto de secularización (Lorenzo Río, 2011: 45, 48-49). En 1904 la beneficencia privada se fortaleció todavía más con la aprobación de la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal. Con ello, se estableció formalmente el sistema híbrido de asistencia pública que se mantendría hasta el fin del régimen de Díaz, a pesar de ir en contra de la postura de la mayoría de los miembros de la élite política e intelectual, que rechazaban la intervención de la Iglesia católica en la ayuda a los pobres. En lo que respecta al proceso de centralización, este no llegó a

eliminar la injerencia de los ayuntamientos en la atención a los pobres de manera que, mientras que la Dirección de Beneficencia Pública fue la responsable desde su fundación de las instituciones de beneficencia de la Ciudad de México, los gobiernos municipales junto con las organizaciones privadas mantuvieron el control sobre este rubro al interior del país.

Dentro de las organizaciones privadas, destaca el papel que desempeñaron las organizaciones religiosas en la asistencia a los pobres. Entre estas resaltan las conferencias de San Vicente de Paul, una red transnacional de voluntarios que, a la vez que asistían a los necesitados, buscaban fortalecer la religión católica, y llegaron a formar “un sistema paralelo de asistencia social y de educación popular que complementaba lo que ofrecía el gobierno” (Arrom, 2016: 205). Como describe Moisés González Navarro, en la capital estas asociaciones religiosas ayudaban a los habitantes de las colonias populares como La Bolsa y Tepito mientras que niñas de los suburbios de la Ciudad de México recibían ayuda médica y asistían a los talleres del Asilo de San Vicente; en las entidades federativas tales organizaciones eran todavía más influyentes. Las conferencias de San Vicente de Padua en Jalisco eran “las más caritativas”, que crearon luego de 44 años de operaciones, cuatro hospitales, dos escuelas y dos orfanatos en los que vivían más de 300 niños (1985: 61).

La revisión de las acciones en la materia muestra que la beneficencia en el México porfirista, tanto pública como privada, tuvo importantes problemas. En el caso de las organizaciones privadas, algunos colegios que comenzaron siendo gratuitos terminaron convirtiéndose en espacios inaccesibles para los niños más necesitados por su elevado costo y por los numerosos requisitos que debían cumplir los aspirantes, como se observa a partir de la denuncia que hizo el sacerdote Regis Planchet de la escuela de artes y oficios de Joaquín Araoz:

La escuela de artes y oficios de Joaquín Araoz cobraba seis pesos mensuales por interno. Otros requisitos también eran difíciles de llenar: que los alumnos fueran sanos, “bien dispuestos de la persona”, que no “bañaran” la cama, que pagaran cinco pesos por el uso del catre y que llevaran colchón, almohada, sarape, sábanas y fundas; que pagaran libros, trajes, ropa, calzado, médico y medicinas; los objetos empleados en la clase y la compostura de los talleres, corrían también por cuenta del alumno (González Navarro, 1985: 65).

Por su parte, las organizaciones de asistencia pública se limitaban a recibir a sujetos en pobreza con características muy particulares, que dejaban fuera del apoyo a la mayor parte de la población pobre. En palabras de María Dolores Lorenzo, los hospitales, albergues y hospicios estatales privilegiaron “a los jóvenes y a los niños —a quienes se consideraba más honestos— sobre los adultos y los infractores” (2011: 58). Incluso el Hospicio de Pobres que en sus inicios

recibía a indigentes, se convirtió paulatinamente “en un internado para educar a niños pobres blancos.... Muchas veces hasta se necesitaba una recomendación de buena conducta de alguna persona pudiente para obtener plazas en los hospicios y aun en los hospitales” (Arrom, 2016: 207). De acuerdo con sus acciones y sus discursos, para la élite porfiriana los pobres eran los sujetos blancos que vivían en las ciudades y requerían de la ayuda del Estado para sobrevivir, sin tomar en cuenta a otros pobres que desempeñaban variados oficios con ingresos exiguos y nula seguridad. En cuanto a los indígenas y campesinos, sus carencias no valían para considerarles pobres ni merecedores de la intervención estatal.

Se observa pues que la beneficencia a principios del siglo XX no se planteó eliminar las causas de la pobreza. La atención que recibían los beneficiarios, lejos de dotarles de recursos para integrarse a la sociedad, a través del trabajo y la educación, los convirtió en sujetos diferenciados, en ciudadanos de otra categoría. Por el contrario, la postura del Estado en torno a los pobres se enfocó en “la regulación de la barbarie” y la búsqueda de la decencia mediante la supresión de las costumbres de las clases bajas, y no en la ampliación de la ciudadanía para que toda la población pudiera ser incorporada al progreso social: “la distancia entre el mundo de los superiores por posiciones económicas se reforzaba por la 'superioridad cultural' ” (Pérez Sáinz, 2014: 394). Al ser inferiores no solo por sus carencias, sino por cuestiones biológicas y culturales, los pobres no eran considerados sujetos de derechos, sino sujetos que debían ser tutelados (Pérez Sáinz, 2014: 395).

2.5 Crisis Y Caída Del Sistema De Bienestar Porfirista

En el último subcapítulo se abordan las crisis, desigualdades y exclusiones que influyeron en la caída del régimen encabezado por Porfirio Díaz. Se concentra particularmente en el papel que desempeñó el sistema de bienestar en el fin del Porfiriato y el estallido de la Revolución mexicana, en especial algunas de sus principales características, como su carácter excluyente, por el que amplios grupos quedaron fuera de los beneficios del crecimiento económico de la época; y las diferencias entre norte y sur que fomentó.

El primer apartado revisa de manera general la política económica del periodo, analizando los efectos que tuvo en el empobrecimiento de la población, en particular la política de terrenos baldíos que provocó el despojo de millones de hectáreas y la precarización de los campesinos. El segundo apartado plantea las principales desigualdades que mantuvo el régimen, entre norte y sur y entre el espacio rural y el urbano, que conformaron un país heterogéneo e impactaron en el estallido y desarrollo de la Revolución de 1910. Finalmente, el tercer apartado

analiza la crisis política que desembocó en el fin del régimen de Porfirio Díaz y las propuestas de transformación social que surgieron en los últimos años del Porfiriato, y que tendrían una influencia importante en el Estado social que emanó de la Revolución.

2.5.1 Retrato De La Economía Porfirista

La gestión de dieciocho años de José Yves Limantour al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la más larga en la historia de dicha dependencia de acuerdo con Lomelí Vanegas (2018: 221), fue responsable en gran medida del rumbo tomado por la economía porfirista. Capitalino de buena cuna, egresado de la Escuela Nacional Preparatoria, uno de los miembros más visibles del grupo de los Científicos, dirigió la política económica del país con un pragmatismo disfrazado de científicidad (Lomelí Vanegas, 2018: 364). Al frente de la Secretaría de Hacienda logró ordenar las finanzas públicas y aumentar la capacidad tributaria del Estado mexicano, transformó la relación de México con el extranjero, al reestructurar la deuda externa y contratar nuevos créditos, y con los estados, a partir de la centralización de la acuñación de la moneda y la supresión de las alcabalas (Lomelí Vanegas, 2018: 221-222).

La bonanza fue visible en diversas dimensiones de la economía. La agricultura de exportación, por ejemplo, aumentó su valor de 20 a 50 millones de pesos entre 1887 y 1901 mientras que el valor de la minería creció a un ritmo anual del 6 por ciento (González, 2000: 679). En 1904, el país se convirtió en el segundo productor de cobre a nivel mundial (DOF, 16 de septiembre de 1904: 215).

Sin embargo, y contrario a lo propugnado por los científicos para quienes el liberalismo económico era la mejor vía para el progreso de la nación, tales hitos dependieron de una cantidad importante de estímulos y beneficios brindados por el Estado a los grandes capitales, principalmente extranjeros. En el caso de la minería, por ejemplo, las ganancias obtenidas no se debieron solo a la riqueza natural del país o a los adelantos tecnológicos, sino también a la ley minera aprobada en 1892 que privatizó el subsuelo (González, 2000: 679). A su vez, la agricultura de exportación se vio beneficiada por la promulgación de la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894, que permitía tanto a nacionales como a extranjeros adquirir tierras sin límite de extensión. Aunque dicha ley se derogó en 1902, el gobierno como una forma de compensación:

Autorizó la celebración de convenios con particulares, otorgando grandes extensiones para la explotación de los recursos de diversa índole existentes en ellas. Igualmente se privilegió la colonización de terrenos nacionales por compañías extranjeras o nacionales

con mayoría de extranjeros. En los contratos respectivos, se otorgaban facilidades y estímulos que incluían la donación a título gratuito de los terrenos objeto de la colonización —a excepción del pago de contribuciones federales— y la explotación de los diversos recursos que se encontraran en dichas tierras, así como el uso y aprovechamiento de las aguas (Gómez de Silva Cano, 2016: 81).

La repartición de tierras mexicanas a los grandes capitales desembocó en un acaparamiento de tierras exorbitante. Como señala Luis González, los terratenientes llegaron a tener haciendas de miles hasta millones de hectáreas; en cinco casos las propiedades medían más de un millón de hectáreas (González, 2000: 682). Por el contrario, en 1910 del total de jefes de familia en zonas rurales, el 82.4 por ciento no tenía tierras propias (González Navarro, 1956: 217-219).

Entre los beneficiados por el régimen porfirista, destacó el capital extranjero por la relevancia que tuvo para la economía del país. De acuerdo con Romero Sotelo las finanzas mexicanas se sustentaron principalmente en tres fuentes de ingresos: “el comercio exterior, la inversión extranjera y el crédito externo” (2018: 236). Sin estas no podrían explicarse los logros económicos y el desarrollo de la infraestructura del Porfiriato. En torno a la primera fuente, tanto las importaciones como las exportaciones aumentaron de forma considerable en los últimos años del régimen. Del año de 1900 a 1901 hubo un aumento en las importaciones de 9,223,093 pesos, y en la exportación de 25,656,903 pesos (Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, 1901: s/n). El principal socio comercial de México a inicios del siglo XX era Estados Unidos, seguido de Inglaterra y Alemania.

Fue tal la relevancia de la relación de México con el mercado internacional durante el Porfiriato que algunos de sus logros más importantes, como la conexión entre las distintas regiones del país mediante el ferrocarril fueron solo posibles en el marco de los adelantos que trajo consigo la Revolución Industrial. Salvador Álvarez afirma que esta fue responsable del impulso a la economía nacional, a través de “la expansión de la red ferrocarrilera, que pasó de 700 a más de 200 000 kilómetros entre 1877 y 1910”, así como “la llegada del barco de vapor, que hizo posible la exportación de productos pesados antes imposibles de transportar, como la madera de caoba de Chiapas y Tabasco”. (2018: 63).

Pero la importancia del capital extranjero para la economía mexicana tuvo sus consecuencias. Luis González menciona que en 1902 el erario público “había pagado cerca de 150 millones de pesos en subvenciones a 44 compañías ferroviarias, constructoras de 15 mil kilómetros de vías” (2000: 681). Además, esa dependencia hizo a nuestra economía

particularmente vulnerable a los vaivenes de las finanzas internacionales, lo que llevó a Limantour a emprender en 1905 una reforma monetaria al adoptar el patrón oro luego de que la plata se depreciara a nivel internacional. Esta decisión, si bien buscaba proteger la economía mexicana, “afectó a la inversión extranjera porque las ganancias en plata que el capital extranjero tenía por su inversión sufrían un descuento a ser convertidas en oro, para su remisión a su país de origen” (Romero Sotelo, 2018: 237).

México padeció con severidad las consecuencias de su dependencia a las finanzas internacionales durante la crisis de 1907. La depresión económica que atravesaban tanto Europa como Estados Unidos influyó en “la disminución de las exportaciones, el encarecimiento de los insumos y la suspensión de los créditos” (Garcíadiego, 2010: XVI), lo cual tuvo efectos en todos los sectores de la población: entre los industriales provocó la reducción de la producción y con ello los ingresos de los trabajadores e incluso el despido de muchos de ellos; entre los hacendados, además de la reducción de los cultivos, aumentó el costo de las rentas de las tierras y la intensidad del trabajo de los jornaleros y peones. (Garcíadiego, 2010: XVII).

La gravedad de la crisis era de tal magnitud que incluso el presidente, que en sus informes solía minimizar los problemas a los que se enfrentaba su administración, tuvo que reconocerla:

Hubiera deseado poder daros, tocante a la condición que guardan los negocios en general y las operaciones del público, un informe tan satisfactorio como el relativo a la situación hacendaria; pero desgraciadamente no es así. Las malas circunstancias por las que atraviesan los mercados de valores públicos extranjeros, desde principios del año corriente, se han empeorado de día en día, al grado de producir una escasez de dinero tan general, que puede decirse, sin hipérbole, que en estos momentos existe una crisis financiera casi universal (DOF, 16 de septiembre de 1907: 207).

A la crisis internacional se le sumaron las malas condiciones climáticas de los últimos años de la década, que impactaron en las cosechas de maíz y frijol y llevaron al gobierno de Díaz a importar estos productos para satisfacer las necesidades de la población (DOF, 11 de octubre de 1909: 473). Los efectos de la crisis, aunado a las condiciones ya existentes, como el crecimiento desigual, las diferencias entre regiones, la pérdida de tierras que padecieron numerosos campesinos y los conflictos obreros que ya se daban a lo largo del país, por nombrar algunas, tuvieron un impacto profundo en la estabilidad del régimen.

En el intento de mantener el control de la economía en esos momentos convulsos, el gobierno de Díaz impulsó una transformación importante en la política económica seguida hasta el momento. De acuerdo con Lomelí Vanegas en los últimos años la política económica fue

virando hacia el proteccionismo, con una mayor intervención del Estado en esta esfera: se impulsó la creación de una caja de préstamos para la agricultura y aprobó la nacionalización de los ferrocarriles en 1910 ante el creciente control del capital norteamericano sobre las líneas ferroviarias del país (2018: 21). Aunque con ello comenzó a observarse una tendencia que sería central en el periodo posrevolucionario, el profundo protagonismo del Estado en la conducción de la economía del país, durante el Porfiriato esta mayor intervención se dio sin alterar demasiado el orden liberal. En el caso de la nacionalización de las vías ferroviarias el proceso se dio “por la vía del mercado accionario y no de la confiscación o la expropiación.... El gobierno respetó la autonomía operativa y de gestión de la empresa, asumiendo solo la participación que le correspondía en el Consejo de Administración” (Kuntz Ficker, 2012: “El cambio institucional” párr. 4).

La crisis económica, aunada a la crisis social y a la crisis política por el envejecimiento del presidente y las divisiones al interior del grupo en torno al problema de la sucesión de Díaz, así como a las manifestaciones de una oposición cada vez más visible y organizada, influyeron en el movimiento que se propuso remover al grupo en el poder para proponer un nuevo proyecto de nación acorde a su tiempo, las ideas imperantes y las necesidades de los que habían quedado fuera.

2.5.2 Claroscuros Del Estado Social Porfirista

El Estado social durante el Porfiriato era en realidad muchos tipos de Estados. Los marcos normativos estatales, como describe Xavier-Guerra, discrepaban en aspectos fundamentales, como la laicidad y la responsabilidad social del aparato estatal. Por ejemplo “la Constitución de Chiapas de 1958... a pesar de las Leyes de Reforma, declara que la religión oficial de este Estado es la religión católica” (1991: 274); la Constitución del Estado de México (1870) establecía “que los bienes de las corporaciones todavía existentes para la educación y la beneficencia no pueden ser alienados” (Xavier-Guerra, 1991: 275); por el contrario la Constitución de Oaxaca, proclamada en 1857 por Benito Juárez en su carácter de gobernador, declaraba que eran facultades de los gobiernos municipales la administración de los bienes comunales, la beneficencia y la educación, mientras que prohibía a cualquier corporación adquirir o administrar bienes raíces (Xavier-Guerra, 1991: 274). Como afirma el autor, las diferencias entre constituciones evidencia los distintos pactos que tuvieron que hacer las élites estatales con las sociedades locales (1991: 274), siendo en el ramo de la organización política donde dichas diferencias fueron más significativas, en concreto la existencia de la figura del jefe político,

personaje fundamental para la estabilidad del régimen de Díaz debido a sus amplias atribuciones (en materia de seguridad y control, estadística, educación, salud y beneficencia, entre otras), sus redes de dominación personales y por su carácter de intermediario de los poderes federal y estatal con las instituciones locales y con los poderes fácticos de las entidades (Falcón, 2015: 150-151).

A las diferencias políticas y administrativas se suman las económicas, sociales y culturales. El análisis que hace Knight de lo que separó al norte del sur durante este periodo permite comprender con claridad la existencia de dos experiencias radicalmente distintas. El norte, según el historiador:

Más que en ninguna otra parte, fue donde el Porfiriato visualizó el nacimiento de una vigorosa 'burguesía nacional'.... la Iglesia mantenía una discreta presencia (Torreón prácticamente carecía de iglesias), y la autoridad del gobierno central se toleraba de mala gana y, a veces, con amargo resentimiento. Tradicionalmente el norte se ha inclinado por el federalismo, el liberalismo y el anticlericalismo, enfrentándose incluso a la Ciudad de México (2010: 37).

Por el contrario, en el sur y centro la presencia de la religión católica era indiscutible, aunque en algunas regiones más que en otras, como es el caso del occidente del país; además contaban con élites políticas y económicas en las que ocupaban un lugar privilegiado las antiguas familias acomodadas, a diferencia del norte donde la posibilidad de ascenso social era mayor. Además, como señala Knight, existían en estas regiones ciudades “que no pudieron asumir los retos económicos del Porfiriato y permanecieron como centros administrativos, eclesiásticos y culturales, con economías estancadas, industrias artesanales a menudo decadentes y, en algunas ocasiones, con una población menguada (2010: 37).

La multiplicidad de experiencias a lo largo del país queda en evidencia cuando se analiza el campo, espacio en el que habitaba la mayor parte de la población. La heterogeneidad de relaciones, formas de organización, condiciones de vida y actividades productivas es descrita a detalle por Xavier-Guerra:

Méxicos, en plural, con todas las transiciones posibles entre un polo pionero al norte con sus minas, su ganadería y su agricultura moderna, y un polo de plantaciones de trabajo servil al sur, en los linderos de Oaxaca, de Yucatán y de Chiapas. En el centro, todas las transiciones entre este mundo del sur, en el que se acrecienta el peso de la dependencia campesina, y ese norte, de individuos más autónomos y más 'individuales', con las oportunidades y los riesgos que ello comporta. En los frentes marítimos, regiones de expansión agrícola, en la mayoría de los casos con sociedades pioneras, con ganaderos y agricultores, pero con una autonomía más grande que la de sus homólogos del centro (1991: 358).

Las diferencias se observaban incluso dentro de una misma institución. La experiencia de la hacienda, por ejemplo, no era la misma. Xavier-Guerra expone el abismo existente entre los capataces en las haciendas del sur, como los de Chiapas, “indios que dirigen a los peones indígenas”, y los caporales del norte “unos pocos vaqueros armados y a caballo” (1991: 359). Ni qué decir de la diversidad de actores al interior de la hacienda, cada uno con su rol, su lugar en la jerarquía social y en la distribución del espacio, sus problemas y sus beneficios: los administradores, los capataces, los peones acasillados, los jornaleros y los aparceros (Xavier-Guerra, 1991: 359-361).

En este universo se encontraban dos de los grandes grupos excluidos del sistema de bienestar. Uno fue el de los indígenas. A pesar de que al menos un tercio de la población en el país era indígena (Knight, 2010: 25), el gobierno de Díaz no desarrolló una estrategia destinada a este sector. Incluso, en los discursos oficiales aparecían no como beneficiarios del proyecto social estatal o como población objetivo, sino como un riesgo para la estabilidad del régimen. En los informes presidenciales de la última década del gobierno de Díaz, las únicas menciones a los indígenas, en concreto los de Sonora y Yucatán, estaban relacionadas con la seguridad pública, como se observa en la respuesta de Gabriel Mancera al informe del presidente del 16 de septiembre de 1904: “El triunfo obtenido y las consiguientes medidas en el orden político darán tranquilidad completa a aquella parte de la República, tan frecuentemente alarmada durante más de sesenta años por la vecindad de los rebeldes mayas” (DOF, 20 de septiembre de 1904: 258).

Aunque los indígenas aparecieron de forma recurrente en las propuestas de los Científicos, principalmente en lo que respecta a la educación, lo hacían más bien como medio para el progreso nacional, para el que era condición que toda su población saliera del atraso en el que se encontraban. Con todo, no existió una estrategia enfocada a la educación de los indígenas, sino acciones aisladas, principalmente hacia el final del gobierno de Porfirio Díaz (Staples & Loyo, 2010: “En busca de la unidad” párr. 17).

Un segundo grupo excluido fue el de los campesinos. Incluso cuando los trabajadores agrícolas representaban la mayor parte de la Población Económicamente Activa (PEA) de la época y por lo tanto eran parte importante del progreso nacional, el sistema de bienestar no incorporó a este grupo, que permaneció en su mayoría ajeno a los avances en materia educativa, de salud, obras públicas y comunicación. Aunado a este abandono los campesinos se enfrentaron a numerosos problemas que empeoraban sus condiciones de vida. Uno de ellos fue el aumento de trabajadores en situación de servidumbre por deudas en las haciendas del sur debido al

incremento en los cultivos de exportación, sujetos que vivían en condiciones cercanas a la esclavitud (Xavier-Guerra, 1991: 369).

Un segundo problema que se recrudeció a finales del Porfiriato fue el alza de los precios y la consecuente disminución de los salarios reales de los campesinos, que afectó de forma diferenciada a los diferentes trabajadores agrícolas: retomando las palabras de Xavier-Guerra, los jornaleros que contaban únicamente con su ingreso padecieron la falta del pago en especie que recibían otros trabajadores, mientras que “los alquileres de los arrendatarios suben, así como la parte de cosecha que los aparceros deben dar al propietario” (1991: 370). Por último, un problema que tendría una profunda influencia en la Revolución y que afectó a campesinos e indígenas fue la creación de las leyes de terrenos baldíos que facilitaron el despojo de tierras comunales y que provocó un incremento de “la proletarización de los comuneros” (González Navarro, 2010: 306) y su desplazamiento a las zonas urbanas en búsqueda de trabajo.

Las condiciones de los obreros no eran mejores. Los trabajadores de distintos sectores (obreros, mineros, artesanos) enfrentaban desde hacía mucho tiempo condiciones laborales inhumanas: jornadas laborales extenuantes, salarios ínfimos e inestables, malos tratos del patrón y ninguna compensación en caso de accidentes o fallecimiento, frecuentes dadas las características de los centros de trabajo. A este panorama se sumó en la última década del Porfiriato el problema de los precios y los salarios que también afectó a los campesinos. Las malas cosechas, la recesión económica y el desplazamiento de campesinos a las zonas urbanas con el consiguiente aumento de mano de obra frente a una industria paralizada, provocó un desempleo masivo y la caída del salario real ante el incremento de los alimentos (Knight, 2010: 164).

Es inexacto afirmar que estas condiciones fueron el motivo único del levantamiento armado de trabajadores, cuando en realidad se debió a una articulación de causas diversas, entre las que se encuentran las geográficas e ideológicas. Incluso, en el caso de algunos trabajadores, sostiene Knight, “la recesión provocó una dependencia clientelista respecto a las empresas en vez de una confrontación militante” (2010: 166). Lo cierto es que la solución a estos problemas representó el núcleo de las demandas de los obreros y campesinos. Estuvo presente en los levantamientos precursores como la Huelga minera de Cananea en 1906 y la textil de Río Blanco en 1907, y en las insurrecciones campesinas como la encabezada por Zapata en Morelos. Asimismo, la incorporación de estos sectores al conflicto impactó de manera importante en la

transformación del sistema de bienestar en el que precisamente los obreros y campesinos fueron los actores centrales.

2.5.3 Caída Del Régimen y Nuevos Horizontes Ideológicos

Para un régimen estatal centrado en un solo hombre, su envejecimiento y muerte y la inevitable sucesión del poder eran cuestiones de suma importancia. En el caso del Porfiriato, estas fueron en gran medida las razones de la división interna del régimen y su debilitamiento. De acuerdo con Xavier-Guerra, la unidad de la élite estatal era todavía visible durante las elecciones presidenciales de 1892 (1991: 81), aunque por dentro ya existieran diferencias entre los grupos que la conformaban, principalmente entre los Científicos y los actores agrupados en torno a la figura de Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León durante dos décadas y secretario de Guerra y Marina hasta 1902, cuando los conflictos con Limantour se hicieron cada vez más amenazantes para la estabilidad del aparato estatal. Si bien las diferencias habían sido ideológicas en su inicio (mientras que los reyistas eran liberales clásicos, Limantour y sus seguidores eran positivistas), después pasaron al terreno político, y particularmente, a la discusión sobre quién debía suceder a Porfirio Díaz cuando dejara la presidencia.

Para Díaz, quien desconfiaba de cualquier personalidad con la capacidad para arrebatarle el poder así fuera leal a su persona, los dos grupos representaban una amenaza. Esto se hizo evidente en la elección del candidato a la vicepresidencia, figura institucionalizada en 1903 como un recurso para dar calma a “la opinión pública nacional e internacional” ante la avanzada edad del presidente y la posibilidad cada vez más inminente de que este pudiera no terminar su periodo (Xavier-Guerra, 1991: 94). En las elecciones de 1904 Díaz, por recomendación de Limantour, eligió a Ramón Corral como candidato a la vicepresidencia, con lo que mostró su inclinación por los científicos para descontento de los reyistas, pero también el interés del mandatario por frenar el crecimiento político de funcionarios en puestos relevantes, como describe Knight:

Se aseguró bien de que su titular fuera (como él mismo admitió) un adicto impopular que no significara una amenaza para el presidente: el vicepresidente Corral fue impopular desde su inicio y así permaneció; Díaz se tomó la molestia de mantenerlo sin información y sin influencia (2010: 50).

La relevancia de los Científicos se observó también en la conformación del gabinete de Díaz en los últimos años de su gobierno. Xavier-Guerra enumera entre los funcionarios vinculados a este grupo a Francisco Mena, ministro de Guerra, Olegario Molina, ministro de Fomento, Justo Sierra, ministro de Educación Pública, Limantour en el ministerio de Hacienda y el propio Corral, que sin haber declarado abiertamente ser un Científico, la opinión pública lo

reconocía como miembro de este grupo. Además, según el historiador, algunos gobernadores, puestos en los que habían predominado personajes liberales, fueron reemplazados por personas como Enrique Creel, del clan Terrazas en Chihuahua, Emilio Pimentel en Oaxaca o Damián Flores en Guerrero (1991: 96-97), entre otros. Se trataba de “miembros de la 'clientela de representación nacional' del presidente para ocupar puestos en los Estados” (Xavier-Guerra, 1991: 98), en detrimento de los poderes locales que habían mantenido el control en los estados de la república.

Estas decisiones tuvieron importantes consecuencias para el régimen. Además de la molestia de los reyistas por la designación de Corral como vicepresidente, la preeminencia de los funcionarios científicos provocó que la opinión pública los culpara de los males sociales del Porfiriato con lo que, para 1910, este grupo se había convertido en un enemigo común para la sociedad en general. Al respecto Claudio Lomnitz afirma que “el odio por *los científicos*²⁴ llegó a ser un discurso unificador.... Una obsesión con la traición a la patria [por su cosmopolitismo y su apoyo al capital extranjero] y la corrosión de las instituciones nacionales” (2013: “Conclusión” párr. 1). Además, la remoción de algunos gobernadores que habían sido leales a Díaz trajo consigo la ruptura de estos y su gente con el régimen, un apoyo que había sido esencial para su sostenimiento, como sostienen Xavier-Guerra y Knight.

A dichas tensiones se les sumó la célebre entrevista de Porfirio Díaz con el periodista norteamericano James Creelman, publicada en 1908 en el *Pearson's magazine* en Estados Unidos y el *Imparcial* en México (Xavier-Guerra-1991: 101). En ella, el presidente declaró que no participaría en las elecciones de 1910 puesto que “México está maduro para la democracia y que vería favorablemente la constitución de un partido de oposición” (Díaz citado en Xavier-Guerra, 1991: 102). Aunque mucho se ha escrito sobre las causas que llevaron a Díaz a hacer tales declaraciones, lo cierto es que finalmente presentó su candidatura a la presidencia en 1910, con Ramón Corral una vez más como su compañero de fórmula. Sin embargo sus palabras provocaron una profunda agitación al interior de la élite estatal. Uno de los porfiristas más activos fue Bernardo Reyes que, de nuevo gobernador de Nuevo León tras ser removido del gabinete, fundó en la Ciudad de México en 1909 el Partido Democrático, a lo que le siguió la fundación de una serie de clubes reyistas a lo largo del país (Knight, 2010: 87-88). Si bien Reyes

²⁴ En cursivas en el original.

no buscaba convertirse en opositor a la candidatura de Díaz, y más bien su postura iba en contra de la elección de Corral, este no pudo detener al movimiento que desencadenó:

El general nunca había animado verbalmente al movimiento que llevaba su nombre; pero tampoco lo había desalentado activamente. A mediados del verano de 1909, su silencio se volvía cada vez más desconcertante: los clubes reyistas, así como los periodistas que simpatizaban con la causa, empezaron a pedir declaraciones precisas; la prensa oficial, mientras tanto, siguiendo a *El Debate*, hacían sorna de la 'total mudez' de Reyes (Knight, 2010: 93).

Fuera de la élite, las palabras de Díaz a Creelman también tuvieron un gran impacto, principalmente entre los clubes políticos que habían comenzado a surgir desde las últimas décadas del siglo XIX. En ese conjunto de organizaciones destacaron los clubes antirreleccionistas y el posterior Partido Antirreleccionista, con el abogado y hacendado de Coahuila Francisco I. Madero como principal figura de este movimiento.

Antes de fundar el Partido Antirreleccionista en 1908 Madero publicó el libro *La sucesión presidencial de 1910* que era “una censura clara, pertinaz, del gobierno y no tanto de la persona de Díaz”, en palabras de Daniel Cosío Villegas (2010: 423); un recordatorio al pueblo de “su historia, sobre todo la reciente, para señalarle los efectos acumulados de ideas y actos que tenían al país en una verdadera encrucijada, de la que sólo podía salvarse despertándose del letargo en que estaba viviendo desde hacía treinta años” (Cosío Villegas, 2010: 422). Madero inicia *La sucesión presidencial* con una revisión de la historia del país, desde la dominación española hasta el gobierno de Porfirio Díaz, deteniéndose intencionalmente, en los episodios de la Revolución de la Noria y la Revolución de Tuxtepec con los que Porfirio Díaz buscó impedir las reelecciones de Benito Juárez primero y Lerdo de Tejada después. Además, Madero plantea una serie de reflexiones encaminadas a cuestionar el tipo de gobierno encabezado por Díaz: un análisis sobre el poder absoluto y su instauración en México, la posibilidad de establecer un gobierno democrático en el país y la necesidad de fundar el Partido Antirreleccionista. El autor hace además un análisis de la entrevista Creelman-Díaz y el futuro del régimen porfirista (Madero, 2010a, 2010b).

La obra de Madero termina con una serie de dieciséis conclusiones en las que recapitula sus principales planteamientos sobre el surgimiento del militarismo mexicano y cómo a este se debía el régimen de Díaz; su efecto sobre el pueblo y los riesgos de que se mantuviera en el poder; apoyaba además, la vía pacífica electoral para terminar con el gobierno de Díaz. En ese sentido, para las elecciones de 1910 proponía que Díaz se presentara como candidato a la

presidencia mientras que la vicepresidencia fuera designada por el Partido Antirreleccionista, así como parte de las cámaras y las gubernaturas. Solo después se haría una reforma a la constitución para establecer la no reelección. En caso de que el presidente no aceptara acordar “con la voluntad nacional, sería preciso resolverse a luchar abiertamente en contra de las candidaturas oficiales” (Madero, 2010b: 2037-2038).

Los problemas sociales del régimen porfirista no ocupan un lugar preponderante en la obra ni en el Plan de San Luis expedido por el propio Madero el 5 de octubre de 1910 mientras estaba en prisión en San Luis Potosí, ya en calidad de candidato a la presidencia por el Partido Antirreleccionista. Para ese momento Porfirio Díaz y Ramón Corral habían sido electos presidente y vicepresidente para el periodo 1910-1916, por lo que el manifiesto sostenía el desconocimiento de los resultados de las elecciones realizadas en junio y julio y del gobierno de Díaz, declarando a Madero como presidente provisional; reiteraba el principio de no reelección y hacía un llamado a tomar las armas el 20 de noviembre del mismo año, además de otras cuestiones de carácter político. La única alusión a los problemas que enfrentaban los grandes sectores excluidos fue el compromiso de revisar las disposiciones que amparadas bajo la ley de terrenos baldíos hubieran desembocado en el despojo de tierras a las comunidades, principalmente indígenas, y en dado caso, proceder a la restitución de estas y la indemnización a los afectados. El plan no incorporó otras cuestiones sociales que sí aparecieron en su programa de gobierno como candidato a la presidencia, tales como el fomento a la instrucción pública, la emisión de leyes de protección al trabajador, el impulso a la agricultura y la pequeña propiedad agrícola, entre otras (Cosío Villegas, 2010: 440).

Dicha ausencia representó la diferencia esencial entre el grupo antirreleccionista y los otros movimientos de oposición al régimen, entre los que destacaron los clubes liberales y el Partido Liberal Mexicano. Entre los primeros cabe resaltar el Club Liberal “Ponciano Arriaga” fundado en San Luis Potosí en 1900 por Camilo Arriaga (ingeniero), Librado Rivera (profesor), Juan Sarabia (periodista y poeta) y Antonio Díaz Soto y Gama (estudiante de Derecho). Su relevancia radica en el esfuerzo de sus integrantes por fundar clubes liberales a lo largo del país y unificarlos en una confederación, así como la incorporación a sus planteamientos de las demandas de obreros y campesinos (Cockcroft, 1997: 9), además de aquellas de carácter político que eran las más frecuentes.

El movimiento de Arriaga, Rivera, Sarabia y Soto y Gama, que comenzó siendo una crítica a la estrecha relación entre la Iglesia católica y el régimen porfirista, como se observa en

el manifiesto de 1900 “Invitación al Partido Liberal” (Cockcroft, 1997: 87, 90, 91), pronto se convirtió en una abierta oposición al gobierno de Porfirio Díaz y más adelante, en un espacio de denuncia de la exclusión y las injusticias cometidas por la administración estatal, cuando los clubes comenzaron a radicalizarse al unir sus fuerzas con el escritor y periodista anarquista Ricardo Flores Magón e incorporar a las clases medias y bajas (Cockcroft, 1997: 94).

Ni el encarcelamiento de Antonio Díaz Soto y Gama, y de Ricardo y su hermano Jesús Flores Magón dieron marcha atrás a la radicalización de los clubes liberales, sino todo lo contrario. Como resalta Cockcroft, mientras aquellos se encontraban en prisión Camilo Arriaga y José María Facha, en representación del Club “Ponciano Arriaga” publicaron en noviembre de 1901 un manifiesto que recogió “por primera vez el problema agrario y la necesidad de reforma social”, así como la denuncia de la explotación de los indígenas yaquis y los privilegios de que gozaban los extranjeros y las clases altas (Cockcroft, 1997: 96).

La prensa de oposición jugó un papel fundamental en la difusión de dichas ideas, lo que le valió la persecución constante del régimen. El manifiesto de Arriaga y Facha por ejemplo, se publicó en *El porvenir* y *Renacimiento*; otros periódicos relevantes fueron *Diario del Hogar*, *El Hijo del Ahuizote*, *El Alacrán*, *Regeneración* y *Vesper*, fundado por Juana B. Gutiérrez de Mendoza y Elisa Acuña y Rosete (96, 98, 99). La represión estatal fue implacable: Cockcroft afirma que “entre 1901 y 1902, cerca de cuarenta y dos periódicos antiporfiristas fueron clausurados”, además de la detención de numerosos directores y el asesinato de dos periodistas (1997: 98).

El Hijo del Ahuizote y *Regeneración* fueron las principales publicaciones que difundieron las ideas de Ricardo Flores Magón. La primera, como describe Cockcroft, la rentó a su fundador Daniel Cabrera que se encontraba enfermo y en prisión. Ahí, hizo severas críticas al presidente y a Bernardo Reyes, acompañadas por las caricaturas realizadas por Jesús Martínez Carrión. Esas acciones le costaron de nuevo la libertad a Flores Magón y el equipo del periódico, así como la confiscación de sus prensas (Cockcroft, 1997: 103). Por su parte *Regeneración* se mantuvo de forma intermitente de 1900, cuando apareció el primer número firmado por Jesús y Ricardo Flores Magón y Antonio Horcasitas, hasta 1918 cuando desapareció de forma definitiva, con Ricardo Flores Magón cumpliendo una condena de 20 años en una prisión estadounidense, donde finalmente fallecería en 1922.

En *Regeneración* Ricardo Flores Magón influido por las ideas anarquistas y socialistas de autores europeos como Bakunin, Proudhon y Kropotkin, y junto con otros intelectuales como

su hermano Enrique, Librado Rivera y Práxedes Guerrero, escribió largamente sobre la necesidad de una transformación social en el país, no solo un cambio de régimen y una reforma político-electoral. En un texto publicado en 1907 titulado “Vamos hacia la vida”, Flores Magón declaraba lo siguiente:

No luchamos por abstracciones, sino por materialidades. Queremos tierra para todos, para todos pan. Ya que forzosamente ha de correr sangre, que las conquistas que se obtengan beneficien a todos y no a determinada casta social.

Por eso nos escuchan las multitudes; por eso nuestra voz llega hasta las masas y las sacude y las despierta, y pobres, como somos, podemos levantar un pueblo (Flores Magón, Guerrero, Sarabia, Magón, & et al., 1985: 183).

Como precursor que fue, Flores Magón hizo algo imposible entre los intelectuales cercanos al régimen y que será frecuente en el periodo revolucionario y posrevolucionario: asumirse como pobre, hablar desde una clase que fue rechazada por los escritores de la élite y excluida de las políticas estatales de desarrollo. Esto se hace presente en diferentes escritos, como la disertación “En pos de la libertad”, leída el 30 de octubre de 1910:

México es el país de los inmensamente pobres y de los inmensamente ricos. Casi puede decirse que en México no hay término medio entre las dos clases sociales: la alta y la baja, la poseedora y la no poseedora; hay sencillamente, pobres y ricos.

...

México es el país de los contrastes. Sobre una tierra maravillosamente rica, vegeta un pueblo incomparablemente pobre.

Alrededor de una aristocracia brillante, ricamente ataviada, pasea sus desnudeces la clase trabajadora (Flores Magón, 2014: 26).

Regeneración, además de incluir notas referentes al Club Liberal “Ponciano Arriaga” también publicó los manifiestos fundacionales de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano (PLM), organismo creado en 1905 luego de la separación de algunos miembros del Club Liberal, entre ellos Arriaga, por ser contrarios a las ideas anarquistas de Ricardo Flores Magón y por disputas por la dirección del movimiento. Así, a partir de dicha escisión aparecieron dos grupos, uno más radical, integrado por Ricardo Flores Magón como presidente, Juan Sarabia como vicepresidente, Antonio Villarreal como secretario, Enrique Flores Magón como tesorero y Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante como vocales (Flores Magón, Guerrero, Sarabia, Magón, & et al., 1985: 173); y otro moderado, impulsado por Camilo Arriaga. Como resalta Cockcroft, los textos fundamentales del PLM tuvieron una amplia difusión, incluso entre figuras prominentes de la Revolución y que desempeñarían un papel central en la construcción

del Estado social posrevolucionario, como Plutarco Elías Calles o Adolfo de la Huerta, además de Madero (1997: 118), con quien el PLM tuvo una relación cercana en sus inicios.

La relevancia de los planteamientos del PLM para la época se hace evidente en la recuperación que hicieron el movimiento obrero, diferentes facciones revolucionarias e incluso la Constitución de 1917 de las demandas expresadas en el Programa del Partido, obra de la Junta Organizadora, otros precursores y lectores de *Regeneración*, que enviaron sus propuestas por correo, entre otros colaboradores (Cockcroft, 1997: 123). El primero de julio de 1906 el periódico publicó el “Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación” en el que se exponían las acciones que según la Junta Organizadora debía implementar el gobierno que se instalara luego de la caída de la administración porfirista. Dichas acciones se organizaban en ocho grandes temas: reformas constitucionales, instrucción, extranjeros, clero católico, capital y trabajo, tierras, impuestos y puntos generales. En lo que respecta a las reformas constitucionales proponían la eliminación de la figura del vicepresidente, la reducción del periodo presidencial de seis a cuatro años y la eliminación de la reelección para presidente y gobernadores, entre otras medidas. En materia de educación el Programa establecía el incremento de escuelas primarias y defendía la educación laica y obligatoria. En cuanto a los extranjeros indicaba que estos, al adquirir bienes raíces en el país, perdían su nacionalidad original (Partido Liberal Mexicano, 1 de julio de 1906: 3).

Los rubros más extensos eran los que tenían que ver con el trabajo y el campo. En cuanto al primero, el PLM proponía la jornada máxima de 8 horas y la obligatoriedad del descanso dominical, la reglamentación del servicio doméstico y a domicilio, la prohibición del trabajo de menores de 14 años, el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo y el pago de indemnización en caso de accidentes laborales, entre otros. Sobre el tema agrario, el Programa establecía la obligatoriedad de hacer producir todas las tierras, la dotación de tierras a quien lo solicitara y la creación de Bancos Agrícolas. Además, entre los puntos generales destaca la protección de la raza indígena (Partido Liberal Mexicano, 1 de julio de 1906: 3). Cabe destacar que muchas de las propuestas en estos rubros fueron incorporadas a la legislación laboral y agraria, con lo que México tuvo uno de los marcos normativos sociales más adelantados de su época.

Conclusiones Del Capítulo

De acuerdo con el análisis realizado el Estado social porfirista tuvo tres características. La primera es su carácter excluyente, tanto geográfica como racialmente. En el caso de la educación

por ejemplo, las comunidades indígenas y la población rural no tuvieron el mismo acceso a la instrucción, puesto que la mayoría de los centros educativos se ubicaba en las ciudades, a pesar de que hacia finales del Porfiriato comenzaba a discutirse la necesidad de extender la educación a este sector. Pero incluso dentro de las ciudades las mejoras fueron realizadas de forma desigual: en la capital del país se privilegiaron las zonas habitadas por las clases altas, mientras que las zonas populares carecieron de los servicios básicos. Además, las diferencias se hicieron presentes entre regiones y entidades del país, tanto en acceso a los servicios como en presupuestos. Las desigualdades entre norte y sur se hicieron patentes en el estallido de la Revolución en 1910.

Otra característica del Estado social porfirista fue la finalidad de sus funciones sociales. Como ya se mencionó y en concordancia con la perspectiva evolucionista de la sociedad, los servicios como educación y salud no tuvieron como objetivo el bienestar individual, sino que eran requisitos para alcanzar el progreso nacional. Sólo con una sociedad unificada mediante el lenguaje, transformada a través de la educación, numerosa, sana y limpia podía el país alcanzar el grado de evolución al que la élite aspiraba.

La tercera característica del Estado social porfirista fue su carácter híbrido, debido a la relación estrecha que mantuvo con el capital y con la Iglesia católica para la realización de sus funciones. En el caso del primero, la élite estatal consideraba que era responsabilidad del mercado solucionar los problemas que su funcionamiento generaba, y de los capitalistas mejorar las condiciones de la población a través del trabajo, limitándose el Estado a mantener las condiciones propicias para el crecimiento económico y, en el caso de la población más empobrecida, proporcionar mínimos de subsistencia a los que por sus características individuales no podían sumarse a la población trabajadora. Como sostiene Simmel la intervención del Estado en las necesidades económicas de la población menesterosa tenía como finalidad “posibilitar de nuevo la actividad económica... preservar sus fuerzas físicas e impedir de nuevo que se enriquezcan recurriendo a la violencia” (2014: 40-41).

En el caso de la Iglesia, a pesar de la postura anticlerical de los Científicos, el régimen porfirista fomentó la cooperación entre esta institución y las dependencias públicas para la dotación de servicios sociales de educación, salud y beneficencia, debido a que no tenía la capacidad para realizar esta función solo. Aun así el Estado conservó la atribución de control y supervisión y sentó las bases de la centralización y secularización de las funciones sociales, procesos que se profundizarían en los siguientes periodos.

Estos aspectos del Estado social porfirista no se entienden si no es vinculando la institución a su contexto tanto imaginario como material. En cuanto al primero, es posible observar en el análisis realizado en este capítulo, el impacto del imaginario de la modernidad en el sistema de bienestar. El predominio de la economía, el imperio de la razón, la profesionalización de la política y la secularización de la sociedad son solo algunos de los valores modernos que influyeron en la conformación de un tipo particular de relaciones institucionalizadas entre Estado y sociedad. El predominio de la economía por ejemplo, más allá de la implicación más evidente que es que fuera el mercado y no el Estado el responsable de aliviar sus propias consecuencias sociales, provocó también un “nuevo orden normal”, sostiene Charles Taylor, basado en el beneficio mutuo: “en *La riqueza de las naciones*, Adam Smith describió el más famoso de estos mecanismos, de acuerdo con el cual nuestra búsqueda de la prosperidad individual redundaba en el bienestar general” (2006: 88). En lo que respecta a la pobreza la cada vez más central lógica capitalista y el valor que otorga al trabajo provocó un quiebre importante en las representaciones sobre esta condición, del que surgió la figura del pobre como sujeto separado del conjunto social, y por ello estigmatizado.

En lo que respecta al segundo valor, el imperio de la razón, la preeminencia del saber científico por encima de otras formas de conocimiento trajo consigo nuevas formas de pensar a la sociedad, su pasado y sus necesidades. En este contexto no sorprende que las dos corrientes de pensamiento más influyentes de la época, el positivismo y el darwinismo social, estuvieran subordinadas a la ciencia, en palabras de Hobsbawm (2010: 261), lo que a su vez implicó una preponderancia del discurso científico por encima de otros. A su vez esta revolución del conocimiento se propuso darle una nueva mirada a la historia, basándose en una perspectiva lineal, evolutiva en la que el culmen era la racionalidad: “la historia puede concebirse, por ejemplo, como el lento desarrollo de una facultad humana, la razón, en lucha contra el error y la superstición. La fundación tiene lugar cuando los seres humanos alcanzan un cierto grado de racionalidad” (Taylor, 2006: 203). ¿Qué implicaba la racionalidad en términos sociales? De acuerdo con Taylor se trataba de que el ser humano alcanzara los requisitos necesarios para contribuir a la construcción de una sociedad mejorada, “por un lado el descubrimiento del orden moral correcto, las relaciones de beneficio mutuo que estamos destinados a realizar...; por el otro, el desarrollo del grado de autocontrol necesario para llevarlo a la práctica” (2006: 204). El avance de la ciencia y el predominio de la racionalidad se vincularon también con la preocupación cada vez mayor de profesionalizar la política y separar el ejercicio del poder político de las formas de dominación tradicionales. Por último, el valor de la secularización como base del imaginario

social de la modernidad no significó la eliminación de cualquier forma de religión, ni siquiera la preponderancia de la Iglesia en la vida social, sino “el fin de una era en la que tanto la autoridad política como las otras agencias colectivas metatópicas eran inconcebibles sin una referencia a Dios o a un tiempo superior” (Taylor, 2006: 214).

La centralidad de los valores económicos se hizo patente en la forma en que se veían algunos servicios como la atención de la salud y el propósito que debían cumplir: como señaló el presidente del Consejo Superior de Salubridad en la cita ya referida en el capítulo, la enfermedad se veía como un problema que tenía costos para el Estado tanto monetarios (“los gastos que implica su curación”) como por las pérdidas que significaba para la economía que un hombre enfermo dejara de ser un sujeto productivo o en el caso de su muerte perder “un valor económico” (citado en Ruiz Pérez, Viesca T., Martínez Cortés, & Fajardo Ortiz, et al., 2017: 30). Este servicio no tenía como propósito el bienestar del individuo sino evitar un mal social, perspectiva que predominó también en la beneficencia pública.

Los objetivos perseguidos por las funciones sociales del Estado porfirista tienen también la huella del valor del imperio de la razón como culmen. La perspectiva evolutiva de la historia de México que propugnaron los científicos influyó en que el Estado tuviera la responsabilidad de sacar a los marginados de su condición de atraso, requisito para el progreso nacional. Desde la mirada de los funcionarios porfiristas los servicios sociales debían cumplir un objetivo más amplio que aliviar los males de la población. Como ya se vio, las acciones en materia de salud tenían la finalidad de evitar costos al Estado y la sociedad, además de disminuir las altas tasas de mortalidad, que ponían el riesgo el proyecto prioritario de poblar el territorio nacional. Por otra parte la higiene tuvo gran relevancia en la estrategia de salubridad puesto que era asociada a la modernidad y representaba un requisito de la ciudad ideal que se buscó poner en práctica. En cuanto a la educación, en el porfiriato se concibió como la vía para unificar el país, construir el sujeto que el proyecto modernizador requería, y en el caso de los indígenas y los pobres transformar por completo las costumbres y prácticas que generaban su atraso; como señaló Justo Sierra, la educación los “salvaría” de sus vicios. En el caso de la beneficencia pública, los servicios estaban destinados, como ya se mencionó, a volver productivos a niños y jóvenes a través de la enseñanza de oficios y la difusión del valor del trabajo, pero también a evitar que se convirtieran en un obstáculo para el progreso e incluso un peligro para la sociedad.

Tan relevante como esta construcción imaginaria es el contexto material que tuvo un impacto importante en el Estado social porfirista. Como se mencionó en el capítulo, dos

acontecimientos, la Revolución industrial y la Revolución francesa, influyeron en la transformación de las relaciones sociales y económicas y de las estructuras políticas en numerosos países, incluido México. Además diversos acontecimientos del pasado reciente nacional moldearon algunos de los rasgos del Estado social de la época, sus prioridades y limitaciones. Uno de ellos fue el proceso de separación entre Estado e Iglesia al que Díaz dio continuidad. La absorción por parte del aparato estatal de las funciones educativa, de salubridad y de beneficencia que habían sido históricamente atribuciones de organizaciones civiles y religiosas, hizo necesario desarrollar marcos normativos e instituciones que pusieran en marcha las nuevas funciones y ordenaran su implementación.

Otro proceso importante fue el de centralización del poder. Durante el Porfiriato se dieron fuertes golpes a la fortaleza de los gobiernos locales a la par que el gobierno central adquiriría mayor poder. En términos económicos la supresión de las alcabalas en 1896 provocó que los estados se quedaran sin una fuente de ingresos fundamental para sus finanzas. Por el contrario, la creación del impuesto del timbre en 1870 que gravaba el consumo de mercancías dentro del territorio federal contribuyó a aumentar los recursos del gobierno federal. Las finanzas públicas de los estados y municipios se vieron tan afectadas que el abismo entre sus ingresos y los del gobierno central eran abismales: para 1910 el gobierno federal recibía el 66.5% de los ingresos brutos mientras que a los estados les correspondía el 14.9% y a los municipios el 11.7% (Aboites Aguilar, 2018: 1792). Por su parte en el plano administrativo la centralización de la educación restó atribuciones a los gobiernos locales mientras que aumentó las atribuciones sociales del gobierno federal, en un proceso que ya se describió con detalle en el capítulo.

Finalmente en el plano político la centralización del poder se sostuvo en gran medida mediante la figura del jefe político. Con sus funciones administrativas, de dominio y defensa el jefe político fungía como bisagra, parafraseando a Romana Falcón, entre el centro y el interior del territorio. Pero durante el régimen de Díaz, se convirtió también en una forma de premiar favores y lealtades y mantener su control, construyendo una red de relaciones sin la cual no se puede explicar la estabilidad de su mandato durante tres décadas (2015: 213-214).

Un tercer proceso que vale destacar es el de pacificación del país. Durante el porfiriato el país tuvo un largo periodo de estabilidad, luego de décadas de conflictos entre facciones nacionales y guerras con otros países como Estados Unidos y Francia, a costa en gran medida del uso de la fuerza, la eliminación de la oposición y la construcción de un régimen personalista por mencionar algunos. Sin que hubiera un conflicto armado que atrajera toda la atención, el

gobierno de Díaz pudo enfocarse en proporcionar servicios sociales, principalmente en el ramo de la educación, ordenar las finanzas públicas, modernizar y sanear las ciudades, fomentar la industria, comunicar al país, entre otras acciones. Además, como ya se mencionó en el capítulo, la falta de una corriente ideológica que rivalizara dentro de la élite estatal con el positivismo (la histórica disputa entre liberales y conservadores había quedado en el pasado), permitió que los intelectuales del régimen se centraran en construir un proyecto de nación en lugar de dedicar tiempo a desacreditar a sus contrarios y defender sus planteamientos.

Es este contexto el que ayuda a evitar caer en determinismos ideológicos y en una transcripción automática de las ideas predominantes a las instituciones que se construyeron. Aunque los imaginarios antes descritos inspiraron y dieron fundamento a un cierto tipo de acciones políticas, estas no reprodujeron al pie de la letra lo que estos valores establecían. Por ejemplo, el proceso de separación entre Iglesia y Estado no se llevó a cabo de forma absoluta, a pesar de la relevancia que tuvo este en el pasado reciente, el marco normativo que obligaba a instaurar dicha separación y la importancia que daban los científicos a la secularización.

En lo que respecta a la pobreza, esta era entendida a la vez como un problema social e individual. Social por sus consecuencias: porque el pobre era considerado un peligro para la sociedad, debido a que sus carencias y sus atributos negativos como la pereza y la ignorancia podían llevarlos o bien a hacer uso de las instituciones de beneficencia sin necesitarlas o merecerlas (el falso pobre) lo que lo convertía en una carga, o bien a cometer delitos como el robo o la vagancia (pobre criminal). Problema individual por sus causas: los sujetos eran pobres por sus características personales, sus vicios, defectos y costumbres; por circunstancias familiares como la muerte de los padres en el caso de los niños; por enfermedades o discapacidades. De esta manera se construyó una representación heterogénea de la pobreza, en la que coexistían diferentes tipos de pobres a los que correspondía una solución distinta (o el trabajo, o la beneficencia o la persecución) aunque el sentimiento que despertaban en general era el rechazo. Puesto que el pobre lo era por condiciones biológicas y culturales, la intervención estatal no estaba destinada a “sacarlos” de la pobreza, sino transformarlos para que una vez recuperada su decencia y eliminados sus vicios, pudieran por sí mismos mejorar su situación. La ayuda estatal tampoco era un derecho dado que no cumplía con los criterios que debía cumplir un ciudadano.

La representación de la pobreza también fue, como en las otras funciones sociales, limitada tanto racial como geográficamente. En las ideas y en las prácticas la figura central fue el pobre urbano, mestizo y desocupado. La gran cantidad de pobres que trabajaban pero cuyos

ingresos no eran suficientes para vivir con un mínimo de bienestar fue invisibilizada, sin que su condición pusiera en entredicho la máxima predominante del trabajo como solución a la pobreza. También fueron invisibilizados los de campesinos e indígenas que vivían en pobreza, ya fueran peones, jornaleros, propietarios o despojados. En el imaginario estos sujetos aparecían como campesinos e indígenas, no como pobres y por lo tanto no entraban dentro de la población objetivo de la beneficencia estatal.

Por último, cabe destacar que a pesar de las contradicciones en las representaciones sobre el pobre, y entre ideas y prácticas en torno a la pobreza, estas eran sumamente estables, debido a que proporcionaban a los grupos privilegiados un marco para explicar su posición desigual basado en sus propios méritos y no en un acto de injusticia, así como para justificar su temor hacia las masas y por lo tanto limitar su actuación. Su fortaleza derivó también de que no eran ideas impuestas por unos cuantos actores en el poder, sino que eran ideas compartidas por amplios grupos. Estas construcciones eran tan sólidas que ni la Revolución, que reconfiguró instituciones y representaciones por igual, pudo eliminar los cimientos de las representaciones sobre los pobres, como se discutirá en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 3. EL ESTADO SOCIAL POSREVOLUCIONARIO (1917-1943)

El presente capítulo se centra en el proceso de construcción del Estado social en el marco de las múltiples reconfiguraciones que trajo consigo la Revolución mexicana, entre ellas una nueva estructura de interacción entre la sociedad y el Estado, alcanzando este tal nivel de intervención y control que se convirtió en un aparato institucional con una coherencia única en la historia del país y del continente.

La discusión muestra que en este periodo el Estado articula las funciones sociales adquiridas en el Porfiriato con otras que asumió tras incorporar las demandas y perspectivas de los diversos participantes del conflicto armado, en un proceso con más continuidades de lo que los estudios sobre el Estado de bienestar tienden a reconocer. Esto permite entender que las fuentes del Estado social posrevolucionario fueron complejas y heterogéneas: al interés por restar centralidad a la Iglesia católica y los gobiernos locales, que motivó la absorción por parte del Estado porfirista de los servicios de educación, salud y asistencia, se sumó el objetivo de la facción triunfante de la Revolución de debilitar a los grupos contrarios apropiándose de sus programas sociales, así como el reconocimiento de las demandas de los grupos que desempeñaron un papel protagónico en el movimiento, y el cambio de paradigma hacia uno dirigido a perseguir la justicia social.

Este es el primero de los dos capítulos que se destinan a la revisión de la Posrevolución. En el presente, la atención está puesta en el aparato estatal y sus funciones sociales, sus fuentes y sus particularidades. En el siguiente el eje serán las desigualdades y exclusiones del sistema de bienestar posrevolucionario y, particularmente, la relación diferenciada que el Estado social de la época mantuvo con los pobres. El periodo de análisis va de 1917, año de la promulgación de la Constitución emanada de la Revolución, a 1943, cuando se expidió la Ley del Seguro Social. Esos veintiséis años abarcan las administraciones de ocho presidentes: Venustiano Carranza (1917-1920), Adolfo de la Huerta (1920) en carácter de sustituto tras el asesinato de Carranza; Álvaro Obregón (1920-1924), Plutarco Elías Calles (1924-1928), Emilio Portes Gil (1928-1930) como presidente interino luego de que el presidente electo Obregón fuera asesinado; Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) que estuvo en el poder hasta su renuncia; el mandatario interino

Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)²⁵ y Lázaro Cárdenas del Río, primer presidente en gobernar durante un sexenio (1934-1940). Si bien la Ley de Seguro Social se expidió durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se excluye esta administración porque el análisis tomó en consideración únicamente dicha ley y no todas sus acciones en materia de bienestar social, y porque su gobierno no forma parte del periodo posrevolucionario. Las administraciones que se estudiaron en este capítulo tienen en común el perfil de sus titulares —militares todos ellos—, el método de conformación de sus gabinetes —por conveniencia política la mayoría, por méritos profesionales algunos (Quijano, 2012)—, la permanencia de actores estatales en las diferentes administraciones que fomentó la continuidad de algunas políticas sociales, el carácter corporativista de sus gobiernos y el mantenimiento de una relación simbiótica entre el aparato de Estado y el partido oficial, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1929²⁶ y que con modificaciones en su conformación y nombre se mantuvo en el poder federal hasta el año 2000.

En general la élite estatal posrevolucionaria fue una mezcla diversa de nuevos liderazgos, militares en su mayoría, algunos civiles, que saltaron a la luz pública a partir de su participación en el conflicto armado y particularmente su relación con el carrancismo, facción triunfadora. Pero también, de acuerdo con Knight, estuvo conformada por antiguos porfiristas: “despojados de sus fortunas ... excluidos de la política, se vieron obligados a explorar nuevos caminos para progresar ahí donde su educación y experiencia aún podían tenerse en cuenta” (2010: 1332). Simultáneamente la Revolución permitió llegar al poder estatal a personajes que, por su carencia económica e instrucción limitada, durante el porfiriato no habrían tenido esa oportunidad. Estas reconfiguraciones en el aparato estatal permitieron realizar cambios en materia social, principalmente en lo que respecta a la centralidad de los excluidos por el régimen de Díaz. Sin embargo, como se verá, estos cambios no resultaron tan revolucionarios como se pensaba, lo que explica las fallas y gran parte de los resultados de las administraciones de las décadas de 1920 y 1930.

²⁵ El periodo que comprende las administraciones de Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez es conocido como Maximato por la influencia que ejerció sobre ellos Plutarco Elías Calles, conocido como el Jefe Máximo de la Revolución. La influencia del expresidente Calles en esos seis años fue tal que en la época existió un dicho que afirmaba que “en el Castillo de Chapultepec [en aquel entonces la casa presidencial] vive el presidente [Ortiz Rubio], pero el que manda [el Jefe Máximo] vive enfrente [señalando la colonia residencial donde habitaba Calles]” (Oikión Solano, 2015: párr. 4).

²⁶ Para profundizar en esa relación, véase el ensayo “El partido del Estado y el sistema político” en la obra de Pablo González Casanova (2013), *El Estado y los partidos políticos en México*, publicado por Ediciones Era.

En el primer apartado se discuten las fuentes del Estado social posrevolucionario que, por la naturaleza del conflicto armado mexicano, son distintas a las que tuvo esta institución en Europa y que derivan de una conjunción de objetivos tanto pragmáticos como ideológicos: la necesidad de construir un Estado fuerte e interventor, alcanzar la estabilidad del régimen y mantener la élite revolucionaria en el poder, y el cambio en los principios fundamentales del proyecto de nación, del orden y progreso porfirista a la justicia social.

El segundo subcapítulo se enfoca en la Constitución de 1917. En primer lugar se analiza el desarrollo del Congreso Constituyente: se describe el perfil de los diputados y las posiciones políticas predominantes al interior de la Asamblea. En segundo lugar se discuten los dos temas más importantes del Constituyente, la cuestión agraria y la cuestión obrera, plasmados en los artículos 27 y 5º y 123 de la Constitución respectivamente, los cuales se convertirían en la base del Estado social posrevolucionario y darían lugar a la conformación de los actores más importantes de la época: el obrero y el campesino.

El tercer subcapítulo profundiza en las características del Estado social a partir de la revisión detallada de sus principales funciones: la educación, la salud, la política agraria y la laboral, la seguridad social y la beneficencia que en este periodo se convirtió en asistencia pública. Se observará que todas ellas prestaron particular atención a los obreros y los campesinos y que tuvieron como hilo conductor el desarrollo de los procesos de centralización y laicización fundamentales en un contexto de fortalecimiento del Estado mexicano y de abierto conflicto con la Iglesia católica.

3.1 Las Fuentes del Estado Social posrevolucionario

La intención de encontrar las raíces del Estado social posrevolucionario en la ideología, los principios y los programas impulsados por los participantes en el movimiento armado se topa con la naturaleza de la Revolución que se dio en México y que la distingue de otras experiencias como la cubana o la rusa. En México la práctica precedió a la reflexión, o mejor dicho, la acción de los revolucionarios no derivó de planteamientos ideológicos que delinearán su cauce y sus alcances. Sobre la reflexión que siguió a la praxis, escribió Alfonso Reyes, miembro fundador del Ateneo de la Juventud:

Porque es cierto que la Revolución mexicana brotó de un impulso mucho más que de una idea. No fue planeada. No es la aplicación de un cuadro de principios, sino un crecimiento natural. Los programas previos quedan ahogados en su torrente y nunca pudieron gobernarla. Se fue esclareciendo sola conforme andaba; y conforme andaba, iba descubriendo sus razones cada vez más profundas y extensas y definiendo sus metas

cada vez más precisas.... Nació casi ciega como los niños y, como los niños, después fue despegando los párpados (2015: 41).

Incluso cuando cumplido el objetivo inmediato de derrocar al dictador se hizo indispensable la reflexión sobre el curso que debían seguir ahora los revolucionarios, la diversidad de facciones participantes complicó el establecimiento de un programa de principios único que representara la base ideológica de la Revolución. Ni siquiera con el triunfo de Carranza sobre las otras facciones puede decirse que existiera consenso entre todos aquellos que se dedicaron a pensar las transformaciones que requería el país. Esto se debe a que, además de los diferentes grupos políticos que conformaban la élite revolucionaria, en las décadas que siguieron al estallido del conflicto surgieron grupos de intelectuales con posturas distintas sobre cuál sería el futuro de la Revolución²⁷.

A partir de una revisión profunda de los acontecimientos que siguieron al inicio del conflicto en 1910 es posible afirmar que el Estado social posrevolucionario tuvo, al menos, tres raíces pragmáticas (dos políticas, una económica) y una que puede considerarse ideológica debido a que, a diferencia de las otras dos, fue producto de un cambio en los principios perseguidos por el Estado. Las primeras son: a) la necesidad de alcanzar la estabilidad del régimen no a través de la represión de los sectores excluidos, como en el Porfiriato, sino mediante su inclusión tanto política como de sus demandas; b) la apropiación de los programas sociales de los grupos sociales más organizados y; c) la institucionalización de un Estado fuerte e interventor, que dirimiera los conflictos sociales y garantizara el buen funcionamiento de la economía capitalista. La otra raíz, de naturaleza distinta a las anteriores fue d) el establecimiento del principio de justicia social como meta máxima de los gobiernos posrevolucionarios, en lugar del orden y progreso perseguidos por los científicos. En las siguientes líneas se discutirán de forma articulada las cuatro causas.

²⁷ De acuerdo con Monsiváis, además del Ateneo de la Juventud, grupo intelectual que representó en el campo de las ideas una oposición a los científicos a finales del Porfiriato y que mantuvo su influencia durante la Posrevolución, en las décadas de 1920 y 1930 surgieron otras corrientes como la Generación del 15, compuesta por el indigenista Alfonso Caso, el crítico de arte Manuel Toussaint, los abogados y políticos Vázquez del Mercado, Teófilo Olea y Leyva, Miguel Palacios Macedo, el historiador Cosío Villegas y los influyentes actores políticos Narciso Bassols, Manuel Gómez Morín y Vicente Lombardo Toledano; las instituciones que construyeron los miembros de esta generación fueron de suma importancia y algunas perduran hasta la actualidad (2000: 984-985). Posteriormente surgieron los Contemporáneos (Salvador Novo, Jaime Torres Bodet y Xavier Villaurrutia, entre otros) (Monsiváis, 2000: 998-999). No obstante su relevancia para la cultura y las artes mexicanas, su participación política no llegó a los niveles de sus predecesores.

3.1.1 La Inclusión Y Apropiación Como Vehículos Para La Estabilización Del País

Con todo y sus diferencias, políticos e intelectuales concordaron en la necesidad de instaurar un Estado que no cometiera los errores sociales que provocaron la caída del régimen de Porfirio Díaz. El Estado tenía ahora la responsabilidad de incluir a los sectores excluidos que, ya se había visto, podían organizarse y derribar lo que tanto estaba costando construir, como declaró el presidente Lázaro Cárdenas en un discurso frente al Congreso de Chilpancingo, Guerrero, en 1940: “no se hace con ello obra de destrucción, sino que al contrario, se evitan para lo futuro los desequilibrios que producen inquietud popular, descontento, ansias de rebelión y lucha permanente entre las clases separadas por la desigualdad injusta” (Presidencia de la República, 1988b: 138). Ese fue el objetivo que persiguieron los gobiernos posrevolucionarios al mantener relaciones cercanas con los grupos sociales más críticos con el régimen porfirista primero y con los gobiernos de Madero y Carranza después: los obreros y los campesinos. Dicha relación no solo conformó la base de la estructura política de la época, sino que definió los aspectos centrales del Estado social en estas décadas.

En lo que respecta al movimiento obrero este había aumentado su combatividad en los últimos años del gobierno de Díaz, lo que obligó al presidente a buscar limitar por la vía jurídica sus esfuerzos de organización, luego reprimirlos por la fuerza y finalmente negociar con ellos. Así lo hizo Madero también que en 1911 creó el primer Departamento del Trabajo, y todas las facciones que emitieron sus respectivos decretos destinados a regular las relaciones laborales, incluido Carranza desde su posición como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (Bortz, 2014b: 81-82). Para 1917 los obreros constituían un sector cuyo apoyo había que ganarse y sus demandas tomarse en cuenta. En esto falló Carranza quien mantuvo relaciones hostiles con las organizaciones obreras a las que convirtió en blanco de persecución, como evidenció su violenta represión de la huelga general de 1916 convocada por la Casa del Obrero Mundial.

Las siguientes administraciones se mantuvieron en mejores términos con los trabajadores. Adolfo de la Huerta profundizó uno de los vínculos más importantes del sistema corporativista mexicano: el del Estado con la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), creada en 1918 a partir de la convención de representantes de todos los sindicatos y organizaciones obreras del país y que tenía como objetivos “contar con una organización nacional obrera considerablemente amiga, y evitar que se repitieran movimientos huelguísticos que desafiaran al empresariado y al gobierno” (Bortz, 2014b: 81-82). De la Huerta colocó a miembros de la CROM en puestos gubernamentales estratégicos, práctica que mantendrían sus

sucesores: Eduardo Moneda como titular del recién creado Departamento del Trabajo y Previsión Social, y Luis N. Morones, líder de la CROM, como responsable del Departamento de Establecimientos Fabriles y Militares. Su gobierno también diversificó su relación con los trabajadores, al establecer acuerdos con sindicatos contrarios a la CROM, como la Confederación General de Trabajadores (CGT) (Castro, 2015). Por su parte Obregón desde antes de ocupar la presidencia en 1920 ya había comenzado a cultivar su relación con las organizaciones obreras, apoyando sus demandas a cambio del respaldo a su candidatura. Ya como candidato a la presidencia Obregón ratificó su pacto con los trabajadores organizados en la CROM, firmando en 1919 con Luis Morones el llamado “Convenio Secreto”²⁸ que establecía que, a cambio de verse favorecida por el gobierno federal, la CROM se comprometía a apoyar a Obregón en su campaña y fundar un partido (el Partido Laborista Mexicano) que en 1920 postuló al sonorenses como su candidato a la presidencia (Oñate, 2015: “Capacidad para producir” párr. 13).

Cárdenas por su parte profundizó el clientelismo y el corporativismo ya existentes. La Confederación de Trabajadores de México (CTM), fundada en 1936 con Vicente Lombardo Toledano como su primer secretario general, fue favorecida por el gobierno cardenista en su carácter de árbitro paternalista, como lo describe Knight: “buscó corregir el desequilibrio entre obreros y patrones, dando su apoyo —prudente y selectivamente— a los sindicatos. Comparada con las administraciones anteriores y posteriores, esta fue una postura radical que ayudó a ganar a Cárdenas su reputación de 'comunista’” (2015a: párr. 36). En esta relación ambos actores obtenían algo —control uno, poder político y beneficios el otro— sin embargo los costos eran altos. Los favores se hicieron “a cambio de docilidad y el apoyo político de los obreros” (Knight, 2010: 1321). Y aunque los gobiernos impulsaron la organización de los obreros, en la práctica favorecieron a los que eran cercanos al Estado con lo que, paradójicamente, a la vez que el aparato estatal los benefició, contribuyó su debilitamiento. Como señala Bortz: “el Estado mexicano alcanzó a controlar el movimiento obrero en la década de 1920, lo neutralizó o, si se prefiere, lo 'domesticó', en las décadas de 1930 y 1940” (2014a: 30).

²⁸Abdiel Oñate describe así los acuerdos establecidos en el Convenio Secreto entre Álvaro Obregón y la CROM: “A cambio de ese apoyo en la elección de 1920, Obregón prometió crear en su gabinete una Secretaría del Trabajo, cuyo titular sería nombrado en consulta con la CROM. Además, los nombramientos de los secretarios de Industria y Comercio, y de Agricultura y Desarrollo, estarían sujetos a la aprobación de los firmantes del pacto, quienes también se comprometieron a formar un nuevo partido político. El acuerdo estipulaba que, en el futuro, la CROM sería consultada en todo aquello que se relacionara con los obreros” (2015: “Capacidad para producir” párr. 13).

En lo que respecta al campesinado, la relación que mantuvo con el Estado fue similar a la de los obreros, aunque complejizada por la diversidad existente dentro este, que representaba la población más numerosa del México del siglo XX. Tras el levantamiento en contra de Porfirio Díaz por el despojo y la concentración de la tierra en pocas manos y las inhumanas condiciones de vida de los habitantes del campo, y su importante participación en el conflicto armado — Knight los consideró los “combatientes cruciales de la Revolución” a diferencia de los obreros cuya participación fue más bien marginal (2015b: “La revolución agraria” párr. 5)— los grupos campesinos más organizados, como los zapatistas, mantuvieron una postura hostil hacia las facciones que se disputaban el poder, principalmente los carrancistas. Zapata desconfiaba de Carranza porque consideraba que “trataría de sofocar el movimiento sureño y de arruinar la causa agrarista” (Womack, 2017: “La gente del campo” párr. 18). Este por su parte rechazaba cualquier propuesta que proviniera de los zapatistas, incluso aunque fuera en la misma sintonía que sus propios planteamientos, como la necesidad de una reforma agraria. “Quería la paz, pero no quería transar” afirma Womack (2017: “La gente del campo” párr. 17). Aun así muchos carrancistas valoraban de forma positiva llegar a un acuerdo con Zapata porque temían las consecuencias que podía tener para su proyecto una alianza entre este y Francisco Villa, y además, porque comulgaban con su perspectiva del problema del campo (Womack, 2017: “La gente del campo” párr. 13).

En las siguientes décadas el nexo del campesinado con el Estado posrevolucionario fue estrechándose, teniendo como núcleo la política agraria. Para los campesinos este trajo beneficios como el reparto de tierras y la dotación de insumos para su producción; a cambio el Estado ganó el control político sobre este sector y neutralizó su combatividad (Knight, 2015b: “Consecuencias nacionales” párr. 1). La relación fue más cercana todavía durante el sexenio de Lázaro Cárdenas cuando se creó la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938, única organización que reunió a comuneros, ejidatarios, asalariados y productores agrícolas y que fortaleció el control sobre los campesinos, como denunció Warman: “que voten, que asistan, o mejor dicho que sean llevados a los mítines, pero sobre todo que se mantengan tranquilos, que no hagan ruido, que no se organicen ni presionen” (1988: 106). A cambio brindó favores que nunca eran suficientes y nunca se distribuían de forma equitativa. Por eso, como en el caso de los obreros salta a la vista que en esta relación asimétrica entre campesinos y Estado, ganó más este que aquellos:

Los campesinos han sido despojados de representación y de posibilidades de organizarse. Han sido políticamente enajenados. Por eso es que sus voces nunca se oyen y se nos

hace creer con ello que las cosas no andarán tan mal después de todo. Sus demandas, que cuando suenan es porque implican presiones increíbles, son manipuladas e incorporadas al sistema. Carecen de líderes, es más, han perdido toda confianza en el liderazgo, no creen en la acción política.... Los cuadros son elegidos desde arriba y actúan incondicionales con su empleador. Y éste tiene clara su consigna: no hagan olas (Warman, 1988: 108).

La neutralización de grupos más combativos no fue la única estrategia para que la élite posrevolucionaria alcanzara la pacificación del país y se mantuviera en el poder. Tan frecuente como esta fue la apropiación y adaptación de programas sociales de organizaciones contrarias, en particular durante el periodo entre el estallido de la Revolución y la promulgación de la Constitución de 1917, aunque se mantuvo a lo largo del siglo XX²⁹. Carranza, cuya postura al inicio de la Revolución iba en la misma línea de la de Madero, es decir, enfocada en una reforma eminentemente política y respetuosa de la Constitución de 1857, para 1915 había modificado sus planteamientos, en gran medida debido al avance de los villistas y zapatistas que desde su levantamiento habían impulsado importantes transformaciones sociales.

Aunque las propuestas de Villa y Zapata compartían el núcleo —el fin de los latifundios y el reparto agrario— sus distintos orígenes dieron motivo a diferencias entre ellos. Córdova señala que mientras que ambos proponían devolver la tierra a los despojados, para Francisco Villa “el problema agrario no era un problema de pueblos o comunidades, como para Zapata...; para Villa el problema agrario [era] el problema de la pequeña propiedad” (1973: 159). Por su parte, para González Navarro las diferencias entre el movimiento del sur y el del norte se observaban desde la conformación de ambos grupos: mientras que el grupo liderado por Villa se compuso de “trabajadores migratorios, vaqueros y peones” norteros, la gente de Zapata era en su mayoría “peones proletarizados”. Esto, aunado a que el movimiento del sur “se emparenta con las guerras de castas” (1985: 147), hace posible entender que ejército villista buscara el reparto agrícola y la protección de los pequeños propietarios, mientras que el ejército zapatista, con un mayor sentido de pertenencia a una comunidad, impulsara principalmente la tenencia comunal de la tierra. Ambos promulgaron sus propios proyectos de reforma social, agrícola principalmente: el Plan de Ayala, promulgado por los zapatistas en 1911, y la Ley General Agraria, impulsada en 1915 por Villa como jefe de operaciones del ejército convencionista.

²⁹ Para una discusión sobre la expropiación y apropiación de ideas de grupos contrarios por parte del Estado mexicano en tres momentos de su historia (finales del siglo XVIII e inicios del XIX, la posrevolución y 1968) véase el ensayo escrito por Pablo González Casanova “La expropiación del otro”, en su obra *El Estado y los partidos políticos en México*.

El Plan de Ayala publicado en el periódico *El Diario del Hogar* en 1911, se convirtió en la bandera del movimiento zapatista luego de la ruptura de Zapata con el entonces presidente Madero tras acusarlo de incumplir el Plan de San Luis. El caudillo del sur, según Womack “le pidió a Montaña³⁰ que trazara un programa para demostrar que los zapatistas no eran simples bandidos”; este lo redactó recogiendo los planteamientos y demandas de los jefes de la zona (2017: “El general Emiliano Zapata” párr. 2)³¹. Su carácter colectivo, aunado a su originalidad, ya que no tomó elementos de otros planes existentes, y su sentido de la historia, resalta Womack, distinguen el Plan de Ayala de las otras propuestas agrarias que surgieron antes y después, como la de Villa.

Antes de que Francisco Villa decretara su ley agraria en mayo de 1915, el reparto de tierras en el norte del país había sido ya largamente discutido. Tanto en la proclama de diciembre de 1913 como en el proyecto de ley creado por Manuel Bonilla (antiguo colaborador de Madero) y publicado a finales de 1914, se observa la preocupación de Villa por implementar una política agraria afín a las particularidades de la región. La diferencia entre dichos documentos se encontraba en la forma en que debía implementarse el reparto: mientras que el de 1913, creado por el propio Villa, consideraba que no debía indemnizarse a los propietarios afectados por el reparto de tierras, el de 1914, más conservador, establecía la indemnización a los latifundistas afectados y que la dotación se haría a través de tribunales, lo que volvía dicho proceso difícil y tardado (Katz, 2013: 869-872). Finalmente, la ley de mayo de 1915 declaraba que a nivel nacional, “los propietarios recibirían alguna forma de indemnización y los campesinos tendrían que pagar en pequeños abonos” (Katz, 2013: 874).

Aunque ambos se enfocaron en atender el problema agrícola del país, son varias las diferencias entre el Plan de Ayala y la Ley General Agraria de 1915. La más evidente se refiere al tipo de propiedad de la tierra. Mientras que el proyecto zapatista estableció en su artículo séptimo la expropiación “previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias,

³⁰ Otilio Montaña, maestro rural y figura intelectual del zapatismo.

³¹ Womack resalta además la influencia de algunos documentos del Partido Liberal Mexicano en el Plan de Ayala que los zapatistas conocieron a través del periódico magonista *Regeneración*. Como muestra señala la semejanza entre el lema del Plan del morelense “Libertad, Justicia y Ley”, y el del programa del PLM, “Reforma, Justicia y Ley” (2017: “El general Emiliano Zapata” párr. 4).

fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor” (Plan de Ayala, artículo 6 citado en Womack, 2017); la ley de Villa impulsó la pequeña propiedad. En su artículo cuarto por ejemplo, establece que “se expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales” (citada en Córdova, 1973: 467).

Esas y otras diferencias entre los dos caudillos se hicieron más evidentes cuando en 1914 se reunieron Zapata, Villa y Carranza (aunque este se retiró al inicio de las reuniones) con el objetivo de unificar las diferentes facciones revolucionarias y discutir el rumbo que debería tomar el movimiento, en la llamada Soberana Convención de Aguascalientes. De acuerdo con Katz, en esas reuniones se observa que mientras que Zapata impulsaba una política agraria nacional, para Villa el problema agrario requería un abordaje regional; por el contrario, en materia militar, Villa contaba con un ejército de alcance nacional, mientras que la estrategia de Zapata era local (2013: 927). Las diferencias las resumió así Antonio Díaz Soto y Gama, miembro de la comitiva zapatista en la Convención e intelectual de dicho grupo:

El Norte es el genio militar, la fuerza guerrera, el brazo de la Revolución. El Sur es la astucia, la abnegación, la constancia, la heroicidad que jamás desespera, la debilidad triunfante sobre la fuerza, la idea prevaleciendo sobre los obstáculos; el Sur es, no sólo el cerebro, el alma y la conciencia de la Revolución (citado en Villegas Moreno, 2010: 198).

A pesar de sus diferencias, los grupos villistas y zapatistas lograron proponer un proyecto agrario —Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria— que partía de los principios del Plan de Ayala —restitución de los terrenos despojados, reconocimiento de la posesión comunal de la tierra y la figura del ejido, derecho a poseer y cultivar un terreno— e incorporó las medidas y condiciones de los terrenos que debían ser expropiados (Córdova, 1973: 472). Además, desarrollaron el Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención, en donde establecieron que el programa de la Revolución podía sintetizarse en la siguiente frase: “guerra a muerte al hacendado; ampliar garantías para todas las demás clases de la sociedad” (Córdova, 1973: 479). Con esto, se referían a los obreros. Dicho programa contemplaba la cuestión agraria, la cuestión obrera, reformas civiles en torno a la protección de los hijos naturales y de la mujer mediante una revisión a la ley del divorcio, reformas administrativas, entre las que destacan aquellas sobre la educación y los monopolios, y reformas políticas, que establecían la independencia de los municipios, la supresión de la vicepresidencia y el senado y el voto directo, entre otras medidas (Córdova, 1973: 481-484). Si bien Venustiano Carranza convocó la

Convención de Aguascalientes con el objetivo de entablar acuerdos entre los revolucionarios, este desconoció las decisiones que ahí se tomaron (como su destitución de su posición de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y responsable del poder ejecutivo) y se levantó en armas contra los convencionalistas, con lo que las reformas sociales propuestas por la Convención no se materializaron.

En los meses siguientes la necesidad de neutralizar a los convencionalistas provocó el cambio de postura de Carranza respecto de las reformas sociales, lo cual se observa en las diferencias que existen entre el Plan de Guadalupe, proclamado originalmente el 26 de marzo de 1913, y las adiciones que se le realizaron en 1915. Mientras que el primero era un documento que se limitaba a desconocer el régimen golpista de Victoriano Huerta y los poderes legislativo y judicial, las adiciones de 1915, además de restituir a Carranza en sus puestos, estableció una serie de reformas sociales y económicas como la eliminación de los latifundios y el reparto agrario, el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, la libertad municipal, la reorganización del poder judicial, una revisión a la figura jurídica del matrimonio y de los Códigos Civil, Penal y Comercial, entre otras (Carranza citado en Córdova, 1973: 447-452).

La ausencia de reformas sociales en el Plan de Guadalupe original se debió, en palabras de Félix F. Palavicini, político e intelectual colaborador del gobierno de Carranza, a la urgencia de la tarea política que tenían en frente, que era derrocar al gobierno golpista de Huerta, así como los posibles efectos negativos de dichas reformas puesto que podían “alarmar a los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpecerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista” (Palavicini, 2014: 18). El cambio en el programa carrancista observado tras la Convención de Aguascalientes no obedeció a una transformación en la mentalidad del Primer Jefe; como señala Córdova, “Carranza siguió siendo maderista y las reformas sociales las fue aceptando, de muy mal grado, por cierto, como otras tantas medidas políticas que debía oponer a sus enemigos” (1973: 136). Asimismo los cambios se debieron a la incorporación en su gabinete de figuras que consideraban tan o más importante que garantizar el orden político, la atención de los problemas sociales de las mayorías, como el joven abogado y periodista Luis Cabrera, autor de la ley agraria que promulgó Carranza en 1915 (Ulloa, 2000: 803; Córdova, 1973: 138-139). Influyó también el clima predominante desde finales del siglo XIX en el contexto internacional, con discusiones en torno a la cuestión social en Europa, que planteaba políticas para aliviar las malas condiciones de vida de la población, o el surgimiento de sistemas sociales como el formado por Otto von Bismark en Alemania. Carranza, consciente del impacto del

exterior en su proyecto político, simplemente no podía hacer caso omiso al ambiente de su época³².

3.1.2 Cambio De Paradigma: Proyecto Estadocéntrico Y Justicia Social

La construcción de un Estado con responsabilidades sociales mucho más amplias de las que tenía durante el Porfiriato no persiguió únicamente el objetivo de mantener la estabilidad del régimen, sino que había un genuino interés por mejorar las condiciones de vida de los grupos que antes habían sido olvidados, tanto por el valor que tenían para el progreso económico de la nación, como por la voluntad de aliviar la miseria de los que desde abajo, habían hecho la Revolución.

De forma paulatina la idea de la obligación del Estado de garantizar el bienestar de la población fue ganando legitimidad tanto entre el círculo intelectual como entre la clase política, diferente al planteamiento defendido por la élite porfirista del mercado como esfera responsable de mejorar las condiciones de vida de la población. Por ejemplo el antropólogo e intelectual Manuel Gamio³³, estaba convencido de que “el gobierno establecido está obligado a procurar a la población, el mayor bienestar posible y debe hacérselo saber y palpar, para que continúe otorgándole confianza y apoyo” (Gamio, 1982: 82). Por su parte, el presidente Emilio Portes Gil definió con claridad las características del nuevo régimen, al que llamó Estado social y que se alejaba del Estado liberal que el régimen anterior defendía:

El gobierno que hoy se inaugura estima que debe realizar plenamente su función de coordinador de todas, absolutamente de todas las actividades sociales; no será, pues, un organismo superpuesto y pesando sobre las demás instituciones, dando la sensación de un distanciamiento, de una desvinculación entre la sociedad y el Estado, con intereses distintos y a veces antagónicos. La administración a mi cargo, hecha tan solo para beneficio nacional, estima de su deber realizar lo que propiamente ha de llamarse un gobierno Social, borrando toda línea de separación entre la sociedad y el Estado, y declarando que el gobierno no tiene otro interés que el de la sociedad mexicana en su conjunto y que la sociedad mexicana sostiene y respalda al gobierno para su necesaria integración (Presidencia de la República, 1988a: 292).

³² Para una síntesis del contexto internacional de la Constitución de 1917 véase el texto de Walter Astié-Burgos “El atribulado y violento inicio del siglo XX” en la compilación *Contexto histórico*, editada en 2016 por el Senado de la República, la Secretaría de Cultura, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

³³ Manuel Gamio (1883-1960) fue un antropólogo cercano a los diversos gobiernos presidenciales de la época, a los que asesoró en su política educativa e indigenista e incluso participó como subsecretario de Educación Pública durante el gobierno de Calles. Desarrolló importantes investigaciones antropológicas de gran influencia tanto para la acción estatal de la época como para la academia, entre las que destaca la que realizó en el valle de México y fue recogida en la obra *La población del valle de Teotihuacán*. Fue además el responsable de la institucionalización de la antropología en México.

El Estado posrevolucionario buscaba intervenir en todas las facetas de la vida social, acaparando atribuciones que hasta poco antes eran propias de otras organizaciones como la Iglesia o el mercado. En particular, la esfera donde el Estado pretendía tener mayor incidencia era la económica, por ser requisito para impulsar el proyecto de nación revolucionario y fundamental para eliminar cualquier obstáculo para alcanzar la justicia social, puesto que el mercado y su funcionamiento eran causa de las injusticias. Así lo expresó el presidente Calles: “el primer paso para conseguir nuestro bienestar consiste en lograr nuestra independencia económica sobre la base de nuestros propios recursos, porque no puede concebirse la libertad de los pueblos, y muy principalmente su libertad política, cuando se encuentran esclavizados económicamente” (Presidencia de la República, 1988a: 147). Cárdenas por su parte, sostenía que “más que las formas políticas, lo que define realmente a un régimen en este sentido, es su organización económica y social” (Presidencia de la República, 1988b: 136).

La idea de un Estado interventor se encontró con una recepción más dividida que la de la búsqueda de justicia social, que tanto los políticos como los intelectuales consideraban obligada, aunque existieran diferencias sobre quién era el responsable de garantizarla. Dicha división se debía a una discusión más amplia entre las ideas socialistas que habían alcanzado un auge importante en el mundo, incluso México, y los planteamientos liberales, que veían en este escenario más problemas que ventajas. El mundo occidental se encontraba en medio de una discusión en torno al liberalismo como modelo económico y la opción socialista, luego del triunfo de los bolcheviques en la Revolución rusa iniciada en 1917, con la puesta en marcha en 1921 del proyecto encabezado por Lenin denominado la Nueva Política Económica, que era “la primera experiencia de economía mixta en la que el Estado desarrollaba una función programadora general y administraba una serie de empresas nacionalizadas, dejando todo lo demás al mercado, dentro de una economía monetizada” (Romero Sotelo, 2016: “Debate con el socialismo” párr. 1). Con esta estrategia, sostiene Sotelo, “los socialistas formularon una nueva racionalidad económica” que los intelectuales de la Escuela Austriaca, Ludwig von Mises, Friedrich Hayek y Murray N. Rothbard refutaron ampliamente negando “la posibilidad del cálculo económico racional en el socialismo” debido a la ausencia de un mercado responsable de definir y regular los precios (2016: 30-32). Las preocupaciones de los defensores del liberalismo económico se hicieron cada vez mayores con el estallido de la crisis mundial de 1929 que obligó a intelectuales y actores políticos a cuestionar la viabilidad del modelo imperante, así como la publicación en 1936 de la influyente obra *La Teoría general del empleo, el interés y el dinero* del economista británico John Maynard Keynes.

En el país el socialismo dividió a la clase intelectual mexicana. Los miembros del Ateneo de la Juventud como Antonio Caso y José Vasconcelos lo rechazaban categóricamente tanto como sistema de pensamiento como proyecto político: el primero, que defendía los valores cristianos como el amor y la caridad, criticaba al marxismo por considerar que impulsaba una “moral del resentimiento” y una “ética del rencor” que “aconseja la lucha y la violencia” (Caso, 1975: 50). El segundo rechazaba la premisa básica del materialismo histórico de que el cambio social se debiera a las transformaciones en los sistemas productivos —“dista mucho de estar probada la tesis de que sea el desarrollo industrial, la causa determinante de la transformación de las culturas. Los factores morales, y aun los políticos ejercen también influencia decisiva en ocasiones” (Vasconcelos, 1961: 1120)— y ponía en cuestión los males de los sistemas capitalistas como la pauperización de la sociedad (Vasconcelos, 1961: 1121).

Entre los defensores de dotar al Estado de mayores capacidades se encontraban los funcionarios e intelectuales Narciso Bassols y Vicente Lombardo Toledano. El primero sostenía que:

El Estado necesita pasar de organismo político a entidad económica. Acéptese o no la interpretación última de la historia por el materialismo, con Marx o sin él, es ya dato evidente que los fines del Estado dependen por completo en su realización de la economía de la sociedad.... Pero si la historia no es toda economía, el Estado sin la economía, desdeñándola, no es nada. Transformar por lo tanto al Estado en organismo económico será salvarlo y salvar a la sociedad (1995: 94).

Ambos defendieron y difundieron los planteamientos marxistas generando debate entre los intelectuales. Resalta por ejemplo la polémica entre Alfonso Caso y el profesor de la Escuela Nacional de Economía Francisco Zamora primero, y luego entre Caso y Lombardo Toledano en el contexto de la aprobación de la reforma al artículo tercero constitucional que establecía la educación socialista: entre diciembre de 1934 y mayo de 1935 el diario nacional *El Universal* publicó una serie de artículos en los que Zamora por su parte y Toledano por la suya defendían al marxismo de las acusaciones de Caso. Los artículos discutieron “¿puede el marxismo ser a la vez socialismo científico y socialismo materialista? ¿hay contradicción entre socialismo y ciencia? ¿existe contradicción entre materialismo y dialéctica?” (Caso, Lombardo Toledano, & Zamora, 2008: 183), entre otras cuestiones.

En el polo opuesto se encontraba Luis Montes de Oca, una de las figuras más destacadas de la oposición a la política intervencionista y que en 1924, durante la administración de Calles, fue contralor general de la nación; de 1927 a 1932 durante los gobiernos de Emilio Portes Gil y

Pascual Ortiz Rubio fue Secretario de Hacienda y Crédito Público; y en el gobierno de Lázaro Cárdenas fue director del Banco de México (Romero Sotelo, 2016: ap. “La aproximación de Montes de Oca”). Las acciones de corte conservador desarrolladas por Montes de Oca en su largo tránsito por la administración estatal eran congruentes con los planteamientos del liberalismo económico. El funcionario era considerado “un liberal clásico, enemigo de intervenciones oficiales para influir en la economía nacional” (Romero Sotelo, 2016: “La renovación del liberalismo” párr. 18).

Además de su papel como funcionario, fue uno de los mayores difusores de las ideas de la escuela austriaca: en 1938, siendo director del Banco de México financió la traducción al español de la obra de Walter Lippman *The Good Society*, autor que “puso en el centro de la discusión la amenaza a la libertad que para esta corriente de pensamiento representaban las sociedades planificadas, como la Rusia Socialista y la Alemania Nazi” (Romero Sotelo, 2016: “La renovación del liberalismo” párr. 16). El libro se publicó en 1940 con el título *El retorno a la libertad*, año en que Montes de Oca renunció al Banco de México por sus diferencias con la política económica de Lázaro Cárdenas y para apoyar a Juan Andrew Almazán, candidato a la presidencia de la república por el recién fundado Partido Acción Nacional, de corte conservador y católico (Romero Sotelo, 2016: “La aproximación de Montes de Oca” párr. 13).

No sorprende que Montes de Oca tuviera diferencias con las decisiones de Cárdenas, ya que fue durante esta administración que más se desarrolló la política intervencionista basada en la expansión del mercado interno (Cárdenas Sánchez, 2015: 475). Estas medidas también le valieron a Cárdenas la ruptura con Calles, que era partidario del liberalismo económico. Con estos objetivos la política económica comenzó a separarse del curso que había seguido durante el gobierno de Calles y el Maximato sustentándose en “cuatro factores”:

El uso del gasto público para la inversión en infraestructura básica y en los programas sociales prioritarios, que eran la salubridad y la educación; la política de expropiación, que incluía los sectores estratégicos de la economía y la reforma agraria, y el establecimiento de instituciones financieras estatales en apoyo al desarrollo nacional (Cárdenas Sánchez, 2015: 475).

Sin embargo y a pesar de las importantes rupturas ideológicas y prácticas entre Cárdenas y las administraciones anteriores, su gobierno no se separó del respeto a la propiedad privada de sus predecesores. Como señala Medin

Cárdenas moviliza a la clase obrera en la lucha de clases y en la lucha antiimperialista, pero manifiesta en todo momento, de acuerdo con la Constitución, su pleno respeto por la existencia de la propiedad privada, cuya abolición constituye el postulado socialista esencial (2003: 117).

En general la centralidad del Estado para el proyecto económico no representó una amenaza para la economía de libre mercado, ni la transformación del sistema capitalista fue uno de los objetivos perseguidos por la Revolución, incluso cuando los mandatarios podían discursivamente mostrarse críticos con las consecuencias sociales del modelo imperante. Tampoco la ampliación de servicios públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población, con base en el principio de justicia social pretendió eliminar las desigualdades históricas, sino que se desarrolló un sistema social que convivió con ellas e incluso las fortaleció, como se discutirá más adelante.

3.2 La Constitución De 1917: Las Bases Del Estado Social Posrevolucionario

La multiplicidad de perspectivas sobre la nación que la Revolución debía construir, los anhelos de justicia social y de inclusión de los grandes olvidados por el Porfiriato, la necesidad de erigir un Estado fuerte y respetuoso de los ideales revolucionarios, cristalizaron en una constitución profundamente social, avanzada para su época por el establecimiento de los derechos sociales y de la responsabilidad del aparato estatal de garantizarlos. En lo que respecta al Estado social, la Constitución de 1917 reconfiguró las relaciones entre este y la sociedad, definió las bases del sistema de bienestar de la época, sus particularidades y principalmente sus grandes beneficiados.

En este subcapítulo se analizarán tanto las fuentes como el contenido de la Constitución emanada de la Revolución, lo que permitirá comprender mejor al Estado social en general y el sistema de bienestar en particular. En el primer apartado la atención se colocará sobre el congreso responsable de la redacción de la carta magna, su composición y las posturas de sus integrantes sobre diversos problemas sociales. En el segundo se hará énfasis en dos aspectos centrales de la Constitución que se convirtieron en los dos pilares del sistema de bienestar posrevolucionario: el reconocimiento del obrero y el campesino como los grandes actores sociales de la época, hacia los cuales iban dirigidos la mayor parte de los esfuerzos en materia de bienestar; y la centralidad del trabajo y la política agraria para el proyecto social de los gobiernos de las décadas de 1920 y 1930.

3.2.1 El Constituyente De Querétaro

Aunque en 1910 ningún grupo revolucionario consideraba la necesidad de crear una nueva Constitución, limitándose a denunciar la violación del régimen porfirista a la carta magna de 1857, para 1916 la situación política del país hizo ver a Carranza las ventajas que convocar un nuevo constituyente traería a la consolidación de su proyecto y la legitimación de su gobierno.

Como señala Palavicini, Venustiano Carranza se enfrentó al problema de que las reformas que buscaba implementar, de acuerdo con la Constitución de 1857, requerían ser presentadas por el poder ejecutivo al Congreso de la Unión, y en caso de que este las aprobara, debían contar con el voto favorable de la mayoría de las legislaturas de los estados (2014, 26-27). Dicho proceso era sumamente problemático en el contexto de la Revolución: además de solucionar las pugnas por el poder en las diferentes entidades federativas para instaurar gobiernos estables que fueran reconocidos como legítimos por la facción carrancista, habría sido necesario convocar a comicios para elegir presidente de la república y legisladores. Fue el propio Palavicini el que hizo notar a Carranza los riesgos de realizar reformas constitucionales que no siguieran el proceso que dictaba la propia Constitución:

“La Nación podría juzgar la expedición de los decretos como un simple ardid político o como una obra demagógica, y que la única manera franca y viril de asumir la responsabilidad política de una revolución social, era convocar a un Nuevo Congreso Constituyente” (2014: 27).

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza emitió la convocatoria para la conformación de la asamblea responsable de reformar la Constitución de 1857, luego de realizar una intensa campaña mediática que buscó convencer a la opinión pública de los beneficios de una nueva Constitución. En el texto de la convocatoria, que se publicó junto con la Ley Electoral Para La Formación del Congreso Constituyente, se reconocía como uno de principales motivos de esta decisión, la necesidad de que las reformas fueran legítimas y no fueran desconocidas por los otros sectores revolucionarios (DOF, 22 de septiembre de 1916: 351).

El Congreso constituyente se inauguró el 1 de diciembre de 1916. En esta sesión Carranza presentó su proyecto de reforma sobre el cual trabajarían los diputados constituyentes y en el que destacaban la reforma del artículo 27 sobre la posesión de las tierras nacionales y de la fracción 20 del artículo 72 que facultaba al Estado para emitir leyes sobre el trabajo y regular las condiciones laborales (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 395-396). El Congreso estaba constituido por más de 200 diputados, la mayoría de ellos de entre 30 y 40 años de edad y con diversas formaciones: los abogados representaban el grupo más numeroso, seguidos por los militares, ingenieros (23), maestros (18) y 46 sin estudios profesionales, entre otros³⁴ (Valenzuela, 2017: 22). No obstante la amplia representación en el Congreso de diversos sectores y regiones

³⁴ No existe un consenso absoluto sobre las cifras exactas de las formaciones profesionales de los diputados constituyentes, sin embargo, las cifras que aquí se presentan sirven para ilustrar la diversidad de posturas y bagajes de los hombres que participaron en la redacción de la nueva Constitución.

del país, el perfil de los diputados muestra que las clases desfavorecidas no formaron parte del proceso de creación de la nueva Constitución.

Además de las diferencias de origen y oficio, dentro del Constituyente de Querétaro se hizo visible desde el inicio la existencia de grupos contrarios por su corriente ideológica y por su respaldo a diferentes jefes revolucionarios. Por una parte se encontraban los carrancistas, encabezados por José Natividad Macías, Alfonso Cravioto, Luis Manuel Rojas, Gerzayn Ugarte y Félix Palavicini, hombres cercanos al Primer Jefe y que participaron en la redacción del proyecto de reforma; levantaban antipatías entre otros diputados constituyentes por haber formado parte de la XXVI legislatura, vigente durante el golpe de Estado de Victoriano Huerta, en la que se les conoció con el nombre de los renovadores. Se les recriminaba que al aceptar la renuncia de Madero y Pino Suárez dicha legislatura había legitimado a Huerta como presidente. Por otra, estaban los legisladores más radicales, Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Enrique Recio, Luis G. Monzón, Alberto Román, Heriberto Jara Corona y Esteban Calderón, algunos de ellos obregonistas, lo que era motivo de otras diferencias más allá de la posición ideológica. Destacan otros casos como el de Pastor Rouaix, que mantuvo un equilibrio entre ambas posturas (Ulloa, 2000: 804) ya que, a pesar de ser una figura cercana a Carranza, no dudó en mostrarse en contra de algunos artículos de su proyecto y proponer reformas más progresistas. Cabe resaltar que a pesar de las diferencias que se evidenciaron en algunos de los debates más acalorados del proceso, en las votaciones la mayor parte del tiempo se alcanzó el consenso.

Una revisión general a tres figuras destacadas del Constituyente sirve de ejemplo para observar las diferencias ideológicas existentes en el Congreso y cómo se articularon para alcanzar acuerdos en la redacción del documento final. Se trata de Francisco J. Múgica, Pastor Rouaix y Andrés Molina Enríquez, que si bien no participó como diputado, estuvo involucrado en la elaboración del proyecto del artículo 27, en su carácter de consultor de la Comisión Nacional Agraria. Molina además fue uno de los intelectuales precursores que más influencia tuvo en el pensamiento revolucionario en torno a los recursos nacionales y la política agraria.

Los planteamientos del abogado positivista Molina Enríquez (junto con los de Wistano Luis Orozco, desarrolladas unos años antes), que tuvieron un profundo impacto en la denuncia de los problemas de la explotación y desigualdad en la propiedad de tierras durante el régimen porfirista, fueron recogidos y difundidos por los grupos opositores a Díaz como los magonistas, que los incluyeron en el Programa del Partido Liberal de 1906 (Córdova, 1978: 19). En 1909, publicó *Los grandes problemas nacionales*, obra extensa que influyó en la creación de la Ley del 6 de

enero de 1915, creada por Luis Cabrera, entusiasta seguidor de Molina, y posteriormente en el artículo 27 constitucional (Córdova, 1978: 23).

En esta obra Molina describe con detalle las características de las diferentes regiones del país y cómo estas tienen un impacto importante en las poblaciones que ahí se desarrollan (1978: 78-81). Hace además una revisión histórica desde el periodo prehispánico hasta los días de Porfirio Díaz, bajo una mirada evolucionista apegada al positivismo, y propone una clasificación de la población mexicana en grupos y subgrupos en función de su raza y su clase, decantándose por el mestizo como el grupo más apto para el desarrollo nacional. Contrario a los planteamientos frecuentes entre los positivistas, exaltaba las cualidades de los grupos indígenas:

Basaba su opinión en la observación de que estaban bien ajustados físicamente a los diversos cambios de clima y demografía en México, así como al limitado alimento que estaba disponible para ellos. Habían sobrevivido a los intentos del Norte por exterminarlos y a los intentos del Sur por someterlos a la esclavitud (Hamon & Niblo, 1975: 75).

Las nociones de clase y raza son centrales para el segundo apartado del libro de Molina Enríquez, en el que realiza un diagnóstico de los problemas más acuciantes del país: los problemas de la propiedad, del crédito territorial, de la irrigación, de la población y los de orden político (1978). En él resalta la crítica a la hacienda y los grandes latifundios, por considerarlos poco redituables, la exaltación de la pequeña propiedad, y la propuesta de una necesaria reforma agraria ya fuera por la vía del gobierno, o por la de la revolución (Córdova, 1973: 181). La importancia que le confiere Molina al Estado para eliminar la desigual propiedad de tierras es una segunda herencia que llegó hasta el artículo 27 constitucional, en particular la justificación de un Estado con facultades extraordinarias para intervenir en los asuntos de la riqueza de la nación, por completo alejados del *laissez faire* del liberalismo: “consideraba que la política podía someter a la naturaleza, o por lo menos dirigirla, pero de cualquier forma, colocarse por encima de ella” (Córdova, 1978: 46).

En el Constituyente de Querétaro, Molina fue, en palabras de Córdova, “el verdadero autor de la doctrina política que se plasma en el artículo 27” (Córdova, 1978: 63). Pastor Rouaix invitó a Molina por su vasto conocimiento del tema a formular un proyecto alternativo al propuesto por Carranza, que no abordaba el problema agrario a profundidad, puesto que se limitaba a la creación y regulación de la figura del ejido (Palavicini, 2014: 648). Si bien la propuesta de Molina no fue aprobada por los diputados encargados de formular el proyecto “porque los temas que desarrollaba no correspondían a los principios revolucionarios que deseábamos ver implantados

en la Constitución y porque su redacción era más bien, la de una tesis jurídica, que la de un precepto legislativo” (Palavicini, 2014: 648), fue sobre el planteamiento de Molina que trabajaron los diputados encabezados por Rouaix para proponer el artículo 27 que finalmente se aprobó en el Congreso, dejando de lado la iniciativa de Carranza.

Pastor Rouaix llegó al Teatro Iturbide como uno de los hombres cercanos a Carranza. Desde 1914 era Secretario de Fomento, Colonización e Industria, dependencia en la que se dedicó a revisar las concesiones que se habían dado a las compañías deslindadoras extranjeras y en la que trabajó en un primer proyecto de ley agraria (Palavicini, 2014: 645). A esta experiencia se le sumaba su periodo como gobernador de Durango, estado que por su carácter “eminente latifundista . . . me hizo conocer la urgente necesidad de una reforma radical en la organización económica y social de nuestra Patria” (Palavicini, 2014: 644). En ese puesto realizó acciones en materia agraria que no se habían realizado todavía en otras partes del país:

El Gobierno a mi cargo, expidió la primera Ley Agraria que tuvo la Revolución, por la que se concedían tierras a los pueblos, tomadas de las haciendas, hasta entonces inviolables, y “mediante” indemnización, fundó el primer pueblo, nacido como implantación de los programas renovadores; dictó una ley para facilitar la expropiación de la propiedad privada en beneficio de la colectividad; procedió, mediante decreto, a la apropiación de los bienes que el clero había acaparado (Rouaix citado en Palavicini, 2014: 645).

No sorprende entonces que la mayoría de sus colegas diputados, incluso los contrarios a Carranza aceptaran la activa intervención de Rouaix en la redacción de dos de los artículos centrales de la Constitución de 1917, el 123 y el 27. Lejos de defender el proyecto del Primer Jefe, como hacían los diputados ex renovadores con las propuestas carrancistas, Rouaix no dudó en cuestionarlo por considerarlo una reforma meramente política, y en su lugar proponer modificaciones “en concordancia con el espíritu revolucionario de la Asamblea” (Palavicini, 2014: 646).

La labor de Rouaix fue particularmente destacada en la discusión del artículo 5º, sobre el trabajo, que después se ampliaría para abarcar también el artículo 123; y del artículo 27. En ambos el Congreso propuso que se creara una comisión encabezada por Rouaix para que trabajara en los proyectos que se convertirían en dichos artículos, los cuales fueron aprobados por unanimidad.

En ambos procesos, Pastor Rouaix a pesar de encabezar las discusiones, no impuso sus propios planteamientos, sino que fue recogiendo las propuestas de los asistentes, que partían de

diversas corrientes ideológicas. Al respecto, sostiene Morales Moreno que en los artículos 123 y 27 aprobados por el Congreso Constituyente, se puede observar la influencia de Ricardo Flores Magón, la *Rerum Novarum* de 1891 (primera encíclica social de la Iglesia católica) y la “cuestión social europea” (2016: 5, 85).

Otro diputado que tuvo una destacada participación en la redacción de la nueva carta magna fue Francisco José Múgica, michoacano que durante la Revolución se puso a las órdenes primero de Madero y después de Carranza; antes ya había sido corresponsal del periódico *Regeneración*. Sin embargo, su cercanía a Carranza, con el que combatió contra Victoriano Huerta y a quien apoyó en la creación del Plan de Guadalupe no le impidió, como en el caso de Rouaix, desmarcarse del Primer Jefe para actuar de forma independiente durante las sesiones del Congreso Constituyente (Valenzuela, 2017: 31-32).

Las tensiones entre Carranza y Múgica ya se observaban desde que el primero lo designó como gobernador y jefe de operaciones militares en Tabasco, donde el michoacano repartió tierras de la hacienda de El Chinal a vecinos que habían sido despojados de ellas desde 1870. Ante el reparto de Múgica, Carranza, inconforme, exigió “ordenar que sean devueltos a la mencionada compañía (Compañía Agrícola Tabasqueña S.A.) los terrenos aludidos” (Ribera Carbó, 1999: 43-45). El gobernador de Tabasco respondió a la exigencia de Carranza negándose a revocar el reparto, amenazando con renunciar a su cargo, ante lo cual Carranza finalmente avaló el reparto de tierras. Ya designado diputado constituyente, la relación entre Carranza y Múgica se mantuvo en el mismo tenor. Sostiene Ribera Carbó que al convertirse en un agudo crítico del proyecto inicial del Primer Jefe, este le dio la orden de que regresara a su cargo en Tabasco. Ante esta decisión, Múgica le respondió:

Recibí su orden para que me traslade al Estado de Tabasco. Como militar, inmediatamente cumpliré. He querido despedirme de usted antes de salir de Querétaro e invité al compañero Jacinto Treviño, porque quiero que sea testigo de que yo le manifiesto a usted que la verdadera razón para alejarme del Congreso es que usted teme que yo derrote su proyecto de Constitución (citado en Ribera Carbó, 1999: 63).

Una vez más Carranza terminó por aceptar la postura de Múgica, quien no solo se mantuvo en el Congreso sino que, por ser elegido integrante de la Comisión Primera de Constitución, participó de forma activa en la revisión del proyecto constitucional. En particular, destaca su intervención en la creación de los artículos 3º, 123, y 27. En cuanto al primero, sobre la educación, Múgica fue defensor de una instrucción libre por completo de la injerencia del clero a diferencia de lo planteado en el proyecto de Carranza, que aceptaba la libertad de enseñanza.

Luego de uno de los debates más intensos de la Asamblea, se aprobó el artículo propuesto por la Comisión con 99 votos a favor y 58 en contra, estableciendo que la enseñanza en los establecimientos oficiales y particulares de educación sería laica, y que ninguna organización religiosa ni ministros de algún culto podrían crear o dirigir escuelas de instrucción primaria (Moctezuma Barragán, 2001: 140-145). Su anticlericalismo se hizo patente también en la discusión de los artículos 24 (sobre libertad de cultos) y 130 (sobre el culto religioso).

Por otra parte, en la revisión que hizo la Comisión Primera al proyecto del artículo 123 presentado por los diputados encabezados por Rouaix, Múgica impulsó algunas incorporaciones que resultaban radicales para los creadores del proyecto, pero que al final fueron aprobadas junto con el resto del artículo:

Implantó dos preceptos que a los autores del proyecto nos habían parecido sumamente peligrosos para la cordialidad de las relaciones entre el capital y el trabajo . . . que fueron: la participación de los obreros en las utilidades de la empresa y la obligación impuesta a éstas, de proporcionar habitaciones a los trabajadores, cuando las fábricas quedaran dentro de las ciudades (Rouaix citado en Valenzuela, 2017: 88).

Al finalizar el Congreso Constituyente los compañeros de Múgica exaltaron su carácter revolucionario que contribuyó a hacer de la nueva Constitución un documento con un profundo sentido social: el diputado Manjarrez reconoció que Múgica “con su actitud enérgica y en conceptos brillantes y atrevidos, hizo de esta misma Comisión su baluarte de defensa del radicalismo, debido al cual pudo el Congreso Constituyente salvar los principios revolucionarios” (citado en Múgica, 1986: 233)³⁵.

3.2.2 Las Bases Del Estado Social En La Constitución De 1917: La Política Agraria Y La Esfera Del Trabajo

En una constitución innovadora por su contenido social, destacan dos transformaciones por el impacto que tuvieron en la definición del Estado social tras la Revolución: las concernientes a la tierra y los recursos nacionales y al trabajo, recogidas en los artículos 27 y 123, respectivamente. Ambas se convirtieron en la base tanto de las relaciones entre el Estado y la sociedad como del sistema de bienestar instaurado durante este periodo.

³⁵ Luego del Congreso Constituyente Múgica ocupó diversos cargos en las siguientes décadas: fue sucesor de Lázaro Cárdenas en la gubernatura de Michoacán, con quien mantuvo una relación de amistad toda su vida. Durante el sexenio cardenista fue Secretario de la Economía Nacional y Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas. La cercanía con Cárdenas llevó a la opinión pública a considerar que Múgica sería su sucesor, sin embargo, al final fue Manuel Ávila Camacho el candidato oficial y el siguiente presidente. Durante la administración de Ávila Camacho, el michoacano fue Gobernador del Territorio Sur de Baja California.

El proyecto de Carranza proponía que se mantuviera la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1857 sobre la capacidad del Estado de expropiar propiedades privadas si esto era de utilidad pública con la salvedad de una reforma: “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 395). El proyecto muestra, de acuerdo con Córdova, la reticencia de Carranza de plasmar en el texto constitucional las reformas sociales que había incorporado a su agenda para restar poder a Villa y Zapata: “el propósito evidente era dejar 'para después' la solución del problema agrario y al Estado en facultad de hacerlo *cuando lo creyera conveniente*” (1973: 304).

El artículo 27 aprobado por el Constituyente fue más allá. En el primer párrafo determinaba que las tierras y las aguas eran del dominio de la nación y establecía la expropiación de la propiedad privada mediante indemnización cuando se tratara de una causa de utilidad pública. Reconocía también el derecho estatal de “regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública”, con lo que se justificaba la división de los latifundios para repartirse y crear pequeñas propiedades entre los “pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 560). Reconocía además como ley constitucional en la materia la Ley del 6 de enero de 1915.

El artículo 27 también establecía la propiedad de la nación de las aguas y recursos del subsuelo, que podrían ser concesionadas a privados cuando se tratara de mexicanos o extranjeros que renunciaran a la protección de sus gobiernos y se apegaran a las leyes nacionales. Además prohibía a la Iglesia “adquirir, poseer o administrar bienes raíces” y dirigir o administrar instituciones de beneficencia e indicaba que los templos destinados al culto público eran propiedad de la nación. El citado artículo definía también el proceso por el cual se haría el reparto agrario, y concluía declarando “revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 563).

La transformación que trajo consigo el artículo 27 queda clara en el análisis que hace Córdova al respecto a partir de textos de Molina Enríquez posteriores a la promulgación de la Constitución:

La reforma verdaderamente trascendental, según Molina Enríquez, consistió en restablecer el principio de que los derechos de la nación son antes y están por encima de todos los derechos privados; el artículo 27 no quiso imponer determinado sistema de propiedad, ni cambió en manera alguna el sistema establecido desde la época colonial; en realidad, lo restauró, con la salvedad de que establece una vinculación directa entre el rey de España y la nación, su legítima sucesora, y que el interés de esta se califica, de inmediato, como un interés social. Sin embargo, la Constitución de 1857 es considerada, y no podía ser de otro modo, como un agente negativo en este proceso histórico en el que se busca legitimar la Constitución de 1917: la Constitución de 57 había roto este proceso y negado el pasado, al convertir la propiedad de la tierra en interés individual (1973: 310).

El carácter histórico, evolutivo del derecho de la nación sobre las tierras y aguas estaba presente en el imaginario de los diputados constituyentes: “hemos avanzado, porque no nos hemos detenido ni podremos detenernos en la marcha del progreso” pronunció Heriberto Jara en la discusión en torno al artículo 27 (Cámara de Diputados. LXIII Legislatura, 2016: 152). Esta postura dotó de mayor fortaleza al artículo 27 puesto que no aparecía como fruto de la ideología del grupo en el poder, sino como producto de un proceso natural, parafraseando a Córdova (1973: 309).

Para las relaciones sociales y el sistema de bienestar posrevolucionario el punto medular del artículo 27 fue la relevancia que se le otorgó a la cuestión agraria, convirtiéndola en obligación estatal incuestionable —aunque existieran diferencias sobre cómo materializarla— y deuda pendiente con los mexicanos que se habían levantado en armas. Era concebida además como un factor de agitación capaz de iniciar otras revoluciones en el futuro, como lo deja ver la intervención del diputado constituyente Juan de Dios Bojórquez quien afirmaba que era “el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que, si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra” (INEHRM, 2015c: 572). Así lo pensaba también el diputado Luis T. Navarro:

El día que todos los mexicanos de la República hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeña choza a ir a exponer su vida en combates (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 570).

Dicha centralidad tuvo consecuencias problemáticas. Una de ellas fue la subordinación de la categoría de indígena a la de campesino, a pesar del logro de la Revolución de visibilizar

sus problemas más urgentes y la deuda que tenía el país con estos grupos³⁶, como Félix Palavicini señaló en su respuesta al diputado Celestino Pérez en el debate en torno al artículo tercero:

Los indios, señor Pérez, son el grito de nuestra conciencia, representan nuestro mayor pecado; llevan por calles y por plazas no sólo el peso de sus tres siglos de colonia; sino también el de sus cien años de dominación criolla. El indio, señor Pérez, debe ser defendido en esta asamblea en alguna forma decisiva; el indio, señor Pérez, tiene para nosotros todas las reprobaciones; sus gritos de indignación, sus entusiasmos y su amor por aquella aldea que envió a usted al parlamento, han sido escuchados por mí; mi alma, como la suya, se encuentra en ese camino; yo también quedo contemplando con tristeza a esos hombres vencidos que al clarear de todos los días levantan sus ojos al cielo, viendo que es mudo el creador al cual elevan sus preces y que todas las tardes ven ocultarse el disco bermejo del sol tras un horizonte infinitamente lejano, en el que no hay para ellos una esperanza halagadora. (Aplausos prolongados.). (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 702).

La supeditación del indígena a su carácter de campesino se observa en la limitación de sus problemas a un único artículo, el 27, y concretamente al párrafo que declara nulas las disposiciones y acciones que provocaron el despojo de tierras, bosques y aguas “a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 674). Este párrafo se centraba en los indígenas como colectividad, y en particular en la propiedad comunal de la tierra. Para los constituyentes, la cuestión indígenas se reducía al despojo que padecieron, y por lo tanto la única solución que planteaban era la restitución.

En este sentido resulta pertinente el análisis que hace Pablo González Casanova en torno a la vinculación entre clase y etnia en los Estados latinoamericanos. El sociólogo sostiene que “la permanente fusión con el campesino, el trabajador agrícola y la clase trabajadora” dificulta la capacidad de convertir la categoría de indígena en una categoría política, capaz de aglutinar los diversos pueblos bajo una misma agenda de acción, además que es “un obstáculo ... para la toma de conciencia e identidad del indio” (2015: 299). La supeditación de lo indígena a lo campesino tiene como consecuencias además que invisibiliza las desigualdades basadas en la

³⁶ El cambio de los revolucionarios hacia la población indígena, con respecto del abordaje que hizo de ellos la élite porfirista no eliminó los estereotipos existentes. Los legisladores se referían a ellos como los miserables, los infelices, la raza siempre entristecida. Félix Palavicini por ejemplo, a la par que destacaba la dignidad y virilidad del pueblo mexicano, consideraba que la existencia de millones de analfabetas e indígenas era la causa por la que el país no podía instaurar un gobierno democrático, solo uno oligárquico (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 513). Además, en el dictamen del artículo 35, la Comisión sostenía como causa de la imposibilidad del voto universal “Las cualidades morales de los grupos étnicos dominantes por su número” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 317).

raza, como si las únicas desigualdades fueran las de clase, y que se considera el sistema colonial como un problema pasado que ya fue superado. Por último, esta postura provocó que las soluciones de los gobiernos posrevolucionarios al llamado problema indígena se limitaran a acciones sociales (educación y salud, principalmente) que buscaran sacarlos de su atraso e incorporarlos al desarrollo nacional dirigido por el Estado.

En lo que respecta a la dimensión del trabajo, la postura de Carranza era similar a la que tenía en torno al problema agrario: su proyecto reducía al artículo 5º la cuestión laboral, limitándose a la prohibición del trabajo obligatorio sin pleno consentimiento y sin retribución, a excepción del que fuera establecido por una autoridad judicial como pena. Lo que finalmente se aprobó, el artículo 5º en ese sentido, y el artículo 123 con todas las medidas de protección y prestaciones sociales del trabajador, excedía por mucho la propuesta del Primer Jefe.

Luego de numerosas discusiones el 23 de enero de 1917 la Asamblea aprobó por unanimidad tanto el proyecto de artículo 5º como el 123, presentados el 13 de enero. El primero, además de prohibir el trabajo personal en los términos ya señalados, definía como servicios públicos obligatorios “el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 326). Dicho artículo también se refería al contrato de trabajo, disponiendo que este “sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 326).

El título sexto de la Constitución “Del trabajo y de la previsión social” estaba compuesto por un único artículo, el 123, conformado a su vez por treinta fracciones que determinaban los nuevos lineamientos que organizarían las relaciones entre capital, Estado y trabajadores; indicaba además la responsabilidad del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados de expedir leyes en la materia (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 698).

En lo que respecta a la duración de las jornadas laborales, el artículo 123 fijaba como máximo ocho horas, siete en caso de jornada laboral nocturna y seis horas para los menores de entre doce y dieciséis años; indicaba también el día de descanso obligatorio por cada seis jornadas de trabajo. El capítulo sexto, por su parte, prohibía que las mujeres y menores de dieciséis años desempeñaran labores peligrosas y que las trabajadoras en caso de embarazo realizaran trabajos

físicos que implicaran un esfuerzo considerable en los tres meses anteriores al parto. Además, reconocía su derecho a tener un descanso con goce de sueldo en el posparto.

La fracción sexta reglamentaba lo concerniente al salario mínimo, que sería definido a partir de “las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 698). La misma fracción reconocía el derecho de los trabajadores de empresas agrícolas, fabriles y mineras, a una participación en las utilidades.

Entre las responsabilidades del patrón se encontraban la de brindar habitaciones a los trabajadores y servicios de salud y educación a las comunidades donde se encontraran las negociaciones agrícolas industriales y mineras (fracción XII); la creación de mercados públicos, servicios municipales y centros recreativos cuando la población en donde se ubicara el centro de trabajo fuera mayor a doscientos habitantes (fracción XIII); la indemnización a los trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (fracción XIV) y la obligación del empleador de garantizar condiciones de higiene, salubridad y seguridad en los espacios de trabajo (fracción XV) (INEHRM, 2015c: 699).

En caso de conflictos entre capital y trabajo, el artículo 123 reconoció el derecho de los trabajadores y patronos a organizarse en asociaciones y sindicatos, así como la creación de Juntas de Conciliación y Arbitraje para dirimir las disputas que se presentaran entre ambos sectores. Además, regulaba la figura del contrato y fundaba el servicio de agencia de colocaciones para atender el problema del desempleo. Finalmente, consideraba de utilidad social la creación de seguros destinados a los trabajadores —“populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes”—, lo que abriría la puerta al reconocimiento de la seguridad social, así como las sociedades cooperativas para construcción de vivienda para trabajadores (INEHRM, 2015c: 701)³⁷.

³⁷ El artículo 123 que finalmente aprobó el Constituyente da cuenta de la diversidad de fuentes ideológicas presentes en la creación de la Constitución de 1917. Destacan el programa del Partido Liberal Mexicano y las demandas de los movimientos obreros que no solo desempeñaron un papel importante en la creación del artículo, sino que más adelante presionaron por su materialización. Morales Moreno señala además la influencia de la encíclica *Rerum Novarum* y la Cuestión social europea (2016: 5). La encíclica promulgada por el papa León XIII en 1891 y publicada por fragmentos en diarios mexicanos católicos entre 1910 y 1913 (Morales Moreno, 2016: 116) fue un documento en donde la Iglesia católica definía su postura frente a problemas sociales como la cuestión obrera, el avance del socialismo, la responsabilidad de la Iglesia y el Estado frente a los pobres y la caridad como la solución definitiva a la pobreza. Por otra parte, Morales Moreno encuentra entre los antecedentes del artículo las políticas europeas de Bismarck enfocadas en atender el problema de la “pauperización” de la clase obrera (jubilación, seguros por accidentes de trabajo y enfermedad y jubilación), o “el *New Liberalism* británico y la Tercera República francesa con la propuesta de una intervención del Estado en *solidarité* con las clases desposeídas” (Morales Moreno, 2016: 117).

A partir de lo que plantea Córdova, se observa que el artículo 123 trajo consigo dos grandes cambios en la relación del Estado con el trabajo: el hecho de que las cuestiones de protección y prestaciones de los trabajadores se plasmaran en la Constitución las convertía en cuestiones de interés social y como tales correspondía al Estado garantizarlas, con lo que el ámbito laboral pasaba de la esfera privada a la pública; y que el reconocimiento del papel de árbitro del Estado en la materia le confirió atribuciones extraordinarias para regular la esfera del trabajo, con lo que le “dieron nuevos medios de control social” (Córdova, 1973: 318), más eficaces incluso que los que tenía Porfirio Díaz, que debía recurrir a la violencia.

Tanto el artículo 27 como el 123 muestran la preocupación del Constituyente por construir un aparato estatal que tuviera la fuerza suficiente para imponer el orden necesario luego del caos provocado por la Revolución. Sin embargo, el carácter intervencionista del Estado no pretendió transformar el orden económico que había provocado los problemas sociales que influyeron en el estallido de la Revolución, no obstante los discursos críticos de algunos diputados que atribuían al capitalismo las condiciones deplorables de la mayor parte de la sociedad. Más bien la intervención del Estado se enfocó en mantener un equilibrio —desigual— entre capitalistas y trabajadores suficiente para que no representara una amenaza para el orden social, y por lo tanto para el régimen recién instaurado. Esto derivó a su vez en la instauración de un sistema de bienestar que, si bien buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, no planteaba la eliminación de las desigualdades existentes entre grupos sociales.

3.3. El Sistema De Bienestar Después de la Revolución: Formaciones y Transformaciones

Las grandes causas de la Revolución, la cuestión del trabajo y la agraria, así como el propósito de incorporar a los excluidos e impulsar la justicia social sentaron las bases de un sistema de bienestar que privilegió a los obreros y campesinos, que desarrolló una política laboral y una agraria importantes y que enfocó las funciones sociales al objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población, aspectos que representaron la mayor ruptura con respecto del sistema porfirista, centrado en las élites, que veía las funciones sociales como vía para alcanzar el progreso nacional y que permitió el despojo de tierras de los campesinos y el mantenimiento de

Otra influencia vino de las legislaciones laborales ya existentes en los estados de la República, como las leyes de descanso dominical, sobre asociaciones profesionales, los decretos sobre abolición de deudas, salario mínimo y jornada máxima de ocho horas, y las leyes del trabajo de Yucatán, Jalisco, Aguascalientes, Coahuila y Veracruz, entre otras (Pallares y Lara, 2018: 169-170).

condiciones laborales inhumanas. Aun así existen entre los sistemas de bienestar porfirista y posrevolucionario mayores líneas de continuidad de las que se suelen reconocer, especialmente en lo que respecta a las políticas y representaciones sobre los pobres.

Con algunas variaciones entre las administraciones, el sistema de bienestar posrevolucionario se caracteriza por un considerable gasto social, principalmente en dos rubros prioritarios, la educación y la salubridad; la responsabilidad explícita de la administración estatal de velar por las clases excluidas; y la aceptación de un tope al avance de los derechos sociales: el mejoramiento de las clases bajas, proletarias principalmente, sin eliminar la base desigual entre grupos sociales. Asimismo un rasgo importante de este sistema fue el desarrollo de los procesos de centralización y laicización de responsabilidades que históricamente habían sido atribuidas a los gobiernos locales y la Iglesia católica, procesos que si bien ya se desarrollaban durante el Porfiriato, se profundizaron durante la Posrevolución.

En los siguientes apartados se describirán a detalle las funciones sociales que integraron el sistema de bienestar durante las décadas de 1920 y 1930: las funciones de salubridad, educación y beneficencia que ya habían sido realizadas por el régimen porfirista y que en este periodo adquieren mayor legitimidad; y las funciones que surgen con la Revolución, la política laboral y la seguridad social y la política agraria y agropecuaria, las cuales presentan las mayores rupturas con el sistema previo. Se pondrá particular atención en las acciones centrales de cada función, su población objetivo, sus límites y sus fundamentos.

3.3.1 Educación

Esta función mantuvo la importancia que tuvo durante el régimen porfirista, aunque la dirección que le dieron los gobiernos posrevolucionarios no podía ser más distinta. Cambió el propósito del proyecto educativo, la población objetivo y las características de las instituciones desarrolladas, aunque se dio continuidad a los procesos de centralización y laicización de la instrucción que comenzaron a finales del siglo XIX.

En lo que respecta al primer proceso el interés del Estado por centralizar la educación se observa en las reformas que se realizaron en la materia. Destaca en primer lugar la Ley Orgánica de Educación Pública para el Distrito Federal de 1920, publicada días antes del asesinato del presidente Carranza. La ley que suplió a la que había regulado la educación en el Distrito y Territorios Federales desde 1908 sostenía que la instrucción primaria en el Distrito Federal no estaría “a cargo exclusivo de los Ayuntamientos”, sino que los gobiernos del Distrito

y Territorios serían los responsables de los contenidos y la dirección de las escuelas, aun cuando siguieran siendo administradas por los ayuntamientos; además dichos gobiernos tendrían la atribución de crear las escuelas de educación primaria que consideraran pertinentes (DOF, 3 de mayo de 1920: 27).

La centralización de la educación sentó sus bases en 1921 con la creación de la Secretaría de Educación Pública durante el gobierno del presidente Ávaro Obregón y con José Vasconcelos como su primer titular, designación natural puesto que él presentó en 1920 ante la Cámara de Diputados la iniciativa para crear dicha institución. La Secretaría de Educación Pública se convirtió en la institución responsable de la Universidad Nacional y Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas oficiales primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito y Territorios federales así como aquellas que se crearan en los estados con recursos de la federación, el Departamento de Educación y Cultura para la raza indígena y el de Bellas Artes, el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, entre otras dependencias (DOF, 3 de octubre de 1921: 469-470).

En el marco de este proceso destaca también la realización en agosto de 1930 de la Asamblea Nacional de Educación, en donde autoridades locales y federales en la materia establecieron acuerdos y principios unificadores para las instituciones educativas de todo el país: si bien serían los gobiernos locales los responsables de atender los problemas de la educación en sus entidades, la administración federal participaría de forma “auxiliar y complementaria”; los estados deberían destinar al menos el 40% de sus ingresos totales a la educación pública, siendo prioritaria la instrucción primaria a la que destinarían el 70% del presupuesto etiquetado al ramo de educación; se pactó una unificación de sueldos para los docentes, en función de las condiciones de cada entidad “pero comprometiéndose la Federación a igualar los sueldos”; se acordaron bases uniformes para las escuelas primarias de todo el país, incluyendo los programas, infraestructura, principios ideológicos y calendario escolar (Ortiz Rubio, 2006: 51-52)³⁸.

Durante los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez la centralización de la enseñanza fue avanzando tanto que ya desde la administración de Calles se habían establecido directores de educación federal en casi todos los estados de la república (Loyo, 2010a: “Un nuevo camino” párr. 1). Para el gobierno de Lázaro

³⁸ Para profundizar en los contenidos discutidos en la Asamblea Nacional Educativa frente a la realidad que se vivía en esa época en las escuelas rurales, a partir del caso del Valle de México, véase Alfonso Giner de los Ríos, Juan B. (2016), “La apropiación de la enseñanza por la acción en escuelas rurales federales de Texcoco y Chalco, 1922-1940”. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 21(68), 221-248.

Cárdenas la autoridad del aparato federal en materia educativa era ya incuestionable. Sin embargo, dicho avance se enfrentó a la oposición de algunas autoridades locales, que veían en la cada vez mayor injerencia del gobierno federal una amenaza al poder que ejercían sobre sus entidades. Aun así, algunos estados accedieron a la centralización “sin duda presionados por los maestros que de esta manera tenían mejores condiciones de trabajo” (Loyo, 2010a: “la creciente centralización” párr. 2).

Respecto a la laicización, el Estado realizó a lo largo de este periodo acciones destinadas a regular y frenar la intervención de la Iglesia católica mexicana en materia educativa. Desde el Congreso Constituyente se manifestó el interés de los revolucionarios por impulsar una educación ajena a cualquier credo religioso, como se observa en el dictamen de la Comisión Primera en torno al artículo 3º constitucional:

La enseñanza religiosa afecta ... el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 545).

Para los constituyentes no bastaba con establecer la laicidad de la educación en la máxima ley, incluso en las escuelas particulares había que mantener alejado al clero de las instituciones de enseñanza, por lo que el artículo 3º también incorporó la prohibición de que las corporaciones religiosas y ministros de culto dirigieran escuelas o impartieran clases.

Estas acciones colocaron a la educación en el centro del conflicto entre Iglesia y Estado que se desarrolló durante la Posrevolución; la escuela, afirma Jean Meyer, se convirtió en “el principal campo de batalla entre las fuerzas del liberalismo que querían hacer triunfar la Luz y las del catolicismo que querían arrojar a los demonios del ateísmo, del protestantismo y de la masonería” (Meyer, 2000: 55).

En esa larga lucha entre la Iglesia católica y el Estado existieron algunos momentos donde las disputas escalaron a tal grado que desembocaron en una crisis nacional. Destaca por su magnitud y consecuencias la Cristiada o Guerra de los Cristeros, que tuvo lugar entre 1926 y 1929 en los estados de Jalisco, Michoacán, Colima, San Luis Potosí, Guanajuato y Zacatecas, principalmente, y que provocó la muerte de cientos de miles de personas, algunos de ellos considerados en la actualidad como mártires de la religión católica.

La postura abiertamente anticlerical del entonces presidente Calles elevó las tensiones ya existentes entre la Iglesia y el Estado, estallando el conflicto armado con la expedición en julio de 1926 de la ley que reformó el Código Penal para el Distrito y Territorios sobre delitos en materia de culto religioso y disciplina externa, la llamada Ley Calles³⁹. La ley establecía las penas para los que violaran el artículo 130 constitucional, en materia de cultos religiosos, prohibía la celebración de actos religiosos fuera de los templos, y a los ministros de culto asociarse con fines políticos, además acotaba los contenidos de las publicaciones religiosas, entre otras disposiciones (DOF, 2 de julio de 1926: 1-4). La Iglesia católica consideró esto como una persecución a la institución y sus fieles, por lo que, respaldada por el Vaticano, suspendió el culto público como forma de protesta. A la Ley Calles le siguió la Ley Reglamentaria del Artículo 130 de la Constitución en 1927, que declaraba la atribución del Estado mexicano de intervenir en materia de cultos religiosos, negaba que las Iglesias tuvieran personalidad jurídica y reiteraban las prohibiciones y penas señaladas en la norma de 1926 (DOF, 18 de enero de 1927: 1-4).

Ambas leyes hacían referencia al ámbito educativo: se reafirmaban los preceptos constitucionales de la laicidad de la educación y la imposibilidad de que las instituciones religiosas administraran y dirigieran escuelas primarias. Además, se negaba “dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos” (DOF, 2 de julio de 1926: 2; DOF, 18 de enero de 1927: 3). Los efectos de estas leyes y en general de la intervención del Estado en los planteles educativos particulares fueron diversos, como muestra López Arellano en el caso de Aguascalientes, uno de los estados con mayor participación en la Cristiada. La autora afirma que en esos años, ante la atenta vigilancia del Estado hacia las escuelas particulares para asegurarse de que respetaban el principio de educación laica, se dio una constante persecución del profesorado y el aumento en la renuncia de maestros, cierre de escuelas, deserción escolar y en la impartición de clases clandestinas⁴⁰ (2019: 153, 155).

³⁹ Es difícil referirse aquí a todas las causas de la Cristiada, fenómeno complejo que además de ser religioso fue profundamente agrario y a veces hasta laboral y sindical. Sin embargo, cabe señalar que, de acuerdo con Jean Meyer, en la base del conflicto se encontraba por una parte la disputa por el poder, y la convicción de Calles de que “el catolicismo era incompatible con el Estado” y por la otra la reacción de la Iglesia católica ante la hostilidad del gobierno emanado de la Revolución, que representaba “un problema grave” para sus proyectos (2000: 378, 381).

⁴⁰ La Guerra Cristera concluyó en 1929 luego de que el Estado y la Iglesia Católica llegaran a un acuerdo durante la administración de Emilio Portes Gil. En su informe de gobierno del primero de septiembre del mismo año, el presidente declaró la reanudación del culto religioso con el respeto por parte del aparato estatal y el restablecimiento de la paz: “[el acuerdo entre Iglesia católica y Estado] han traído como consecuencia la terminación de la revuelta que los fanáticos habían emprendido contra el Gobierno de la República, y casi se puede afirmar que en la actualidad no existe un solo rebelde por ese motivo en el país” (Portes Gil, 2006: 9).

Durante la administración de Lázaro Cárdenas se dio otro golpe a la educación religiosa, con el reconocimiento jurídico de la responsabilidad del Estado de educar a la población. En la reforma de 1934 al artículo tercero de la Constitución se estableció que “sólo el Estado — Federación, Estados, Municipios—, impartirá educación primaria, secundaria y normal”, mientras que la fracción I de dicho artículo prohibió a cualquier miembro de instituciones religiosas la intervención “en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente” (DOF, 13 de diciembre de 1934: 850). En el último año del cardenismo, la responsabilidad estatal de impartir educación laica y gratuita quedó establecida en la Ley Orgánica de Educación, convirtiéndose en la función social del Estado que contó con mayor legitimidad. Así se reconoció en el artículo 1º —“la función social de educación, cuyas finalidades se especifican en la presente Ley, serán realizadas por el Estado, como servicio público, o podrán serlo por la actividad privada” (DOF, 3 de febrero de 1940: 1)— y en el artículo 7º —“son obligaciones del Estado: I. Impartir el servicio público de educación en todos sus grados y tipos, en forma gratuita”— (DOF, 3 de febrero de 1940: 1).

Ahora bien ¿cómo era la educación que impulsaron las administraciones estatales posrevolucionarias? De forma general se puede afirmar que la instrucción en las décadas de 1920 y 1930 se enfocó en los sectores excluidos por el porfiriato: los obreros, campesinos y los indígenas. La educación ya no buscaba solo el desarrollo de las facultades individuales del estudiante, sino que se concibió como una herramienta emancipadora que les permitiría salir de su condición de atraso. Y debido a que para los revolucionarios el principal recurso liberador era el trabajo, la educación se volvió práctica, en lo que Obregón llamó “escuela de la acción” o “del trabajo” (Obregón, 2006: 220), y Pascual Ortiz educación utilitaria: “escuelas que prodigan a manos llenas la instrucción, y una cultura media, dentro de una educación utilitaria que generaliza en nuestras masas populares la capacidad laborante y productora, único medio seguro y rápido de mejoramiento social” (Ortiz Rubio, 2006: 49).

La educación centrada en el trabajo se propuso el mejoramiento del grueso de la población, especialmente de las clases desfavorecidas, como condición para el progreso nacional. Para ello, se impulsó la educación comunitaria con la finalidad de “despertar y desarrollar la potencialidad económica de nuestro pueblo para lograr el mejoramiento colectivo” (Calles, 2006: 220), y el fomento de la cooperación y la solidaridad entre las clases trabajadoras, como sostuvo el presidente Cárdenas en su informe en torno a la educación socialista que estableció durante su administración:

El nuevo sistema de enseñanza, inspirado en el noble propósito de inculcar en la niñez un sentimiento de solidaridad con las clases laborantes que, a la que prepare [sic] en mejor forma para la vida práctica, le permita participar en la creación de un nuevo orden jurídico-social que acabe con la enorme desigualdad económica existente en nuestro pueblo (Cárdenas del Río, 2006: 29).

Estas posturas en torno al papel de la educación y el sujeto central del proyecto educativo del Estado se reflejaron en las instituciones escolares que se impulsaron, así como en la centralidad de la educación rural que todos los presidentes del periodo respaldaron, aunque en diferente grado. Además de los esfuerzos enfocados en la creación y sostenimiento de jardines de niños, normales para maestros, escuelas primarias urbanas, escuelas tipo, escuelas para adultos, fronterizas y prevocacionales, instituciones educativas superiores, el mantenimiento de la Universidad Nacional —que se convirtió en autónoma en 1929— y las escuelas secundarias luego de que se fundaran en 1925 —con Moisés Sáenz como secretario de Educación Pública— entre otras, la administración federal destinó considerables recursos a la creación de escuelas rurales. Durante la administración de Calles se crearon también las Escuelas Centrales Agrícolas, que se sumaron a la Escuela Nacional de Agricultura instalada en 1926 en Chapingo, su sede actual, en la cruzada por educar “al campesino, práctica y teóricamente, en la agricultura de la región respectiva, obteniendo una educación social en armonía con las necesidades de la vida moderna” (Calles, 2006: 143). En dichos centros educativos, además de las técnicas agrícolas, se les instruía en nociones de administración y organización basados en el cooperativismo. Para la formación de maestros rurales el gobierno de Cárdenas fundó también escuelas normales rurales y escuelas regionales campesinas.

Entre las políticas educativas rurales destacan las Misiones Culturales, fundadas en 1923 durante el gobierno de Álvaro Obregón y con José Vasconcelos como secretario de educación. Las Misiones Culturales, que se mantuvieron a lo largo de las décadas de 1920 y 1930, tenían como objetivos: “I. El mejoramiento de los maestros en servicio; II. La formación de nuevos maestros rurales, y III. El mejoramiento de las comunidades rurales” (Calles, 2006: 306). Más allá de los objetivos oficiales las Misiones, sostiene Loyo, buscaron “civilizar” a la población rural en tres áreas: “el trabajo, la producción y la vida cotidiana” (2010a: “La federalización” párr. 4). Emilio Portes Gil por otra parte, desarrolló los Circuitos Rurales ante la falta de recursos para sostener las escuelas rurales existentes. Dicho modelo consistió en la creación de escuelas que eran sostenidas por las comunidades, a las que la Secretaría de Educación Pública supervisaba y apoya con materiales (Portes Gil, 2006: 56). En la práctica, los Circuitos Rurales representaron

una carga tan importante para las comunidades que al final dichas escuelas fueron “federalizadas” (Loyo, 2010a: “la década radical” párr. 3).

En lo que respecta al otro sector privilegiado, la clase obrera, se desarrollaron programas educativos con la finalidad de profesionalizar a los trabajadores en áreas prioritarias para el proyecto económico. Además del mantenimiento y apertura de escuelas técnicas comerciales e industriales, proyecto que ya existía, surgieron iniciativas como las escuelas de enseñanza textil para obreros de la industria y sus hijos, impulsadas por el presidente Abelardo Rodríguez (Rodríguez, 2006: 79); los centros culturales para obreros y la enseñanza de oficios por correspondencia, proyectos impulsados por Obregón (Obregón, 2006: 221, 309).

Destacan también las escuelas Artículo 123 para los hijos de los trabajadores, derivadas del precepto constitucional que obligaba a los patrones a proporcionar servicios básicos en las comunidades donde se ubicaba el centro laboral. Sin embargo, en la práctica dicha iniciativa fue abandonada en la mayor parte del territorio nacional por falta de recursos o por ser objeto de disputa entre autoridades locales, empresarios y el gobierno federal⁴¹ (Loyo, 1990). Aun así los diversos gobiernos federales se empeñaron en mantener este modelo, e incluso en 1934 por iniciativa de Narciso Bassols, secretario de Educación Pública durante las administraciones de Pascual Ortiz y Abelardo Rodríguez, se estableció en la Ley Federal del Trabajo la responsabilidad del patrón de crear y sostener escuelas para los hijos de los trabajadores cuando el número de niños en edad escolar fuera mayor de veinte, y en centros rurales ubicados a más de tres kilómetros de distancia de otras poblaciones (DOF, 28 de agosto de 1931: 23).

Durante el periodo de Cárdenas la educación centrada en el trabajador se fortaleció con el establecimiento de las responsabilidades patronales respecto de las escuelas Artículo 123 en la Ley Orgánica de Educación (DOF, 3 de febrero de 1940: 3), la creación de escuelas nocturnas para obreros, escuelas primarias y jardines de niños “para hijos de maestros y trabajadores muertos en defensa de la Revolución” y escuelas para hijos de militares (Cárdenas, 2006: 73-74). Sobresale además la fundación del Instituto Politécnico Nacional en 1937 con el objetivo de formar estudiantes que además de cursar carreras profesionales, aprendieran las técnicas y disciplinas necesarias para “impulsar la economía del país mediante una explotación metódica de nuestra riqueza potencial” (Cárdenas del Río, 2006: 243).

⁴¹ Véase Medina Esquivel, René (2017). “Las escuelas Artículo 123 ¿Un dolor de cabeza para la SEP? Disputas jurídicas entre el Estado mexicano y el poder patronal, 1932-1942”. *Secuencia*, 0(91), 173, para ahondar en los conflictos entre el poder estatal y el poder patronal en torno a las escuelas Artículo 123.

Los gobiernos de las décadas de 1920 y 1930 enfocaron también sus esfuerzos educativos en la población indígena; con ellos buscaron principalmente “civilizarlos” e incorporarlos. Para ello, desarrollaron diversos “experimentos”, como les llamaron algunos presidentes, entre los que destacan la Casa del Estudiante Indígena (CEI) en el Distrito Federal, los internados indígenas y los centros de educación indígena durante la administración cardenista. La CEI, creada por Calles en 1926, fue un internado que albergaba a jóvenes de diferentes grupos étnicos que asistían a las escuelas de la capital (Calles, 2006: 161). En la práctica dicha institución tenía como objetivo:

Castellanizarlos y familiarizarlos con el modo de vida ciudadano para que regresaran a sus comunidades a 'civilizar' a los suyos. En la Casa los alumnos fueron 'desindianizados': transformaron sus vestimentas, les cortaron el pelo, los sometieron a un nuevo régimen alimenticio y además, a todo tipo de estudios antropomórficos y psicológicos (Loyo, 2010a: “La incorporación del indígena” párr. 4).

Como parte de la estrategia de desarrollo del país los diferentes gobiernos de la época se centraron en la difusión de la lengua nacional como vía de unificación, y el combate del analfabetismo que, según cifras de Lázaro Cárdenas, pasó del 70% de la población en 1910, al 50% en 1934 (Cárdenas del Río, 2006: 242). Además, la educación fue indispensable para la promoción de los valores que el ciudadano de la época debía tener para salir del atraso: la cultura del ahorro y la cooperación, la eliminación del fanatismo mediante el impulso a la laicidad y el conocimiento científico, la supresión del alcoholismo que degeneraba la raza, el mejoramiento de la salud física a través del fomento del deporte y de la cultura. En este sentido resaltan acciones como el Teatro al Aire Libre, la importante inversión a las bibliotecas, el financiamiento a pintores y muralistas que exaltaron con sus obras la historia nacional y en particular, los recursos destinados al desarrollo editorial y la producción de libros, revistas, boletines y publicaciones periódicas que se repartieron entre todos los sectores de la población, proyecto iniciado por Vasconcelos. Esta política fue en sí misma revolucionaria, como señala Guillermo Hurtado Pérez:

Dar libros a los pobres, los indios, los ignorantes, las mujeres o los niños era visto como arrojar margaritas a los cerdos. Vasconcelos derroca esta despreciable tiranía del conocimiento cuando le da al Estado revolucionario la responsabilidad de distribuir de manera masiva el conocimiento a la población en su conjunto. El instrumento para esa redistribución epistémica era el libro (2020: “La Secretaría de Educación Pública” párr. 4).

3.3.2 Salud

Tras la Revolución la situación de la salud en México era desastrosa. En primer lugar porque los avances en materia de salubridad e higiene logrados en el Porfiriato (vacunación, saneamiento, drenaje y dotación de agua potable) se habían concentrado en la capital e incluso en esta los servicios eran limitados y desiguales; en la mayoría de los estados las condiciones eran todavía peores. Este problema no era causado simplemente por la falta de interés de los funcionarios del régimen porfirista; como sostuvo Manuel Martínez Báez, médico y funcionario en distintas administraciones posrevolucionarias, el Consejo de Salubridad, institución máxima en la materia, tenía injerencia únicamente en el Distrito Federal lo que, aunado a los limitados ingresos de los estados de la república, y la carencia de personal en la mayor parte del país (2010: 55), influyó en las pésimas condiciones de salud de los mexicanos y los altos niveles de mortalidad por epidemias y enfermedades prevenibles.

En segundo lugar porque a la ya lamentable situación de salubridad existente, se sumaron las consecuencias de un conflicto armado que afectó por años a prácticamente todo el territorio nacional. Las autoridades estatales de los tres órdenes de gobierno con escasos recursos y sin estrategias coordinadas debieron atender a los miles de heridos y mutilados durante la guerra; a los huérfanos y viudas, principales víctimas de la hambruna que asolaba a casi todo el país; a las víctimas de las epidemias de tifo, influenza y gripe española que se extendieron rápidamente debido a la falta de higiene, el hacinamiento y el desplazamiento de la población provocados por la guerra civil (Gudiño Cejudo, 2010; Molina del Villar, 2021).

Las consecuencias de los problemas enumerados se hicieron visibles en el Censo General de Habitantes de 1921: México entraba a la década de 1920 con 14 millones 334 mil 780 habitantes, 825 mil 589 menos que en 1910, año del levantamiento anterior y del inicio de la Revolución (Departamento de la Estadística Nacional, 1928: 60); era la primera vez al menos desde el inicio del Porfiriato que la población en lugar de aumentar, disminuyó. Es significativo también el aumento del número de mujeres viudas: mientras que las cifras de viudos disminuyeron levemente de 1910 a 1921 (de 248 mil 129 a 246 mil 645), el número de viudas pasó de 659 mil 637 a 747 mil 754, una diferencia de 88 mil 117, en su mayoría mujeres de entre 40 y 60 años (Departamento de la Estadística Nacional, 1928: 74).

Ante ese panorama, en la sesión del 19 de enero de 1917 del Congreso Constituyente el médico y diputado por el estado de Saltillo, José María Rodríguez, subió a la tribuna para proponer una adición al artículo 73, fracción XVI que reconociera que el Consejo de Salubridad

General dependiera directamente del presidente y tuviera autoridad sobre todo el territorio nacional; en el caso de epidemias esta institución podría “dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Ejecutivo” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 140). Con esta propuesta Rodríguez, autor del proyecto y los otros diputados que lo respaldaron, además de extender el poder del Estado nacional en materia de salud a todos los rincones del país, se proponían eliminar algunos de los principales obstáculos que la estrategia de salubridad había enfrentado en el pasado: la limitación territorial de las estrategias de salud, y los retrasos en las respuestas a las amenazas epidemiológicas debido a procesos burocráticos y las distancias entre las entidades y el centro del poder estatal. Solo así, defendió Rodríguez, se podría “librar al individuo de los contagios, a la familia, al Estado y a la nación; es la única manera de fortificar la raza y es la única manera de aumentar la vida media, tan indispensable ya en nuestro país” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 470). La iniciativa fue aprobada por el voto de ciento cuarenta y tres diputados a favor y tres en contra, entre ellos el diputado James Pastrana, quien consideraba que atentaba contra la soberanía de los estados y superaba las atribuciones de un ministerio, los cuales no podían actuar antes de solicitar la aprobación del presidente de la república. Ese mismo año se creó el Departamento de Salubridad Pública y Rodríguez se convirtió en su primer titular.

A la creación del Departamento le siguió en 1927 la aprobación de la instalación de delegaciones de salud en diferentes ciudades del país, que tuvieron como objetivos “identificar casos de enfermos infectocontagiosos y colaborar con las brigadas sanitarias cuando surgía algún brote epidémico” (Gudiño Cejudo, 2019: “Fundación Rockefeller” párr. 4). Además, se crearon las Unidades Sanitarias Cooperativas con el sostenimiento de los estados y la Fundación Rockefeller⁴² que tenía la capacidad de determinar “los servicios que podían ofrecer así como el control sobre el personal” (Gudiño Cejudo, 2019: “Fundación Rockefeller” párr. 6). Las unidades brindaban educación sobre higiene y prevención de enfermedades y atención médica a los habitantes de las localidades.

Durante el Maximato se mantuvo el interés por coordinar esfuerzos en la materia entre el gobierno central y las entidades. Pascual Ortiz creó el Departamento de Sanidad Federal en los Estados, que buscó vincular las acciones realizadas por los diferentes órdenes de gobierno a través de la creación de nuevas unidades sanitarias (Ortiz Rubio, 2006: 273), mientras que

⁴² Además de la creación y sostenimiento de las Unidades Sanitarias, la Fundación Rockefeller intervino de forma activa en otras acciones de la salud pública en México como la erradicación de epidemias.

Abelardo L. Rodríguez en agosto de 1934 aprobó la Ley y el Plan de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, que definía las atribuciones de cada autoridad que participaba en materia de salubridad (DOF, 25 de agosto de 1934: 1015-1016).

La búsqueda de una mayor articulación no se dio únicamente entre órdenes de gobierno, sino también entre secretarías, principalmente con la de Educación Pública. Para los gobiernos posrevolucionarios los principales problemas de salud eran provocados por la falta de conocimientos de la población en torno al cuidado de sus cuerpos y la importancia de la higiene, así como de la condición de atraso en que se encontraban. Así lo pensaba Alberto Pani, autor de *La Higiene en México*, influyente informe sobre las causas de los problemas de salud en el país, y el doctor Manuel Martínez Báez, que sostuvo que “la persistencia de la ignorancia y de la pobreza, a menudo en grados extremos y afectando a enormes partes de la población, hacían sentir eficazmente sus efectos negativos, estorbando la buena salud y favoreciendo la diseminación de enfermedades” (2010: 54). Así lo afirmó también el presidente Portes Gil:

Era preciso que el problema se atacara con espíritu revolucionario, tratando de borrar hasta donde fuera posible el abismo que ha separado las clases altas y acomodadas de las clases humildes, que sumidas en la ignorancia y en la miseria han sido campo fértil para la enfermedad y la muerte (Portes Gil, 2006: 84).

En este sentido se implementaron acciones de difusión de información en materia de salubridad dirigidas a la población en general y las comunidades rurales e indígenas en particular. Desde inicios de la década de 1920, durante la administración de Obregón, se creó la sección de Educación Higiénica y Propaganda al interior del Departamento de Salubridad, y la Escuela de Salubridad, en el marco del “Proyecto nacionalista” que impulsó José Vasconcelos desde la Secretaría de Educación (Gudiño Cejudo, Magaña Valladares, & Hernández Ávila, 2013: 84-85) con la finalidad de remediar la falta de personal de salud en el país.

La Sección de Educación Higiénica y Propaganda llevó información sobre las principales preocupaciones de las autoridades de la época en la materia —prevención de enfermedades, combate al alcoholismo, nutrición y manejo de los alimentos y cuidado en el embarazo y la infancia—, a centros de trabajo, escuelas y comunidades. Por su parte, a partir de 1925 destaca dentro de la Escuela de Salubridad la formación de enfermeras visitadoras que integraron el Ejército de Visitadoras Mexicanas: mujeres que buscaban remediar la falta de personal de salud a la par que proporcionaban a madres de familia información de higiene y prevención de enfermedades, ante la desconfianza que sentían las comunidades hacia los médicos. Las visitadoras:

Efectuarían visitas a los hogares para enseñar los principios teóricos y prácticos de los cuidados que requería recibir la niñez y la mujer embarazada; darían instrucciones precisas relativas al manejo científico e higiénico del ámbito doméstico, y divulgarían consejos referentes a la higiene de la alimentación y de la higiene corporal (Agostoni, 2007: 104).

La labor de las enfermeras visitadoras se reforzó con su vinculación con las Misiones Culturales durante el gobierno de Calles y el Maximato, que se enfocaron además de la instrucción de las comunidades rurales, en la propagación de valores en materia de salud, higiene, prevención y cuidado. Los esfuerzos de los gobiernos federales se apoyaron también en instituciones como el Comité Nacional de Lucha contra el Alcoholismo y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia (Portes Gil, 2006: 85-86). Como se observa, en el periodo posrevolucionario el cuidado de la salud de los infantes fue de suma importancia: además de las medidas citadas, se crearon los Servicios de Higiene Infantil y organizaron congresos nacionales y panamericanos del niño, para hacer frente a sus principales problemáticas, principalmente la alta mortalidad que se asociaba a la ignorancia y la miseria de los padres.

La relación entre educación y salud también se observó en la atención a las enfermedades mentales, en medio del auge tanto a nivel nacional como internacional de la higiene mental, modelo que partía de la relación entre “prevención, oferta de servicios hospitalarios e investigación” (Ríos Molina, 2016: 14). En este contexto las autoridades federales desarrollaron en 1936 el Instituto Nacional de Psicopedagogía de la Secretaría de Educación Pública y sus clínicas de conducta (Ríos Molina, 2016: 13); antes ya funcionaba el Departamento de Psicopedagogía e Higiene que analizaba a los niños en las escuelas para distinguir a los que presentaban problemas de conducta y observar el impacto del medio en su desarrollo (Ortiz Rubio, 2006: 153).

Los obreros también fueron privilegiados en materia de salud, desarrollándose una serie de iniciativas destinadas a dotarlos de servicios médicos, vigilar que las condiciones en los espacios de trabajo fueran higiénicas y prevenir riesgos laborales. El 26 de abril de 1929, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se creó el Servicio de Higiene Industrial y Previsión Social dentro del Departamento de Salubridad que impulsaba la construcción de habitaciones dignas para el obrero y la protección de la mujer trabajadora y era responsable de hacer el censo industrial (Rodríguez, 2006: 84-85). Por su parte, el presidente Cárdenas dio un impulso mayor a la salud de los campesinos y obreros, con la realización en su primer año de gobierno de “cincuenta Centros y Brigadas Ambulantes de Higiene Rural” (Cárdenas del Río, 2006: 41), la autorización en 1936 del Reglamento sobre Higiene Industrial (DOF, 25 de junio de 1936) y la

aprobación de un acuerdo que definía las atribuciones de los Departamentos del Trabajo y de Salubridad en apego a las recomendaciones de la Oficina Internacional del Trabajo (DOF, 15 de junio de 1937, Sección Segunda).

Por último, cabe señalar que la relevancia de las instituciones médicas privadas no decayó a pesar del desarrollo de las instituciones públicas, sino que estas siguieron brindando atención a grupos específicos (personas menesterosas, extranjeros, gremios) o en lugares a los que todavía no llegaba el brazo estatal. De acuerdo con Fajardo-Ortiz en las primeras décadas del siglo XX los hospitales privados eran sostenidos por tres tipos de instituciones: la beneficencia privada, la iniciativa privada y algunas empresas como las ferroviarias y mineras (2010: 267). En lo que respecta a los hospitales de las compañías ferroviarias, el autor resalta su alcance puesto que, al organizarse como Ferrocarriles Nacionales de México instauró “una amplia red médico-hospitalaria en el país, cuyo centro era el Hospital Colonia” (Fajardo-Ortiz, 2010: 268).

En lo que respecta a los hospitales y casas de salud pertenecientes a instituciones de beneficencia privada, algunos estaban destinados a extranjeros que vivían en el país, como la Beneficencia de la Colonia Italiana. Otras instituciones proporcionaban atención médica a personas en situación de pobreza, como “el Sanatorio Concepción Béistegui, destinado a proporcionar ayuda médica a indigentes no contagiosos”, el Hospital Luis Martínez Rodríguez Saro para “pobres decentes” o el Hospital para niños pobres de la Fundación Dolores Sanz de Lavie (González Navarro, 1985: 222-223). Las cifras reportadas por las instituciones de beneficencia muestran el éxito que obtuvieron en sus labores, aunque algunas más que otras: el Sanatorio Concepción Béistegui proporcionó atención médica interna, en el periodo de 1928 a 1933, a 1068 personas y atención médica externa a 76 mil 744 pacientes mientras que la Fundación Dolores Sanz de Lavie, de 1932 a 1948 “costeó 92 operaciones, 42 mil 762 consultas a niños, 196 curaciones” (González Navarro, 1985: 222-223). Sin embargo, la falta de recursos provocó que los proyectos de algunas organizaciones de beneficencia se vieran limitados: tanto el Hospital Rodríguez Saro como el Hospital para niños de la mencionada fundación no pudieron realizarse, quedando solo como consultorios (González Navarro, 1985: 222-223). Para el segundo año de la administración de Cárdenas, existían en la capital del país⁴³ 12 hospitales, 3 casas de salud, 3 consultorios y 1 sala de maternidad pertenecientes a organizaciones particulares de beneficencia (Cárdenas del Río, 2006: 89).

⁴³ Una situación similar se vivía en el resto del país. Además de los hospitales fundados por los gobiernos de las entidades, algunos de los cuales tuvieron mejoras considerables en este periodo, la beneficencia privada local era responsable de otras instituciones de salud que fueron fundamentales para atender a la población, principalmente en aquellos espacios donde los servicios de salubridad estatales eran escasos o inexistentes.

Como en el caso de las escuelas particulares, los servicios de salud proporcionados por organizaciones de la beneficencia privada también se vieron afectados por la política anticlerical de la época. Si bien las regulaciones en materia de culto religioso no prohibían que el clero administrara hospitales y centros de salud, algunas instituciones se enfrentaron a acciones estatales que buscaban limitar la presencia de la Iglesia en estos espacios. Como describe González Navarro, las mejoras a los hospitales, incluso a los públicos, estaban condicionadas a si autorizaban o no brindar en ellos auxilio religioso (1985: 227). Por su parte, los patronos del Hospital de Jesús, entre ellos José Pignatelli, descendiente de Hernán Cortés y fundador del nosocomio, se vieron envueltos en problemas con la autoridad estatal porque permitían brindar atención espiritual a los enfermos” (González Navarro, 1985: 222).

En la atención a los mexicanos durante la Revolución y las décadas de 1920 y 1930 destaca además la labor realizada por las “cruces”: la Cruz Blanca Neutral fundada en 1911 por Elena Arizmendi Mejía (González Navarro, 1985: 224) que luego se convirtió en la Cruz Blanca Mexicana, la Cruz Roja Mexicana que nació en 1910, la Cruz Azul y la Cruz Verde, denominados “Hospitales de Sangre” por atender heridos (Fajardo-Ortiz, 2010: 271).

3.3.3 Campo

No obstante la relevancia que tuvo para el Estado de este periodo la cuestión agrícola hubo en torno a ella menos continuidad y consenso que en materia de salud y educación. Carranza, a pesar de haber tomado las banderas sociales de los villistas y zapatistas en su esfuerzo por neutralizar a estos grupos no fue simpatizante de un reparto agrario importante, dado que él mismo era propietario de tierras, lo que terminó por aumentar la brecha que lo separaba de los grupos campesinos (Garcíadiego, 2015b: “Los dilemas” párr. 8).

La breve administración de Adolfo de la Huerta luego de la muerte de Carranza marcó el camino que siguieron en materia agraria Obregón y Calles. Sus políticas no estuvieron destinadas a hacer un reparto intensivo de tierras motivado por un sentido de justicia social, sino realizar una dotación limitada, suficiente para apaciguar grupos indígenas del norte, fundar colonias agrícolas para soldados con licencia y reactivar la producción agropecuaria, todo ello sin afectar a los grandes latifundios (Castro, 2015: párr. 5-6). Entre las políticas agrarias impulsadas por de la Huerta destaca el restablecimiento del decreto del 6 de enero de 1915, que “devuelve la capacidad de los ejecutivos de los estados para dividir los latifundios, crear la pequeña propiedad y establecer nuevos centros de población” (Castro, 2015: párr. 5), así como la Ley de Tierras Ociosas, promulgada el 23 de junio de 1920, que reconoció la facultad de la

nación de hacer uso de forma temporal de aquellas tierras que fueran laborables pero que sus propietarios no trabajaran (Castro, 2015: párr. 6).

La administración de Obregón destacó por acercar y articular a su proyecto de nación las organizaciones campesinas que habían sido descuidadas por Carranza, con lo que se ganó el respaldo no solo de los sectores populares, sino también del sector empresarial, puesto que su recuperación de las demandas de los primeros se compaginó con el respeto a la propiedad privada de los segundos, acorde con su propia “ideología pequeñoburguesa” (Oñate, 2015: “Autoritarismo e ideología” párr. 9). Por su parte, Plutarco Elías Calles impulsó una “reforma agraria integral”, que además de mantener el reparto agrario, procuró dotar a los campesinos de los recursos y los conocimientos necesarios para trabajar las tierras (Valenzuela, 2015: “La reforma agraria integral” párr. 1) con la finalidad de aumentar la productividad del campo.

Fue durante la administración de Cárdenas que la política agraria dio un giro importante. Como señala Knight, los antecedentes de Lázaro Cárdenas, que creció cercano a las formas tradicionales indígenas de manejo de la tierra y a conflictos agrarios en Michoacán, influyeron en que, a “diferencia de sus predecesores sonorenses, se mostrara favorable a formas colectivas de la tenencia de la tierra (el ejido), [y que] fuera defensor del indigenismo” (2015a: párr. 9). Cárdenas fue más allá que los anteriores presidentes, al impulsar un importante reparto agrario y la eliminación de los grandes latifundios y las haciendas.

En general, fueron dos las principales diferencias entre las administraciones de Cárdenas y sus predecesores: su concepción del ejido y la finalidad y los alcances que debía tener la reforma agraria. Respecto del primer tema, el ejido fue para Carranza, Obregón, Calles, Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez “una modalidad temporal de usufructo, mientras los campesinos, acostumbrados al régimen comunal, se acostumbraban a la propiedad privada” (Varo Berra, 2002: 70). La finalidad del reparto agrario era producir pequeños propietarios: “el ejidatario disfruta en común una propiedad de características limitadas, pero en ella puede prepararse su cultura personal y su desenvolvimiento, hasta el punto de transformarse en un empresario, en el sentido económico de la palabra” (Ortiz Rubio, 2006: 136). Por el contrario, con Cárdenas y la ley de 1934 el ejido se convirtió en una forma permanente y comunal de la tierra al convertirse en una figura jurídica imprescriptible (Varo Berra, 2002: 130). Incluso antes de la reforma legal, las ventajas de la tenencia comunal de la tierra ya se expresaban en los informes de gobierno de Abelardo L. Rodríguez, para quien los campesinos que perseguían solo sus propios intereses ponían en riesgo el orden social alcanzado: “el espíritu industrial y el anhelo constante de

producción incontrolada que se ha despertado en la nueva clase campesina al impulso de sus propios intereses, si bien constituye la garantía más segura contra el retorno del espíritu feudal, en cambio ha traído como corolario inmediato la ruptura del orden armónico de producción agrícola” (Rodríguez, 2006: 45).

El segundo tema de discordancia era qué hacer con las grandes propiedades y las haciendas puesto que la muerte del latifundio era una de las promesas de la Revolución. Si bien la mayoría de los presidentes de las décadas de 1920 y 1930 mantenían esa promesa no todos realizaron el mismo esfuerzo por cumplirla. Así lo denunció Cárdenas en el diagnóstico que realizó en su primer año de gobierno. Sostenía que uno de los errores que se habían cometido y que tenía su origen en la Ley de 6 de enero de 1915, misma que Adolfo de la Huerta reactivó, fue que se mantuvo a la vez la dotación de tierras al campesino y el mantenimiento de su relación asalariada con el patrón, con lo que el fruto del trabajo en las tierras propias se convertía en un ingreso complementario del salario (Cárdenas del Río, 2006: 37). En esta misma línea, el error era que las tierras ejidales, al ser consideradas como el espacio para obtener un complemento al ingreso principal del campesino, eran demasiado pequeñas y demasiado pobres en condiciones para poder mantener al propietario y su familia:

La situación real es diferente: por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón y, en estas condiciones, el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario para mejorar la situación de aquel, sino que, el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico-agrícola, en un todo diferente al régimen anterior de la Revolución.

Esto originó que las superficies señaladas como unidades de dotación, fueran insuficientes en extensión y calidad, debiendo ser la unidad ejidal suficiente para el sostenimiento y mejoramiento de una familia, ya sea en explotación individual o en colectiva, pero que sirva para substituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República (Cárdenas del Río, 2006: 37).

Puesto que prácticamente todos los gobiernos realizaron una amplia labor jurídica en materia agraria⁴⁴, las diferencias entre estos se observan realmente en la cantidad de tierras

⁴⁴ Además de las normas ya referidas, en 1922 se expidió el Reglamento agrario que establecía quiénes podían solicitar la dotación o restitución de tierras ejidales, sus extensiones y el procedimiento a seguir (DOF, 18 de abril de 1922). En 1925 y 1926 se aprobaron respectivamente la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal y su reglamento. En 1932 se reformó el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, para establecer que los propietarios afectados por la dotación no tendrían derecho a amparo, únicamente a recibir una indemnización (DOF, 15 de enero de 1932). En materia de disposiciones destinadas al campo el gobierno de Cárdenas fue particularmente productivo: reformó el artículo 27 constitucional, creó el Departamento Agrario encargado del estudio y aplicación de las leyes agrarias vigentes, reformó el Código Agrario en sus artículos 51 y 148 que trataban sobre los predios inafectables por vía de dotación y la organización de los

repartidas. Las cifras que James Wilkie obtuvo a partir de la revisión de documentos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Tabla 7) muestran que los presidentes a partir de Carranza y anteriores a Lázaro Cárdenas repartieron en promedio 1 millón 102 mil 515 hectáreas de tierras cada uno, el 3.9 por ciento del total de la superficie nacional —excluyendo las islas—, mientras que el gobierno de Cárdenas distribuyó casi 18 millones de hectáreas, es decir, el 9.1 por ciento de la superficie continental de México (Wilkie, 1978: 221).

Tabla 7

Reparto Agrario 1915-1943

Periodo	Presidente	Hectáreas entregadas	Porcentaje de la superficie del país
1915-1920	Venustiano Carranza	134 240	.1
1920	Adolfo de la Huerta	33 696	-
1921-1924	Álvaro Obregón	1 133 813	.6
1925-1928	Plutarco Elías Calles	2 972 876	1.5
1929	Emilio Portes Gil	1 707 750	.9
1930-1932	Pascual Ortiz Rubio	944 538	.5
1933-1934	Abelardo Rodríguez	790 694	.4
1935-1940	Lázaro Cárdenas	17 906 429	9.1

Fuente: Tabla elaborada a partir de Wilkie, 1978: 221.

Estas cifras, sin embargo, deben someterse a una revisión crítica. Una parte importante de las tierras repartidas era de baja calidad; incluso durante el gobierno de Cárdenas los predios eran de “mediano a bajo potencial”; y en extensiones “insuficientes para que una familia campesina pudiera vivir únicamente de su producción” (Varo Berra, 2002: 133). Además, la reforma agraria también tuvo consecuencias políticas y sociales desfavorables, entre ellas que el reparto de tierras se convirtió en no pocas ocasiones en un instrumento político que comprometió a los beneficiados a regresar los favores al grupo que hizo posible la dotación, tanto las autoridades federales como los intermediarios locales; que el reparto fue geográficamente desigual, favoreciendo la dotación y restitución de tierras en estados que habían sido más activos dentro del movimiento armado, y generó conflictos al interior de las

ejidos (DOF, 31 de agosto de 1937), y en 1940, poco antes de que Ávila Camacho lo supiera, expidió un nuevo Código Agrario.

comunidades debido a la división del territorio. Sin embargo, es importante reconocer que la reforma agraria influyó en la transformación de la esfera política, al convertir al campesinado, sector olvidado durante el porfiriato, en un actor político relevante (Knight, 2015b: ap. “incidencia geográfica”), cambio que se institucionalizó con la incorporación de los campesinos, junto a los obreros, al Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929:

El Instituto Político Revolucionario ha iniciado ya su acción tendiente a unificar las agrupaciones campesinas del país, para que con un fuerte espíritu de solidaridad puedan pugnar, a la vez que por su mejoramiento económico, por eliminar conflictos que se suscitan entre los pobladores rurales y que provocan a menudo agitadores poco escrupulosos (Cárdenas del Río, 2006: 47-48).

El reparto agrario fue concebido como parte de un proyecto más amplio centrado en el campo. Ya que la producción de la tierra era una necesidad urgente luego de los efectos del conflicto armado en la economía del país, no bastaba con darle a los campesinos tierras para que las trabajaran, había que dotarlos de los recursos necesarios y transformar sus prácticas y formas de organización. Así se llevó a cabo una importante política de dotación de agua que incluyó la creación de la Comisión Nacional de Irrigación durante la administración de Calles, que se sumó al Departamento de Aguas ya existente y que tenía como propósito “lograr una utilización total y racional de las aguas de propiedad de la nación. Al efecto, encaminó sus esfuerzos a conocer, legalizar, reglamentar y mejorar los aprovechamientos existentes, así como a estudiar y fomentar los aprovechamientos posibles” (Calles, 2006: 205). Destaca además la creación de la Procuraduría de Aguas durante el sexenio de Cárdenas, que surgió con el objetivo de asesorar a los campesinos para obtener concesiones de aguas, y las reformas realizadas para “otorgar permisos provisionales de aguas destinadas al riego de pequeñas extensiones de tierras o para abrevaderos de ganado” (Cárdenas del Río, 2006: 21-22). Aunque también estos logros hay que verlos con perspectiva crítica: como el reparto agrario, el acceso al riego también fue profundamente desigual.

Los diferentes gobiernos federales impulsaron a la vez la investigación técnica encaminada a mejorar los cultivos y en general, introducir innovaciones en materia agrícola. Por ejemplo, la inserción de nuevas especies en regiones donde antes no se producían, el uso de fertilizantes, el mejoramiento de la semilla y de los métodos de cultivo, acompañadas estas innovaciones de una ardua campaña de propaganda para que los trabajadores agrícolas aceptaran incorporar dichas tecnologías a sus prácticas, así como incentivos a los que lo hicieran, como muestra el decreto de 1938 tendiente a proteger y aumentar la producción de maíz, trigo y frijol: los ejidatarios que aceptaran desinfectar sus semillas, práctica que aumentaba el rendimiento de

los cultivos, tendrían preferencia en el otorgamiento de préstamos refaccionarios en el Banco de Crédito Agrícola (DOF, 31 de marzo de 1938: 2-3).

Aunado a estas acciones se crearon instituciones de crédito que proporcionaron a los productores maquinaria, apoyos monetarios y en especie con la finalidad de maximizar la explotación de los recursos agrícolas. En 1926 se expidió la Ley de Crédito Agrícola, que aprobaba y regulaba la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y de sociedades locales y regionales de crédito. El Banco Nacional de Crédito Agrícola tuvo entre sus objetivos “hacer préstamos de avío, refaccionarios e inmobiliarios para fines agrícolas”, brindar “bonos agrícolas o de caja y bonos hipotecarios a las sociedades regionales de crédito”, y coadyuvar con las sociedades regionales y locales de crédito, que tenían como propósito

Artículo 4.

...

Fracción II. – Las sociedades tendrán por objeto:

...

b) Organizar la explotación agrícola en la localidad y adquirir para vender o alquilar a sus asociados, o para uso común de éstos, semillas, sementales, abonos, aperos, útiles y maquinaria agrícola, así como construir y administrar almacenes, graneros, presas, canales y otras obras permanentes de mejoramiento territorial, establecer empresas de industrialización de los frutos agrícolas o de venta en común de tales frutos.

c) ...

d) En general, cuidar por la mejor organización económica de sus asociados y por su progreso moral y social (DOF, 4 de marzo de 1926: 103).

Además de las instituciones a que hace mención la citada ley, en la década de 1920 funcionaron Bancos Agrícolas Ejidales en diversas entidades de la república. En 1931 se creó la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño y en 1935 se promulgó una nueva Ley de Crédito Agrícola que definía el Sistema Nacional de Crédito Agrícola, compuesto de las siguientes instituciones:

El Banco Nacional de Crédito Ejidal.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal.

Las Sociedades Locales de Crédito Agrícola.

Las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola.

Las Instituciones Auxiliares que se formen de acuerdo con la Ley (DOF, 20 de diciembre de 1935: 830).

Cabe señalar que los beneficios de las instituciones de crédito públicas eran exclusivos de las asociaciones agrícolas, lo que propició el aumento de estas organizaciones. Al final del

primer año de gobierno de Cárdenas existían 142 asociaciones agrícolas y 186 cooperativas (Cárdenas del Río, 2006: 21).

Las cooperativas fueron particularmente favorecidas por los gobiernos posrevolucionarios que confiaban que así podían eliminar los conflictos por intereses particulares entre los productores agrícolas; se determinó que la explotación de ciertos productos fuera exclusiva de estas organizaciones e incluso a algunas se les eximió del pago de impuestos. El impulso al cooperativismo y la solidaridad se dio también mediante la educación, particularmente en el entorno rural:

Es así como un núcleo de jóvenes, a quienes se dejó unidos en cooperativas para impedir que cayeran nuevamente en el sistema individualista y en la rutina de nuestras prácticas agrícolas seculares, que no habrían podido sacudir y se les regresara aislados y sin recursos a sus ejidos de origen; podrán demostrar las ventajas de los nuevos métodos de organización y de trabajo en que se les ha instruido (Portes Gil, 2006: 36)

Además del incremento en la producción agropecuaria, las políticas destinadas al campo permitieron a los gobiernos posrevolucionarios hacer frente a dos problemas sociales: el despoblamiento de grandes áreas del territorio nacional, una preocupación que ya tenía el régimen porfirista, y la repatriación de migrantes mexicanos principalmente de Estados Unidos, bien porque las condiciones en el país de destino no habían sido satisfactorias, o como resultado de las campañas de los gobiernos mexicanos para atraer a los trabajadores mexicanos residentes en el extranjero para que labraran las tierras nacionales que estaban desaprovechadas y que en el caso de la frontera norte, eran blanco de intentos de invasión extranjera. A lo largo de las décadas de 1920 y 1930 se fundaron numerosas colonias agrícolas, como las del Valle de Mexicali y San Quintín, y se autorizó el funcionamiento de compañías colonizadoras que además de trabajar las tierras, se encargaban de brindar servicios básicos y desarrollar infraestructura para el beneficio de los colonos.

3.3.4 Trabajo

En los primeros años del periodo posrevolucionario el contexto de la industria en el país estuvo marcado por los efectos de más de una década de enfrentamientos. Las afectaciones a los diversos sectores productivos provocaron altos índices de desempleo, lo que ocasionó que los grupos armados lejos de disminuir aumentaran, pues recibían entre sus filas a los hombres que se quedaban sin empleo. A su vez la continuidad del conflicto alteraba los sistemas de producción, por lo que desempleo y violencia se alimentaban en un círculo vicioso (Garcíadiego, 2015b: 107). De ahí que para los primeros presidentes posrevolucionarios los objetivos de pacificación del país y reactivación de la economía fueran de la mano.

A lo largo de las décadas de 1920 y 1930 el trabajo se convirtió en la base del sistema de bienestar, situación que se profundizaría en el periodo siguiente. Los trabajadores se convirtieron en beneficiarios de las políticas sociales más relevantes: el Estado fomentó su formación técnica y su organización económica, buscó reducir su pobreza y aumentar su cultura y su higiene. El trabajo fue además la solución a numerosos problemas sociales, entre ellos el crimen: no bastaba con encerrar a los reos y educarlos, había que fomentar en ellos el valor del trabajo, que contribuiría a su reinserción en la sociedad: “no en calidad de trabajos forzados, sino de labor retribuida, organizada y de enseñanza para elevarlos de condición y para convertirlos en elementos útiles a la sociedad cuando regresen al seno de ella” (Calles, 2006: 124).

Al ser una dimensión tan importante para el desarrollo de la vida social, el Estado no podía permitir que quedara sometida al influjo de otras fuerzas. Como en las otras funciones sociales, el Estado posrevolucionario justificó su intervención en la dimensión del trabajo por ser benéfico para uno de los sectores excluidos tradicionalmente. Solo que a diferencia de la educación, que había sido responsabilidad de organizaciones privadas, religiosas principalmente, en esta dimensión el actor a regular era el capital. Contrario a la política económica liberal promovida por los científicos, durante la posrevolución el Estado tenía la obligación de intervenir ante la incapacidad del mercado para garantizar condiciones dignas para los trabajadores⁴⁵. Así lo sostuvo Pascual Ortiz:

El Ejecutivo Federal, animado por el espíritu sabiamente intervencionista de la Constitución General de 1917, ha usado libremente, como todos los países civilizados del mundo, de la facultad y obligación que tiene el Poder Público de intervenir como regulador, como protector, como árbitro en todos los aspectos fundamentales de la vida económica y social del país, armonizando intereses, restringiendo los poderes desbordantes, protegiendo cuando es necesario y señalando a todas las fuerzas vivas de la Nación reglas técnicamente elaboradas y orientadas en un concepto de defensa social, que si bien en algunos casos pueden significar restricciones de derechos, tomados éstos en su más amplia delimitación, permiten en cambio, el desarrollo proporcional de todos

⁴⁵ Además de la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, otra forma en que el Estado intervino en la dimensión laboral fue con la expedición de normas y la realización de acciones encaminadas a prohibir la entrada al país de extranjeros que representaran una amenaza para los trabajadores nacionales. Tanto en 1929 como en 1934 se crearon acuerdos que prohibieron la inmigración de trabajadores; en 1929 debido a la crisis económica mundial de ese año que dejó “sin trabajo a considerable número de trabajadores mexicanos y en la miseria a sus familiares” (DOF, 27 de abril de 1929: 1). Cabe señalar que tanto en 1929 como en 1934 la excepción a esa norma fueron los trabajadores técnicos y profesionistas. A la par las diferentes administraciones desarrollaron estrategias para repatriar y emplear a los migrantes mexicanos, y evitar que los que buscaban irse lo hicieran. Durante el gobierno de Calles se instruyó a Ferrocarriles Nacionales para que no vendieran a los trabajadores boletos para ir “más allá de las poblaciones indicadas” (Calles, 2006: 12), con lo que buscaba evitar que se aglomerasen en la frontera, sin recursos, en su camino hacia Estados Unidos. Por su parte Lázaro Cárdenas fomentó la repatriación de connacionales y su establecimiento en colonias en estados del norte de la república (Cárdenas del Río, 2006: 2001).

y hacen factible el desenvolvimiento integral de todas las fuentes de riqueza y de todos los intereses legítimos, evitando choques de consecuencias antisociales y acaparamientos nocivos y peligrosos de la riqueza en beneficio de pocos y perjuicio de la mayoría (Ortiz Rubio, 2006: 258).

El papel de árbitro entre los conflictos entre capital y trabajo fue la base de las instituciones desarrolladas por los gobiernos posrevolucionarios en materia laboral. En 1927 se estableció la Junta Federal y las regionales de Conciliación y Arbitraje, con el objetivo de “prevenir y resolver los conflictos colectivos y los individuales, entre patronos y obreros, y la potestad necesaria para hacer cumplir sus decisiones” (DOF, 23 de septiembre de 1927: 8). Con esto el gobierno de Calles buscó dar solución a conflictos que por desarrollarse en territorios federales o por tratarse de empresas de ámbito nacional, no podían atenderse en las instancias locales. En este mismo sentido fueron de gran relevancia las convenciones desarrolladas con la finalidad de “armonizar los intereses del elemento trabajador y los patronos” (Obregón, 2006: 83). Tal fue el caso de la Convención Mixta del Ramo Textil, que inició en 1925 y buscó unificar salarios y condiciones de trabajo, y en general, dirimir las diferencias entre trabajadores y patronos de una industria particularmente combativa⁴⁶. La Convención fue relevante también por ser antecedente de los contratos ley (Reyna Muñoz, 1982: 116).

En la década de 1930, particularmente durante la administración de Lázaro Cárdenas, se impulsó la creación de contratos colectivos, a los que se daba preferencia por encima de los contratos individuales, tanto que en su segundo año de gobierno se habían registrado 782 contratos colectivos (Cárdenas del Río, 2006: 91). Los contratos colectivos y las convenciones fortalecieron la figura de los sindicatos como mediadores entre los obreros, los patronos y el Estado. El auge de los sindicatos fue tal que en el último año de gobierno de Abelardo Rodríguez se tuvo registro de 3 mil 238 sindicatos obreros y 166 sindicatos patronales con 395 mil 200 y 5 mil 128 miembros, respectivamente (Rodríguez, 2006: 130). Tan solo entre septiembre de 1935 y agosto de 1936 se registraron ante la oficina de Asociaciones “199 Sindicatos Obreros con 28 989 miembros, 4 Sindicatos Patronales en el Distrito Federal y uno en Veracruz, y 15 Federaciones Obreras” (Cárdenas del Río, 2006: 92). Además Cárdenas impulsó la creación de sindicatos únicos en cada centro de trabajo (Cárdenas del Río, 2006: 32) con el propósito de eliminar conflictos entre gremios, lo que al final también le permitía al Estado tener mayor control sobre los trabajadores y sus organizaciones.

⁴⁶ Para profundizar en esta convención, véase Reyna Muñoz, Manuel (1982). “La Convención Industrial Obrera del Ramo Textil y la crisis económica de 1927-1932 en este sector”. *Revista Iztapalapa*, (6), 115-145).

En materia de condiciones laborales los gobiernos posrevolucionarios implementaron medidas destinadas a eliminar el desempleo como la creación de agencias de colocación, la profesionalización de técnicos y artesanos y el impulso a los pequeños industriales con la finalidad de ayudarlos “a transformarse en productores independientes y librando a otros de caer en el asalariado” (Obregón, 2006: 213); desarrollaron estrategias dirigidas a regular los centros laborales para disminuir los riesgos de trabajo y buscar la indemnización de los afectados, así como mejorar las condiciones de seguridad y salubridad en dichos espacios (DOF, 16 de mayo de 1929: 9); y establecieron instituciones destinadas a proteger a los trabajadores como la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, creada en 1933. Otras instituciones creadas para fomentar y regular la dimensión laboral, además de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo —a la que se le añadió la sección de Previsión Social en 1929—, y el Departamento del Trabajo, se encuentran el Consejo Nacional Económico y el Banco del Trabajo. El primero, autónomo, creado para estudiar y asesorar al gobierno sobre los problemas económicos y sociales, tuvo entre sus integrantes a representantes de la Secretaría de Industria, de Cooperativas Industriales y de la Confederación Regional Obrera Mexicana (DOF, 15 de junio de 1928: 6). El segundo tuvo como propósito dotar de crédito a los obreros, “financiar centros de producción”, fomentar la creación de cooperativas, el ahorro y el seguro social (DOF, 1 de febrero de 1930: 1).

Sin embargo, las acciones en materia laboral fueron insuficientes y desarticuladas y no recogieron a cabalidad el espíritu del artículo 123 constitucional. Durante años la creación de una ley reglamentaria de dicho artículo fue la asignatura pendiente de las diferentes administraciones y objeto de protestas por parte de los grupos de obreros. Además, la falta de una ley del trabajo federal provocó que, a diferencia de las funciones estatales de salud y educación que tendían a la centralización, existiera una gran cantidad de normas locales, cada una con sus particularidades. Como afirma Águila:

Sólo de 1917 a 1929 fueron promulgadas alrededor de 90 codificaciones particulares en materia de trabajo, con abismales diferencias entre sí, mismas que recogían las distintas composiciones de fuerzas políticas de los estados: desde legislaciones “rojas” en Yucatán, Veracruz y Tabasco, hasta códigos más bien conservadores, como el de Nuevo León (2014: 134).

En 1928, durante la presidencia de Calles, se formuló el proyecto de ley del trabajo, que fue revisado primero por “una asamblea de los representantes de los elementos del capital y de los obreros” y después por una comisión técnica para ser presentado al Congreso de la Unión (Portes Gil, 2006: 76). Finalmente en 1931 el gobierno de Ortiz Rubio promulgó la ley

“afirmando definitivamente las conquistas obreras, y fijando por lo tanto las bases sociales y económicas de las industrias y de la producción en general” (Ortiz Rubio, 2006: 104).

La Ley Federal del Trabajo reglamentó en sus once títulos todos los aspectos de las relaciones laborales a nivel federal, estableciendo las atribuciones de las instituciones estatales, los derechos de los trabajadores de organizarse en sindicatos y coaliciones y realizar paros y huelgas, la homologación de las juntas de conciliación y arbitraje, los criterios en torno a las enfermedades profesionales y la valuación de las incapacidades, que antes habían sido definidas por los gobiernos locales. Se definió además el salario mínimo y las pautas a seguir para fijarlo (DOF, 28 de agosto de 1931).

Desde su promulgación y hasta el final de la administración cardenista, la Ley Federal del Trabajo de 1931 fue modificada en tres ocasiones: en 1933 se reformaron los artículos correspondientes a las comisiones especiales del salario mínimo y el procedimiento para establecerlo; en 1934 se reformaron y adicionaron los artículos 111, fracción VIII, 334 fracción VII, 683 y 684 y se adicionó el capítulo octavo de la Ley, correspondientes a la educación de los hijos de los trabajadores y las responsabilidades de los patrones en materia de educación; finalmente, en 1936 se adicionó el artículo 78 que sostenía que “por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro” (DOF, 20 de febrero de 1936: 9).

Finalmente destacan los numerosos tratados internacionales en la materia que México firmó durante el gobierno de Cárdenas. Como afirmó en su primer informe de gobierno, el país estableció estrechas relaciones con la Oficina Internacional del Trabajo y la Unión Panamericana (Cárdenas del Río, 2006: 34). A lo largo de su sexenio ratificó alrededor de veinte convenciones adoptadas en las Conferencias Internacionales del Trabajo, entre ellas el Convenio relativo a la reparación de los accidentes del trabajo de la séptima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra en 1925, el Convenio relativo a la reparación de enfermedades profesionales surgido de la décima octava Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 1934 y el Convenio en torno a las vacaciones anuales pagadas, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo tras su vigésima reunión en 1936.

No obstante los avances en materia laboral que se dieron en las diferentes administraciones posrevolucionarias, el carácter de árbitro imparcial adoptado por el Estado y su intervención únicamente en caso de conflictos puntuales entre trabajadores y patrones limitó

los alcances de la política social enfocada en el trabajo. Se observa pues, que la intención del Estado no era tanto eliminar la desigualdad de las relaciones laborales en una economía capitalista, sino regularla: “la acción externa de árbitro y regulador de aquellos conflictos, inherente a la función misma del Estado, se completa, pondera y consolida, por la colaboración más directa e imparcial en el proceso interno favorable a un avenimiento” (Obregón, 2006: 218).

3.3.5 Seguridad Social

El derecho a la seguridad social fue uno de los compromisos revolucionarios que más tardó en materializarse, a pesar de ser una de sus principales promesas, presente incluso en los planteamientos precursores del Partido Liberal Mexicano que incorporó a su programa la demanda de “obligar a los patronos a pagar indemnización por accidente de trabajo” (1906: 2). Antes de la Revolución ni los patronos ni el Estado tenían la responsabilidad de indemnizar a los trabajadores por accidentes, enfermedades, vejez o fallecimiento; ante esta carencia surgieron instituciones privadas destinadas a apoyarlos ante contingencias sociales como las mutualidades, los montepíos y las cajas de auxilio de los artesanos (Sánchez Vargas, 1968: 18). Poco antes del estallido del movimiento armado existían únicamente dos leyes locales en la materia: la del Estado de México de 1904 y la de Nuevo León de 1906, que establecieron la responsabilidad del empleador de indemnizar al trabajador en caso de accidentes (Sánchez Vargas, 1968: 19).

La Constitución de 1917 en su artículo 123 incorporó este anhelo en sus fracciones XIV y XXIX. La primera planteaba la responsabilidad del patrón ante accidentes que derivaran en la incapacidad temporal o permanente, o la muerte del empleado. La segunda reconocía la utilidad social de las cajas de seguros populares. En ese mismo sentido, la Ley Federal del Trabajo de 1931 enumeraba entre las obligaciones del patrón la de indemnizar a los trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (DOF, 28 de agosto de 1931: 23). Sin embargo, tendrían que pasar veintiséis años hasta que el Estado mexicano asumiera la función de dotar a los trabajadores de seguridad social.

Antes de 1943, año en que se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Estado ya había desarrollado propuestas para reconocer dicho derecho: en 1921 el presidente Obregón presentó el Proyecto de Ley del Seguro Obrero, el primero en la materia, en el que propuso la creación de una reserva destinada a atender indemnizaciones por accidentes, jubilaciones y seguros de vida para trabajadores, alimentada con un impuesto de máximo diez por ciento sobre los pagos que se realizaran en el país “por concepto de trabajo” (DOF, 28 de agosto de 1931: 39-40). Aunque dicha ley no llegó a promulgarse, muestra que el tema de la

seguridad social ya se encontraba en la agenda de las primeras administraciones posrevolucionarias.

En 1932 se aprobó un decreto que facultaba al poder ejecutivo para expedir la ley del seguro social en un plazo no mayor a ocho meses (DOF, 27 de enero de 1932: 9). En ese periodo una comisión designada por el presidente en turno Abelardo Rodríguez, elaboró un proyecto de ley que proponía la creación del Instituto de Previsión Social que, de acuerdo con Sánchez Vargas, sería obligatorio y autónomo, reconocería como riesgos “accidentes y enfermedades del trabajo, enfermedades generales, maternidad, vejez e invalidez” y cuyas cuotas serían determinadas en función del salario del trabajador y cubiertas por la aportación del sujeto, el patrón y el Estado “con excepción de la relativa a los riesgos profesionales exclusivamente a cargo de los patrones” (1968: 62-63). Como la iniciativa de Obregón, esta tampoco llegó a aprobarse.

La administración de Lázaro Cárdenas presentó en su sexenio dos proyectos de ley de seguro social, uno en 1935 y otro en 1938, que tampoco llegaron a ser promulgados. El primero establecía la creación del Instituto de Seguros Sociales, que a diferencia del propuesto por el gobierno de Abelardo Rodríguez, protegía también a los trabajadores del campo; consideraba como riesgos además de los usuales (enfermedades profesionales, accidentes, vejez, invalidez, maternidad), las enfermedades no profesionales y la desocupación involuntaria. Otra novedad radicaba en que incorporaba un seguro facultativo para trabajadores con ingresos superiores al tope máximo, siempre y cuando estos pagaran sus cuotas (Sánchez Vargas, 1968: 68-69). El segundo proyecto recogía la mayoría de lo dispuesto en el anterior, con la salvedad de que la institución se llamaría Instituto Nacional de Seguros Sociales y entraría en funciones el 1 de julio de 1940 (Sánchez Vargas, 1968: 78).

Es hasta el primer año de gobierno de Manuel Ávila Camacho cuando el Congreso aprobó el proyecto de Ley de Seguro Social. La XXXVIII Legislatura recibió el documento el 18 de diciembre de 1942 y fue turnado a la comisión legislativa respectiva. Posteriormente el 23 de ese mismo mes fue discutido por el pleno y aprobado. El 19 de enero de 1943 la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación. En el proyecto de ley presentado por Ávila Camacho el seguro social aparecía como el medio para proteger al trabajador y su familia de las contingencias que pudieran amenazar la economía familiar, como la incapacidad, la vejez y la muerte (Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura, 1942: s/n).

En la revisión de la iniciativa de ley destaca que la seguridad social en México surgió como una política focalizada, destinada a “la capa económicamente débil de la población” puesto que dicha función social era concebida por el Estado como un complemento del salario “en la medida en que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso”. Desde esta perspectiva la creación del Instituto del Seguro Social, más que garantizar un derecho de toda la población, tenía el propósito de proteger un sector, el trabajador, debido a que su ingreso era insuficiente para acceder a servicios médicos y hacer un ahorro que le permitiera hacer frente a contingencias de la vida como el crecimiento de la familia, la vejez y la enfermedad. Para todos los demás existían los servicios asistencialistas del Estado e instituciones privadas⁴⁷. En este sentido una diferencia importante entre los servicios asistencialistas y de seguridad social según el proyecto de Ávila Camacho radicaba en su función social: dado que los trabajadores sí eran productivos, debían ser protegidos:

El Seguro Social limita la protección del capital humano a los seres más débiles económicamente, quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc. “Por lo tanto, la institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial (Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura, 1942: s/n).

Los límites en los alcances del seguro social en México se observan al comparar la población trabajadora con el total de la población. Según datos del propio proyecto de Ávila Camacho en octubre de 1939 había registro de 676 mil 927 trabajadores de la industria, el comercio y el ramo de transportes y “considerando que el promedio de la familia es de 5 miembros, se concluye que asciende a 3.384,635 el sector de la población al cual, directa o indirectamente, se extenderá el beneficio del Seguro Social” (Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura, 1942: s/n).

Esos poco más de tres millones representaban una pequeña fracción del total de la población del país, que según el censo de 1940 era de 19 millones 653 mil 552 personas (Secretaría de la Economía Nacional, 1943: 1). Si bien era intención del Estado posrevolucionario, y en mayor medida del Estado de las décadas de 1940 y 1950, que toda la

⁴⁷ Resulta significativo que a la par que se presentó el proyecto de Ley de Seguro Social en el Congreso, se presentó también el proyecto de Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales; ambas normas fueron publicadas en el mismo número del DOF.

población se incorporara al sector trabajador y por lo tanto fuera beneficiario de la seguridad social, en el momento de la promulgación de la ley la población que podía acceder a dichos beneficios era muy limitada.

Para los creadores del proyecto los beneficios del seguro social no eran solo individuales y familiares, eran también sociales. Uno era la reducción de la mortalidad en el país, al proporcionar servicios de salud a un sector que carecía de los recursos necesarios para atender sus enfermedades y prevenirlas mediante higiene y una alimentación más vasta. Además podía contribuir a reducir la mortalidad materna e infantil, que en esa época seguía siendo muy alta, puesto que extendía sus servicios a las esposas y los hijos de los trabajadores. En el caso de las mujeres trabajadoras, además de la atención médica durante el embarazo, parto y posparto, los responsables del proyecto consideraban que el acceso a una incapacidad pagada por maternidad serviría de incentivo para convertirse en madres, con lo que se contribuía a la meta largamente perseguida del Estado mexicano de poblar el territorio.

Un segundo beneficio para la sociedad era que al servir como un complemento al salario, contribuiría a aumentar el nivel de vida de la clase trabajadora y por lo tanto le permitiría tener acceso a una mejor alimentación, salud y vivienda, con lo que su fuerza productiva aumentaría y con ella la riqueza de la población en general:

El apoyo a los seres económicamente débiles proporciona mayor tranquilidad y da más bríos para la lucha en la que los batallones de trabajadores mejor armados con los instrumentos de la técnica, acrecienten, en campos y fábricas, los rendimientos necesarios para elevar el nivel de vida de nuestro pueblo que, en considerable proporción, continúa desnutrido, habitando en jacales o sufriendo endemias, salarios de hambre y jornadas agobiantes (Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura: s/n).

Ambos beneficios de la ley, los de los propios trabajadores y de la nación, fueron exaltados por la Comisión de Previsión social de la XXXVIII Legislatura: “respetar todas las conquistas adquiridas por los trabajadores a través de sus luchas y garantizar, además, el mejor cumplimiento de sus derechos establece bases firmes para el incremento de la producción nacional y el desarrollo de nuestra economía” (Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura, 1942: s/n).

Los diputados de la comisión encargada de revisar el proyecto aludían también a la incongruencia que representaba tener una de las normas más avanzadas en materia laboral y ser de los pocos países que en ese momento no contaban con una legislación de seguridad social. En efecto, para 1943 “todos los países de Europa y aproximadamente un noventa por ciento de

la población del Continente Americano, ya disfrutaban de una legislación de seguros sociales” producto en parte de las recomendaciones hechas en la materia por la Oficina Internacional del Trabajo (Sánchez Vargas, 1968: 88).

De acuerdo con González Roaro, en el continente americano casi todos los países contaban con normas que regulaban la seguridad social, algunas tan antiguas como la estadounidense en materia de accidentes de trabajo, que era de 1908-1911, o la de Perú en ese mismo sentido, promulgada en 1911. En general fue este rubro el primero en el continente que contó con reconocimiento jurídico. En 1943 Costa Rica (1941), Chile (1926), Ecuador (1928), Estados Unidos (1935), Panamá (1941), Paraguay (1943) y Venezuela (1940) tenían leyes de seguridad social (2003: 20-22). Lo mismo en el caso europeo: para 1943 todos los países contaban con normas en la materia, siendo la primera la de Alemania de 1889, en materia de pensiones por vejez (Sánchez Vargas, 1968: 57-58).

En México la ley de seguridad social, aprobada por unanimidad, establecía la obligatoriedad del servicio, contemplaba el seguro en caso de “accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada” (DOF, 19 de enero de 1943: 1) y fundaba el Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado cuya autoridad máxima era la Asamblea General, compuesta por treinta miembros: diez designados por el poder ejecutivo federal, diez por organizaciones patronales y diez elegidos por organizaciones trabajadoras. Las cuotas eran tripartitas (Estado, patrón y trabajador).

Para los efectos de dicha ley, se clasificaron a los trabajadores en nueve grupos en función de su salario diario, siendo el primero compuesto por aquellos que ganaran un máximo de un peso diario así como los aprendices, hasta los que ganaban doce pesos y más al día. La Ley contemplaba también el seguro facultativo para profesionistas libres, trabajadores independientes y artesanos, y seguro colectivo para ejidatarios y comunidades agrarias para los riesgos de accidentes, enfermedades y maternidad (DOF, 19 de enero de 1943: 7-8).

En el caso de accidentes y enfermedades profesionales el IMSS proporcionaba un subsidio calculado a partir del salario diario, que no podía superar las cincuenta y dos semanas, así como atención médica, tratamiento farmacéutico y prótesis. Si el riesgo derivaba en la muerte del trabajador, se brindaba un mes de salario para gastos funerarios, una pensión para la viuda y otra para huérfanos de padre y madre menores de dieciséis años o ascendientes dependientes

según fuera el caso. Cuando se tratara de enfermedades no profesionales los servicios para el asegurado incluían la atención médico-quirúrgica y farmacéutica hasta por veintiséis semanas y un subsidio a partir del séptimo día de incapacidad. Además, los servicios de salud se extendían a esposa, concubina e hijos menores de dieciséis años (DOF, 19 de enero de 1943: 3-4).

Los servicios de maternidad contemplaban atención médica durante embarazo, parto y puerperio, subsidio monetario durante cuarenta y dos días antes y cuarenta y dos días del parto y apoyo para lactancia, en especie o económico. La esposa o concubina del asegurado tenía acceso también a los servicios de atención y apoyo para lactancia (DOF, 19 de enero de 1943: 5).

La Ley concebía como inválido al trabajador “que por enfermedad o accidente, no profesionales, se halle incapacitado para procurarse, mediante un trabajo... una remuneración equivalente, por lo menos, a un tercio de la remuneración habitual” (DOF, 19 de enero de 1943: 5). En el caso de vejez, podían tener acceso a la pensión aquellos asegurados con sesenta y cinco años cumplidos y al menos setecientas semanas cotizadas. Los mayores de sesenta años que quedaran privados de trabajo remunerado podían recibir una pensión de vejez menor. Por su parte las esposas, concubinas e hijos menores de dieciséis años de los asegurados fallecidos podían acceder a una pensión, si cumplían con los requisitos marcados por la Ley (DOF, 19 de enero de 1943: 5-7).

El IMSS comenzó a operar en 1944, en medio de protestas, principalmente de las compañías de seguros, que habían sido hasta entonces las responsables de atender los riesgos de trabajo (Sánchez Vargas, 1968: 147). Además, la institución se enfrentó a una serie de dificultades presupuestarias y programáticas que fue solventando en las siguientes décadas hasta convertirse en la institución de seguridad social más importante del país, por sus recursos, su alcance y su número de derechohabientes.

3.3.6 De la beneficencia a la asistencia pública

En los primeros años tras el estallido de la Revolución mexicana las instituciones de beneficencia se mantuvieron sin mayores cambios mientras que los esfuerzos se destinaban a atender las necesidades urgentes de la población empobrecida, que había aumentado debido al conflicto armado. Molina del Villar destaca cómo el gobierno constitucionalista dedicó importantes recursos a repartir alimentos como una forma de paliar el hambre que padecían los habitantes de la capital y las entidades, además de cuidar que los comerciantes no cometieran abusos

aprovechándose de las necesidades de la gente (2023: 102-103). Asimismo los esfuerzos asistencialistas del gobierno encabezado por Carranza dirigidos a la niñez, estuvieron enfocados a la reintegración a la sociedad de los niños víctimas de la guerra (Molina del Villar, 2023: 19).

En el periodo posrevolucionario la beneficencia pública fue objeto de cambios poco sustantivos, la mayoría respecto a su organización y su financiamiento. En su periodo presidencial Carranza buscó realizar cambios en materia de beneficencia, como lo muestran el proyecto de Ley de Protección a la Infancia de 1916 y el Reglamento General de la Beneficencia de 1919, que Molina del Villar analiza detalladamente en su obra (2023), sin embargo no se concretaron.

Una de las primeras modificaciones fue la restitución de la lotería nacional, luego de que en 1915 Carranza la suprimiera en su cruzada contra los juegos de azar y otras prácticas que desvirtuaran el espíritu del pueblo. El Primer Jefe justificaba así su decisión:

Uno de los fines perseguidos por la Revolución, alcanzar el mayor grado de moralidad en todos los Ramos de la Administración Pública, y subsistiendo aún la institución sostenida por gobiernos anteriores con el nombre de LOTERÍA NACIONAL, que no puede considerarse más que como una empresa de juego de azar, sostenida, fomentada y explotada en beneficio del Erario, pero con grave detrimento de la moral y de los intereses públicos (citado en Velasco Ceballos, 1934: 145).

El decreto de Adolfo de la Huerta, publicado en 1920, establecía que la ahora llamada Lotería de la Beneficencia Pública tenía como particularidades que se regiría por un consejo de administración y realizaría sorteos ordinarios y extraordinarios lo que según el historiador Velasco Ceballos, permitió que sus ingresos fueran suficientes para sostenerse sin necesidad de que el erario público contribuyera a su mantenimiento (1934: 151, 156), e incluso contribuir a otras causas. Por ejemplo, el sorteo extraordinario del 16 de septiembre de 1921, con motivo de la celebración del centenario de la consumación de la independencia, destinó el 50% de lo recaudado a la Beneficencia y el otro 50% a los mutilados durante la Revolución (DOF, 1 de agosto de 1921: 1187).

En lo que respecta a su organización, en 1924 se estableció la creación de la Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, consejo compuesto por siete miembros designados por el Ejecutivo federal que tenía la atribución de velar por los recursos económicos de la Beneficencia Pública; dicho órgano era dependiente de la Secretaría de Hacienda, mientras que las otras funciones propias del funcionamiento de esta dependencia eran responsabilidad de la Secretaría de Gobernación (DOF, 20 de agosto de 1924a: 1935; 20 de

agosto de 1924b: 1936). Dos años después las atribuciones de la Secretaría de Gobernación pasaron al gobierno del Distrito Federal, mientras que la Secretaría de Hacienda se mantuvo como la autoridad en materia de los recursos de la beneficencia. (DOF, 18 de septiembre de 1926: 1). En el resto de las entidades la atención de las clases desvalidas se mantuvo bajo el control de los gobiernos locales.

Por su parte la operación de los establecimientos de la beneficencia pública tuvo todavía menos cambios. En el primer informe de gobierno de Plutarco Elías Calles en 1925 se observa que todas las instituciones del Distrito Federal que daban atención a los menesterosos habían sido fundadas durante el régimen de Porfirio Díaz: las instalaciones de asistencia médica — Hospital General, Juárez y Homeopático, Manicomio General y cuatro consultorios médicos y dispensarios, instalaciones asilares —el Asilo de la Beneficencia Pública, la Casa de Niños Expósitos, Hospicio de Niños, Escuela Industrial de la Beneficencia Pública, Escuela de Sordomudos y Escuela de Ciegos—, instalaciones de asistencia diurna y educación como la Casa Amiga de la Obrera e instituciones de indigentes no asilados —Dormitorio Público y Baños de la Lagunilla— (Calles, 2006: 110-111). Los gobiernos anteriores a la administración de Calles se habían limitado a mejorar sus instalaciones y servicios y aumentar su capacidad de atención.

De acuerdo con Velasco Ceballos en las administraciones siguientes el número de instalaciones de beneficencia pública aumentó de manera que a finales del gobierno de Abelardo L. Rodríguez existían también la Casa del Anciano, el Asilo para indigentes “Nicolás Bravo”, la Casa Hogar para niñas que salían del Hospicio de Niños, el Centro Industrial “Rafael Dondé”, un dormitorio para niños, los recién creados comedores públicos y establecimientos temporales que se instalaban en invierno en barrios pobres de la capital y proporcionaban café y pan gratis. Además se abrió un consultorio extra, un consultorio tipo y otra Casa Amiga de la Obrera (1934: 182-194)⁴⁸. Destaca el historiador la forma en que estas instituciones se “concatenaban” de manera que acompañaran al asistido desde su nacimiento hasta la mayoría de edad, dotados de una profesión que les permitiera retribuir a la sociedad:

En la Casa de Cuna los amamanta, cría y comienza a educar en sus escuelas-jardines; en la Casa del Niño les da educación primaria, y por medio de pequeños talleres principia a explorar la vocación por el trabajo, para una profesión o para el arte; en la Escuela Industrial Vocacional, por medios científicos, acaba de explorar y fija esa vocación del

⁴⁸ Otros cambios relevantes fueron la reorganización y cambio de nombre de algunos centros de beneficencia: la Casa de Niños Expósitos pasó a llamarse Casa de Cuna, el Hospicio de Niños se llamó Casa del Niño y la Escuela Industrial de Huérfanos se convirtió en Escuela Industrial Vocacional. En estas modificaciones se observa la eliminación de términos que aumentaban la estigmatización de los asistidos como “hospicio” o “huérfano”.

niño y, en vista de ella, inicia la enseñanza correspondiente, que se perfecciona en el Centro Industrial “Rafael Dondé”, poniendo a los alumnos en aptitud de incorporarse en la sociedad, donde la Beneficencia todavía los sigue y los protege” (Velasco Ceballos, 1934: 185).

Si bien en esos diez años se aumentó el número de instituciones y se realizaron cambios destinados a modernizarlos, principalmente los hospitales públicos, la lógica de beneficencia no tuvo modificaciones considerables. No fue sino hasta el sexenio de Lázaro Cárdenas que se dio una importante transformación en los cimientos de la política de beneficencia. El 26 de junio de 1937 se publicó en el DOF el acuerdo que creó el Departamento Autónomo de Asistencia Infantil que estableció la coordinación de las dependencias federales, los gobiernos de las entidades y la sociedad civil, en particular de la mujer —“en cuya abnegación y experiencia se confía para realizar esta obra de indiscutible interés nacional” (DOF, 26 de junio de 1937: 2)—, para “velar por la asistencia a la infancia en sus múltiples aspectos para poder obtener una elevación física e intelectual de nuestra población no sólo guiado por un propósito de enaltecimiento de la raza, sino aun por el más elemental sentimiento humanitario” (DOF, 26 de junio de 1937: 1).

El 31 de diciembre de ese mismo año se publicó el decreto que modificaba la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Asistencia Pública, cuyas atribuciones eran “la organización de la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales”, la coordinación de estos servicios en el resto del país, la administración de los bienes de la Beneficencia Pública y la Lotería Nacional, la supervisión de la beneficencia privada, la administración y sostenimiento de las instituciones de la Beneficencia Pública, así como de los centros de “reeducación profesional, readaptación y terapia social”, la supresión de la mendicidad y otros vicios sociales y la prevención y eliminación de la miseria y la desocupación, entre otras (DOF, 31 de diciembre de 1937: 1-2). Como se observa, el acuerdo trajo consigo innovaciones importantes como la centralización de los servicios asistenciales, en el mismo sentido de las otras funciones sociales, y el abordaje integral que a partir de ese momento haría el Estado del problema de la pobreza. Antes su intervención se limitaba a dotar a los necesitados de los mínimos indispensables para su supervivencia, además de brindarles las herramientas que les permitieran integrarse a la sociedad y recuperar su productividad. Si bien estos objetivos no desaparecieron, a ellos se sumó la responsabilidad estatal de prevenir la miseria y la desocupación. Por otra parte, aunque se reforzaba el vínculo entre crimen y pobreza, principalmente en torno a la figura del mendigo, destaca que su atención ya no se limitaría a las instituciones de justicia

sino que se reconocía la necesidad de implementar otras medidas para eliminar la mendicidad más allá de las punitivas.

Lázaro Cárdenas explicó en su último informe ante el Congreso de la Unión que el cambio de la beneficencia a la asistencia fue más que conceptual, sino también de propósito y método. La beneficencia de acuerdo con el mandatario cumplía la función de satisfacer las necesidades vitales de los asistidos (siendo estos los sujetos “más débiles” de la sociedad) “considerando que todo lo que a ello excediera significaba un lujo” (Cárdenas del Río, 2006: 247). Lo que motivaba dicha acción era por una parte la solidaridad, pero por otra el temor a los males que podría traer para el conjunto social la falta de atención a estas clases. Por el contrario la asistencia “comprende no sólo la satisfacción de las necesidades primordiales de los individuos socialmente débiles, sino también el esfuerzo por hacer de ellos factores útiles a la colectividad en bien de los intereses generales del país” (Cárdenas del Río, 2006: 247). Este cambio se materializó en la extensión de los servicios asistenciales a todas las mujeres y niños que se convirtieron en los grandes sectores beneficiados de esta secretaría. Con ello buscaban “hacer que los niños se desarrollen con el mayor vigor que sea posible, a fin de prevenir en ellos la aparición de debilidad social o económica, en los casos donde se ha prestado esta debilidad, tratar de corregirla” (Cárdenas del Río, 2006: 247).

Un par de años después de terminado el sexenio de Lázaro Cárdenas y antes de que Manuel Ávila Camacho decretara la fusión de la Secretaría de la Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad en 1943, los resultados del cambio de paradigma se observaron en las instituciones de este tipo, su operación y sus beneficiarios, como da cuenta la *Memoria de Labores de la Secretaría de la Asistencia Pública 1941-1942*. En la Ciudad de México la Secretaría tenía a su cargo siete hospitales, seis consultorios para consulta externa, ocho instituciones de asistencia educativa, tres tipos de centros de asistencia infantil —hogares infantiles, guarderías infantiles y Casa de Cuna—, 60 Hogares Colectivos y 103 Hogares Sustitutos, además de desempeñar otras acciones de asistencia como comedores, casas de ancianos, subvenciones, donativos en efectivo y en especie, campañas contra la mendicidad, asesoría jurídica, e impulsaba las iniciativas Clubes de Madres y Comités Voluntarios (Baz, 1942).

El involucramiento del Estado mexicano en las acciones asistenciales en las entidades mediante la coordinación de autoridades federales y estatales avanzó de forma paulatina. Para 1942 solo doce estados habían coordinado sus servicios de asistencia pública: el Territorio Norte de Baja California, Coahuila, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo,

Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala (Baz, 1942: Lámina 2). Otros únicamente recibían subsidios para obras y acciones específicas, como la construcción o sostenimiento de hospitales o para la operación de organizaciones de asistencia. En algunos estados la Secretaría se encontró con sistemas asistenciales muy deficientes, como el de Zacatecas, y con dificultades para poner en marcha iniciativas como la de Hogares sustitutos y los Comités Voluntarios, que si bien existían en diversas ciudades de prácticamente todo el territorio nacional, solo podían considerarse exitosos veinte (Baz, 1942: 304, 305). Cabe resaltar que la calidad de los sistemas asistenciales no dependía tanto de la coordinación con las autoridades federales como de la riqueza de las arcas públicas de los estados y su inversión en este rubro, y de la incidencia de las organizaciones civiles. Nuevo León, por ejemplo contaba con uno de los mejores centros de asistencia materno infantil de todo el país, a pesar de no estar coordinado, y entre los estados coordinados había importantes diferencias: mientras que Guanajuato era la entidad con mayores recursos para servicios de asistencia, San Luis Potosí contaba con un presupuesto muy limitado (Baz, 1942: 339, 360, 367).

Además del lento avance en materia de coordinación, el cambio de paradigma de la asistencia pública se enfrentó a la heterogeneidad de la población en situación de pobreza y los desiguales resultados de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los obreros y campesinos, que provocó que los receptores de las medidas asistenciales fueran más diversos de lo que se había planteado. Por otra parte, aunque en el acuerdo de creación de la Secretaría de Asistencia se planteaba el objetivo de eliminación de la pobreza, los logros en este sentido fueron aun menores. Estas discusiones se profundizarán en el siguiente capítulo.

Conclusiones Del Capítulo

El capítulo muestra que el Estado social posrevolucionario tenía como características principales unas raíces múltiples y diversas, que combinaban la preocupación por mantener la estabilidad y la convicción de la necesidad de una verdadera transformación social; la alta incidencia que tenía en las esferas social y económica, en las que aparecía como responsable de mediar las relaciones capital-trabajo y mejorar las condiciones de vida de la población; un considerable gasto social, el establecimiento de relaciones con la sociedad basadas en el valor del trabajo, la justicia social como meta última y la centralidad que confirió, en sus discursos y sus políticas, a los campesinos y obreros debido a su activa participación en el conflicto armado, ya fuera porque la insatisfacción de sus demandas atentara contra el régimen recién establecido, o porque aliviar sus males era una deuda que tenían los gobiernos de la época con quienes hicieron la Revolución.

A estas características se suma su esfuerzo por universalizar ciertos servicios sociales como la educación, y por construir ciudadanía social aunque, como se verá en el siguiente capítulo, esta meta fue limitada y coexistió con la exclusión y la diferenciación de ciertos grupos.

Los planteamientos de Castoriadis aportan elementos para comprender las rupturas y continuidades entre los regímenes posrevolucionario y porfirista. No obstante la alteración que trajo consigo el movimiento iniciado en 1910 en todos los ámbitos de la vida de la nación, hubo procesos, relaciones, instituciones, representaciones que se mantuvieron y sobre las cuales se construyó un nuevo proyecto, el proyecto revolucionario. A la vez, otras tantas entidades cambiaron por completo. En el caso concreto del sistema de bienestar porfirista, siguiendo con Castoriadis, los revolucionarios repararon lo que hacía falta y lo incorporaron a las instituciones que desarrollaron, aunque sin trastornar por completo las bases de esa institución que finalmente desempeñaba una función (simbólica y material) tanto para la sociedad como para el Estado y por lo tanto era vista como necesaria. A lo largo del capítulo se observó que esos cimientos que se mantuvieron estables fueron las relaciones de producción capitalista y la profunda centralidad de la figura del ejecutivo en el sistema de gobierno, no obstante los abundantes discursos críticos con el modelo económico que se produjeron en esta época y las importantes reformas al régimen político destinadas a hacerlo más democrático.

En el capítulo se discutió que durante la Posrevolución se dio continuidad a dos procesos centrales del Estado social porfirista: la centralización del poder y la secularización de la sociedad. En cuanto al primero, la centralización de la administración pública continuó con la creación en 1921 de la Secretaría de Educación Pública que se convirtió en la dependencia responsable de los centros de educación básica que hicieran uso de recursos federales, así como de otras dependencias enfocadas en materia de cultura, arte, historia y antropología. Esto requirió también la unificación de los materiales, presupuestos y programas educativos en todo el país. Un proceso similar se dio en materia de salubridad como se analizó con anterioridad, y en materia de beneficencia.

La separación entre Iglesia y Estado también fue un aspecto medular de las transformaciones derivadas de la Revolución, aunque su intensidad y finalidad no se dio en los mismos términos que durante el Porfiriato, en el que la relación entre ambas instituciones era cercana y con base en acuerdos. En las décadas de 1920 y 1930 la separación quiso ser tajante, evidente desde los debates del Congreso Constituyente: la discusión del artículo tercero relativo a la educación da cuenta de ello, como ya se analizó. Durante la Posrevolución, la secularización

de la enseñanza pasó por el establecimiento de la educación laica en la Constitución, la prohibición de que las corporaciones religiosas y los ministros de culto dirigieran escuelas (ni siquiera apoyarlas económicamente) o impartieran clases, y la vigilancia estrecha de las instituciones educativas privadas, para evitar que violaran estos preceptos. En el ámbito de la salud, aunque no existía una prohibición expresa de que el clero administrara instituciones de salud, el Estado implementó buscó limitar la inserción de la Iglesia católica en estos espacios que tradicionalmente habían sido su campo de acción, como lo fue el condicionamiento del recurso público a los hospitales. El poder de las instituciones religiosas recibió otro fuerte golpe con la aprobación del artículo 27 constitucional, que les prohibía adquirir o administrar propiedades e instituciones de beneficencia, y del artículo 130 que establecía del control del Estado sobre el culto religioso. Como ya se vio, la respuesta de la Iglesia católica a estas medidas fue enérgica y de profundas consecuencias sociales.

Tampoco la centralización del poder durante la Revolución se dio en los mismos términos que durante el régimen de Díaz, en el que la fortaleza del presidente derivaba en gran medida de atribuciones y prácticas discrecionales derivadas del sistema personalista que se desarrolló, su amplia red de relaciones y el uso de la fuerza. En el caso del Estado derivado de la Revolución en cambio, se puso atención en que el marco normativo contemplara el establecimiento de un aparato estatal fuerte con grandes capacidades de incidir en diversos ámbitos, como el social o el económico. Los artículos 27 y 123 de la Constitución son prueba de ello. El 27 estableció la capacidad del Estado de intervenir en los asuntos de la riqueza natural de la nación; el 123 lo reconoció como árbitro mediador en las relaciones entre capital y trabajadores. Sin embargo, aunque los medios podían ser distintos, los regímenes posrevolucionarios y el régimen porfirista tuvieron efectos similares: se construyó un presidente fuerte, muy por encima de los poderes legislativo y judicial, que beneficiaba a sus partidarios y castigaba a sus detractores. Además, cabe señalar que aunque el intervencionismo estatal distaba mucho del *laissez faire* defendido por la élite porfirista, no representó una amenaza real para el modelo económico capitalista. La activa participación del Estado en la esfera económica buscó mantener el equilibrio suficiente entre el capital y los trabajadores para que sus conflictos no amenazaran el orden social. Como afirma Knight, “he ahí el genio del liderazgo revolucionario: su capacidad para uncir la energía y problemas del movimiento popular a objetivos antitéticos: la construcción del Estado y el desarrollo capitalista” (2010: 1335).

En el sentido opuesto, la ruptura más importante para el sistema de bienestar que surgió de la Revolución fue el surgimiento del campesino y del obrero, los sujetos olvidados del gobierno de Díaz, como actores centrales, tanto simbólicamente como materialmente. Como se analizó en el capítulo, este hecho se convirtió en el eje de numerosos cambios en los discursos y en la política social realizados en las décadas de 1920 y 1930. Sus problemas se convirtieron en problemas prioritarios para el Estado posrevolucionario y sus soluciones fueron algunas de las políticas más relevantes de la época: en el caso del campesino la restitución de las tierras despojadas y el reparto agrario; en el caso de los obreros el establecimiento de un marco normativo que garantizara condiciones de trabajo dignas, como la reducción de la jornada laboral, el establecimiento del salario mínimo, la prohibición del trabajo infantil, la protección de las mujeres trabajadoras, entre otras. El énfasis en estos dos grupos no fue una concesión del Estado, sino el resultado de su activa intervención en el conflicto armado. El Estado posrevolucionario reconoció al campesino y al obrero como actores políticos cuyas demandas había que garantizar y cuyo apoyo había que granjearse para mantener la estabilidad del régimen.

La centralidad del trabajo (agrícola e industrial) moldeó a su vez el sistema de bienestar de la época, definiendo las prioridades y estableciendo sus alcances. El trabajador se convirtió en el beneficiario principal de las funciones sociales que, cabe señalar, aumentaron ya no solo para dotar al Estado de atribuciones que habían sido tradicionalmente responsabilidad de otras esferas, sino porque eran necesarias para velar por el bienestar de este actor social. A las funciones educativa y de salubridad que ya existían, se sumaron las importantes estrategias en materia agrícola y desarrollo agropecuario, en materia laboral, que incluía además de la protección del trabajador, el impulso a la formación de cooperativas y la creación de vivienda; y el reconocimiento de la seguridad social, el compromiso de la Revolución que más tardó en materializarse. La política social durante este periodo, además de las acciones dirigidas a toda la población, como el combate al analfabetismo y la prevención y eliminación de enfermedades infectocontagiosas, puso énfasis en la transformación del trabajador y su bienestar: se fomentó su instrucción técnica y cultural, su superación económica y en general eliminar su pobreza.

Por último cabe destacar que de todas las funciones sociales la que mantuvo mayor continuidad con respecto al régimen anterior y entre administraciones fue la beneficencia. El capítulo muestra que el Estado posrevolucionario mantuvo las instituciones de ayuda que el gobierno de Díaz había creado, el modelo asilar continuó siendo predominante, el sistema de mínimos de bienestar y la población objetivo. La transformación más importante se dio hasta el

fin del sexenio de Cárdenas, cuando se pasó de la Beneficencia a la Asistencia Pública, cambio no sólo conceptual. La Asistencia Pública dejó de enfocarse en aliviar los males momentáneos de los considerados débiles sociales como un acto de solidaridad, para atender a esta población con la finalidad de convertirlos en socialmente útiles. El cambio más significativo tanto para la operación de la institución como para sus alcances fue la designación de las mujeres y todos los niños en edad escolar, sin distinción de clase, como población objetivo. Con esto se cambiaba la lógica bajo la que había funcionado la Beneficencia (ahora asistencia) hasta entonces, centrada en los individuos que por sus condición, sus carencias y características físicas y mentales, no podían subsistir por sí mismos. Sin embargo, una mirada más atenta a este proceso muestra que dicha transformación no alcanzó el plano de las representaciones: la designación de mujeres y niños como sectores prioritarios no modificó su concepción de sujetos que debían ser protegidos por el Estado por su inherente vulnerabilidad. La relación no se basó en el derecho en tanto la protección estatal de estos sectores era un medio para alcanzar beneficios generales: el desarrollo de la población desde el inicio de la vida y el fortalecimiento de la familia. Esta característica de los servicios asistenciales no dista mucho de la lógica de la ayuda a los pobres que plantea Simmel, desde la cual el bienestar del sujeto no representa el fin último de la asistencia y por lo tanto no tiene la facultad de exigirla si llegara a faltar (2014). Además, el carácter inferior y diferenciado que se le atribuía a las mujeres y niños desde esta perspectiva permite observar que la relación que mantenían con el Estado permaneció como una de tutelaje, en una línea similar a la seguida por la beneficencia durante el Porfiriato.

CAPÍTULO 4. LAS GRIETAS EN EL SISTEMA DE BIENESTAR POSREVOLUCIONARIO (1917- 1943)

Entre 1920 y 1940 el país avanzó en sus procesos de estabilización, pacificación y crecimiento tras una década de conflicto armado, a lo que contribuyó el fortalecimiento constitucional (y metaconstitucional) de la figura del presidente y su incidencia en todas las esferas y ámbitos de la vida social, así como la formación de vínculos estrechos entre el aparato estatal y las organizaciones que en otros momentos habían representado una amenaza para la permanencia del régimen, en una sólida estructura de corporaciones que facilitaba el entendimiento (y el control) entre Estado y sociedad.

El Estado mexicano surgió de la Revolución como uno eminentemente social. El bienestar de la población se convirtió en objetivo central, la larga deuda con los grupos excluidos del Porfiriato —los campesinos y obreros—, fue visibilizada y su participación en el movimiento, reconocida. Se redoblaron los esfuerzos por sacar a las clases bajas de su atraso y hacerlas partícipes de los beneficios de la Revolución. Sin embargo una mirada más detallada a la heterogénea composición del país durante esta época genera interrogantes en torno a los alcances del Estado social, sus objetivos y sus supuestos. Tales claroscuros representan el eje de este capítulo.

El objetivo principal es mostrar que el Estado social posrevolucionario estableció relaciones diferenciadas con la sociedad, particularmente con los pobres. La división entre población productiva y no productiva propició tres tipos de relaciones estatales con las personas en situación de pobreza: la que mantuvo con los trabajadores pobres, que estaban desempleados de manera involuntaria o cuyas carencias provenían de su rezago histórico; con los pobres menesterosos que el aparato estatal consideraba no tenían las condiciones físicas, psicológicas y sociales para mantener un empleo; y con los pobres criminales que no trabajaban o estaban subempleados por decisión. A dicha división contribuyó la construcción de representaciones heterogéneas sobre los pobres y las causas de su pobreza que, a su vez, influyeron en el diseño de acciones estatales diferenciadoras. Como se verá, la complejidad de las relaciones que aquí se presentan normalmente queda invisibilizada en los estudios sobre regímenes de bienestar que, en el caso de los países denominados duales como México (Filgueira, 1998; Barba, 2006) se

centran en la división entre las políticas dirigidas a los trabajadores urbanos, organizados y de clase media, y el resto de la población. La oposición entre protección y asistencia social no alcanza a abarcar la multiplicidad de relaciones sociales que el Estado mantuvo con los pobres en este periodo.

En el primer subcapítulo se contraponen la política económica y el crecimiento que generó con las desigualdades que mantuvo el Estado social. Esto permite observar que los problemas pendientes del Estado posrevolucionario no derivaron tanto de una falta de recursos como de la falta de compromiso de los gobiernos por atender desigualdades históricas, así como del mantenimiento representaciones que legitimaban dichas asimetrías.

El siguiente se enfoca en los cambios y continuidades en las representaciones sobre los pobres construidas y difundidas por el Estado posrevolucionario. En particular se analizan los tres tipos de pobres que surgieron de la centralidad que adquirieron el trabajo y la productividad en este periodo: los pobres trabajadores, los pobres menesterosos y los pobres criminales. A su vez, se estudia cómo dichas representaciones se articulan con las políticas para formar un sistema diferenciado en el que coexistían la criminalización, la asistencia y la ciudadanía social.

El último subcapítulo contrasta dos tipos de representaciones sobre la pobreza para evidenciar que en este periodo existieron diferentes miradas de un mismo problema. Se describen por una parte las representaciones criminalizadoras y estigmatizantes en torno a los pobres difundidas por actores políticos y medios de comunicación, y por otra el uso a su favor que hicieron los pobres de los cambios que trajo la Revolución en la concepción de la pobreza.

4.1 Las Diferencias En El Sistema De Bienestar

Las administraciones posrevolucionarias tenían motivos para celebrar. Para 1930 la población del país había comenzado a crecer luego del descenso en el número de habitantes a consecuencia del conflicto armado. El censo de 1930 arrojó que México contaba con 16 millones 552 mil 722 habitantes, 2 millones más que en 1921 (Secretaría de la Economía Nacional, 1935: XVIII, 3). En 1940 la población había aumentado hasta llegar a 19 millones 653 mil 552 personas, figurando Jalisco, México, Michoacán y Guanajuato, junto al Distrito Federal, entre los estados con mayor población (Secretaría de la Economía Nacional, 1943: 1).

El aumento en el número de habitantes mostraba los efectos del impulso a la industria y al campo, así como de las campañas de repatriación y colonización que permitieron a los trabajadores permanecer en el territorio nacional y participar en la economía del país; de los

esfuerzos en materia de salubridad e higiene con los que se pretendía reducir las altas tasas de mortalidad infantil y el número de decesos provocados por epidemias y enfermedades prevenibles. Estas cifras se sumaron a otras que daban señales de la recuperación del país: el Producto Nacional Bruto había crecido de forma sostenida entre 1925 y 1940, a excepción de 1930 cuando se presentó un descenso debido a la crisis económica que provocó la Gran Depresión de 1929: mientras que en 1925 el Producto Nacional Bruto era de 17 mil 81 millones de pesos, en 1940 fue de 21 mil 568 (Meyer, 1991: 220). Entre las causas del crecimiento se encontraban el *boom* petrolero, el aumento de la productividad del campo y de la industria nacional.

Dichos resultados aunados a la relación estrecha que mantenía el Estado con los grupos sociales, base del sistema corporativista, y la creación de instituciones enfocadas en buscar el bienestar general, parecían indicar que el Estado posrevolucionario había solucionado los problemas sociales que provocaron la caída del régimen porfirista. Sin embargo la revisión detallada de los resultados de las acciones estatales del periodo muestra sus asuntos pendientes. El primer apartado hace una síntesis de las principales características y resultados de la política económica, el segundo se destina a las desigualdades entre regiones, el tercero a las diferencias existentes entre el ámbito rural y el urbano, y el cuarto a la brecha (definida por el trabajo) entre la población productiva y la no productiva.

4.1.1 Rasgos Y Resultados De La Política Económica

En general la política económica durante la década de 1920 y gran parte de 1930 fue ortodoxa, buscando en todo momento alcanzar un equilibrio presupuestal, una política monetaria con un tipo de cambio fijo y siguiendo el patrón oro (Cárdenas Sánchez, 2015: 412). Sus objetivos inmediatos eran revertir los estragos del conflicto armado en las finanzas nacionales y restablecer los compromisos internacionales que el país había adquirido con anterioridad, ahora que la situación política se había estabilizado y se contaba con un nuevo marco jurídico que contaba con el beneplácito de la mayoría de las facciones que se habían disputado el control estatal.

El resumen que hizo el presidente Plutarco Elías Calles en su segundo informe de gobierno en 1926 acerca de las acciones centrales en materia de política económica ejemplifica el rumbo seguido por prácticamente todas las administraciones del periodo posrevolucionario, aun cuando existieron diferencias entre algunas de ellas sobre la puesta en marcha de dichas medidas:

[La política hacendaria] perseguía, en síntesis, estos cuatro objetivos:

Primero: la rehabilitación hacendaria, como consecuencia de la nivelación de los presupuestos y de la eliminación de crecido déficit heredado de ejercicios anteriores.

Segundo: la reorganización del sistema fiscal, para que produzca el rendimiento máximo compatible con la potencialidad económica de la República y distribuya equitativamente la carga de los impuestos.

Tercero: el establecimiento de un sistema bancario capaz de fomentar las actividades económicas nacionales, y, finalmente,

Cuatro: la restauración del crédito interior y exterior del Gobierno, mediante la satisfacción de las obligaciones relativas (Calles, 2006: 129).

A los objetivos enumerados por Calles se sumaron la reorganización de la deuda interna y de las finanzas de Ferrocarriles Nacionales (Ortiz Rubio, 2006: 31), la armonización de marcos normativos y atribuciones en materia fiscal entre la federación y las entidades (Rodríguez, 2006: 62-63), la revisión de la explotación de los recursos naturales y el fomento a la producción agropecuaria e industrial tanto para consumo interno como para exportación (Cárdenas del Río, 2006: 114).

En materia fiscal por ejemplo, durante la administración de Calles se crearon el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre herencias y legados. El primero, tenía como finalidad “substituir los impuestos indirectos y transportar, en la medida que vaya verificándose tal substitución, 'las cargas que han gravitado pesadamente sobre los pobres, a las recias espaldas de los ricos' (Calles, 2006: 133). Quedaban exentas del pago del impuesto las corporaciones de beneficencia, científicas, literarias, políticas, religiosas, deportivas y de mutuo auxilio; las cámaras de comercio, agricultura, industria, minería; y las organizaciones con fines educativos, las sociedades cooperativas de consumo y empresas públicas, es decir, todas aquellas cuyos “ingresos se destinen exclusivamente al objeto de su instituto” (DOF, 25 de marzo de 1925, Segunda Sección) y por lo tanto no tuvieran como objetivo la generación y acumulación de riqueza. Por su parte, el impuesto sobre herencias y legados “grava cada porción hereditaria y no el conjunto de la herencia; concede reducciones a las viudas y a los menores de edad, y establece cuotas progresivas por dos conceptos, el monto de las cantidades heredadas y el grado de parentesco” (Calles, 2006: 134). Cabe señalar que el impuesto sobre la renta fue sometido a una revisión constante a lo largo de las décadas de 1920 y 1930.

Destacan también los esfuerzos por armonizar las atribuciones fiscales entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, objeto central de las Convenciones Nacionales Fiscales que se desarrollaron en este periodo. Durante la administración de Ortiz Rubio por ejemplo se autorizó

la “exención del veinte por ciento de contribución federal a aquellas entidades que han ajustado sus sistemas de imposición a esos principios” (Ortiz Rubio, 2006: 133). Por su parte el gobierno de Abelardo L. Rodríguez impulsó la unificación de los impuestos sobre la producción de gasolina y de energía eléctrica (Rodríguez, 2006: 33). Los esfuerzos en la materia contribuyeron al aumento sostenido de la capacidad tributaria del Estado a partir de 1932, luego de que se mantuviera en descenso entre 1928 y 1932, año en que presentó una importante caída (véase Tabla 8).

Tabla 8

Recaudación federal 1928-1937

Año	Recaudación (Pesos)
1928	299 753 000
1929	292 994 000
1930	277 541 000
1931	227 689 000
1932	197 776 000
1933	222 900 000
1934	295 925 000
1935	329 629 000
1936	381 655 000
1937	445 999 000

Fuente: Secretaría de la Economía Nacional, 1938: comentario 28.

La reanudación del pago de la deuda externa fue otra de las prioridades de las administraciones del periodo posrevolucionario, requisito indispensable para recuperar la posibilidad de adquirir créditos además de obtener el reconocimiento del país por la comunidad internacional. Como señala Kuntz Ficker, la Revolución había aislado al país de tal manera que no formó parte de la Sociedad de Naciones creada luego de terminada la Primera Guerra Mundial, y todavía a inicios de la década de 1920 se mantenían en suspenso las relaciones con países con gran importancia para su actividad comercial como Francia y Gran Bretaña, e incluso Estados Unidos había negado su reconocimiento al gobierno de Álvaro Obregón (2012: ap. “las condiciones económicas” párr. 4).

De acuerdo con la autora pasaron años hasta que México se encontró en condiciones de reanudar el pago de la deuda externa, luego de que lo suspendiera en enero de 1914. En 1923 tras una serie de negociaciones iniciadas el año anterior, se firmaron los llamados Acuerdos de Bucareli en los que se estableció “la reanudación del pago de la deuda externa, cuyo monto se

fijó en 507 millones de dólares y 207 millones de intereses”, además de otras cuestiones que preocupaban a los capitales extranjeros: “la no retroactividad del artículo 27 y el compromiso de formar una comisión para atender las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses afectados por la Revolución” (Kuntz Ficker, 2012: “El nuevo papel del Estado” párr. 2). En 1924 el país suspendió nuevamente el pago de la deuda, debido principalmente a “la aguda crisis hacendaria producida por la campaña militar” (Obregón, 2006: 276) en contra de la Rebelión delahuertista que a su vez, tuvo entre sus causas la indignación por los mencionados Acuerdos de Bucareli⁴⁹. Luego de otros intentos de reanudar su compromiso (en 1925 y en 1930) México no pudo volver a pagar la deuda externa hasta 1940 lo que tuvo consecuencias tanto favorables como desfavorables, según Kuntz Ficker: si bien estuvo imposibilitado de obtener créditos externos durante las décadas de 1920 y 1930, “gracias a los ahorros que produjo el incumplimiento en los pagos, a los recursos provenientes de la Comisión Monetaria y a dos años de superávit en las finanzas públicas, el gobierno pudo financiar la fundación del Banco de México” (2012: “El nuevo papel del Estado” párr. 4). Con la creación de esta institución en 1925 el Estado mexicano avanzó en otro de sus objetivos, la formación de un sistema bancario que ordenara las actividades monetarias y crediticias del país.

La imposibilidad de reanudar el pago de la deuda externa no fue el único motivo de conflicto entre el Estado mexicano y el capital extranjero. Cabe decir que la disputa más importante entre estos se debió a la aprobación del artículo 27 constitucional que establecía el dominio de la Nación sobre los minerales y sustancias del subsuelo y la prohibición de otorgar concesiones de explotación de los recursos naturales a todo aquel que no fuera mexicano por nacimiento o por naturalización. Luego de algunos intentos por alcanzar un acuerdo con las empresas que explotaban el hidrocarburo, el 18 de marzo de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas declaró la expropiación de la industria petrolera luego de que algunas compañías rechazaran cumplir el laudo ratificado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las obligaba a brindar mejores salarios a sus trabajadores. En su cuarto informe de gobierno Cárdenas justificó la nacionalización de la industria por el actuar de las empresas “cuya actitud tan grave peligros

⁴⁹ Adolfo de la Huerta protestó por la firma de los Tratados de Bucareli por considerar que establecían condiciones desfavorables para México, principalmente las indemnizaciones a estadounidenses, y la no retroactividad del artículo 27, que permitía a las empresas estadounidenses seguir explotando el petróleo del territorio sin apearse a lo establecido por la Constitución, que prohibía la explotación de los recursos nacionales por extranjeros. Tras la firma, de la Huerta renunció a su cargo y en Veracruz inició la Rebelión delahuertista en 1923, que terminaría con la derrota del expresidente interino y su exilio en Estados Unidos.

entrañaba para la vida misma de la nación” y prometía que no se volverían a dar nuevas concesiones a empresas extranjeras (Cárdenas del Río, 2006: 151).

En lo que respecta al fomento de la producción agropecuaria las acciones estatales tuvieron resultados desiguales. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Agricultura y Fomento en la década de 1920 mientras que algunos cultivos disminuyeron su producción como el arroz, que pasó de una producción anual de 86 mil 126 toneladas en 1925 a 83 mil 153 toneladas en 1928, otros aumentaron como la alfalfa verde (1 millón 620 mil 729 toneladas en 1925 frente a 1 millón 769 mil 022 en 1928) e incluso hubo nuevos cultivos que crecieron de forma importante como el chícharo que en tres años duplicó su producción: mientras que en 1925 se cosecharon 4 mil 287 toneladas, en 1928 fueron 9 mil 425 (Departamento de la Estadística Nacional, 1931: 600-601).

Los resultados desiguales en este sector se mantuvieron también durante la década de 1930. El Censo Ejidal de 1935 reportó que en la temporada 1934-1935 la cosecha de maíz fue de 1 millón 724 mil toneladas; si se considera que en 1928 la producción fue de 2 millones 172 mil 845 toneladas se observa que se dio una importante disminución. El descenso se observó también en la cosecha de henequén (71 mil 500 toneladas en 1934 frente a 139 mil 232 en 1928), el café (mientras que en la temporada 1934-1935 se obtuvieron 36 mil 800 toneladas, en 1928 se reportó la cantidad de 41 mil 986 toneladas) y en menor medida en el trigo (298 mil toneladas en 1934 frente a 300 mil 211 toneladas en 1928) (Departamento de la Estadística Nacional, 1931: 600-601; Secretaría de la Economía Nacional, 1938: comentario 10). Esta tendencia se mantuvo incluso durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, periodo en el que la política agrícola y agropecuaria fue central. Si bien la producción en toneladas no aumentó, el Censo Ejidal realizado en 1935 mostró otras consecuencias favorables del reparto agrario para la economía nacional: durante el año agrícola 1934-1935 el valor de la producción agrícola en tierras ejidales representó el 27% del valor de la producción agrícola del país (Secretaría de la Economía Nacional, 1937: 11).

De acuerdo con Kuntz Ficker la desigualdad entre cultivos se debió en gran medida al desplazamiento de productos de consumo básico, como el maíz o el frijol, por aquellos que tuvieran mayor valor comercial destinados principalmente a la exportación, como la caña de azúcar. A esto se sumaron los avances tecnológicos implementados en la agricultura comercial con la finalidad de aumentar sus rendimientos, entre ellos el mejoramiento de las semillas y la incorporación de maquinaria o sistemas de riego. Por el contrario los cultivos tradicionales que

eran usualmente de subsistencia no fueron objeto de tales innovaciones por lo que su productividad fue quedándose atrás respecto de la de los cultivos destinados para el mercado interno y externo (2012: ap. “La agricultura” párr. 3-4).

Además, las acciones destinadas a impulsar el crecimiento de la actividad agropecuaria se enfrentaron a obstáculos que frenaron este objetivo, como las crisis económicas internacionales que se dieron entre las décadas de 1920 y 1930. Algunos cultivos padecieron problemas particulares; tal fue el caso de las fibras duras como el henequén que tuvo que competir en el mercado internacional con los productores asiáticos (Cárdenas Sánchez, 2015: 391). Pero la principal causa fue la disminución de la inversión privada debido al temor de los empresarios ante el reparto agrario:

La retórica agrarista y la incertidumbre acerca del curso que tomarían las políticas en este ámbito representaban una amenaza para medianos y grandes propietarios, lo que en algunos casos (notablemente el de la producción henequenera en Yucatán, entre otros) desalentó la inversión (Kuntz Ficker, 2012: ap. “Los claroscuros de la economía” párr. 2).

Aun cuando durante la Posrevolución no se logró aumentar la productividad del campo, sí aumentó la superficie cultivada, por lo que el valor de la producción agrícola creció entre las décadas de 1920 y 1930: mientras que en 1930 el valor fue de 346 millones 201 mil 7 pesos, en 1935 fue de 381 926 mil 439 (Secretaría de la Economía Nacional, 1941: 30). Y durante la década de 1930 el producto agrícola siguió creciendo 1.6% en promedio al año (Cárdenas, 2012: 310).

Sin embargo, como señala Kuntz Ficker, esto no fue suficiente para evitar que la participación de la agricultura en la producción total nacional disminuyera de forma importante desde el inicio de la Revolución, e incluso antes. Mientras que en 1910 la agricultura representaba el 19.9% del producto total, en 1929 representaba únicamente el 13.9%. Lo mismo sucedió con la industria ganadera, que pasó del 7.5% del producto total en 1910 al 6.7% en 1929. Por el contrario, la industria fue aumentando de forma paulatina su relevancia para la economía nacional: el sector manufacturero pasó de representar el 12.3 del valor total en 1910 al 13.2 en 1929 (2012: Cuadro C5).

A diferencia del otro gran pilar de la economía mexicana del periodo, la industria sí reflejó en sus cifras los resultados de los esfuerzos que el Estado destinó a este sector, entre ellos los aranceles proteccionistas como el aumento de los impuestos de importación a artículos que pudieran competir con otros producidos en el país o la disminución de los aranceles de materias primas necesarias para las industrias nacionales (Obregón, 2006: 195). Con esto comenzaba a

vislumbrarse el cambio de estrategia económica de una eminentemente agraria a otra centrada en la industria, que se profundizaría en próximas décadas.

Los resultados de los tres primeros censos industriales, llevados a cabo en 1930, 1935 y 1940 muestran el acelerado crecimiento del sector. En 1929, año del primer levantamiento censal, existían en el país 48 mil 850 establecimientos fabriles en su mayoría propiedad de empresarios mexicanos, que empleaban a 318 mil 763 personas. La industria más relevante era la alimentaria, responsable del 32.2% de la producción total nacional, seguida de la textil (21.7), metalúrgica y elaboración de metales (7.2), de la confección (5.6) y maderas y muebles (2.7) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 6-7). En 1934 existían 6 mil 916 establecimientos con producción anual de 10 mil pesos o más, de los cuales la mayoría era del sector alimenticio (2 mil 860). Sin embargo, era la industria textil que contaba con la mayor inversión (191 millones de pesos del total, que era de 649.1 millones), el mayor número de personal ocupado (74 mil 489 personas) y la mayor participación en el valor de la producción total (302.4 de los 988.9 millones de pesos) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 9)⁵⁰.

Por su parte el tercer Censo Industrial, que levantó información en 1939, refleja los efectos de las políticas implementadas por Cárdenas en su administración, como el importante reparto agrario, la expropiación petrolera y la recepción de refugiados españoles que se incorporaron a la industria nacional. También muestra el impacto de la Segunda Guerra Mundial, iniciada ese año, en las demandas de bienes para exportación (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 13). Debido a que este Censo tomaba como unidades de observación los mismos establecimientos que el de 1935, permite visualizar su aumento en esos cinco años. En 1940 existían 13 mil 510 establecimientos con una producción anual de 10 mil pesos o más, en su mayoría pertenecientes a la industria de la transformación (12 mil 954, es decir, el 95.9%). Las tendencias son las mismas que en el ejercicio anterior: si bien la mayor cantidad de establecimientos pertenecían a la industria alimenticia (63.6%), la industria textil era la que más empleaba trabajadores (21.6%). Por otra parte, el sector de la transformación era el que tenía una participación mayor en la producción total nacional (2 mil 993 millones de pesos) con el 65.9%

⁵⁰ El Censo de 1935, registró únicamente establecimientos con una producción anual de 10 mil pesos o más, a diferencia del de 1930 que contempló desde talleres hasta centros fabriles sin importar su tamaño. Además, incorporó las industrias extractivas, “minas y plantas metalúrgicas, canteras, campos petroleros, refinerías, aserraderos e industrias de la transformación”, las que se clasificaron en dos tipos “extractivas y de transformación” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 9).

(mil 971 millones de pesos); el sector extractivo representaba el 34.1% del total (mil 21 millones de pesos) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014: 15).

En general a lo largo de las dos décadas analizadas la relevancia del sector manufacturero para la economía nacional no dejó de aumentar. Como destaca Cárdenas Sánchez dicho sector (sin incluir dentro de él al sector metalúrgico, el petróleo o la generación de energía eléctrica) creció entre 1925 y 1929 a una tasa media anual del 8.4% (2015: 396). El crecimiento de la industria permitió la reducción de las importaciones: “para 1929, el coeficiente de importaciones en la oferta total de bienes de consumo fue de sólo 21.1% ... [mientras que] los productores nacionales proveían el 78.9% del mercado nacional de bienes de consumo” (Cárdenas Sánchez, 2015: 396). La mayor relevancia de los productos nacionales tanto para el mercado interno como para exportación se dio de la mano de un importante crecimiento en la producción de ciertos artículos como el azúcar, que pasó de 73 mil toneladas producidas en 1920 a 187 en 1929, el acero que para 1920 se producían 15 mil toneladas y para 1929 se producían 60, o el cemento que entre 1920 y 1929 triplicó su producción pasando de 45 miles de toneladas a 158 (Cárdenas Sánchez, 2015: 399).

Durante la década de 1930 la industria era sin duda, en palabras de Enrique Cárdenas “el motor de la economía”: su crecimiento anual promedio entre 1932 y 1940 fue de 6.1% mientras que su participación en el PIB aumentó del 16.7% al 18.2% (Cárdenas Sánchez, 2015: 455). De esta década destaca además el establecimiento de las bases del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones que se implementaría en las siguientes décadas. En estos diez años el coeficiente de importaciones siguió disminuyendo de forma significativa: si bien en 1929 el coeficiente de importaciones de bienes de consumo ya era bajo (21.1%), en 1939 era tan solo de 9.3% (Cárdenas Sánchez, 2015: 458).

Este contexto propició que la economía nacional creciera de forma modesta en la década de 1920 y más aceleradamente en 1930. De acuerdo con datos del Banco de México (Tabla 9) el crecimiento promedio del PIB durante la década de 1920 fue 1.075%. Si bien entre 1922 y 1929 la mayoría de los años presentaron un aumento de la economía considerable, hubo otros en los que el crecimiento fue negativo, como en 1929 año en que inició la Gran Depresión, crisis financiera mundial que tuvo consecuencias sociales funestas y que propició la revisión del modelo económico capitalista liberal para pasar a uno caracterizado por la intervención estatal. Los efectos de la crisis continuaron hasta la década de 1930 (en 1930 y 1932 el PIB presentó tasas de crecimiento negativo de -6.6 y -14.8 respectivamente) pero aun así el PIB se duplicó con

respecto de la década anterior: el crecimiento promedio del PIB durante la década de 1930 fue de 2.56%. No volvería a presentarse una tasa de crecimiento negativo en el país hasta 1983, en medio de otra crisis global (Banco de México, 2020).

Tabla 9

Crecimiento del producto interno bruto 1922-1940

Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)
1922	2.2	1970	6.5	1932	-14.8
1923	3.5	1971	3.8	1933	10.9
1924	-1.7	1972	8.2	1934	6.7
1925	6.4	1973	7.9	1935	7.6
1926	5.6	1974	5.8	1936	8.2
1927	-4.2	1975	5.7	1937	3.2
1928	0.4	1976	4.4	1938	1.4
1929	-3.6	1977	3.4	1939	5.5
1930	-6.6	1978	9	1940	1.3
1931	3.5	1979	9.7		

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México, 2020. Banco de México (octubre-diciembre 2020). *Crecimiento histórico del producto interno bruto*.

<https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/octubre-diciembre-2020/99B59D58-4537-4A19-A036-81D90F013EF1.html>

4.1.2 Diferencias en el Estado social I: norte y sur

Una revisión detallada a la política económica y social de la época muestra que ni el crecimiento ni el avance en bienestar social se dieron de forma uniforme en todo el país, manteniendo desigualdades que ya existían desde el Porfiriato. En lo que respecta a la política agraria, la mayoría de las más de 25 millones de hectáreas de tierra repartidas en 1940 se ubicaba en el norte del país (Wilkie, 1978: 221). Por ejemplo el Primer Censo Ejidal de 1935 muestra que entre 1915 y 1932 el norte del país fue la zona con mayor superficie concedida de forma definitiva con 4 millones 249 mil 416 hectáreas del total de tierras repartidas (9 millones 717 mil 11). Le siguió la zona centro (2 millones 913 mil 488 hectáreas), la zona golfo (1 millón 311 mil 936 hectáreas),

la zona pacífico sur (691 mil 92 hectáreas) y por último la zona pacífico norte (551 mil 79 hectáreas) (Secretaría de la Economía Nacional, 1937: 23)⁵¹.

La desigualdad regional en el reparto agrario tiene múltiples causas. Una obvia es la diferencia en la extensión territorial de las entidades que conforman las regiones y por lo tanto la disponibilidad de tierras para ser repartidas. En Chihuahua por ejemplo, perteneciente a la zona norte y la entidad más grande de la república, se concedieron en el periodo mencionado 1 millón 532 532 mil 239 hectáreas, más de lo que se repartió en las zonas golfo, pacífico norte y pacífico sur juntas. Resalta el caso de la zona sur, cuyas entidades tenían en 1930 de forma conjunta una extensión de 238 mil 289 kilómetros cuadrados en conjunto, poco menos que la extensión de la zona centro (276 mil 056 kilómetros cuadrados en 1930) y en la se repartieron al menos cuatro veces más hectáreas de tierras (Secretaría de la Economía Nacional, 1937: 23). Que las tierras repartidas en aquellas zonas que se vieron más beneficiadas por la política agraria fueran de la calidad suficiente para hacerlas prosperar, es un asunto aparte.

Otra causa es política. En no pocas ocasiones la participación de las entidades en la Revolución condicionó el reparto; Knight señala que mientras que estados del centro del país como Morelos, el Estado de México, Puebla y en menor medida Tlaxcala, tuvieron un extenso y temprano reparto agrario, estados del sur como Oaxaca fueron poco beneficiadas durante la década de 1920. La diferencia entre ambas regiones estriba en su grado de participación en la Revolución: mientras que Morelos fue central en la lucha agrarista, Oaxaca no destacó por su combatividad (2015b: ap. “Incidencia geográfica”). Además, el reparto agrario fue también resultado de los escenarios políticos locales. Más allá de la relación de la entidad con el gobierno federal, importaba la red de actores que intervenían en la repartición de tierras, siendo el funcionario local de las instituciones agrarias uno de los actores políticos que surgieron con la Revolución que más poder ejerció en este sentido.

Las diferencias entre regiones no se limitaron a la cantidad de tierras repartidas, sino que se extendieron al uso que se les dio y sus resultados. La preferencia de los gobiernos de la época

⁵¹ De acuerdo con la división realizada por el censo ejidal de 1935, los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas componían la zona norte; la zona golfo estaba compuesta por los estados de Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la zona pacífico norte comprendía los Territorios Norte y Sur de Baja California —hoy los estados de Baja California Norte y Sur—, Nayarit, Sinaloa y Sonora; a la zona centro pertenecían Aguascalientes, el Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala; y a la zona pacífico sur los estados de Colima, Chiapas, Oaxaca y Guerrero (Secretaría de la Economía Nacional, 1937: 21).

por la agricultura comercial por encima de la de subsistencia benefició más a las regiones que contaban con las condiciones para desarrollarla:

En el altiplano de Anáhuac y en el sur, los campesinos continúan trabajando la tierra con el arado de madera o el azadón, las columnas de humo en el cielo señalan siempre la agricultura de tumba-quema-roza.... En el norte, las avionetas pulverizan los insecticidas y el *scientific farming* funciona a tiempo completo (Meyer, 1991: 226-9).

Estas diferencias, que provocaron una intensa migración de campesinos del sur hacia el norte —el cultivo de algodón en la región de la Laguna empleaba a 20 mil trabajadores, llegando en 1940 hasta 43 mil (Meyer, 1991: 257)— se explican en parte por las condiciones preexistentes en las zonas agrícolas, pero también por la situación del mercado internacional, que privilegiaba el cultivo de unas especies mientras que otras como el henequén, iban en detrimento. Para Knight, la Laguna y Yucatán ejemplifican esta situación: en la primera el gobierno federal expropió en 1936 una zona de cultivos de algodón que ya contaba con cierta infraestructura, a la que se fortaleció con inversión pública lo que, sumado al valor del algodón en el mercado internacional, generó que esta zona se volviera un caso paradigmático de la política agraria y elevara los niveles de vida de su población. Por el contrario las tierras ejidales yucatecas dedicadas al cultivo del henequén tuvieron que lidiar con la falta de recursos públicos y “un mercado cada vez más reducido. Sufrieron sucesivas reorganizaciones y, con el tiempo, se convirtieron en sinónimo de corrupción oficial y de pobreza ejidataria” (2015b: “Consecuencias locales” párr. 1). Sin la inversión del gobierno el campesino, principalmente aquel que antes del reparto únicamente tenía su fuerza de trabajo, se vio obligado a pedir en préstamo o endeudarse para hacerse de los instrumentos básicos para trabajar la tierra, como animales, semillas y lo básico para subsistir mientras su parcela rendía frutos (Meyer, 1991: 243). Eso si conseguía ser sujeto de crédito: la mayoría de los recursos se destinaban a los medianos y grandes productores, como señala Warman (1988).

Las diferencias entre entidades se hicieron visibles incluso en la industria, sector que más se desarrolló en estas décadas. El Censo Industrial de 1930 arrojó que cuatro entidades de la república aportaron poco más de la mitad del valor total de la producción del año: el Distrito Federal, Veracruz, Nuevo León y Puebla (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: s/n). Estas entidades albergaban una parte importante del total de establecimientos existentes en el país, pero lo que los distinguía era el monto de la inversión. Oaxaca por ejemplo era la entidad que tenía más establecimientos en 1929 (5 mil 614), una cantidad sumamente mayor que Nuevo León (mil 201); sin embargo, el estado nortero lo superaba con creces en lo que respecta a la inversión

anual: mientras que la inversión al año de Oaxaca era de 9 millones 657 mil 911 de pesos, la de Nuevo León era de 53 millones 753 mil 578. El Distrito Federal con 3 mil 476 establecimientos tuvo una inversión total en 1929 de 182 millones 323 mil 452 pesos (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: s/n).

Las mismas entidades tenían también la mayor cantidad de obreros empleados: en los establecimientos del Distrito Federal, Puebla y Veracruz trabajaban 50 mil 970, 31 mil 691 y 31 mil 199 obreros, respectivamente. De nuevo, Oaxaca a pesar de tener la mayor cantidad de establecimientos, empleaba únicamente 11 mil 513 obreros (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: s/n). En concordancia con las cifras anteriores, la Población Económicamente Activa (PEA) dedicada a actividades no agrícolas se concentraba en la zona centro, seguido por la zona norte y la oriente (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: Comentario 2). En general, afirma Meyer, fueron las regiones norte (principalmente el noreste) y centro las que se colocaron en la cima del sector industrial de México, aunque cada una con sus particularidades:

La industria pesada quedó en el noreste, alrededor de Monterrey; la industria del Estado sobre el petróleo, la industria privada de transformación, alrededor de la ciudad de México, para encontrarse en la fuente de las decisiones políticas, dado que los equipos políticos y económicos se reparten en los dos sectores.... Si la ciudad de México se volvió una metrópoli industrial, fue a causa esencialmente de la centralización del poder político y administrativo (1991: 227).

Para su funcionamiento los sectores económicos prioritarios de la época requerían de obra pública, de comunicaciones y transporte en particular. No sorprende entonces que las zonas con mayor actividad económica estuvieran mejor conectadas que otras: en 1934, del total de kilómetros de carreteras (14 mil 730) la mayor cantidad (26%) se encontraba en la zona centro: la zona norte se encontraba en tercera posición con el 19.4% del total de kilómetros de carreteras. En cuanto a las vías férreas de concesión federal, del total (22 mil 800 km) el 28.8% correspondía a la zona centro, seguido de la zona norte con el 24.4% de las vías; por el contrario la zona pacífico sur, contaba únicamente con el 3.9% del total (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: comentario 19).

También en los rubros de bienestar social, educación, salubridad y asistencia se hicieron evidentes las desigualdades regionales. Tanto la cantidad de escuelas como la asistencia escolar promedio presentó variaciones importantes entre las entidades federativas. Mientras que diecisiete entidades se encontraban por encima del promedio nacional de asistencia de estudiantes entre 6 y 10 años (42%) siendo el Distrito Federal la entidad que presentó el

porcentaje más alto (81.8%), quince tenían un porcentaje menor a la media. Querétaro, Chiapas y Guerrero ocuparon las últimas posiciones con porcentajes de 26.8, 26.3 y 24.2 respectivamente (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994a: 48-50).

Asimismo en gran parte de los estados de las zonas norte y centro la mayoría de la población sabía leer y escribir (el Distrito Federal tenía el mayor promedio de alfabetismo, con el 78.9%), mientras que Oaxaca, Guerrero y Chiapas presentaban porcentajes de analfabetismo por encima de la media nacional (54%): 77, 78 y 76%, respectivamente (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994a: 7-24). Cabe resaltar que incluso dentro de las entidades había variaciones: en general las tasas de analfabetismo eran superiores en mujeres y en indígenas. (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: Comentario 6).

4.1.3 Diferencias en el Estado social II: El Espacio Rural Y El Urbano

Tras el fin de Revolución la mayoría de la población del país vivía en zonas rurales⁵²: en 1930 lo hacían 11 millones de personas, es decir el 66.5% de la población. Aunque para 1940 su número de habitantes disminuyó en poco más de un millón se mantuvo por encima de la población urbana, que no la superaría hasta la década de 1960 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001: 23). Aun así la tasa de crecimiento en las ciudades ya era mayor: entre 1921 y 1940 el número de habitantes de zonas rurales creció en promedio 1.4% cada año, mientras que el crecimiento en zonas urbanas fue de 2.39 (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001: 8).

La población rural no solo era más populosa, también conformaba más de la mitad de la población productiva en México. En 1930 la población rural representaba el 70% de la PEA frente al 13% que se dedicaba a trabajos industriales y artesanales (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: Comentario 2). La PEA rural estaba conformada por múltiples actores: pequeños, medianos y grandes propietarios que se mantuvieron a pesar de la fragmentación de los largos latifundios; trabajadores asalariados permanentes y temporales, arrendatarios y aparceros, entre otros, cuyas relaciones e interacciones hicieron del campo mexicano en esta época un escenario complejo y diverso. De entre todos el ejidatario ocupó un lugar preponderante por ser el actor social emanado de la política agraria revolucionaria y por convertirse de forma paulatina en el grupo más numeroso de la PEA rural: entre 1930 y 1935 el

⁵² Las estadísticas consultadas consideran población rural a la que habitaba en localidades con menos de 2 mil 500 habitantes, a diferencia de las poblaciones urbanas en la que residían más de 2 mil 500 personas (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001: 23).

número de ejidatarios creció de 536 mil 883 a 898 mil 413 personas (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: s/n).

No obstante sus privilegios, los ejidatarios enfrentaron problemas de diversa índole. Uno de ellos fue la relación de dependencia que forjaron con el Estado y otros actores locales como los comisarios ejidales y los caciques, a cambio de tierras y recursos para trabajarlas. El surgimiento de la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938 vino a profundizar esa situación al convertirse en la única vía para acceder a estos beneficios. Las consecuencias para los que no utilizaban estos canales eran numerosas: “los derechos podían ser retirados, las parcelas redistribuidas, los ejidatarios descarriados estaban sujetos a expulsión” (Knight, 2015b: “Modalidades oficiales” párr. 4). Aun así todos los ejidatarios, organizados o no, vivían con la incertidumbre permanente de perder sus tierras ya que, al no ser suyas, podían perderlas si dejaban de trabajarlas y eran incapaces de heredarlas a sus hijos de forma automática (Meyer, 1991: 242). Además si la dotación de tierras no iba acompañada de recursos los ejidatarios corrían el riesgo de no hacer producir la tierra:

A veces las tierras repartidas eran de riego y su transformación en tierras ejidales las hacía regresar a la condición de temporal; a veces se era tan pobre que la parcela era un medio, entre varios otros, de sobrevivencia. Por sí misma nunca habría hecho vivir a una familia.... En 1940 la situación era mejor que en 1934, pero esta mejoría no resistió el crecimiento demográfico (Meyer, 1991: 242-243).

A estos problemas que enfrentaban los habitantes de zonas rurales, se sumaban los derivados del aislamiento en una época que privilegió el desarrollo de obra pública en regiones industriales. A inicios de la década de 1930 Frank Tannenbaum, académico de la Universidad de Columbia, con la cooperación de instituciones públicas como la SEP y la Secretaría de Estadística realizó un estudio del acceso a la tecnología de 3 mil 611 pueblos rurales representativos que mostró la dificultad de los campesinos para acceder a avances tecnológicos y servicios básicos. El 97.8% de los pueblos no contaba con médicos; aunque la presencia de parteras y yerberos era más frecuente, una gran cantidad de pueblos carecía incluso de los servicios de ellos (85.4 y 72.6% respectivamente). En lo que respecta a los avances en el trabajo agrícola, estos eran todavía inexistentes en la mayor parte de las comunidades rurales de México: el 96.5% de los pueblos no tenía tractores y el 54.3% no contaba con arados de acero. Además, el ferrocarril no llegaba al 93.1% de los pueblos analizados (Wilkie, 1978: 250).

Las asimetrías no eran exclusivas del campo. Incluso cuando la mayoría de los avances, tanto tecnológicos como en infraestructura y servicios básicos, desde el Porfiriato hasta la década

de 1930 se dieron en el entorno urbano, la distribución en las ciudades también fue inequitativa. Así lo fue también su crecimiento: a inicios de la década de 1940 solo existían en México seis ciudades con más de cien mil habitantes: la Ciudad de México (la única con más de un millón de residentes), seguida de Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tampico y Torreón (Loyo, 2010b: tabla Crecimiento de las ciudades). Un ejemplo de la desigualdad en materia de servicios básicos es el acceso a agua potable y drenaje: si bien en la Posrevolución, particularmente durante el sexenio de Cárdenas, se destinó mayor atención a este rubro, al que se consideró de primera necesidad para combatir las enfermedades intestinales (Cárdenas del Río, 2006: 95), las obras estuvieron profundamente centralizadas; mientras que en 1939 solo el 25.4% de la población de la capital del país carecía de drenaje o albañal, en el resto de las entidades los habitantes que no contaban con estos servicios oscilaban entre el 80% y el 90% de la población. En los estados sureños de Guerrero y Quintana Roo por ejemplo, el 98.6% por ejemplo no tenía estos servicios en sus viviendas (Wilkie, 1978: 263).

En la ciudad y en el campo los frutos de la Revolución no llegaron a todos por igual. En las grandes ciudades las clases media y alta, esta última integrada por los terratenientes que mantuvieron sus propiedades y la “nueva burguesía 'revolucionaria’” —“los vencedores, generales, antiguos políticos o ex combatientes, a quienes la Revolución 'hizo justicia’” (Loyo Bravo, 2010b: “Los favorecidos por la Revolución” párr. 1)— coexistían con los trabajadores urbanos, tanto obreros, artesanos y empleados como los numerosos trabajadores ambulantes que se movían entre los márgenes de la reprobación social y la tolerancia de las autoridades, así como los miles de indigentes y desempleados que en épocas de crisis (que en la Posrevolución fueron numerosas) se multiplicaban de forma alarmante⁵³. Las condiciones de vida de estos grupos eran diametralmente opuestas; la vivienda es un ejemplo de ello. Mientras que las clases altas vivían en lujosas mansiones, las clases bajas se enfrentaban a una crisis de vivienda que el Estado buscó remediar con una política destinada a los obreros. Aun así, como muestra Loyo la Ciudad de México y otras ciudades que habían visto crecer su industria en las últimas décadas como Veracruz, tenían problemas para alojar a su cada vez mayor fuerza de trabajo. En la capital del país, afirma la autora, proliferaban viviendas construidas con desechos que a su vez se

⁵³ Loyo Bravo describe con detalle cómo los efectos de la Gran Depresión de 1929 (que se sintieron en México en 1930) dejaron sin empleo a cientos de miles de trabajadores, no solo los que estaban empleados en establecimientos urbanos, sino también los trabajadores rurales, muchos de los cuales emigraron a las ciudades. A estos se sumaron los nacionales que se encontraban en Estados Unidos y que en medio de la crisis tuvieron que regresar a México. Los que no perdieron sus empleos vieron alteradas sus condiciones de trabajo y reducidos sus ingresos (2010: ap. “La oleada radical”).

agrupaban en colonias sin orden ni servicios (como la Bolsa), vecindades en las que tanto el espacio como los servicios era compartidos por cientos de vecinos, y alojamientos temporales: casas de huéspedes, posadas y dormitorios públicos (Loyo, 2010b: “La reedificación”: 4-6). En el caso de Veracruz este problema desembocó en el aumento de enfermedades como la fiebre amarilla y la viruela, debido al hacinamiento de sus habitantes (Loyo, 2010b: “La reedificación” párr. 7).

Las condiciones de vida de los trabajadores empeoraban según el sector en el que estuvieran empleados. Los trabajadores sindicalizados por ejemplo, solían tener mejores condiciones que los que no pertenecían a alguna organización; incluso dentro de este grupo la pertenencia a una organización favorecida por el Estado marcaba diferencias. Además, la vida de los artesanos o de sus familiares que también participaban en el proceso de producción sin recibir un salario, no era la misma que la que tenían profesionistas o servidores públicos, los aprendices o trabajadores domésticos. Loyo señala el caso de los trabajadores petroleros de El Águila y la Huasteca Petroleum Company, que debido a las malas condiciones laborales y los bajos salarios iniciaron una huelga general en 1937. Ambas empresas estuvieron en el centro del conflicto entre el gobierno cardenista y las compañías extranjeras que derivó en la expropiación petrolera. Los trabajadores mexicanos, describe la autora:

Habitaban en campamentos insalubres, como El Ébano, en Poza Rica, en jacales de lámina, en los que se apilaban entre 10 y 12 trabajadores en un solo e inmundos cuarto. En estas aglomeraciones no había servicios de agua potable o luz eléctrica y apenas se contaba con un médico para 12 000 personas, a pesar de que proliferaban la malaria y tifoidea (Loyo 2010b: “La lucha por el trabajo” párr. 4).

A estas problemáticas se sumaba que la mayoría de los trabajadores se desenvolvía en condiciones laborales que distaban mucho de lo estipulado por las leyes laborales. Loyo muestra que en la práctica todavía a fines de la década de 1920 los patrones se negaban a respetar las jornadas de trabajo de ocho horas máximo, el pago del trabajo extra o vacaciones y era común el trabajo de menores de edad a los que se les daba un pago mínimo por jornadas de 10 o 12 horas. Además, la mayoría de los centros laborales seguían siendo espacios inseguros e insalubres, como las minas, en las que las enfermedades, accidentes y muertes eran frecuentes. La respuesta usual de los patrones a las demandas de los trabajadores por el respeto de sus derechos laborales era el despido (Loyo, 2010b: “En la calle” párr. 6-7).

Si bien tanto los trabajadores rurales como los urbanos enfrentaban por igual situaciones que distaban mucho de lo que la Revolución les había prometido, existía diferencias

considerables entre ambos grupos. Una de ellas era el salario. Como se observa en la Tabla 10, aunque los salarios de los trabajadores del campo crecieron de forma significativa entre los últimos años del Porfiriato y los primeros del periodo posrevolucionario, estos se mantuvieron por debajo del peso diario.

Tabla 10

Salarios medios diarios de trabajadores del campo

Año	Salario (pesos corrientes)
1905	0.34
1906	0.34
1907	0.40
1923	0.94
1924	0.87
1925	0.90
1929	0.93
1930	0.84
1931	0.81
1935	0.94
1936	0.95
1937	0.95

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Secretaría de la Economía Nacional, 1938: s/n.

Otros datos de la época permiten ahondar en las diferencias entre tipos de trabajadores. Mientras que el salario de los trabajadores del campo entre 1925 y 1929 aumentó de 0.90 a 0.93, en 1927 el salario promedio mínimo de trabajadores manuales rurales y urbanos fue de 1.29 y el máximo fue de 1.76. En 1929 los salarios medio diarios aumentaron a 1.43 el mínimo y 1.90 el máximo; aun así permanecieron por debajo de los salarios que recibían los trabajadores catalogados como semiexpertos: en 1929 el salario medio diario era de 2.01 el mínimo y 2.61 el máximo (Beteta, 1930: 23-25). Si bien no es posible establecer comparaciones entre estos datos y los anteriores, ayudan a observar que cuando se toman en cuenta tanto a los trabajadores urbanos como rurales el salario medio diario aumenta.

Pero incluso los salarios máximos, los de los trabajadores semiexpertos, eran insuficientes para hacer frente a los costos de vida de la época. En el cálculo que recupera Beteta sobre los gastos diarios de una familia de cinco miembros, suficiente para tener en 1928 “un 'standard' mínimo de confort”, se evidencia que los salarios medios diarios de los trabajadores eran menores que el costo total de los bienes que se requerían para una vida decorosa, que era

de 3.36 pesos (Beteta, 1930: 27). Si bien la lista incluye artículos que no se necesitaba comprar a diario como zapatos, sombrero o ropa, salta a la vista que los trabajadores y sus familias tenían que priorizar y elegir algunos productos sobre otros: con el salario medio de un trabajador de campo en 1929 (0.93) era imposible comer carne o beber leche a diario, por ejemplo. Cabe señalar que la situación no cambió mucho en la siguiente década: de acuerdo con Wilkie en 1940 “más de la cuarta parte de la población de México andaba descalza” (1978: 256), mientras que alrededor de 4 millones y medio usaba huaraches de forma regular, es decir, el 23.6% de la población (Wilkie, 1978: 257).

4.1.4 Diferencias en el Estado social III: Población Productiva Y No Productiva

La centralidad del trabajo en este periodo no solo influyó en las características del sistema de bienestar sino que creó divisiones sociales, tanto en el ámbito de las representaciones como en el de las acciones gubernamentales, en función de lo que cada grupo aportaba a la sociedad. A pesar de la postura oficial que resaltaba los esfuerzos del Estado por incorporar a los desprotegidos al sector laboral formal, puerta de acceso a la seguridad social, una parte importante de la población quedó excluida de los beneficios de la Revolución.

Este grupo no era reducido. El Censo de 1930 mostró que el 68.79% de la población se encontraba inactiva o se dedicaba a actividades improductivas (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: Comentario 2). Esas cifras se explican en gran medida por la composición de la población de la época. Los niños, que también se consideraban dentro de este grupo, eran un sector numeroso: en 1930 existían 6 millones 489 mil 850 habitantes de entre 0 y 14 años; para 1940 ya eran poco más de 8 millones (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2001: 3).

Una revisión detallada permite ver que esta categoría era problemática. El apartado destinado a las ocupaciones, oficios y profesiones tanto del Censo de 1930 como del de 1940 se apoyaba en la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones, basada a su vez en el sistema Internacional aprobado en 1893 durante el Congreso Internacional de Chicago (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: 5). Esta clasificaba las ocupaciones reconocidas en el país en diez divisiones, destinando la décima a una parte de la población económicamente inactiva⁵⁴: “personas con ocupaciones improductivas, sin ocupación y cuya ocupación se ignora”. Dicha división estaba integrada a su vez por tres capítulos: el 96 (“personas con ocupaciones

⁵⁴ El otro grupo que conforma la población económicamente inactiva, dedicado a las labores domésticas, se clasificó en la octava división “Trabajos domésticos” (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: 64).

improductivas), integrado por niños menores de seis años, niños de 6 a 10 años, escolares de 11 años o más y estudiantes, así como limosneros, personas que se dedicaban a la prostitución y “sus empresarios” y otras actividades no especificadas; el 97 (“personas sin ocupación”), que consideraba a las personas con discapacidad física o mental que les imposibilitaba trabajar, pensionistas, personas sin ocupación (accionistas, que se encontraban temporalmente sin ocupación, propietarios y los que vivían de sus rentas) y los que se dedicaban a otras actividades; y el 98, para “personas cuya ocupación se ignora” (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: 65-66).

En lo que respecta a los grupos que integraban la categoría de población económicamente inactiva la estrategia del Estado no era tan clara como la centrada en los trabajadores formales. La representación de la infancia es un ejemplo de los problemas de la categoría para dar cuenta de la situación real de este sector. Si bien se le consideraba como improductivo por dedicarse a actividades sin ninguna remuneración como la educación o el apoyo sin pago en las actividades familiares, además de ser dependiente económicamente de otros familiares, en la práctica una gran cantidad de niños desempeñaron diversos roles durante la Revolución y la Posrevolución que escapan de esta representación de la infancia. Loyo describe la situación de los niños que trabajaban como mandaderos, cargadores o boleros para el sostenimiento de sus familias, aun cuando muchos no vivían con ellas:

Eran independientes desde muy pequeños y generalmente vivían lejos de su familia. Gastaban buena parte de su dinero y tiempo libre en carpas, teatros de barriada y cines, y si no hacían 'un guardadito' para el mesón, se veían obligados a pasar la noche, cubiertos con periódicos, en atrios de iglesias, quicios de las puertas o puestos del mercado (2010b: “En la calle” párr. 2).

La participación de la infancia en el ámbito laboral no era marginal ni se limitaba al ámbito del trabajo informal: como describe Del Castillo, desde antes de 1910 ya era común ver a los niños participando en las huelgas junto a los demás obreros; describe el caso las huelgas de los panaderos y las costureras en la capital en 1912 (Del Castillo Troncoso, 2006: 109-110). El trabajo infantil se había normalizado tanto que incluso en la cobertura que hizo el periódico *La Semana Ilustrada* de dichas huelgas, en las imágenes en donde aparecen los niños trabajadores junto a sus homólogos adultos no se hace alusión a la participación de este grupo. Eran considerados “unos más”. A pesar de que con la reforma de 1937 la infancia en general se convirtió en beneficiaria principal de la asistencia pública, la mayoría de estos niños se mantuvieron alejados del brazo estatal asistencial.

El grupo conformado por las personas dedicadas a las labores domésticas sin recibir ninguna retribución muestra los pocos cambios en cuestión de género que realizaron los gobiernos de la época, a pesar de la relevancia de las mujeres durante la Revolución. Esta población, clasificada en la octava división de la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones, titulada “Trabajos domésticos”, se agrupaba a su vez en el capítulo 92, distinto del capítulo destinado a la “servidumbre”. Desde su título, el capítulo 92 muestra la concepción imperante en la época de las labores domésticas como actividades exclusivamente femeninas: “mujeres ocupadas en los quehaceres de sus casas” (Secretaría de la Economía Nacional, 1933: 64). Las cifras del sexto censo sin embargo muestran que, contrario a lo establecido en el sistema, una fracción de la población masculina se dedicaba a actividades domésticas sin retribución, aunque este número era mínimo en comparación con las cifras de mujeres en este rubro —35 mil 6 hombres frente a 6 millones 268 mil 22 mujeres— (Secretaría de la Economía Nacional, 1943: 29).

Las disposiciones concernientes a los roles de género en las políticas estatales se mantuvieron sin mayor transformación a pesar de que el conflicto armado vino a alterar de facto las relaciones entre hombres y mujeres debido a la mayor presencia de este grupo en la escena pública. El mantenimiento de roles de género se observa en las discusiones del Congreso constituyente que, no solo rechazó incorporar la demanda central de las feministas de la época —el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres— sino que reprodujo estereotipos de género que limitaban el ejercicio de los derechos sociales de las mujeres. Por ejemplo, en la discusión del artículo tercero sobre la educación, los diputados sostenían que las niñas no solo eran sujetas de derecho sino futuras madres y esposas, como afirmó el diputado Celestino Pérez, citando a su colega Félix Palavicini: “las niñas de hoy son las madres de los ciudadanos de mañana” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 695).

La faceta de la mujer como trabajadora fue la más visibilizada y beneficiada por las instituciones gubernamentales posrevolucionarias tanto que la única mención que hizo la nueva Constitución de las mujeres fue en el artículo 123, en materia de protección para las trabajadoras. Las razones expuestas por los diputados para incluir en la carta magna dichas medidas se centraron en la naturaleza fisiológica de las mujeres y su rol de madres. El diputado Cayetano Andrade en lo que respecta a la prohibición del trabajo nocturno afirmó que “la mujer, por su naturaleza débil, en un trabajo excesivo, resulta perjudicada en demasía y a la larga esto influye para la degeneración de la raza” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b, 204). En la dimensión

privada, la aprobación del divorcio y de la pensión alimenticia⁵⁵ trajeron algunos cambios sustanciales, sin embargo la cuestión de la división del trabajo al interior de la familia no se tocó; por el contrario, las mujeres que se incorporaban al mercado laboral formal debían combinar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico, de ahí que para muchas feministas⁵⁶ la participación de las mujeres en el espacio público requería una transformación de su rol al interior de la familia.

Por último cabe señalar que la clasificación de las mujeres durante la Posrevolución en dos únicos grupos según sus actividades, el trabajo formal y el trabajo doméstico, sin contar claro está el numeroso grupo que se dedicaba a estudiar, representó un recorte artificial muy alejado de la realidad: entre estos roles aceptados por la sociedad (madre y esposa, trabajadora, estudiante) había otras actividades con las que las mujeres se ganaban la vida y hacia las que el Estado tuvo posiciones ambiguas. Tal fue el caso de la prostitución, que fue objeto de control por las diferentes administraciones de las décadas de 1920 y 1930 que, además, realizaron acciones con la finalidad de alejar a las mujeres de esta actividad, como la creación del Ejército de Defensa de la Mujer el 26 de marzo de 1923 (González Navarro, 1985: 208); otras actividades consideradas “antisociales” de carácter informal, como las que realizaba Carmen Mejía, joven habitante de la Ciudad de México en la década de 1940 que antes de ser condenada a 20 años de prisión por robo y homicidio, “hacía trabajos pasajeros que la mantenían lejos de la casa por temporadas, como ser asistente de un mago ilusionista” (Santillán Esqueda, 2019: “Modernización y temores sociales” párr. 1); y las actividades remuneradas con las que las

⁵⁵ En la aprobación tanto de la pensión alimenticia como del divorcio influyó de manera importante Hermila Galindo, feminista que en ese momento se desempeñaba como secretaria particular de Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe (Valles Ruiz, 2017: 35). Posteriormente Galindo presentó una iniciativa ante el Constituyente sobre el reconocimiento del voto de las mujeres, la cual fue desechada por los diputados. Entre los motivos para la negativa se encontraba, afirmaban, el poco interés de las mujeres en los asuntos públicos: “la diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses se han desvinculado de los miembros masculinos de la familia” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 317). La lucha de Hermila Galindo por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres la llevó a postularse en las primeras elecciones después de la promulgación de la Constitución de 1917 como candidata a diputada por el distrito 5° del Distrito Federal a pesar de que el marco jurídico no reconocía la participación de las mujeres en los procesos electorales (Valles Ruiz, 2017: 44-45).

⁵⁶ Entre las feministas de este periodo había diferencias sustanciales respecto de algunas demandas; una de ellas giraba en torno a las consecuencias que traería para los roles tradicionales de género la aprobación de la ciudadanía política de las mujeres. En el Primer Congreso Feminista de Yucatán por ejemplo, realizado en 1916, mientras que algunas asistentes defendieron la necesidad de que se reconociera el derecho de las mujeres de votar y ser votadas, otras mostraban preocupación por cómo estas actividades afectarían a la dinámica familiar: “Amparo Machín, por ejemplo, argumentaba que las mujeres casadas no podían desviar su atención a otras actividades que no fueran las de educar a los hijos, porque entonces ya no tendrían tiempo: ‘las madres eran madres y no pertenecían más que a sus niños, y que si querían hacer de ellos hombres y mujeres fuertes, debían dedicarse exclusivamente a su educación’” (Alejandre Ramírez & Torres Alonso, 2016: 76-77).

mujeres dedicadas a las tareas del hogar complementaban un ingreso familiar insuficiente. Para estas mujeres, las acciones estatales se encontraban entre la asistencia y el castigo, separadas por una línea tenue que se movía a veces de forma inconsistente.

En cuanto al último grupo de esta categoría, los limosneros, mendigos o pordioseros, las continuidades entre el régimen posrevolucionario y el porfirista son evidentes. En un momento histórico en el que la reconstrucción nacional dependía de la productividad de su población, no tener actividad económica alguna era intolerable. Sin embargo, esta reprobación no había surgido con el imaginario revolucionario: de acuerdo con Silvia Arrom la mendicidad comenzó a perseguirse en el país a mediados del siglo XVIII, cuando el bando de 1845 consideró la mendicidad, junto con otros veintidós tipos de comportamientos, como parte de la vagancia, delito perseguido desde la Colonia (1989: 220).

Aunque la criminalización de la vagancia tenía como finalidad, de acuerdo con las múltiples justificaciones vertidas a lo largo de los siglos, eliminar males sociales como la ociosidad, la improductividad voluntaria y la mala vida, la descripción de los comportamientos prohibidos muestra que lo que se perseguía era, en palabras de Romina Falcón, la cultura de la pobreza (2002: 124). Fuera de acciones que pueden asociarse a las clases altas como el “hijo de familia” que teniendo patrimonio se dedica a actividades entre ellas la visita a las casas de juego o de prostitución, la mayoría de las actividades asociadas a la vagancia según la definición de 1845 eran asociadas a las clases bajas: los que piden limosna, los que viven sin una profesión que les permita subsistir, los vendedores ambulantes cuya venta no “les produce lo suficiente para vivir”, los que, sin tener una discapacidad se dedican a vender billetes de lotería, los músicos empleados en espacios asociados al vicio como las pulquerías, entre otras (Arrom, 1989: 231-232).

La Revolución mexicana sin embargo, trajo consigo un cambio sustancial en la forma en que se percibía y atendía la vagancia: el rechazo al desempleo fue suavizado al considerar entre las causas que lo provocan no solo condiciones individuales sino estructurales que al Estado, en su nuevo rol de árbitro de las relaciones de producción, le tocaba atender. Aunque durante el Porfiriato ya se realizaban acciones para eliminar el desempleo, estas estaban enfocadas en la educación como vía para acceder a un empleo remunerado; no fue sino hasta después de la Revolución que el Estado desarrolló una estrategia (en coordinación con los gobiernos locales) para registrar a la población sin ocupación y combatir este problema.

El subempleo y el empleo informal, en cambio, tuvieron un abordaje más complicado. Mientras que la persecución de los trabajadores agrícolas temporales y los artesanos, labores que eran consideradas como subempleo por no garantizar un ingreso permanente, se moderó desde finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX (Arrom, 1988: 74), el rechazo de otras formas de subempleo se mantuvo incluso hasta la Posrevolución. La postura del Estado frente a las diversas formas de subempleo, clasificadas dentro de la novena división de la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones (Tabla 11), no era equiparable a la que tuvo ante los empleos formales, sino que muchas de estas ocupaciones fueron perseguidas por las autoridades, principalmente municipales. La justificación que hacían en los siglos XVIII y XIX del rechazo hacia ciertas actividades, como el comercio ambulante o las realizadas en espacios considerados de vicio, era su asociación al crimen y la mala moral. Los ambulantes, por ejemplo:

Eran sospechosos por no tener asiento fijo y por pensarse que vivían del crimen, puesto que su trabajo no parecía que les proporcionara bastante para vivir. Esta vieja asociación entre el ambulante y el criminal se refleja en los dobles sentidos de la palabra vago, que no sólo quiere decir desocupado sino también errante y vicioso (Arrom, 1988: 78).

Se trataba de una parte importante de la población que se alejó del ideal revolucionario en torno al trabajo y se ganaba la vida de la forma que podía, a veces en actividades que, como señala Loyo, eran toleradas “para no dejar sin trabajo a miles y porque representaba un ingreso importante para los municipios, tanto por los impuestos como por las multas” (2010b: “En la calle” párr. 1). Estas ocupaciones eran numerosas y las calles de las ciudades de la época dan muestra de ello: vendedores de periódicos, voceadores, malabaristas, payasos, comerciantes informales, mandaderos, cargadores, lustradores de zapatos, ocupaciones que en muchas ocasiones eran realizadas no por voluntad propia sino porque el mercado laboral formal no tenía cabida para todos.

Tabla 11

Actividades consideradas dentro de la Novena División de la Nomenclatura Nacional de Ocupaciones

Novena División
Ocupaciones no especificadas en las demás divisiones e insuficientemente determinadas
Capítulo 94. Ocupaciones no especificadas
Adivinadores
Anticuarios
Jugadores
Limpiabotas
Limpiadores de atarjeas y excusados

Organilleros

Peritos mercantiles y comerciales

Otras ocupaciones no especificadas

Capítulo 95. Ocupaciones insuficientemente determinadas⁵⁷

Administradores (Agentes, aprendices, artesanos, artistas, ayudantes, bomberos, bordadores, capataces, coleccionistas, contra maestres, copistas, destructores de animales dañinos, doradores, empacadores, empleados, encargados, envasadores, envolvedores, etiquetadores, fabricantes, fileteadores, industriales, instructores, mecánicos, obreros, operarios, peones y jornaleros, profesores, productores, pulidores, repartidores, taladradores, talladores, vaciadores.

Otras ocupaciones no especificadas

Fuente: Elaboración propia con información extraída de Secretaría de la Economía Nacional, 1933: 64-65.

Se observa entonces que la relación compleja que el Estado posrevolucionario tejió con los diferentes sectores de la población dio lugar a un sistema de bienestar que por carencias o por decisión, brindó servicios diferenciados a la sociedad, en función de sus características y pertenencia a grupos determinados. En lo que respecta al pobre, que en el discurso de los presidentes de la época ocupaba un lugar preponderante en el proyecto de nación que estaban desarrollando, se observa que el Estado desarrolló una estrategia dual: una dirigida a la pobreza estructural, dirigida a atender al pobre obrero y campesino (y dentro de este grupo a los indígenas), con acciones en materia laboral y de servicios sociales, y otra asistencial y/o criminalizadora dirigida al otro pobre, por debilidades sociales o individuales (González Navarro, 1985: 194). A este grupo se le dedica el siguiente apartado.

4.2 Los Pobres Y El Estado Social Posrevolucionario

Durante la Posrevolución México atravesó una transformación similar a la que se vivía en otros países de occidente en lo que respecta a las representaciones sobre la pobreza y las acciones enfocadas en su atención. De acuerdo con Kalifa a finales del siglo XIX comenzó en Europa una renovación de “las representaciones sociales, científicas, políticas de la pobreza” que tenía tres causas: 1) el surgimiento de nuevas “taxonomías de la pobreza” que pretendían separarse de

⁵⁷ Algunas de estas actividades pertenecen a otras divisiones, como los profesores, los obreros o los peones; en la novena división aparecen las ocupaciones cuyas tareas a realizar no se especifican.

las narraciones sensacionalistas en torno a los pobres para desarrollar en su lugar generalizaciones; 2) la centralidad que adoptó el trabajo en la escena internacional, lo que contribuyó a extender la idea de la pobreza no solo como resultado de defectos personales, sino también de las anomalías en el sistema económico que generaba desempleados y obreros mal remunerados; 3) la renovación de las ciudades que alteró los mapas de la pobreza que habían relegado a las clases bajas a espacios claramente diferenciados (2018: 216-225). Estas renovaciones estuvieron acompañadas de la cada vez mayor intervención del Estado en la sociedad, en la antesala del auge de los regímenes de bienestar, lo que desarrolló “estructuras de ayuda menos personales, racionalizadas y administradas por los poderes públicos” (Kalifa, 2018: 224).

Como se ha venido diciendo, en México la transformación del abordaje de la pobreza desde el Estado se dio en el marco de la centralización de las funciones sociales que antes correspondían a los gobiernos locales y organizaciones privadas. Aunque más tarde que la educación y la salud, finalmente en la década de 1930 el Estado mexicano centralizó la asistencia pública con la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública, responsable de organizar y supervisar las acciones en la materia implementadas por los gobiernos de los estados. De acuerdo con Lorenzo Río (2018: 1682-1683), este proceso se conjugó con otros dos que llevaron a la transformación de los servicios estatales destinados a los pobres: en primer lugar las continuas crisis económicas a las que se enfrentó el país, que aumentaron el interés de la administración pública por buscar medidas para paliar sus efectos en la vida de los sujetos que de pronto se veían sin empleo y con la necesidad de pedir limosna o acudir a las instituciones de beneficencia. En segundo lugar, continúa la autora, la estrecha relación que se dio entre los gobiernos posrevolucionarios y académicos de disciplinas como la antropología o la sociología, que desembocó en el desarrollo de políticas sociales que se beneficiaron de la renovación de los métodos de análisis.

Sin embargo, tanto en México como en Europa el surgimiento de nuevas categorías y explicaciones sobre la pobreza no eliminó los estigmas ya existentes. Las formulaciones en torno a la mendicidad son prueba de ello: si bien los estudios sobre este problema presumían de “mantener una actitud científica, alejada hasta donde fué (sic) posible, de sentimentalismo y de prejuicio” (Beteta, 1930: s/n), la mirada científica se combinaba con frecuencia con valores morales y subjetivos que influían en la calificación de los sujetos analizados. Por otra parte las acciones en la materia realizadas por el Estado no tuvieron mayor cambio en la década de 1920

respecto de las implementadas en el porfiriato: la atención a las clases marginadas continuó con presupuestos limitados, centrándose en mujeres y niños y operando bajo una lógica de verdadera y falsa pobreza.

En los siguientes apartados se analizarán los cambios y las continuidades en torno a las representaciones sobre los pobres durante la Posrevolución. Se observará que el valor del trabajo delineó tres tipos de pobres en función de su capacidad (y su interés) para realizar actividades productivas acordes con el proyecto de nación emanado de la Revolución. A su vez, dichas representaciones impactaron en el desarrollo de acciones estatales distintas para cada grupo, aunque en no pocas ocasiones los límites entre los tipos de pobres se tornaron borrosos.

4.2.1 Los Pobres En La Constitución De 1917

Los debates del Congreso Constituyente dan cuenta de que uno de los cambios fundamentales que trajo la Revolución en lo que respecta a las representaciones sobre la pobreza fue que esta se convirtió en una virtud digna de ser enaltecida, al menos en los discursos públicos de los diputados, quienes se jactaban de su cercanía con los más necesitados y cuando era posible hacían alusión a la modestia de su modo de vida. El legislador Román Rosas y Reyes se definía a sí mismo, en su defensa del dictamen del artículo tercero, como “pobre y humilde, pequeño e insignificante, nada parlamentario y nada político” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015a: 686). El diputado Porfirio del Castillo, en la discusión del quinto sobre el trabajo, afirmaba: “los que venimos de la gleba... podemos hablar con justicia y con más razón que los que opinan encerrados en las cuatro paredes de un gabinete, en donde con fantasmagorías pueden apenas bosquejar la positiva situación del pobre” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 236). Para estos constituyentes la solución a los problemas de los pobres no provendría de aquellos que se habían quedado en sus escritorios, sino de los que venían de abajo y habían combatido a lado de los marginados, por lo que conocían su condición.

Entre los revolucionarios comenzó a ganar terreno la idea de la pobreza como un problema provocado por causas estructurales, a diferencia de lo que consideraba la élite porfirista al respecto, para la que los sujetos que eran pobres lo eran por causas individuales, físicas, morales y culturales. Los pobres en el imaginario del Constituyente debían su condición a la ambición del rico y del capitalista y a la indiferencia de la sociedad. Al respecto Porfirio del Castillo hacía la siguiente denuncia: “¡tiene un hasta aquí la explotación que haces del pobre ¡Tiene un límite el robo de trabajo! ¡Tienen [sic] un máximo tu utilidad! ¡Basta ya de tus

utilidades fabulosas, es necesario que comprendas y que respetes la miseria de los demás!” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 237). En cuanto a la responsabilidad de la sociedad en el mantenimiento de este problema, afirmaba el mismo diputado:

Así cumple sus deberes la sociedad: Egoísta y despiadada, no quiere que se turbe su tranquilidad y su paz; no quiere que se cometa una falta que la conmueva, se horroriza de los espectáculos inmorales, y en cambio, señores, no se horroriza de su indiferencia cruel, de su criminal indiferencia hacia la miseria y hacia el pobre. (Aplausos.) (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 645).

Los legisladores, además, reconocieron la manera en que las políticas estatales y la impartición de justicia afectaban de forma diferenciada a las clases sociales. En general, se observa una preocupación porque las medidas establecidas en la Constitución no dañaran más a los pobres. Esto queda visible en la discusión del artículo veintiuno sobre el Ministerio público y la Policía judicial, en la que los diputados que subieron a la tribuna denunciaron que la justicia en el país favorecía a los poderosos. Múgica, miembro de la Comisión, defendía los límites a las penas pecuniarias y corporales ya que consideraba que así se beneficiaba a “la gente menesterosa”:

Para un individuo pobre que infringe un bando de policía en la misma forma que infringe un adinerado, una multa de cincuenta pesos es excesiva, y para un rico no lo es, y se dará el gusto de seguir infringiéndolo, porque no se sentirá castigado con una pena mínima, que para un individuo de la categoría social de nosotros, para un pobre, sí sería pena. . . . La pena corporal nunca se impone a un rico, porque será capaz de dar todos sus tesoros para no pisar la cárcel, y sí la sufrirá el pobre, aunque también el pobre ame la libertad, porque estará en el caso de insolvencia y no podrá pagar la multa (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 459).

Sin embargo el reconocimiento de las causas estructurales de la pobreza no desplazaba en el imaginario revolucionario las causas individuales: por ejemplo los diputados constituyentes asociaban la pobreza con el vicio y el crimen, una idea sumamente extendida entre la sociedad porfirista y que se mantuvo en esta época, como se verá más adelante. Por ello para la Asamblea de Querétaro la responsabilidad de la sociedad y el Estado de mejorar la condición de los pobres incluía eliminar cualquier obstáculo para el fortalecimiento de su carácter. En ese sentido los diputados pusieron particular atención en la regulación del juego y el combate al alcoholismo por considerarlos motivos de la degeneración de la raza y de la ruina de los pobres. Algunas de las propuestas hechas en Querétaro contemplaban la educación de las clases bajas, la prohibición del alcoholismo y eliminación de los centros de vicio como pulquerías, garitos y casinos. Así, el Estado absorbía también la responsabilidad de moralizar a la población, atribución

tradicionalmente atribuida a la Iglesia. Sobre la vinculación de estos problemas, sostuvo Porfirio del Castillo:

Los delincuentes, a mi modo de ver, a mi modo de entender, tienen tres orígenes funestos: La miseria, el vicio y la ignorancia... Ese pueblo miserable, que vive siempre en la indigencia, siempre olvidado y siempre débil, cuando necesita educación para regenerar sus actos, cuando necesita que le impartamos una educación que le dé armas eficaces para luchar con las vicisitudes de la vida, cuando vuelve los ojos a la sociedad para pedirle esas armas, no encuentra más que este criminal resultado; que la sociedad, en su afán de lucro, en su afán de robo, le ha multiplicado las tabernas, le ha puesto un garito junto a cada taberna, junto a cada taberna una casa de juego, junto a cada casa de juego una casa de prostitución, y si hiciéramos una estadística de todos esos comercios, encontraríamos, por cada cien casas de explotación y vicio apenas una escuela. (Aplausos). (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 643, 644).

Por el contrario, los pobres improductivos, los vagos y mendigos, no solo fueron excluidos de las instituciones sociales del Estado, sino que fueron considerados criminales. No los criminales que merecían la benevolencia del Estado y la sociedad, a los que hacía alusión Porfirio del Castillo, que por ser ignorantes faltaban a la ley. Los vagos y mendigos eran conscientes de los males que cometían y por tanto debían ser castigados. En la discusión del artículo quinto el diputado Josafat Márquez propuso que se estableciera en la Constitución la persecución de la vagancia:

Las clases trabajadoras han tenido siempre que doblegarse al poder del capital, agotando sus fuerzas desde que se anuncia la aurora hasta que se pone el sol en los campos, y desde que aparece el sol hasta que parpadean las estrellas, en los talleres; mientras que los grupos de vagos, esas hordas de holgazanes ¿Qué cosa es lo que han hecho? ¿Qué es lo que hacen? Sencillamente se pasean al sol por las mañanas, se sientan a la sombra de las tabernas al medio día, preparan sus complots por las tardes y efectúan sus robos por las noches, sin que haya una ley que le diga a un holgazán: ¡Trabaja! Y ¿Cómo puede ser justo... que no hagan un esfuerzo, si no es encaminado a destruir rápidamente lo que otros con grandísimos esfuerzos y con lentitud cansadora han ido produciendo a costa de muchos sudores, a costa de muchas fatigas y quién sabe también si a costa de muchas lágrimas? (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 232).

Al final fue el artículo 38 y no los artículos 5° y 123 dedicados al trabajo el que plasmó la preocupación de los diputados por la vagancia. Dicho artículo estableció en la fracción IV como causa de pérdida de la ciudadanía la “vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes” (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015c: 678).

4.2.2 Pobreza Legítima: Los Pobres Trabajadores Y Los Nuevos Menesterosos

Como ya se ha dicho en este trabajo, uno de los logros de la Revolución fue la exposición de las lamentables condiciones de vida de los trabajadores, tanto urbanos como rurales, y el reconocimiento del Estado de la responsabilidad que tenía con estos grupos de mejorar su

situación. A esta transformación contribuyó en gran medida el papel que desempeñaron los trabajadores y campesinos en el conflicto armado, como sostuvieron con frecuencia los diputados constituyentes, entre ellos Zavala:

Los obreros, señores, son los que han hecho la revolución y de eso tengo la plena seguridad y a quienes piensen lo contrario se los voy a probar con hechos: Los señores generales, ¿Qué harían frente al enemigo con todo y esas águilas que ostentan, si no tenían soldados? ¿Acaso, señores, todos esos hombres, todas esas legiones que ayer fueron a combatir contra los reaccionarios, no eran obreros? ¿Acaso, señores, cuando de [sic] inició la revolución de 1910, los primeros que se levantaron por allá en el norte no fueron los campesinos?

...

¿De qué sirve que uno diga que es patriota y tenga algo bueno, cuando no tiene nada absolutamente, si no es el pedazo de tierra donde lo sepulten cuando se muera? No señores, es momento oportuno de que se haga justicia a la clase trabajadora, de que se le dé lo que le corresponde, porque ha sido el principal elemento para el triunfo de esta revolución; es necesario que le impartamos justicia a esa pobre gleba, a esa pobre clase desheredada que también ha sabido sostener el crédito nacional (Secretaría de Cultura; INEHRM, 2015b: 212).

A partir de la deuda que el Estado posrevolucionario contrajo con los trabajadores, se construyó, tal como se discutió en el capítulo anterior, un sistema de bienestar que procuró mejorar sus condiciones de vida a partir de las diversas funciones sociales y particularmente la seguridad social, que funcionaría como complemento de su salario y recurso para hacer frente a contingencias como enfermedades, accidentes y fallecimientos que aumentaban su vulnerabilidad. Pero estos esfuerzos no tenían como destino el grueso de la población. Para las diferentes administraciones estatales de la época el receptor de estas medidas tenía un perfil muy específico: el hombre urbano principalmente, jefe de familia, con un empleo formal remunerado.

Para este sector de la población la medida de superación de pobreza por excelencia fue el trabajo: mientras que en el caso de los hombres que ya estaban empleados se buscó el aumento de sus beneficios —salario, prestaciones, protección ante contingencias—, para los que estaban desempleados se llevaron a cabo acciones dirigidas a integrarlos al mercado laboral formal, y de esta manera por sí mismos lograrían mejorar su situación. Concretamente, estas medidas se centraron en las personas que se encontraban sin empleo de forma involuntaria. Todos los que, según las representaciones de la época tenían las condiciones físicas, intelectuales y sociales para trabajar y no lo hacían, eran acreedores a una atención completamente distinta.

La creación y reglamentación de agencias de colocaciones, aunado a la generación de estadísticas sobre la población que se encontraba sin trabajo, fue la actividad central de los gobiernos federales posrevolucionarios en su combate al desempleo. Pero a pesar del esfuerzo

realizado, las personas que obtenían un empleo mediante la intervención de las agencias eran mínimas en comparación con la población desempleada: en su segundo informe de gobierno el presidente Lázaro Cárdenas declaró haber creado 30 agencias de colocaciones en 1935, gracias a las cuales se ocupó a mil 792 trabajadores desempleados (Cárdenas del Río, 2006: 92). Aunque puede decirse que las agencias abiertas tuvieron éxito, al colocar al 96.4% de los inscritos (mil 850), el número de beneficiarios representaba una mínima fracción del total de la población desocupada; en 1935 poco menos de 200 mil trabajadores se encontraban sin trabajo (Secretaría de la Economía Nacional, 1938: lámina 18). Por otra parte, cabe recordar que en las diversas crisis que azotaron a México durante estas décadas, las tasas de desempleo aumentaban de forma alarmante.

En lo que respecta a los otros pobres legítimos, los menesterosos, la transformación que la Revolución mexicana trajo en el plano de las representaciones sobre la pobreza al reconocerse sus causas estructurales y celebrarse el papel desempeñado por los pobres en el conflicto armado, no modificó la idea predominante sobre quiénes debían ser los receptores de los servicios de beneficencia, sino que ambas representaciones coexistieron sin mayor problema. Hasta la reforma de 1937 los servicios se destinaron en su mayoría a personas que, por sus características individuales, era evidente que necesitaban apoyo público: viudas, ancianos, discapacitados y principalmente, niños con ceguera o con dificultades para escuchar y hablar, huérfanos o provenientes de familias que por su pobreza y/o por las características de sus empleos⁵⁸ no los podían mantener de forma continua.

La permanencia de dichas representaciones fue determinante para que las políticas de beneficencia tampoco cambiaran significativamente en la década de 1920 y en casi toda la década de 1930, como se discutió en el capítulo anterior. En el caso de la población infantil, las instituciones de beneficencia siguieron operando bajo una lógica asilar. Tal fue el caso de la Casa de Niños Expósitos, que clasificaba a su población en tres grupos, 1) los expósitos, es decir los niños abandonados o huérfanos, de los cuales el Director de la Institución fungía como tutor; 2) los amparados, hijos de padres con “falta absoluta de recursos pecuniarios e imposibilidad comprobada para el trabajo” y 3) pensionistas, provenientes de familias con los recursos suficientes pero que por muerte de la madre o su imposibilidad de alimentarlo personalmente no pueden tener a sus hijos en el hogar familiar (DOF, 26 de agosto de 1921: 1545). Mientras

⁵⁸ La Secretaría de Asistencia Pública consideraba como motivo para aceptar a un niño en sus instituciones asilares en calidad de interno además de la pobreza de sus padres, “la índole del trabajo de los padres, porque éstos padecieran alguna enfermedad contagiosa o porque vivieran en un medio inmoral” (Baz, 1942: 219).

que los primeros recibían los servicios de forma gratuita hasta que fueran adoptados o hasta superar los siete años de edad, cuando entonces pasaban al Hospicio de Niños, los segundos permanecían en el asilo hasta que sus padres recuperaban la solvencia; los terceros se mantenían ahí mientras sus padres resolvieran su situación y no dejaban de pagar la cuota mensual que en 1921 podía ser de 25, 20 o 15 pesos, según las particularidades de los casos (DOF, 26 de agosto de 1921: 1546).

Para 1942 la política asistencial dirigida a los niños que privilegiaba el mantenimiento de asilos cambió impulsando en cambio la creación de Hogares colectivos y Hogares sustitutos con la finalidad de brindar a los receptores una atención lo más parecida posible a la que se daba en un ambiente familiar (Baz, 1942: 204). Las escuelas nacionales de sordomudos y de ciegos que también funcionaban como asilos se vieron transformadas bajo el argumento de que “sus alumnos, débiles sociales, no tenían la oportunidad de convivir fuertemente con el medio social en donde posteriormente deberían actuar” (Baz, 1942: 147). Las escuelas comenzaron a funcionar mediante un sistema de externado, en el que los alumnos solo acudían a las clases; en el caso de menores con carencias económicas la Secretaría proporcionaba becas para manutención o los llevaba a hogares colectivos.

Estos cambios no implicaron la extinción de los asilos para la población infantil. En 1942 el Estado mantenía activos en la capital el Internado Nacional Infantil, que aceptaba como internos únicamente a varones de entre 8 y 13 años (las niñas podían ingresar solo como medio internas), la Escuela Hogar “Liberación” con una población masculina de entre 12 y 16 años, y la Escuela Granja de Tlalpan para varones de entre 15 y 18 años (Baz, 1942: 218). En el resto del país existían 30 hogares infantiles, 16 de ellos en zonas consideradas indígenas y que eran producto de la coordinación de la Secretaría de Asistencia con el Departamento de Asuntos Indígenas (Baz, 1942: 304). Se trataba de niños y jóvenes que por las características de sus familias requerían de la manutención del Estado, y que todavía no habían sido colocados en hogares colectivos y sustitutos. Para los menores pobres que contaban con las condiciones morales y sociales para vivir con sus familias la Secretaría sostenía la Casa Amiga de la Obrera 1 y 2 y la escuela anexa al Hospital Juárez en el caso de los hijos de trabajadores del nosocomio.

El cambio más importante en las prácticas asistenciales dirigidas a la población infantil fue la reorganización que trajo la reforma de 1937, cuando la Asistencia Pública pasó de atender solo a los considerados menesterosos para extender su protección a todos los menores, para dar cumplimiento al objetivo de velar por el pleno desarrollo de la infancia del país, con la finalidad

de que se convirtieran en elementos de utilidad para el proyecto nacional. Para complementar los esfuerzos que en materia de educación y salubridad ya se hacían desde la SEP y el Departamento de Salubridad, la Secretaría de Asistencia Pública brindó servicios de salud a niños de entre 0 y 6 años de edad, llegando a atender entre septiembre de 1941 y agosto de 1942 a 169 mil niños habitantes de las entidades federativas y territorios, ya fuera de forma ocasional o permanente (Baz, 1942: Lámina 4). Tan solo en el Distrito Federal en el mismo periodo se brindaron servicios de salud a 25 mil 667 niños menores de 3 años (Baz, 1942: Lámina 15). Sin embargo, la asistencia médica no llegó a la mayoría de la población objetivo: de acuerdo con el Censo de 1940 en México habitaban 2 millones 237 mil 780 niños y niñas de entre 1 mes y 3 años de edad (Secretaría de la Economía Nacional, 1943: 1-2), de manera que los alcances eran todavía muy limitados.

Otra estrategia dirigida a este sector se enfocó en la alimentación, a través de la creación de comedores familiares y de un sistema de desayunos infantiles. El 15 de noviembre de 1941 se inauguró en la Ciudad de México el primero de los comedores familiares en todo el país, que proporcionaba comidas a personas de bajos recursos (previo estudio socioeconómico) que pagaban cuotas semanales que iban de 1.80 a 3 pesos por persona, según la categoría a la que perteneciera. El Comedor Familiar Número 1 pasó de atender a 550 personas en la primera semana, a 1,200 en la novena, de los cuales el 65% era menor de 16 años, en concordancia con el objetivo de la asistencia pública de priorizar a la población infantil (Baz, 1942: 130). Mediante el programa de Desayunos Escolares por otra parte, se suministraron en 1942 más de un millón de desayunos a niños en el Distrito Federal, con un promedio de 3 mil 625 niños atendidos al día (Baz, 1942: Lámina 12). Como en el caso de los comedores familiares, los beneficiarios pagaban una cuota para tener acceso al servicio. En las entidades federativas esta iniciativa tuvo resultados desiguales, aunque en general fue exitosa. En La Paz capital del Territorio Sur de Baja California por ejemplo, entre 1941 y 1942 se repartieron en promedio 750 desayunos diarios, mientras que en León se alcanzó la cifra de 12 mil desayunos al mes; en ambos casos dicho programa se realizó con la colaboración de los gobiernos y la asistencia privada (Baz, 1942: 317; 340).

La incorporación de la mujer a la estrategia de asistencia pública del Estado posrevolucionario como un sector prioritario fue un cambio todavía mayor que el que significó la atención a toda la población infantil. Si bien ya antes la beneficencia pública realizaba acciones dirigidas a las mujeres, estas eran para las consideradas menesterosas (menores de edad

huérfanas, mujeres discapacitadas, viudas, indigentes). Sin embargo, las acciones desde el nuevo paradigma de la asistencia ampliaron la atención a todas las mujeres madres, puesto que tenían como objetivo primordial el desarrollo de la población desde su edad más temprana. La diada madre-hijo se convirtió en el eje de la política asistencial: las mujeres y los niños eran “el grupo más sensible, y por añadidura, el más digno de la tutela y el apoyo moral del Estado” (Baz, 1942: 254). En el campo de la salud por ejemplo, se impulsó la construcción de maternidades, alcanzando en 1942 la cifra de 67 centros de atención obstétrica en todo el país, 15 financiados exclusivamente por la Secretaría y 52 en coordinación con los estados, además de maternidades construidas con recursos privados como la Maternidad Mundet. También se construyeron centros de asistencia materno infantil en toda la república, en los que se brindaba atención médica a las madres y sus hijos menores de seis años; para 1942 eran 122 (Baz, 1942: 301, 303).

En cuanto al desarrollo social de las mujeres, se pusieron en marcha otras iniciativas como el programa Clubes de Madres, “organizaciones de madres beneficiadas en las diferentes dependencias de la Dirección, asociadas con un fin educativo y de mutua cooperación” (Baz, 1942: 305), que se instalaron en las entidades, y la Casa de la Madre de Peralvillo en la capital del país. En este espacio, construido mediante la colaboración de los Comités Voluntarios de Asistencia Infantil, la Secretaría y el Departamento del Distrito Federal, se proporcionaba a las mujeres asistentes (madres de familia) educación primaria y clases de economía del hogar, cocina y labores manuales, higiene y cuidado del embarazo. También se les daba capacitación “para que puedan desarrollar trabajos con que subvenir a sus necesidades, ya sea sosteniendo su propio hogar o auxiliando en esta tarea al jefe de la familia” (Baz, 1942: 104). La Casa de la Madre contaba además con el Refugio Temporal de la Madre Desamparada que proporcionaba a las mujeres “alojamiento, comida y vestido en un plazo que no exceda un mes”; una guardería para los hijos menores de cinco años de las trabajadoras de dicha institución; y suministraba desayunos escolares a madres e hijos que antes eran “sometidos a un riguroso estudio económico social previo” (Baz, 1942: 109). Estos programas, si bien estaban destinados a las mujeres, su fin último era fortalecer a la familia, una que fuera acorde con el proyecto de nación posterior al Cardenismo. Como sostiene Santillán, luego de los cambios que trajo la Revolución primero y la política progresista de Cárdenas después, que permitieron a las mujeres alcanzar mayor visibilidad en la escena pública, el presidente Manuel Ávila Camacho, que declaró abiertamente ser católico y mantuvo una postura conciliadora con la Iglesia católica, buscó restablecer el ideal de la mujer confinada al ámbito doméstico, en su papel de madre y esposa, que por su vulnerabilidad requería de la tutela del Estado para su protección y el desempeño de labores que

se esperaban de ella (2010: 91). Para que las mujeres pobres que no fueran madres pudieran tener acceso a los servicios de la asistencia pública debían entonces pertenecer al grupo de los menesterosos y demostrar que un impedimento físico o intelectual, o la edad avanzada les impedía trabajar.

A pesar de que las representaciones existentes sobre estos dos tipos de pobres tenían evidentes diferencias entre sí, en la práctica los límites que los separaban eran más bien difusos. Si bien los servicios públicos de asistencia estaban destinados a la población excluida de la seguridad social —como la literatura especializada en regímenes de bienestar se ha encargado de reafirmar— en el caso mexicano ni todo el esfuerzo destinado a impulsar el pleno empleo podía eliminar el hecho de que una parte importante de los trabajadores y sus familias eran incapaces de subsistir con sus ingresos y por lo tanto debían recurrir a los programas asistenciales para cuestiones esenciales como salud o alimentación. Molina del Villar muestra también cómo durante el gobierno de Carranza hasta los servidores públicos que laboraban en las instituciones de beneficencia recurrían a los servicios de estas para subsistir, debido a la insuficiencia de sus ingresos; además, algunos familiares de estos trabajadores estaban recluidos en estas instituciones (2023: 254-256). Ahora bien, que la clase trabajadora, tanto urbana como rural, fuera pobre en su mayoría no era un problema nuevo; sin embargo, la centralidad del trabajo para el Estado posrevolucionario y su compromiso de mejorar sus condiciones de vida a partir de una política laboral y no asistencial, hacen que esta situación resulte contradictoria.

En el estudio *La mendicidad en México* Ramón Beteta comparó con cifras de 1928 los salarios diarios de los trabajadores agrícolas y los obreros de las entidades federativas y la capital, con los costos de productos básicos de alimentación, vestido, higiene, así como de petróleo y renta de vivienda para una familia obrera de cinco miembros. Sus resultados lo llevaron a concluir que “con los salarios que actualmente pagan, los obreros no pueden vivir ni siquiera dentro de este mínimo de subsistencia que realmente debería llamarse de miseria” (1930: 30), y que:

No hay razón para pensar que los obreros mexicanos se enferman más, o sufran peores accidentes, o carezcan con más frecuencia de trabajo, o los golpee más la adversidad que los de otras partes; pero sí que como los nuestros no tienen posibilidades de ahorrar, ni usan de los beneficios del seguro, ni, en una palabra, se protegen contra estas eventualidades, cuando los accidentes, la enfermedad o la desgracia se presentan, nuestros trabajadores, que ya están al borde la pobreza y de la miseria, se hundan definitivamente. Por esto, en épocas malas, los obreros, con frecuencia no tienen más alternativa que morirse de hambre o vivir de la caridad pública. La mendicidad es la forma más común de la segunda de las posibilidades mencionadas (Beteta, 1930: 31, 33).

Las cifras de la asistencia pública de los siguientes años reforzaron este hallazgo. En el periodo 1941-1942 una parte considerable de los solicitantes de asistencia no correspondía al perfil del menesteroso. Mientras que el grupo que más solicitudes presentó fue el de madres abandonadas (34.9%), el segundo grupo de solicitantes estaba conformado por familias que contaban con madre y padre (28.7%) (Baz, 1942: Lámina 26). También en el Comedor Familiar Número 1, el 70% de los beneficiarios eran familias con madre y padre (Baz, 1942: 135).

En lo que respecta a la actividad de los solicitantes, la Secretaría de la Asistencia Pública reportó que aunque el grupo más numeroso de mujeres que solicitaban asistencia se dedicaban exclusivamente al hogar y no percibían ingresos propios (27%) muchas de las mujeres tenían una ocupación remunerada: el 18% eran empleadas domésticas, el 14% lavanderas, el 6% eran empleadas, el 5% costureras al igual que las tortilleras que también representaban el 5% (Baz, 1942: Lámina 29). Por su parte, la conformación de la población del Comedor Familiar Número 1 muestra lo precario de los salarios de la época que provocaban que muchos trabajadores debieran recurrir a la Asistencia Pública para complementar su alimentación: de las 292 familias usuarias del comedor, la mayoría de los asistentes eran familias de obreros (46%), seguido de empleados (17%), artesanos (12%), pequeños comerciantes y ambulantes (10%), servidumbre (6%) y otras ocupaciones (9%). Dado que el ingreso económico medio de estas familias era de \$81.25 pesos (Baz, 1942: Lámina 29), un poco por encima del salario mínimo del Distrito Federal, que era de 76 pesos entre 1940 y 1943 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010: cuadro 6.3) y que en su mayoría eran numerosas —de seis miembros (Baz, 1942: Lámina 11)— se entiende que los usuarios vivían en condiciones precarias, por lo que recurrir a la asistencia no solo era una elección, como se pensaba, sino una necesidad. Cabe mencionar que, no obstante la diversa conformación de la población usuaria de los servicios públicos asistenciales, que incluía trabajadores, sector privilegiado en el imaginario posrevolucionario, los estigmas hacia los receptores de la asistencia no se eliminaron.

4.2.2 Los Malos Pobres: Crimen Y Pobreza

Los avances en la investigación social de la época en el marco de una relación de mutua conveniencia entre la academia y el Estado posrevolucionario, provocaron que el problema de la mendicidad se analizara bajo otra óptica: se desarrollaron a la par estudios que se separaban —al menos en parte— del abordaje que se había hecho previamente del indigente, y una política social que se apoyaba en dichas investigaciones. En el centro de la estrategia se encontraba una

premisa que, sin embargo, no había cambiado mucho desde el periodo anterior: la necesidad de distinguir entre el verdadero y el falso pobre.

Los estudios que se realizaron entre las décadas de 1920 y 1930 tuvieron entre sus propósitos el análisis científico de la pobreza y la mendicidad, privilegiando la observación, la generación de datos cuantitativos y cualitativos y la formulación de hipótesis que ayudaran a encontrar las causas sociales y económicas de estos fenómenos. Una característica común de los estudios sobre la mendicidad de la época era la concepción de esta como un problema social y no individual. Para Alberto Robles Gil, ingeniero que presentó en la ciudad de Guadalajara en agosto de 1939 un estudio para erradicar la mendicidad, el mendigo era producto de su medio social y por lo tanto el éxito de la beneficencia dependía de encontrar sus causas: “las condiciones pervertidas de nuestro medio social, suponen para el éxito de cualquier acto filantrópico, la búsqueda de las causas que den motivo a ese acto, para evitar el dañar en vez de beneficiar” (citado en *El Informador*, 24 de agosto de 1939: 8). Para el autor las acciones destinadas a los menesterosos debían pues, ser producto del conocimiento de esa realidad social que producía miserables, para evitar la ayuda basada en emociones, característica de la caridad, que fomentaba el pauperismo y la mendicidad (citado en *El Informador*, 24 de agosto de 1939: 8). Así lo expresó también Ramón Beteta, director de Acción Educativa, Eficiencia y Catastro Sociales de la Beneficencia Pública del Distrito Federal en la misiva dirigida al entonces responsable de dicha institución, Moisés Sáenz que acompañaba el informe que se convertiría en la obra *La Mendicidad en México*:

Tuvo por fin la investigación, hacer luz sobre las causas y orígenes de la mendicidad en el medio social capitalino, reseñar críticamente los esfuerzos que se han hecho en lo pasado para resolver el problema de los mendicantes y sugerir algunas medidas que pudieran ponerse en práctica para la resolución del mismo. El estudio tuvo, además, el fin inmediato de iniciar al Cuerpo de Inspectores e Investigadores Sociales de la Beneficencia en los métodos modernos que la técnica aconseja para el estudio de fenómenos sociales, como los que a ella atañen.

Al hacer la indagación cuya reseña remito, se procuró mantener una actitud científica, alejada, hasta donde fué (sic) posible, de sentimentalismo y de prejuicio (1930: s/n).

Además de las recomendaciones que emitieron con la finalidad de mejorar las instituciones de asistencia, un producto frecuente de estos trabajos fue la construcción de clasificaciones de la población urbana en pobreza que desempeñaron un papel fundamental en el imaginario oficial sobre los pobres y en el desarrollo de instituciones destinadas a proporcionar servicios diferenciados a los sujetos que conformaban este sector. Las clasificaciones, como

sostiene Kalifa, tenían una utilidad no solo analítica sino política y social: “[las nomenclaturas] atestiguan de un interés por el ordenamiento del mundo, por una distribución racional de roles sociales donde cada uno tiene que ocupar la casilla que les está asignada” (2018: 122). En este caso las clasificaciones permitían ordenar (y controlar) un sector heterogéneo por las características de sus integrantes pero también por sus intenciones, según lo dictaban los prejuicios imperantes en torno a los pobres: mientras que algunos buscaban la ayuda social para aliviar sus males de forma pasajera, otros lo hacían para mantener una vida de ocio. Así, para Robles Gil la población mendiga se clasificaba en ancianos, enfermos, degenerados (personas con padecimientos mentales), vagos y menores (citado en *El Informador*, 24 de agosto 1939: 8). La Secretaría de Asistencia por su parte, en respuesta a la solicitud de información que hizo Emilio Ayensa sobre los mendigos en la Ciudad de México, clasificó a este grupo en tres categorías, los mendigos profesionales, los enfermos mendigos “que por la cronicidad de su padecimiento se encuentran incapacitados para trabajar” y los incapacitados “débiles sociales que piden porque carecen de algún miembro o por ceguera” (Secretaría de la Asistencia Pública, 1938: s/n).

Entre los estudios sobre la mendicidad que se realizaron en esta época destaca la investigación realizada en 1930 por la Beneficencia Pública del Distrito Federal y que fue dirigida por Ramón Beteta en estrecha colaboración con el sociólogo de la Universidad de Chicago Eyler N. Simpson, invitado por el presidente de la Junta de Beneficencia Pública Moisés Sáenz y que entre 1920 y 1923 había sido profesor de Beteta en la Universidad de Texas (Lorenzo, 2018: 1684). Aunque Beteta aparece como el autor de la obra que recogió los resultados de dicha investigación, *La Mendicidad en México*, este reconoció en todo momento la participación y los aportes de Simpson. No sorprende la participación del académico estadounidense en un estudio que trataba sobre lo que se consideraba un mal social, dada la enorme influencia que en esa época tenía la Escuela de Chicago en las ciencias sociales por su introducción de innovaciones metodológicas a la investigación de problemas urbanos.

Si bien Beteta hacía un abordaje de los mendigos no muy distinto del de otros estudios de la época⁵⁹, la investigación que dirigió presenta importantes diferencias en sus supuestos, en la metodología utilizada y en sus recomendaciones. En cuanto a los primeros, destaca la relación

⁵⁹ Sin que en *La Mendicidad en México* aparezca una clasificación concreta como sí existe en los otros estudios revisados, es posible encontrar tipos de mendigos similares a los de las tipologías de la época: el mendigo profesional, el mendigo enfermo, el mendigo desempleado y alcohólico y los que llama “desadaptados” (Beteta, 1930).

causal que establece entre pobreza y mendicidad. En el capítulo segundo describe la evolución de los salarios reales de diversos tipos de trabajadores y de los costos de los productos básicos para su subsistencia; los datos, como ya se observó, lo llevan a concluir que la incapacidad de los trabajadores de satisfacer sus necesidades elementales y las de sus familias provocó que miles tuvieran que recurrir o a la beneficencia o a la mendicidad. Sin dejar de considerar la mendicidad como una condición indeseable y dañina para la sociedad, el autor reconoce que una parte importante de los mendigos lo era por causas estructurales y no por decisión o por falta de adaptación al medio debido a condiciones individuales. En lo que respecta a los supuestos de la investigación, resalta también el abordaje que hace de la premisa del mendigo como resultado de su medio social. Aunque esta aseveración fue frecuente en los estudios de la época en la materia, para Beteta el mendigo no era resultado de la perversión de la sociedad, sino de su rápido crecimiento y transformación, que dejaba excluidos a miles de sujetos de la nueva dinámica social.

Para dar cuenta de ese fenómeno presenta el caso de Trinidad Méndez, mendigo menor de edad y uno de los diez hijos de Trinidad y Guadalupe que, tras la separación de los padres provocados por problemas de infidelidad y alcoholismo, vivía las calles de la Ciudad de México. El niño Trinidad fue internado en la Escuela Industrial de Huérfanos pero tras una pelea con sus compañeros se escapó y volvió a las calles. El autor hace una detallada descripción de la dinámica familiar de Trinidad para explicar su situación: “Trinidad es vago y mendigo; pero su conducta se entiende y explica recordando el hogar desintegrado.... Para poder comprender la conducta de Trinidad, debemos primero entender el medio que lo ha hecho posible” (Beteta, 1930: 82). Con este objetivo el autor hace un análisis del acelerado crecimiento del Distrito Federal, en comparación con el que tuvo el resto del país. Partiendo de los hallazgos de la sociología urbana de la época, Beteta afirma que el crecimiento desmedido y desigual de la capital tuvo entre sus consecuencias un control más laxo y despersonalizado “sobre los miembros del grupo que necesita cuidado o vigilancia”, a diferencia del control propio de las poblaciones pequeñas donde la vigilancia era personal e íntima (Beteta, 1930: 84). Esta falta de vigilancia, aunada a la incapacidad de adaptación de algunos sujetos provenientes de localidades donde las redes personales eran más estrechas, provocaba que existiera población que no lograba “ajustarse a las demandas del grupo 'secundario' y a la que con más frecuencia encontramos embrollada en juicios criminales, en hospitales, en asilos y, en general, en todos los lugares a donde van a parar los que tienen dificultades serias por inexperiencia” (Beteta, 1930: 84).

El caso de Trinidad muestra una segunda característica que distinguió este estudio, la cuestión metodológica. *La Mendicidad en México* presenta cinco estudios de caso desde los cuales el autor analiza las causas del problema y los rasgos de los mendigos. Esto representa un cambio en un contexto en el que predominaba la cuantificación de los sujetos con el fin de desarrollar generalizaciones y estadísticas. Aunque en el estudio dirigido por Beteta no se dejan fuera las cifras, estas se utilizan principalmente para reforzar el carácter general de las historias que se narran —para que no queden como anécdotas—, así como las afirmaciones del autor.

Para mayor comprensión de la metodología del estudio, cabe recuperar la descripción detallada que hace Lorenzo del proceso de investigación seguido por Beteta y Simpson. En su primera etapa los autores realizaron conferencias con la finalidad de capacitar a los inspectores de la Beneficencia Pública que recogerían la información. Con ello contribuyeron a formar a algunos de los primeros trabajadores sociales de la institución que “aprendieron la disciplina en el quehacer cotidiano de las labores de clasificación y del análisis de casos de los indigentes en el ámbito de las campañas contra la mendicidad” (2018: 1687). Los inspectores en unos cuantos días procedieron a cuantificar a los mendigos que encontraron en el centro de la capital, debido a la desconfianza que sentía Simpson hacia las cifras oficiales sobre mendigos por la enorme diferencia entre las cantidades presentadas en diversas fuentes: mientras que el Censo de 1910 registró 96 mendigos en la capital, la Inspección General de Policía registró 5 mil, y los inspectores de la Beneficencia, encontraron mil mendigos basándose en su apariencia, según las preconcepciones imperantes sobre lo que se entendía por mendicidad (Lorenzo, 2018: 1688, 1690). Además de contarlos, los inspectores realizaron entrevistas a algunos de los indigentes, a partir de las cuales se realizaron los estudios de caso que integran la obra.

Cada caso presenta una discusión sobre un tipo de mendigo, sus características y las de su medio. Los casos de Guadalupe Casas González y Juan Jiménez Aguilar representan la situación de los mendigos profesionales. Guadalupe era una niña de ocho años, hija de un pepenador y una mendiga, alcohólicos ambos, que en el momento de la entrevista estaba bajo el cuidado del Tribunal de Menores. Juan Jiménez era un hombre soltero de 26 años de edad, adicto, que “vive de la mendicidad y la venta de drogas” y había estado en prisión en diversas ocasiones, por robo, mendicidad y venta de drogas (Beteta, 1930: 36). En la descripción de este caso destaca que el autor pone énfasis en que su pobreza es inferior a la de otros mendigos, en la teatralidad de sus gestos para exponer la falsedad de su padecimiento y minimizar los

malestares físicos de Juan Jiménez, para mostrar que el mendigo profesional no requiere de la asistencia ni del Estado ni de los transeúntes que le daban una limosna:

A diferencia de otros mendigos, Juan se alimenta bien; toma en la mañana dos huevos, pan y leche, y en la comida toma de dos a tres botellas de cerveza.

Su manera de mendigar es impresionante; adquiere una expresión de angustia, de dolor y miseria y aun ha aprendido a llorar de un modo real y conmovedor, a voluntad. Tiene las piernas enjutas, probablemente de resultados de la droga, y una rodilla inflamada (Beteta, 1930: 37).

Según el autor el caso de los padres de Guadalupe, que utilizaban a la menor para aumentar las limosnas que recibían, y el de Juan Jiménez, ejemplificaban a los mendigos profesionales que no tenían impedimento alguno para trabajar, y que por pereza, vicio o para encubrir actividades criminales, se beneficiaban de lo que llamaba la institución de la mendicidad, como llamaba “el hecho de que la mendicidad sea una forma de conducta reconocida y tácita o expresamente aprobada” (Beteta, 1930: 39) y de la cual una importante responsable era la Iglesia católica, por fomentar una caridad desorganizada hacia aquel que conmueva al dador, y no al que más lo necesite. Así, el autor justificaba la secularización de la ayuda al desvalido y el ordenamiento de la asistencia según principios científicos, una “ciencia de la pobreza” (Kalifa, 2018: 126).

El caso de María Félix García, por su parte, es característico del mendigo enfermo. Si bien Beteta encuentra en sus padecimientos físicos un motivo legítimo para subsistir pidiendo limosna o acudiendo a la Beneficencia Pública, no por ello el abordaje que hace de su caso es más magnánimo, mostrando pues que el rechazo hacia la figura del mendigo no era exclusivo del que era considerado profesional:

Tiene paráliticas ambas piernas y un brazo y sólo puede moverse arrastrándose en el suelo. Ve con un ojo únicamente y su mirada es arrogante; es grosera, exigente y comunicativa. Aparentemente encuentra verdadero placer en pedir limosna, y no desea por ninguna circunstancia abandonar su “profesión” (1930: 51).

A pesar de concebir la condición de mendiga de María Félix García como producto de una decisión personal derivada de su “gusto” por esta actividad, Beteta reconocía que su discapacidad y la falta de familiares que vieran por su subsistencia, no le dejaba más opción que vivir de la asistencia pública y la mendicidad, siendo la primera preferible para el autor.

Manuel Pinto representa en el estudio al amplio sector que vivía en las calles debido al desempleo, aunque su condición derivara de otros factores, en concordancia con la premisa del autor de que la mendicidad tenía múltiples causas. Manuel Pinto era un hombre de la tercera

edad, alcohólico y con un padecimiento mental que él atribuía a que hace años lo atropelló un camión, lo que le provocó convulsiones periódicas. “Don Manuelito” como lo nombran en el estudio, aprendió el oficio de zapatero en su natal Michoacán, aunque en el Distrito Federal donde vivió la mayor parte de su vida se dedicó a ser cochero de “altas personalidades” entre ellas el padre de Francisco I. Madero. Su alcoholismo, que lo llevó a perder su último empleo, aunado a su enfermedad y su avanzada edad (77 años al momento de la entrevista) provocaron que Manuel Pinto pidiera limosna en el centro de la capital. A su condición contribuyó además, como en el caso de Trinidad, la acelerada transformación del país, con la introducción del automóvil y el abandono del coche tirado por caballos:

Manuel Pinto es un ejemplo de uno de los tipos más importantes de mendigo. Es un anciano enfermo, sin dinero y sin hogar.... Evidentemente, es y ha sido por muchos años un alcohólico decidido: pero es también evidente que el mundo le ha olvidado. La invasión del automóvil y la industrialización de México le han privado de los medios legítimos para ganarse la vida.... Ahora ya anciano, se ha unido al ejército de los inútiles y los sin trabajo, esto último porque las cosas que él sabe hacer ya no se hacen más (Beteta, 1930: 73-74).

El análisis realizado por Beteta y Simpson los llevó a concluir que la mendicidad era un problema complejo y multicausal, en concordancia con los planteamientos de la Escuela de Chicago que proponía que las dimensiones económica y cultural eran determinantes en las llamadas patologías sociales (Lorenzo, 2018: 1685, 1687). Esta conclusión representa un cambio significativo con respecto de las concepciones previas sobre los mendigos, que los catalogaban por tipos según sus motivaciones y características. En este caso un mendigo profesional como Juan Jiménez era también una persona con adicciones y por lo tanto podía ser beneficiario de una de las instituciones de beneficencia del Estado destinadas a este sector. La mendicidad aparecía bajo su óptica como un problema de múltiples orígenes, siendo la combinación de factores individuales —enfermedades físicas, padecimientos mentales, adicciones— y sociales —la pobreza, la criminalidad, la transformación de la ciudad, el desempleo y la desorganización familiar— las causas más frecuentes de que una persona se convirtiera en mendigo (Beteta, 1930: 54, 121).

En las recomendaciones derivadas del estudio también es posible encontrar diferencias con respecto de otros estudios de la época. Beteta, además de las propuestas más frecuentes de separar a los menesterosos en diversas instituciones según sus características (edad, padecimiento, género), y la reorganización de la Beneficencia y de sus procesos de recepción de beneficiarios que deberían derivar de un análisis detallado de la situación del sujeto y sus

“verdaderas necesidades”, sugirió destinar esfuerzos a eliminar la pobreza, factor indisoluble del problema de la mendicidad:

El primer paso que, en nuestro concepto, debe darse para acabar con los mendigos, es el de mejorar el estándar de vida de nuestra población, lo cual se traduce en mejores salarios, en protección económica para los obreros por medio de seguros de vida, de salud, de vejez, y de falta de trabajo; en pensiones, protección en las huelgas y en los paros; en leyes y medios que hagan efectivo el salario mínimo y las compensaciones a los obreros en casos de accidentes, etc. Desde este punto de vista, parece obvio que la supresión total de la mendicidad depende de que se mejore la estructura económica general del país (1930: 122).

La concepción de la pobreza como consecuencia de la “estructura económica del país” y su atención como responsabilidad de Estado, representaron cambios fundamentales en la forma en que se pensaba y atendía este problema. Sin embargo, los pobres no se convirtieron en un grupo que por sus carencias fueran objeto de una política social específica, ni el pobre se volvió sujeto central de ninguna acción durante el periodo posrevolucionario, sino que su abordaje dependió del grupo al que pertenecía (trabajadores/mendigos/asistidos) con lo que se continuó con una diferenciación tanto programática como ideológica.

Una segunda diferencia se dio en torno a la persecución de la mendicidad como crimen. Aunque Beteta, igual que sus contemporáneos y sus predecesores, consideraba que la mendicidad debía ser prohibida en todo caso, sugería algunos cambios al Código Penal de 1929 vigente en el momento en que se realizó el estudio. Dentro del Título Decimosegundo, de los delitos económico-sociales, el Código destinaba el capítulo tercero a la vagancia y mendicidad; definía al vago como el sujeto “que careciendo de elementos lícitos y conocidos de subsistencia, no se dedica a ningún trabajo honesto para subsistir, sin estar incapacitado para ello” (DOF tercera sección, 5 de octubre de 1929: 178). Se trataba del considerado mendigo profesional, el cual al ser detenido y amonestado por la autoridad competente para que se dedicara a alguna “ocupación honesta y lucrativa” no lo hiciera en diez días, podía ser penado con la “relegación de uno a tres años o reclusión en un taller penal por igual tiempo” (DOF tercera sección, 5 de octubre de 1929: 178-179). En el caso de los mendigos que tuvieran algún padecimiento que justificara su actividad el Código penal consideraba excepciones: para el sujeto “menor de edad, sordomudo, débil mental o psicopatológico” la pena era menor y se enfocaba más que en su reclusión, en su inserción en instituciones de beneficencia. Además permitía a los mendigos continuar con su actividad siempre y cuando contaran con una licencia que el Consejo Supremo de Defensa y Prevención Social concedía en caso de que comprobaran que de forma temporal

o permanente estaban “incapacitados para trabajar y carezcan de recursos para subsistir” (DOF tercera sección, 5 de octubre de 1929: 178-179).

Beteta en cambio, proponía que se penara la mendicidad en todos los casos sin excepciones, siempre y cuando el sujeto en cuestión fuera reincidente. Proponía además que las sanciones fueran mayores (por ejemplo que el arresto fuera más largo) y que previo a imponerlas se investigara al mendigo para poder resolver su situación (1930: 126). Recomendó además establecer una pena para las personas que dieran caridad a los mendigos que se encontraran en la vía pública, como ya lo había hecho la ley de 23 de marzo de 1828 que estableció una multa de 25 pesos a los que dieran limosna en espacios públicos (Beteta, 1930: 127). En 1931 se aprobó el nuevo Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, que coincidía con la idea planteada de Beteta de eliminar cualquier excepción en la persecución de la mendicidad. De hecho, la mendicidad no era el centro de los dos artículos destinados a este problema, sino la vagancia. Las referencias a la figura del mendigo se centraban en el artículo 256 en el “simulador y sin licencia” y “los mendigos a quienes se aprendan con un disfraz o con armas, ganzúas o cualquier otro instrumento dé motivo para sospechar que tratan de cometer un delito” (DOF, tercera sección, 14 de agosto de 1931: 19, 20). Del nuevo Código destaca la relación que establece entre crimen y mendicidad, al agrupar en el artículo 257 al mendigo con “el delincuente habitual o peligroso contra la propiedad o explotador de prostitutas, o traficante de drogas prohibidas, toxicómano o ebrio habitual, tahir” bajo la etiqueta de “malvivientes” (DOF, tercera sección, 14 de agosto de 1931: 19, 20).

La asociación entre crimen y pobreza, y concretamente la criminalización del mendigo se recrudeció en la década de 1930 y continuó en la de 1940. Además de Beteta fueron numerosas las voces que exigieron aumentar las penas para los vagos, puesto que no era suficiente con tipificar dicha actividad como delito si en la práctica las penas no se llevaban a cabo con la severidad que ameritaba. Así lo propuso la Secretaría de Gobernación en su informe correspondiente al periodo entre septiembre de 1937 y agosto de 1938. En este documento se daba cuenta de la propuesta hecha por la dependencia para eliminar la pena de relegación en el caso de los vagos y malvivientes puesto que los periodos establecidos por el Código para estos casos eran cortos mientras que para que la relegación lograra con éxito la rehabilitación del reo se requería una reclusión más duradera. Además, proponía un aumento en las penas para este tipo de criminales:

Al mismo tiempo se propuso que se ampliara la penalidad para los vagos y malvivientes y, suprimida la pena de relegación, se les fijara prisión de 2 a 5 años; para ello se invocaron razones de orden práctico y técnico, sosteniendo el criterio de que la mendicidad y la vagancia son estados antisociales permanentes, derivados de la constitución misma de los individuos, y requieren para su modificación, un tratamiento prolongado, sobre la base del trabajo obligatorio (García Téllez, 1939: 36).

Se observa que a pesar de los cambios que trajeron los estudios sobre la mendicidad que la asociaron a factores externos, hubo resistencia a dejar de asociar la condición del mendigo a sus características individuales y a responsabilizarlo por sus carencias, tanto por parte de la opinión pública como de los actores estatales, como se verá en el siguiente apartado. De manera que las instituciones públicas operaron bajo dos lógicas en ocasiones contradictorias: una sostenía que el mendigo era producto de su medio y por lo tanto había que transformar su situación para aliviar sus males, y otra, dominante en las instituciones de justicia, que afirmaba que el estado del mendigo estaba determinado por sus características y por lo tanto, más que cambiar su medio, había que reformar a la persona.

La clasificación y separación del mendigo, usualmente basada únicamente en sus características físicas, se convirtió en la acción que permitió la coexistencia de ambas lógicas. Las campañas de levantamiento de los mendigos, a las que denominaban *razias* en los documentos del Departamento de la Beneficencia Pública primero y la Secretaría de Asistencia Pública después, fueron frecuentes en la década de 1930 y principios de 1940, con la finalidad de evitar que continuaran sus actividades en las calles de la capital del país. Una vez bañados, “pelados” y “cambiados de limpio”, parafraseando un documento de 1931, eran llevados a las instituciones de beneficencia correspondientes, en el caso de los verdaderos mendigos, y en el caso de “los mendigos profesionales que significan simplemente una carga para el Estado... son entregados a las autoridades dependientes del Departamento Central para que se sancionen de acuerdo con las leyes del Código Penal por tratarse de vagos y malvivientes” (Secretaría de la Asistencia Pública, 1938). La correcta clasificación de la población menesterosa y malviviente era tan importante para las autoridades competentes del periodo que uno de los proyectos presentados a principios de la década de 1940 consistía precisamente en una dependencia llamada Central para Estudio y Distribución de Niños, que pretendía “albergar a los niños durante el periodo de tiempo que tarden sus estudios biológicos, mental económicosocial [sic], pedagógico y su inmunización contra algunas enfermedades transmisibles” para con base en dicha evaluación destinarlos al instituto adecuado según sus características (Baz, 1942: 241).

La vía predilecta para la rehabilitación del mendigo era el trabajo sin embargo, en este periodo las instituciones se enfrentaron a un cambio que trajo consigo la Revolución: la prohibición del trabajo forzado, establecido en el artículo quinto de la Constitución. Los funcionarios responsables se encontraban entonces con la imposibilidad de poner en práctica la que consideraban era la solución más viable a este problema, aunque en la práctica encontraron los medios para hacerlo dentro de lo permitido por la ley. Tal fue el caso del subsecretario de la Asistencia Pública en 1939, Jesús Díaz Barriga, que consultó al funcionario competente si podía “ordenar que se recoja a los mendigos adultos y los dedique a trabajar en una granja”. Si bien el Jefe del Departamento de Asistencias Diversas respondió que no era posible, le indicó los casos en los que podría realizarse: “la concentración de los mendigos adultos en una granja para dedicarlos a la explotación de la misma, sólo podrá efectuarse mediante la intervención de la autoridad judicial, previa sustanciación de los procesos respectivos en que se pronuncien sentencias condenatorias ejecutorias para los encausados” (Hernández Delgado, 1939: s/n). Dentro de las prisiones se fomentaba el trabajo de los reclusos como vía para la rehabilitación, así como en los institutos de beneficencia destinados a niños y jóvenes “para corregir al mismo tiempo sus vicios de conducta, consecuencia del medio en que se desarrollan” (Baz, 1942: 154).

Llama la atención el fuerte rechazo imperante en el periodo posrevolucionario hacia la figura del malviviente en general y el mendigo en particular, de entre todos los tipos de criminales. Por ejemplo en al menos cuatro leyes de indulto a reos del Distrito y Territorios federales, del orden común y militar que se expidieron entre 1938 y 1942, los vagos y malvivientes no podían ser beneficiarios de la gracia concedida por el Ejecutivo, así como los reincidentes, los toxicómanos y los traficantes, incluso si cumplían con los requisitos establecidos por la ley (DOF, 8 de diciembre de 1938: 2; DOF, 27 de enero de 1940: 2; DOF, 28 de noviembre de 1942: 1). En el caso de la Ley de 1930 si bien no se hacía alusión a los mendigos, excluía del indulto a otros grupos que eran parte de la población objetivo de algunas instituciones de beneficencia: “los delincuentes psicopatológicos... los locos, los imbéciles, los idiotas, los sordomudos, los ebrios habituales y los individuos que usen o ingieran, en cualquiera forma, drogas enervantes o sustancias prohibidas y nocivas a la salud” (DOF, 14 de octubre de 1930: 5).

En el plano de las representaciones la criminalización fue más allá de la figura del mendigo para incorporar a toda la población menesterosa y usuaria de los servicios asistenciales,

que a pesar de estar conformada por un amplio sector de trabajadores no se libró del estigma social y estatal, como se verá en el siguiente apartado.

4.3 Representaciones Encontradas: La Pobreza Como Patología Y La Pobreza Como Recurso

Si bien la criminología mexicana de la Posrevolución no se adscribió a una corriente única, sino que tuvo fuentes diversas, una escuela particularmente influyente fue la italiana, de la que Cesare Lombroso y sus discípulos Enrico Ferri y Raffaele Garofalo fueron importantes exponentes. De acuerdo con Rojas Sosa entre las aportaciones de Lombroso se encuentran la afirmación de que no todos los criminales lo eran por la influencia de su medio y que algunos eran criminales natos, y la asociación entre la fisiología y el crimen; por su parte Ferri consideraba que existían dos tipos de peligrosidad, concepto creado por él: la criminal expresada hasta que se cometía un delito, y la social o predelictual, propia de los sujetos que sin cometer ningún delito representaban un peligro para la sociedad y que se manifestaba “en el modo de vida, las costumbres y la personalidad del sujeto” (2023: 9, 10). Generalmente se trataba de miembros de las clases bajas, entre ellos los considerados por el Código penal como malvivientes. Dichas ideas tuvieron una amplia difusión durante el Porfiriato, por ser congruentes con planteamientos del positivismo, principalmente la cientificidad como vía para el conocimiento de la realidad, y la diferenciación de los grupos sociales. Piccato sostiene que la criminología italiana propuso una herramienta de suma utilidad para conocer y ordenar la heterogénea composición social en el país: la clasificación en tipos. Sin embargo su rigor científico era muchas veces cuestionable: las clasificaciones en el México de inicios del siglo XX en algunas ocasiones se basaban en prejuicios e ideas comunes como la del jurista Miguel Macedo, que propuso una clasificación en tres tipos de clases basada en la vestimenta de los sujetos o la de Julio Guerrero en función de la vida privada, principalmente las relaciones conyugales (Piccato, 2010: 122-123).

Como sostiene Piccato, la influencia de estas ideas no sucumbió con la Revolución que pretendió eliminar la diferencia entre grupos sociales, ni con la transformación en el campo de la investigación social y en particular el abordaje de los pobres, que ahora eran considerados producto de su entorno, aunque sin duda hubo cambios en la forma de concebir la relación entre crimen y pobreza como muestra la promulgación del Código penal de 1929 (2010: 114, 124) y su supuesto básico de que la función de las penas era readaptar al criminal para su vida en sociedad. En la práctica durante las décadas de 1920 y 1930 se mantuvo una criminalización de las clases bajas en general y los pobres en particular, basada en los prejuicios de larga data en

torno a este grupo, enfocándose de forma particular en la figura del vago y del mendigo⁶⁰. A pesar de las recomendaciones de estudios como el de Beteta, que proponían que cada caso de mendicidad fuera analizado con detenimiento para cerciorarse de las necesidades de las personas y dirigir las a las instituciones pertinentes, lo común fue que la policía los detuviera sin mayor investigación principalmente en las razias que se realizaron de forma periódica, basándose más bien en su apariencia, y una vez detenidos los llevaban al espacio adecuado según su condición, edad y padecimientos.

La misma noción de razias, concepto que utilizaron las autoridades y la prensa para referirse a las campañas de detención de los vagos y mendigos en el Distrito Federal, permite vislumbrar el predominio de la concepción de la mendicidad como crimen y no como desajuste social. El término *razia* (o *razzia* como se escribía con frecuencia) hace alusión a “la incursión en territorio enemigo para destruir o saquear”, y “redada policial” (Real Academia Española, 2023, definición *razia*). En efecto la estrategia implementada operó con frecuencia bajo la lógica amigo-enemigo tanto por la violencia que llegó a usar la policía (en contraposición con la postura mostrada por funcionarios de la Beneficencia Pública como Moisés Sáinz, que se oponía al uso de la violencia y a las redadas en general), como por los vocablos que utilizaron tanto funcionarios como la prensa para nombrar a los sujetos objetivo de estas operaciones: Lorenzo muestra que en la cobertura que hizo el periódico *El Universal* de las redadas se usaban términos como “captura”, “centros de concentración” “enemigo”, en contraste con los informes y estudios que provenían de la Beneficencia Pública que, como ya se discutió, se referían a los mendigos como personas “desorganizadas” o “faltas de adaptación social” (Lorenzo, 2018: 1711). Otros casos dan cuenta de las diferencias entre el diseño y la implementación de las acciones enfocadas en la mendicidad. Por ejemplo Ramón Beteta en un memorándum enviado el 6 de abril de 1931 a Sáinz como presidente de la Junta Directiva de la Beneficencia Pública,

⁶⁰ En el universo de crímenes perseguidos por las autoridades posrevolucionarias destaca la vagancia y malvivencia por la desproporción existente entre la preocupación que generaban entre las autoridades y la opinión pública estos males, y el número de casos registrados. En un estudio estadístico sobre la población de la Penitenciaría del Distrito Federal, registrado en la Memoria de la Secretaría de Gobernación de 1937-1938 el porcentaje de presos por el delito de vagancia es significativamente menor que el de presos por robo u homicidio (García Tellez, 1939: 38-44). Por su parte Rojas Sosa afirma que “de acuerdo con los expedientes judiciales conservados en el Archivo General de la Nación, entre 1933 y 1936, fueron procesadas por el delito de vagancia y malvivencia cinco personas” (2023: 15); si bien aumentaron los casos de forma extraordinaria los expedientes en 1937 (“757 expedientes registrados en el mismo acervo”) esto se debe en gran medida a que dentro de esa categoría se agrupaban otros delincuentes, como ladrones y personas responsables de conductas que en la época eran perseguidas por la policía sin ser reconocidas como delito, como las expresiones homoeróticas. Además, la autora sostiene que del total de los casos que sí coincidían con la descripción de la vagancia y malvivencia del Código Penal una parte considerable era absuelta de los cargos, o cumplía penas menores (véase Rojas Sosa, 2023).

informó que el 4 de abril había iniciado “la campaña en contra de los mendigos”, en la que recogieron a ocho hombres y cuatro mujeres que pedían dinero en el centro del Distrito Federal al mediodía, los subieron a un “camión cerrado de la Beneficencia” y los llevaron a Tlalpan y al Hospital Homeopático. Beteta anexó en dicho documento fotografías como evidencia de que las personas recogidas fueran en verdad mendigos: “el objeto de ellas fue el tener una prueba evidente de que se se [sic] recogió a nadie que no estuviera pidiendo en el momento en que se le tomó” (Beteta, 1931: 12). Se observa pues la preocupación por los funcionarios durante la administración de Sáinz de brindar la asistencia a los verdaderos mendigos, según los criterios ya señalados. La policía en cambio, con frecuencia detuvo a personas solo por realizar actividades en la calle que consideraban indebidas y por su apariencia.

Una expresión de la criminalización del mendigo es la construcción de una imagen de la mendicidad como empresa colectiva y organizada. Desde esta óptica su condición representaba para la sociedad un peligro mayor al ser la mendicidad producto de una organización criminal y no de actos aislados de sujetos inadaptados o con escasos recursos para sobrevivir. Las alusiones en la prensa a las organizaciones de mendigos son frecuentes: *El Universal*, por ejemplo denunció en 1930 “la existencia de una 'mafia organizada de mendigos' que eludía la persecución orquestada por el Departamento Central del Distrito Federal” (Lorenzo, 2018: 1711). En el estudio de Robles Gil se vincula la mendicidad a otro tipo de organización, el sindicato, para exaltar el carácter profesional de algunos indigentes: “agrupados los mendigos han llegado a formar un sindicato sus derechos de explotación como si fuesen representativos de una industria sin patrón, cuando en realidad no tienen más derechos que los de vivir a cambio de algo útil que pueden hacer” (citado en *El Informador*, 1939: 8). Además de las representaciones, el carácter criminal de la mendicidad se hizo evidente en las prácticas. El estudio de Rojas Sosa permite observar la creciente judicialización del problema de la mendicidad derivada de la implementación de las campañas contra la mendicidad en la década de 1930. Para muchos mendigos el proceso no era como lo describió Beteta en su memorándum; la policía los llevaba al Ministerio Público donde tenían que demostrar ante el juez que tenían medios de subsistencia o que su condición era temporal, debido a su falta de empleo. Algunos de ellos, siguiendo la vía legal para evitar la pena, recurrieron al recurso de amparo (2023: 20-21).

Las representaciones criminalizadoras fueron tan frecuentes en este periodo como las que consideraban la mendicidad como una enfermedad social. El uso de términos médicos y biológicos para describir este problema fue constante en la prensa y literatura de la época. La

nota “Abundancia de mendigos” publicada en *El Informador*, diario de la ciudad de Guadalajara Jalisco, presenta numerosos ejemplos: “parásitos de los sitios públicos” “la mendicidad es una plaga que igual que otras, debe combatirse”, “hay que extinguir esa plaga”, “el larvario de los mendigos está en la anemia económica de los pueblos. El taller que se cierra es una ovulación que se desparrama” y “el único exterminador acreditado es la caridad, que hoy se llama asistencia social” (*El Informador*, 23 de julio de 1940: 3). En una nota editorial titulada “Malvados precoces” del mismo diario se describía a la calle como un:

Larvario propicio para la crianza y desarrollo de esos pequeños monstruos que bajo la forma microbiana de niños vagabundos, llevan dentro el germen fecundo de la criminalidad, que hace eclosión magnífica cuando el cultivo de las malas inclinaciones madura y da sus frutos a las cárceles y los hospitales (*El Informador*, 4 de octubre de 1938: 3).

En las representaciones de la época las diferencias entre mendigos importaban, legitimando una división entre limosneros buenos y malos que no varió mucho respecto de la que existía en el siglo XIX. Por ejemplo en la obra *Retratos y paisajes*, impresa por cierto por la Escuela Industrial de Huérfanos, se observan las diferentes posturas del diplomático y escritor Eduardo Luquin frente a diferentes tipos de mendigos y pobres que se dedicaban a actividades informales y ambulantes. La obra, compuesta por breves estampas en las que describe sujetos y escenas sociales, algunas de las cuales tienen una alta carga moral, muestra la compasión y simpatía del autor hacia el anciano y el paralítico que piden limosna y el ciego que se dedica al comercio ambulante para sobrevivir. Los tres son discretos en su actuar, con una evidente tristeza y sobre todo con un sentimiento de rechazo hacia la mendicidad, que ven como último recurso frente a su desgraciada situación:

Pasó frente a él una bella mujer y al verlo se detuvo sorprendida, cambió con él unas cuantas palabras y sacando una moneda la dejó caer en una de las bolsas de su americana.

El paralítico bajó la cabeza con un gesto amargo, contuvo un hondo sollozo con una mueca de dolor y desde ese día no se le volvió a ver más en su sitio ni en ninguna otra parte.

Varios días después, apareció la siguiente noticia en la prensa: “Un paralítico que se suicida cansado de ser mendigo” (Luquin, 1924: 79-80).

Tal consideración no alcanzaba a todos los trabajadores ambulantes, como lo muestra el pasaje sobre los sujetos que entretienen a la multitud con un oso encadenado —“[sic] no habéis sentido una inmensa repugnancia por estos trotamundos que viven a expensas de los pobres animales?” (Luquin, 1924: 84)—, los niños papeleros —“tienen algo de pájaro y de perro, rastrean y vuelan, la mayor parte siguen arrastrando toda su vida, son muy pocos los que pugnan

por levantarse, se les dificulta levantar la cabeza” (Luquín, 1924: 91) — y los mendigos que podrían considerarse profesionales por haber “elegido” su profesión —“estos son los mendigos teatrales, los desvergonzados, los que pregonan su miseria, los que han perdido hasta el último vestigio de pudor y de dignidad, los que gozan en su oficio” (Luquín, 1924: 75)—.

En un proceso en dos sentidos, la coexistencia de representaciones sociales influyó en la implementación de estrategias distintas, una que perseguía y otra que atendía a los pobres, sin que esto provocara cuestionamientos entre las clases media y alta de la época posrevolucionaria puesto que entre ellas dicha diferenciación era aceptada. A su vez, los resultados de las razias y la clasificación de los pobres, señalando entre estos a los criminales, reforzaba la idea entre una parte importante de la población de que había un grupo que no merecía la asistencia de la sociedad. En el centro se encontraba la preocupación por poner orden a una realidad que cambiaba a toda velocidad, producto de las reconfiguraciones políticas que trajo la Revolución, con la llegada al poder de nuevos actores; de la modernización de las grandes urbes y de la migración del campo a las ciudades, que provocaron su crecimiento acelerado y desorganizado. Esta pretensión chocó con la incapacidad del Estado posrevolucionario de incorporar a toda la población en su proyecto social basado en el pleno empleo y el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores.

A la par de los discursos estigmatizantes de las clases medias y altas en torno a los pobres y específicamente los mendigos y los trabajadores informales y precarios, para las clases bajas las carencias se convirtieron en un recurso legítimo para acceder a los beneficios de la Revolución, en un contexto en el que se mantenía todavía la revalorización de la pobreza derivada de la participación de los pobres en el movimiento iniciado en 1910. Frente a un sistema de beneficencia primero y asistencia después que buscaba dirigir su atención a los verdaderos pobres, algunos de los solicitantes hacían exhibición de sus carencias con la finalidad de demostrar necesitar los servicios del Estado. Tal es el caso de Herlinda Portas, habitante de Tiltepec, Chiapas, que en abril de 1940 envió una carta al presidente Lázaro Cárdenas acompañada de una foto como evidencia de la veracidad de su testimonio:

Le dirijo la presente carta junto con mi foto, donde me presento con diez hijos vivos, entre los diez hay dos gemelas y una impedida. Después de las dos cartas que le mandé, nació otra niña, con ella son once y todos viven.

Después de mis quejas a usted como buen soberano y que tienen la vista para todos los mexicanos desamparados, necesito que me ayude porque estoy muy pobre, espero de usted su buena gratitud, que de Dios será usted premiado.

Atentamente

Es cuanto le dice su atenta y segura servidora.
Herlinda Portas (Citada en Nava Nava, 1994: 174).

Algunos de los sujetos que buscaban el favor del gobierno, además de dejar testimonio de su situación precaria, expresaban su apoyo al régimen y su participación en la Revolución, en caso de que si lo primero no era suficiente para resaltar su solicitud entre las tantas que se recibían, lo hiciera lo segundo; este era un recurso que había demostrado ser exitoso en un contexto en el que el Estado benefició principalmente a los que tomaron las armas en el movimiento. Así lo hizo Manuel Moreno Maldonado en 1936, de Tamazula de Gordiano, Jalisco, al escribirle al presidente Cárdenas:

Con toda la atención y respeto que usted se merece, me es muy satisfactorio saludar a usted deseándole siempre salud y prosperidad.
A la vez me permito recordar a usted que en el año de 1924 tuve la honra de que usted visitara mi casa con motivo de la Revolución Delahuertista y, en aquella ocasión, usted me prometió ayudar, por lo tanto y aunque no es personal la ayuda que solicito sino para el portador que lo es el señor Ramón del Toro, quien es cuñado mío y se encuentra en muy malas condiciones económicas, rogando a usted se digne ayudarlo como lo crea más conveniente. Esperando verme favorecido en esta forma, anticipo a usted mis más sinceros agradecimientos.

Muy respetuosamente
Manuel Moreno Maldonado (citado en Nava Nava, 1994: 170).

Tanto en la misiva de Herlina Portas como en la de Manuel Moreno destaca la personalización de los servicios asistenciales públicos: ambos sujetos no solicitan la intervención de las instituciones estatales responsables de brindar estos apoyos, sino que apelan a la bondad del presidente. Este recurso era útil en un contexto en el que los programas sociales la mayoría de las veces estaban condicionados al apoyo de un actor político. En el caso de Manuel Moreno es evidente que consideraba que su participación en la Revolución pesaba más que la situación de su cuñado, de manera que fue él quien solicitó la ayuda y no el que recibiría los beneficios. En ambos casos aparece que, a pesar de la institucionalización de la asistencia pública, proceso que había avanzado de forma importante en esas décadas, no se había eliminado por completo la idea de la ayuda social como resultado de la voluntad individual del mandatario.

La solicitud de intervención de la autoridad estatal en caso de pobreza fue también frecuente entre los trabajadores cuando se encontraban en una situación precaria, como Julio Rocha que envió una carta acompañada de una foto de su familia en su taller, en una línea similar a las misivas anteriores:

Como verá usted por la fotografía que me permito acompañar al presente, soy Jefe de una numerosa familia, faltando en ella dos de mis hijos varones, por encontrarse ahorita fuera, precisamente en busca de trabajo.

Todos trabajamos en el taller de hojalatería que tenemos instalado en nuestra propia casa habitación, dedicados a la fabricación de artefactos de lámina y hoja de lata, con cuyos productos nos hemos venido sosteniendo; pero, por causa de la excesiva carestía de todos los artículos que utilizamos, nos hemos visto económicamente imposibilitados para seguir trabajando, teniendo casi paralizadas las labores de nuestro citado taller.

Obreros trabajadores pobres, sin ningún vicio y hasta privados de las diversiones en nuestro afán de satisfacer nuestras más apremiantes necesidades nos consideramos con derecho a recibir alguna ayuda para el fomento de nuestra pequeña industria ahora inactiva de parte de nuestro Gobierno, presidido por fortuna actualmente por Ud. que tan acertada y humanitariamente se viene preocupando por el bienestar de todos sus gobernados (Citado en Nava Nava, 1994: 162).

En el caso de los trabajadores ambulantes las carencias económicas se sumaban a marcos normativos y autoridades locales que obstaculizaban sus labores por asociarlos a la inmoralidad, la vagancia y el crimen. De manera que las cartas de este grupo, además de hacer peticiones, servían de denuncia de funcionarios locales, como planteó el músico Cirilo Marmolejo en su escrito:

Que siendo el Jefe y representante del mencionado “Mariache”, con quienes nos hizo el favor de retratarse en el Parque Los Sabinos, en donde nos dijo Ud. que tan luego subiera al Poder lo fuéramos (sic) a ver haber en que nos podría ayudar, no lo hemos hecho porque no nos habíamos visto con la necesidad de molestarlo distraendo sus múltiples ocupaciones, pero ahora siendo molestados por las autoridades que no nos dejan trabajar porque nos exigen la licencia ocurrimos a Ud. en solicitud de su valiosa ayuda y quedamos a su buena disposición para ver que es lo que puede hacer en favor de nosotros, perdonando nuestras molestias, pues todos los componentes de dicho mariache somos padres de familia y sin trabajar carecemos de recursos para darles el pan a nuestros hijos y esposas y ahorita solamente contamos con el amparo de Ud. a fin de que nos permitan trabajar y no seamos molestados (citado en Nava Nava, 1994: 152).

En el imaginario posrevolucionario no todos los trabajos eran valorados ni todos los trabajadores merecían la protección del régimen. Algunas actividades eran consideradas nocivas para la sociedad como las de “los voceadores, billeteros, boleros, canasteros, vendedores ambulantes, etc.” (García Téllez, 1939: 37). Entre las causas del rechazo de ciertas profesiones se encuentra la cercana relación que para las autoridades de la época tenían con el crimen: la variación en los ingresos de los trabajadores informales podía ser un motivo para que decidieran realizar otras actividades ilícitas como el robo, el tráfico de sustancias o la mendicidad. Pero otra causa importante era el uso que hacían del espacio público, contrario al proyecto de ciudad que las élites impulsaban y que la modernización y la migración contribuyeron a socavar. Como sostiene Pablo Piccato la clase acomodada de las décadas de 1920 y 1930 dio continuidad al

proyecto urbanístico iniciado en el Porfiriato de embellecer la capital y mantener a los grupos indeseables en sus márgenes (Piccato, 2010: 57). Los pobres urbanos, grupo heterogéneo conformado por trabajadores ambulantes y otros trabajadores precarios, desempleados, prostitutas y mendigos, en palabras de Piccato, “usaban la ciudad de maneras contradictorias con dichos proyectos” (2010: 40). En el caso de los trabajadores ambulantes estos traspasaban las fronteras de los espacios destinados a los pobres, invadiendo las zonas que frecuentaban las clases acomodadas. El reglamento de 1940 que regulaba la venta de boletos de la Lotería Nacional por ejemplo, conminó a los vendedores ambulantes de billetes de lotería a asearse y desenvolverse con corrección, asimismo les prohibió realizar cualquier acción que pudiera alterar el orden de la ciudad y molestar a los transeúntes, como ofrecer los boletos a gritos, juntarse en grupos numerosos y obstruir la vía pública, así como “que detengan a los automóviles para ofrecer su mercancía a los ocupantes; que invadan las cantinas, restaurantes, cafés y demás sitios de reunión, ofreciendo igualmente su mercancía” (DOF, 14 de junio de 1940: 12).

La pobreza fue también un recurso utilizado por los campesinos en sus solicitudes al Estado posrevolucionario con la finalidad de acceder a los programas creados para impulsar el campo mexicano. En el Diario Oficial de la Federación de las décadas de 1920 y 1930 y con mayor frecuencia durante la administración de Lázaro Cárdenas es posible encontrar solicitudes de campesinos que aludían a sus carencias para que sus peticiones fueran consideradas. La presencia de dichos testimonios es todavía más relevante puesto que se trata de un medio oficial en el que la voz predominante es la de un Estado cada vez más impersonal, al menos narrativamente. Tal es el caso de los habitantes de San Juan Aquiahuac en el estado de Puebla, que en su solicitud al Ejecutivo Federal de la creación de un centro de población agrícola hacían mención de su carencia de medios para subsistir:

TERCERO. — Que al solicitar el fraccionamiento de las propiedades que señalamos a nombre propio y de nuestros representados, lo hacemos por la acumulación de pobladores que existen en nuestro pueblo y entre los que se hallan nuestros representados sin medios de vida, pues carecen de hogar, tierra y aguas, siendo en su totalidad campesinos.

CUARTO.— Que nuestros representados han venido de padres a hijos, prestando sus servicios a las fincas a que aludimos, por un mísero jornal y debido a las distintas afectaciones que han sufrido las fincas citadas, se han quedado sin trabajo y por ende sin los medios de vida para sus hogares (DOF, 8 de abril de 1937: 9).

En una línea similar los vecinos de San Mateo Xalpa en el Distrito Federal daban cuenta de su situación precaria y aludían a las características personales del presidente, y no a la institución, para que respondiera de forma favorable a su solicitud de dotación de ejidos:

Que nuestra ocupación en este lugar es la agricultura, medio del cual nos pasamos la vida en la más completa pobreza por no disponer de mayor cantidad de terreno más que con lo que nuestros antepasados nos legaron, y siendo que el señor Presidente de la República, Sr. Gral. Lázaro Cárdenas, trata de llevar hasta el más humilde de los pueblos, el beneficio que otros han recibido (DOF, 10 de septiembre de 1936: 12).

La petición según Romana Falcón ha sido un recurso utilizado históricamente por los campesinos pobres para hacer demandas, señalar injusticias o establecer relaciones con la autoridad que le trajeran algún beneficio. Dichos documentos permiten vislumbrar el conocimiento que tenían las clases bajas de los procesos políticos y las técnicas que podían ser útiles para que el gobierno diera una respuesta favorable a su solicitud, como el uso de un lenguaje respetuoso e incluso halagador hacia el funcionario y de la terminología legal adecuada para el trámite en cuestión (Falcón, 2002: 93). La petición además abre una ventana a los valores imperantes de la época, que los solicitantes utilizaban en sus misivas para ganarse el favor de la autoridad: durante el Imperio, pone de ejemplo la autora, la etnicidad “se convirtió en un manto legitimador que se empeñaron en recalcar los actores colectivos en su trato epistolar y personal ante las estrellas de poder”, mientras que en la República Restaurada, época en que predominaron los valores liberales, los solicitantes esgrimieron la propiedad privada como argumento para obtener tierras (Falcón, 2002: 94-95). Que en las décadas de 1920 y 1930 los sujetos que establecían comunicación con alguna instancia de gobierno hicieran alusión a sus carencias como una justificación legítima para obtener un beneficio del Estado, lleva a pensar que la Revolución trajo consigo un cambio en el imaginario sobre la pobreza, incluso cuando no logró (ni pretendió hacerlo) desterrar los prejuicios que desde tiempo atrás existían sobre los marginados. Como en el campo de las acciones gubernamentales, las representaciones sobre la pobreza y el lugar que ocupaba el pobre en la sociedad se mantuvieron cargadas de profundas contradicciones.

Conclusiones del Capítulo

El análisis que se hizo en este capítulo muestra que no obstante la recuperación económica que se dio en el periodo —aminorada por las diversas crisis que se presentaron en las décadas de 1920 y 1930—, así como los avances en materia de bienestar social y el impulso que se dio al campo, el régimen posrevolucionario mantuvo al menos tres desigualdades históricas: la que

existió entre regiones, la que existió entre lo urbano y lo rural y la que dividió a la población según su productividad. En cuanto a la primera, la desigualdad en el reparto agrario, en la productividad agropecuaria, desarrollo industrial, inversión pública y acceso a servicios permite ver que los gobiernos posrevolucionarios no eliminaron la brecha existente entre el norte y el sur que heredaron. Por su parte la asimetría entre el ámbito rural y el urbano se evidenció en la infraestructura, en los servicios y el ingreso de los trabajadores y fue motivada en gran medida por el especial énfasis que pusieron los gobiernos posrevolucionarios en la industria, que se concentró en unas pocas ciudades. Pero incluso entre los grupos rurales y campesinos había diferencias. En un Estado corporativista, los beneficios eran mayores para los que pertenecían a organizaciones campesinas y obreras cercanas al régimen. Sin embargo la distancia entre las promesas de la Revolución y la realidad afectó por igual a una gran cantidad de trabajadores, tanto obreros como campesinos.

La tercera desigualdad social, la basada en la productividad, mereció especial atención en este análisis por dos motivos. En primer lugar porque muestra con claridad la articulación entre representaciones y acciones estatales, y la estabilidad que esta genera. La distinción entre población productiva y no productiva que se tradujo en políticas diferenciadas se sostuvo en una representación que no fue cuestionada durante la Revolución sino fortalecida con el valor que se le dio al trabajo en el imaginario de la época. En el caso de la desigualdad regional y la desigualdad entre lo urbano y lo rural, estas eran contrarias a la promesa del bienestar general. Tales diferencias podían originarse por condiciones sociales y económicas preexistentes, por motivos políticos o por falta de recursos. En el caso de la desigualdad a partir de la productividad, esta era deseable y gozaba de una amplia legitimidad. En segundo lugar, porque dicha división propició tres tipos de relaciones entre el Estado social y las personas en situación de pobreza: la que mantuvo con los trabajadores pobres, con los pobres menesterosos y con los pobres criminales, situación que pone en entredicho las perspectivas dicotómicas predominantes que oponen la asistencia y la seguridad social.

La construcción de la categoría de productividad es relevante también porque permite observar la dificultad del Estado social de la época de incorporar al sistema de bienestar a aquellos sectores que no cumplieran con el ideal revolucionario basado en el trabajo formal. A cada grupo le correspondieron tanto acciones diferenciadas como una representación distinta que servía de justificación para su exclusión de dicho sistema. Así, mientras que del conjunto que componía la población improductiva los esfuerzos se concentraron en los trabajadores

desempleados por causas involuntarias, con programas que incluían la creación de agencias de colocación, a quienes destinó además un discurso comprensivo puesto que su condición derivaba de condiciones estructurales, otros sectores sociales resultaron no sólo excluidos, sino a veces también criminalizados. Tal fue el caso de las personas dedicadas a la prostitución (cuya relación con el Estado osciló entre la asistencia y el castigo), los trabajadores ambulantes y los mendigos.

El grupo de los mendigos como se discutió de manera amplia en el capítulo ejemplifica la coexistencia de cambios y continuidades en la relación del Estado social posrevolucionario con los pobres. Las mayores transformaciones se dieron en el plano de las representaciones, propiciadas particularmente por el desarrollo de nuevas teorías sociales y técnicas de investigación, así como el vínculo entre el aparato estatal posrevolucionario con disciplinas como la sociología y la antropología, que despertaron el interés por buscar otras explicaciones a los problemas sociales, entre ellos la pobreza. Pero estas nuevas aproximaciones se enfrentaron a un conjunto de representaciones que no habían cambiado de forma considerable en las últimas décadas: se mantenía una tipología que clasificaba al mendigo bajo los criterios de falso y verdadero, bueno y malo; se utilizaba una terminología que asociaba a la mendicidad con enfermedades y epidemias (plagas, parásitos, la asistencia como “exterminador) o al crimen (redada, captura, enemigo, razia). Esa asociación no se quedó en el lenguaje. Representaciones y acciones son partes de un mismo proceso como sostiene Moscovici, para quien la representación social no sólo “guía el comportamiento”, también:

Remodela y reconstituye los elementos del medio en el que el comportamiento debe tener lugar. Llega a dar un sentido al comportamiento, a integrarlo en una red de relaciones donde está ligado a su objeto. Al mismo tiempo proporciona las nociones, las teorías y el fondo de observaciones que hacen estables y eficaces a estas relaciones (1979: 32).

Como se analizó ya, dentro de las instancias gubernamentales coexistieron sin generar cuestionamientos dos abordajes distintos, uno basado en la mendicidad como patología social, influido por las nuevas investigaciones, y la mendicidad como crimen, que operaba bajo una lógica amigo-enemigo. Que ambas aproximaciones tuvieran cabida dentro de un mismo sistema se explica en gran medida por la amplia aceptación tanto entre los grupos en el poder como en amplias capas de la sociedad de una división de los pobres que aparecía a su vista como “natural”.

Por último el capítulo plantea dos discusiones relevantes con respecto al Estado social de esta época. Una es sobre la vinculación entre los tres tipos de relaciones que mantuvo la institución con la sociedad. Como se dijo ya, la relación desigual que el Estado estableció con los

grupos sociales en función de su apego al valor central del imaginario de la época, el trabajo, provocó a su vez el establecimiento de un sistema de bienestar diferenciado basado en tres lógicas: seguridad social, asistencia y criminalización. Sin embargo la revisión detallada de dichas acciones permitió comprender que, en la práctica las fronteras entre ellas eran difusas. El rechazo a los trabajadores ambulantes muestra por ejemplo que no todos los trabajadores tenían acceso a la política de seguridad social, ni contaban con el beneplácito del régimen. Además deja en evidencia que en el imaginario de la Revolución no todo el trabajo tenía el mismo valor, por lo que cabe cuestionar que lo que se persiguiera fuera la improductividad y considerar que existían otros motivos como su alejamiento del sujeto ideal revolucionario y la incapacidad de controlar a un grupo que se movía en los márgenes y que no pertenecía a ninguna organización sobre la que el Estado fortalecido en parte por su estructura corporativista, tuviera injerencia. Por otra parte las investigaciones sociales realizadas en torno a la mendicidad mostraron que ni siquiera los grupos privilegiados por la Revolución, los obreros y los campesinos, contaban con los ingresos suficientes para garantizar su subsistencia y la de su familia, de manera que una parte importante de este sector acudió a la asistencia pública que utilizó como complemento a sus recursos, reconfigurando con ello lo que significaba ser menesteroso.

La segunda discusión se centra en los alcances de la ciudadanía social, uno de los grandes avances del siglo XX y uno de los logros más elogiados de la Revolución, en un régimen basado en relaciones sociales diferenciadas. La universalidad a la que aspira la lógica de la ciudadanía social es contraria a la focalización de las políticas destinadas a los pobres y vulnerables, y la persecución a la que fue sometida un sector particular, que no solo se veía impedido para gozar de sus derechos sociales sino al que también se le negaban sus derechos políticos en tanto que la mendicidad era una falta y la vagancia motivo de pérdida de la ciudadanía. Este conflicto derivado del lugar especial que ocupan los pobres en la sociedad es abordado por Simmel:

La asistencia a los pobres en cuanto acción pública configura una constelación sociológica ciertamente singular. Es completamente personal por lo que a su contenido se refiere: no pretende otra cosa que aliviar las penurias individuales. En este sentido se diferencia de las demás instituciones que persiguen el bienestar general y la protección social. Estas instituciones pretenden favorecer a todos los ciudadanos..., no se dirigen en principio a las personas en cuanto individuos diferenciados, sino a la totalidad de los individuos: la unidad del mayor número, o de todos, es el objeto de estas instituciones. En cambio, la asistencia a los pobres se dirige, en su actividad concreta, única y exclusivamente al individuo, cuya situación pretende cambiar. Y ese individuo es, para la forma abstracta y moderna de la beneficencia, el objeto de su acción, pero en modo alguno su *fin último*, que sólo consiste en la protección y fomento de la comunidad (2014: 29-30).

En el caso mexicano cabe preguntarse si la universalización era parte del proyecto social impulsado por los revolucionarios. Los tres tipos de relaciones mantenidas en esta época da pie a dicho cuestionamiento. Si bien el proyecto de seguridad social comenzó siendo limitado tanto en números como en su población objetivo, puede entenderse que era objetivo del Estado mexicano aumentar su cobertura conforme aumentara la capacidad del mercado laboral de incorporar a toda la población en edad productiva a través de su política de pleno empleo, el impulso a la industria y al trabajo agropecuario. Pero ¿qué sucedería con ese amplio sector al que estaban destinados los servicios asistenciales? ¿Cómo cabe una política social diferenciada en un sistema de bienestar que de forma paulatina avanzaba a la universalización? ¿La permanencia de representaciones que segregaban a los pobres no productivos y los pobres criminales era un obstáculo para la incorporación de estos sujetos a la ciudadanía social?

CAPÍTULO 5. EL SISTEMA DE BIENESTAR EN LA TRANSICIÓN DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR A LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA (1960-1988)

El presente capítulo tiene como objetivos caracterizar el sistema de bienestar que se instauró en México durante las últimas décadas del periodo desarrollista; describir sus funciones, poniendo el acento en los cambios y continuidades con respecto de los periodos previos; y analizar el lugar que ocupó en el sistema de bienestar la pobreza, en este caso desplazada por el concepto de marginalidad. Se trata del primero de dos capítulos dedicados a los años comprendidos entre 1960 y 1988 y que abarcan parte de la época de oro de la economía mexicana del siglo XX, conocida como el Milagro mexicano, y los años de crisis —finales de la década de 1970 y hasta 1988, la llamada Década perdida— que desembocaron en la transformación del modelo económico. Este capítulo se centra en el sistema de bienestar establecido hasta 1988, mientras que el siguiente revisa el sistema después de la crisis, y los cambios que trajo en las funciones sociales estatales y en las relaciones entabladas entre el Estado mexicano y la sociedad, específicamente los pobres. El periodo de análisis abarca cuatro años del sexenio del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), y los gobiernos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Aunque el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se aborda en este capítulo, se profundizará en él en el siguiente. Más que las particularidades de cada sexenio, el capítulo recupera procesos que los atravesaron a todos ellos. El periodo permite esta forma de abordaje ya que, al menos en lo que respecta al Estado social, los gobiernos federales siguieron una línea similar y en ocasiones mantuvieron programas y estrategias creados por sus predecesores. Como en los capítulos anteriores, la atención está puesta en la administración pública federal y particularmente en las prácticas estatales destinadas a generar bienestar social; las ideas se abordan en el último apartado.

El análisis realizado en estas páginas evidencia que el aumento en la inversión y el gasto social, la extensión de las funciones sociales y la incorporación al sistema de bienestar de grupos que habían permanecido excluidos no modificó la base desigual y excluyente de este sistema y por el contrario, en este periodo se forjaron tres tipos de relaciones entre el Estado social y la

población, cada una con sus respectivas lógicas: vulnerabilidad, solidaridad y ciudadanía social. La coexistencia de políticas diferenciadas dirigidas a las clases bajas da muestra de esta característica del sistema de bienestar desarrollista. El capítulo muestra además que los cambios realizados por el Estado en su relación con los pobres, como la adopción del concepto de marginalidad y todo lo que ello implicó tanto en el plano de las representaciones como de las políticas, no eliminó la diferenciación que caracterizó su trato con este grupo en los periodos previos.

El contexto del capítulo está marcado por el crecimiento económico que tuvo una magnitud que nunca se había visto y que no volvió a presentarse. A lo largo de la década de 1950 y hasta 1962 la economía mexicana creció en promedio 6.2% al año, y presentó una de las tasas de incremento del producto per cápita más elevadas del mundo —3.0% promedio anual—; entre 1962 y 1981 la expansión fue todavía mayor: el PIB y el PIB per cápita crecieron en promedio 7.3% y 4% respectivamente (Cárdenas Sánchez, 2015: 508-510, 570). Sin embargo, en la década de 1960 ya comenzaban a sentirse algunas consecuencias negativas del proyecto económico seguido hasta el momento, como el abandono del campo, provocado por el impulso a la industria en el marco del modelo ISI, que se manifestó en la disminución de la participación del sector agrícola en el PIB y en las desigualdades que existían entre la población rural y la población de las ciudades que se expandían velozmente. Tales problemas se agudizarían con la crisis de 1981, que desembocó en la transformación del modelo económico, de uno proteccionista con gran participación estatal a otro neoliberal con mayor predominio de las fuerzas del mercado.

El crecimiento excepcional de la economía mexicana, que motivó que se nombrara a este periodo como el Milagro mexicano o el Desarrollo estabilizador, fue producto de factores tanto internos como externos. Uno de ellos fue el restablecimiento de las relaciones financieras de México con el extranjero. El país volvió a acceder a créditos internacionales y reestructuró la deuda externa, obteniendo un descuento del 80% del saldo, con lo que la presión por el pago de la deuda disminuyó (Ortiz Mena, 1998: 29). En las siguientes décadas la vinculación de México con los organismos internacionales no haría más que estrecharse, recurriendo a su financiamiento para poner en marcha su política de desarrollo, apegándose a las directrices planteadas por dichas organizaciones. También se restablecieron las relaciones con Estados Unidos, su principal socio comercial, alteradas por el conflicto con motivo del pago a estadounidenses por los daños causados por la Revolución y de la nacionalización del petróleo durante el sexenio de Cárdenas. Otro factor importante fue el impacto de la Segunda Guerra

Mundial que al frenar el ritmo de la producción de Estados Unidos y otros países, provocó el aumento de la demanda de bienes y mano de obra mexicanos, con lo que las exportaciones y el envío de remesas crecieron considerablemente, aunque también la inflación, como señala Sánchez Cárdenas (2015: 504). Un tercer factor fue el establecimiento de una política económica caracterizada por la centralidad del Estado, el proteccionismo, la preferencia de la inversión nacional por encima de la extranjera y el impulso a la industria manufacturera tanto para exportación como para consumo interno, con lo que se disminuyó la importación de bienes.

En resumen la política económica seguida durante el desarrollo estabilizador, que fue orquestada por el economista Antonio Ortiz Mena, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 1958 hasta 1970, tuvo tres objetivos: buscar la estabilidad macroeconómica, perseguir el crecimiento económico y mejorar el bienestar social (Ortiz Mena, 1998: 9). Para las administraciones de la época era imprescindible la articulación entre estos tres objetivos, así como de las políticas fiscal, económica y social: la expansión de la economía no era posible sin la estabilidad macroeconómica, y era estéril si no se destinaban sus frutos a mejorar la calidad de vida de la población. Como resultado se dio un aumento importante en el gasto social y se impulsó una política de bienestar apegada a los requerimientos del proyecto económico y a los objetivos de desarrollo.

El caso mexicano aquí descrito con brevedad no era un caso aislado: en la posguerra la mayoría de los países occidentales presentaron condiciones económicas favorables y apostaron por un modelo proteccionista y estadocéntrico, en pleno auge de la teoría propuesta por John Maynard Keynes. En América Latina predominaba el modelo ISI, que representaba en muchos países una transformación considerable, ya que significaba pasar de ser productores de materias primas a ser productores de bienes manufacturados. También la asociación entre crecimiento económico y bienestar social se dio en otros países. A partir de la posguerra en occidente se establecieron Estados y regímenes de bienestar que florecieron en las décadas de 1950, 1960 y 1970 y sucumbieron a las crisis económicas de la década de 1980, el agotamiento del modelo económico estadocéntrico y el surgimiento del paradigma neoliberal.

El primer apartado se enfoca en dos características del Estado mexicano desarrollista que tuvieron efectos considerables en el sistema de bienestar. Una de ellas fue la centralidad de la planeación como lógica imperante en la administración pública que se manifestó en la transformación de las dependencias gubernamentales y la adopción de prácticas como la transparencia, la profesionalización y la continuidad sexenal. La otra característica fue el

establecimiento del desarrollo social como paradigma de la acción estatal, lo que representó una ruptura importante con los gobiernos posrevolucionarios.

El siguiente apartado describe los principales cambios y continuidades de las funciones del Estado social. Entre los cambios destaca la incorporación de dos funciones al sistema de bienestar, alimentación y consumo y vivienda, como respuesta estatal a problemas derivados del proceso de industrialización —el crecimiento desordenado de las ciudades, la migración masiva del entorno rural al urbano, el acelerado aumento de la población, la crisis agroalimentaria—. En lo que respecta a las continuidades resalta el proceso de descentralización que se dio en todas las funciones de bienestar social y que, si bien ya había comenzado en el periodo anterior, lo cierto es que a inicios de la década de 1960 los servicios de esta naturaleza seguían siendo responsabilidad del gobierno federal.

El tercer subcapítulo discute las acciones estatales en materia laboral y aquellas destinadas al campo, en un contexto caracterizado por el crecimiento del sector secundario y de servicios en detrimento del sector primario que perdió la centralidad en el proyecto económico que tuvo en la Posrevolución. En lo que respecta a las primeras, estas tuvieron como finalidad aumentar el poder adquisitivo de la clase trabajadora, proteger su capacidad de consumo y mejorar sus condiciones de vida, para lo cual la ampliación de los beneficios de la seguridad social fue una tarea fundamental y prioritaria para los gobiernos desarrollistas. En cuanto a las segundas, destaca la implementación de una estrategia de desarrollo rural integral compuesta por una política agrícola y agropecuaria que tenía como principal objetivo aumentar la productividad de las tierras, y una política social centrada en superar el atraso en el que se encontraba la población rural.

No menos importante, el apartado que cierra este capítulo se concentra en el concepto de marginalidad que suplió al de pobreza en la acción estatal durante el periodo desarrollista. En primer lugar se retoman las discusiones entabladas en América Latina en torno a este concepto y su adopción por parte del Estado mexicano. En segundo lugar se analizan las diferencias entre la noción de marginalidad y de pobreza, entre las que destaca el carácter relacional del primero, el hecho de que la marginalidad no se limita a la escasez de recursos sino también la carencia de poder y la falta de participación, y la posición externa al sistema de bienestar de los marginados. Finalmente el subcapítulo revisa la creación de la acción estatal más emblemática enfocada en atender el problema de la marginación, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y su coexistencia con las políticas

dirigidas a los pobres menesterosos y la población vulnerable. La discusión en torno a la relación entre los marginados y el Estado se profundizará en el siguiente capítulo.

5.1 El Sistema De Bienestar Durante El Desarrollismo Mexicano

La segunda mitad del siglo XX fue testigo de transformaciones en el aparato estatal mexicano que tuvieron implicaciones significativas en el sistema de bienestar. Una de ellas fue la profesionalización de la administración pública a partir de las reformas al aparato estatal federal entre las décadas de 1960 y 1980, la complejización y ampliación de las funciones del Estado y el reemplazo de los militares por perfiles civiles en las posiciones relevantes dentro de las instituciones gubernamentales, principalmente abogados, ingenieros y economistas, no pocos de ellos con posgrado⁶¹.

La primera reforma del periodo a la administración pública federal, aprobada por el congreso en 1958 durante el gobierno de Adolfo López Mateos, distribuyó entre varias dependencias atribuciones en materia económica que antes habían sido exclusivas de la secretaría de Hacienda: la secretaría de Patrimonio Nacional (antes de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa), la Secretaría de Industria y Comercio (antes secretaría de Economía) y la recién creada secretaría de la Presidencia, que tenía amplias y diversas facultades en materia económica (Ortiz Mena, 1998: 46).

La segunda reforma, aprobada en 1976, apenas José López Portillo llegó a la presidencia, fue en palabras de Quijano Torres “la más importante reforma administrativa en la historia del país” (2012: 374): consideraba no solo cambios en los nombres y las atribuciones de las secretarías y la creación de dependencias, como el Departamento de Pesca, sino que buscó “introducir una mayor racionalidad a la estructura del gobierno federal” (Quijano Torres, 2012: 374). Una tercera reforma se dio durante el gobierno de Miguel de la Madrid, que creó la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras (Quijano Torres, 2012: 374-375).

Además de reorganizar las atribuciones de las dependencias federales y establecer una división del trabajo acorde a la centralidad del Estado en esa época, estas reformas instauraron

⁶¹ Para profundizar en la evolución de la formación académica de los miembros de la administración pública federal véase Hernández Rodríguez, Rogelio (2021). *El oficio político. La élite gobernante en México (1946-2020)*. México: El Colegio de México.

una nueva lógica estatal, en la que la planeación ocupó un lugar preponderante como el mismo artífice de la política económica desarrollista, Antonio Ortiz Mena, reconoció (1998: 44). La relevancia de la planeación se hizo evidente en las numerosas acciones emprendidas con la finalidad de apegar las actividades estatales a esta nueva racionalidad: el acuerdo de 1961, creado por el gobierno de López Mateos, obligaba a las secretarías y departamentos a diseñar planes de acción y coordinar esfuerzos tanto entre estos como con la sociedad y las empresas privadas, para alcanzar el desarrollo económico y social (DOF, 02 de agosto de 1961); el gobierno de Luis Echeverría conminó a las diversas dependencias de la administración pública federal a crear unidades de programación “encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad” (DOF, 11 de marzo de 1971: 13). Era tal la importancia de la planeación que la gran reforma de José López Portillo estableció la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (DOF, 29 de diciembre de 1976).

La planeación alcanzó un nuevo nivel en 1983, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, con la aprobación de la ley que estableció la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación entre el gobierno federal y el de las entidades federativas en materia de planeación y la obligación de cada administración federal de proponer un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al inicio de su sexenio (DOF, 5 de enero de 1983: 8)⁶². La realización del PND que desde entonces sería el eje rector de la política federal, comenzó ese mismo año tras una consulta popular que recogió los problemas y demandas de representantes de diversos sectores sociales, incluyendo grupos populares, mediante la organización de reuniones a lo largo del país (DOF, 31 de mayo de 1983: 7).

Aun cuando la intención de los gobiernos de sujetar las acciones estatales a programas que podían controlarse y evaluarse pronto se vio rebasada por las circunstancias del país, principalmente la crisis económica que se presentó a finales de la década de 1970 y principios de 1980, es innegable el efecto que tuvo la inserción de la lógica de la planeación en el Estado social, tanto en sus acciones como en sus discursos.

⁶² La Ley de Planeación formó parte de un programa más amplio destinado a descentralizar la administración pública, denominado Programa de Descentralización Administrativa que buscó modernizar la función pública, así como revertir el proceso centralista que se desarrolló después de la Revolución mexicana (Sánchez González: 88-89).

El efecto más evidente fue la sujeción de sus funciones sociales a documentos que normaron su desempeño y definieron sus objetivos: además del Plan Nacional de Desarrollo, cabe nombrar el Plan Nacional para la Expansión y Mejoramiento de la Educación Primaria mejor conocido como el Plan de Once Años desarrollado en 1959, o el Plan Nacional de Educación de 1977, ambos ejemplos de los esfuerzos por programar las actividades en materia educativa. Con estas estrategias el Estado buscó someter las funciones sociales a un mayor control y establecer objetivos que trascendieran la temporalidad sexenal de cada administración, dando continuidad a la política social.

Junto a la planeación, otro efecto de las reformas al aparato de Estado fue la articulación de las acciones estatales de bienestar en pos de un objetivo común: el desarrollo social. Si bien la coordinación de dependencias fue impulsada desde el periodo posrevolucionario, como lo muestran las Misiones Culturales puestas en marcha por la Secretaría de Educación y el Departamento de Salubridad en conjunto, estas respondían a objetivos programáticos y no a una lógica mayor. De hecho aunque la continuidad entre el sistema de bienestar posrevolucionario y el sistema organizado durante el Milagro Mexicano es visible, la articulación de las funciones sociales en tanto partes de un proyecto general es más bien propia del sistema porfirista.

La concepción de la salud, la educación o el trabajo de los individuos no como fines en sí mismos sino como factores indispensables para el desarrollo del conjunto social recuerda a la lógica predominante en el sistema de bienestar porfirista, en el que el propósito primordial de las funciones sociales era alcanzar el progreso nacional. Así lo evidencia la postura planteada en los *Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social* en torno al empleo —“tiene como propósito final elevar el nivel general de vida de la población. El empleo no es un fin en sí mismo, es el mecanismo más eficaz para conciliar el aumento del producto con la eliminación de la pobreza” (Gobierno de México, 1985a: 87)— o las funciones sociales en materia de salud⁶³, educación y de impulso al campo —“son instrumentos que permiten mejorar la capacidad productiva de la fuerza del trabajo; representan un firme avance hacia la independencia externa, y en general, un mayor bienestar social”— (Gobierno de México, 1985a: 90). Si bien los gobiernos emanados de la Revolución mexicana confirieron particular importancia a la formación de trabajadores, los esfuerzos estaban centrados en el sujeto y su

⁶³ La concepción instrumental de la salud como prerrequisito para mejorar la fuerza del trabajo recuerda la postura del presidente del Consejo Superior de Salubridad de la administración porfirista quien centraba su defensa de la participación del Estado en materia de salud en los costos que tenían para el proyecto económico nacional la enfermedad y muerte de los sujetos.

bienestar, como herramienta de justicia social y compensación tras su participación en el movimiento armado. Por el contrario, entre las décadas de 1960 y 1980 el propósito mayor era alcanzar el desarrollo nacional: “el fenómeno educativo como causa y consecuencia del desarrollo social, económico y político para brindar una participación equitativa de los beneficios de la educación y la cultura y conjugar las aspiraciones y destrezas personales con las demandas sociales” (Gobierno de México, 1985a: 98).

Además de la subordinación del bienestar individual al nacional, otra característica de la noción de desarrollo social construida desde el Estado fue su relación con el desarrollo económico, como se aprecia en este fragmento del *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* del gobierno federal:

El fin último de la política de desarrollo es el desarrollo social, entendido como un proceso de transformación de la riqueza nacional en factor de justicia, de tal forma que se garanticen las libertades individuales en la seguridad colectiva y se puedan conciliar las demandas específicas de los diversos grupos sociales en función del interés general. El crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el desarrollo social, y éste es condicionante del crecimiento, en la medida en que le marca ciertas pautas y lo reorienta hacia la satisfacción de las necesidades sociales (Gobierno de México, 1985d: 187).

Así, el binomio desarrollo económico y desarrollo social iba en dos direcciones: por un lado las funciones sociales estaban encaminadas o bien a formar activos para el crecimiento (trabajadores capacitados, sanos y bien alimentados) o a solucionar problemas que podían obstaculizar el desarrollo económico (la sobrepoblación de las ciudades, el exceso de mano de obra); por otro lado el crecimiento económico era requisito para el mejoramiento del nivel de vida de la población al generar un incremento en el “producto medio por persona” (Medina Echavarría, 1973: 1) lo que aumentaría su capacidad de consumo y los sacaría de su atraso.

Dicha concepción del desarrollo social recogió tanto discusiones teóricas en boga en la mitad del siglo XX como ordenamientos internacionales que el país suscribió⁶⁴. Más que en las

⁶⁴ Uno de los rasgos característicos de la política social en esta época a la que ya se hizo alusión, la programación, no derivó únicamente de la profesionalización de la administración pública en el país. Como apunta Funes, el desarrollismo legitimó conceptos como planificación, técnica o industrialización (2014: “Desarrollo y dependencia” párr. 12) que se volvieron frecuentes en las estrategias de bienestar social en Latinoamérica, e instituciones como la CEPAL impulsó la planeación en los proyectos de desarrollo económico y social. Por ejemplo en el documento *Aspectos sociales del desarrollo económico* el sociólogo español José Medina Echavarría contemplaba dentro de las doctrinas económicas centrales en el pensamiento cepalino la idea de que el crecimiento necesita “una enérgica política de desarrollo orientada con el máximo posible de previsión”, así como el planteamiento de que “esa política necesita apoyarse sobre los lineamientos firmes de una programación” (1973: 1). Asimismo desde el quinto periodo de sesiones de la CEPAL en 1953 la Secretaría Ejecutiva presentó un informe titulado *Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico*, en el que se establecía “una metodología de los análisis y proyecciones

décadas previas el Estado social tuvo la influencia del exterior, no solo de las corrientes ideológicas predominantes, como durante el Porfiriato, sino también de las obligaciones que el Estado mexicano adquirió al estrechar sus relaciones con el resto del mundo.

Tómese como ejemplo la Alianza para el Progreso, programa de apoyo económico y social creado por Estados Unidos en 1961 y que tuvo un impacto considerable en la definición de la política social de los países latinoamericanos, incluido México. Sus objetivos, plasmados en la Carta de Punta del Este y resumidos de la siguiente manera por el presidente López Mateos en su cuarto informe de gobierno, no distan mucho de las características de las funciones sociales del Estado mexicano en las décadas que aquí se analizan:

En dicha carta, se ha establecido que cada país ha de elaborar programas tomando en cuenta sus propios elementos y tradiciones, a fin de promover el desarrollo de sus recursos agrícolas, previa reforma de la propiedad; la extensión de sus sistemas educativos, mediante la revisión de los lineamientos pedagógicos; la plena ocupación de su fuerza de trabajo, fundada en la definición de los derechos obreros; el saneamiento y salubridad de su ambiente, sobre la base de ajustar los medios que mejoran la vida humana, la prolongan y la protegen; el mejoramiento de la habitación apoyado en la planeación de la casa adecuada para las familias; y la aportación equitativa de todos al esfuerzo común, a partir de las modificaciones fiscales que procedan (López Mateos, 2006: 241)⁶⁵.

A las funciones sociales que históricamente el Estado mexicano había desempeñado, como la educativa, la asistencialista y la de salud, y las otras que ya realizaba por los compromisos adquiridos en la Revolución y plasmados en la Constitución de 1917, como los derechos laborales, el reparto agrario y el fomento agrícola, se sumaron la función de saneamiento y protección ambiental, que fue adquiriendo mayor relevancia y que se convirtió en uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988; y el impulso a la vivienda que, si bien ya había sido objeto de algunas iniciativas durante la Posrevolución, se institucionalizó hasta las décadas de 1960 y 1980. En una línea similar, otros organismos ejercieron una importante influencia en el Estado social mexicano. Con la promesa de financiamiento los gobiernos apegaron sus

que pueden servir para la elaboración de programas”. El informe tuvo tan buena recepción que se realizaron estudios subsecuentes para afinar dicha metodología y se recomendó además que “prestara su colaboración técnica a aquellos gobiernos que la solicitaran para emprender la elaboración de planes de desarrollo” (Comisión Económica para América Latina, 1955: 3).

⁶⁵ La Alianza para el Progreso se dio en el contexto de la Guerra Fría, en medio de la amenaza comunista que persiguió con ahínco el gobierno estadounidense encabezado por John F. Kennedy ante la posibilidad de que la experiencia de la Revolución cubana se propagara entre los países latinoamericanos, de ahí que el programa no estuviera motivado únicamente por el interés en combatir la marginación en el continente, sino que tenía además la finalidad política de establecer reformas sociales que previnieran otros brotes revolucionarios derivados del descontento de la población por sus condiciones de vida.

estrategias y presupuestos en materia de bienestar social a los lineamientos establecidos por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial.

En el sistema de bienestar de la época las funciones sociales que el Estado mexicano ya cumplía —educación, salud, asistencia, empleo y seguridad social—, aunadas a las funciones de dotación de vivienda, alimentación y protección del consumo de las clases populares se agruparon bajo la etiqueta de “bienestar social”, mientras que el reparto agrario y el impulso a las actividades agropecuarias se incorporaron al abanico de funciones económicas primordiales del Estado desarrollista, junto con el fomento a la industria, la electrificación del país y la comunicación mediante obras públicas, el equilibrio de la balanza de pagos y en general, el sostenimiento del crecimiento económico.

El sistema de bienestar de las décadas de 1960, 1970 y 1980 no puede entenderse si no es desde la articulación de ambos grupos de funciones, lo cual no sorprende en un contexto en el que el aparato estatal tuvo una centralidad indudable en las esferas social y económica. Como se afirma en los *Lineamientos para el Programa Nacional de Desarrollo Económico y Social 1974-1980* por ejemplo, el rezago no se combatía únicamente con servicios, como se había hecho hasta el momento, sino que requería también del aumento del ingreso:

La mejor distribución de los beneficios del sistema económico y social que puede alcanzarse por medio de las políticas educativas y de salud debe ser reforzada con acciones para mejorar el ingreso familiar.... Además debe reconocerse que el ingreso no sólo complementa los beneficios que brindan la salud y la educación sino que el acceso mismo a ellas depende de la situación económica de la familia (Gobierno de México, 1985a: 97).

El aumento en el ingreso familiar necesitaba a su vez de una mejor distribución de la riqueza, una mayor inversión y una más justa carga fiscal; de un mayor crecimiento económico que aumentara el producto por persona y de una creciente industrialización que incrementara los espacios de trabajo para emplear a la cada vez mayor población en edad productiva. Así, el círculo de la política económica, fiscal y social se completaba.

Si bien los objetivos de la política económica y social sufrieron modificaciones en las diferentes administraciones e incluso presentaban variaciones entre los numerosos planes y estrategias que se crearon en esta época, la tabla 12, realizada a partir de lo establecido en el acuerdo de 1962 por el que se obligaba a la Administración Pública Federal a elaborar planes de acción para alcanzar el desarrollo económico y social (DOF, 2 de agosto de 1961: 1-2), sintetiza las actividades prioritarias y los objetivos del sistema de bienestar desarrollista.

Tabla 12*Actividades centrales del sistema económico y de bienestar (décadas 1960-1980)*

Bienestar social	Desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar las oportunidades de ocupación; • Fomentar la educación en todos los niveles; • Atender el problema de la vivienda popular; <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar políticas que mejoren las condiciones sanitarias y asistenciales; • Extender los beneficios del régimen de seguridad social; • Proteger el poder adquisitivo de las clases populares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Activar el crecimiento equilibrado del país; • Aprovechar de forma racional de los recursos naturales de la nación; <ul style="list-style-type: none"> • Continuar con el reparto agrario; • Fomentar las actividades agropecuarias, de electrificación, de extracción e industriales del país; • Ejecutar obras de comunicaciones y transportes y aquellas que equilibren el crecimiento de los centros urbanos y las comunidades rurales; • Fortalecer la balanza de pagos diversificando las exportaciones y sustituyendo las importaciones por bienes producidos de forma nacional; • Fomentar el turismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de fragmentos de DOF, 2 de agosto de 1961: 1-2.

En el próximo apartado se revisarán las características principales de las funciones sociales de bienestar social, mientras que las funciones centradas en el trabajo agrícola e industrial se discutirán más adelante.

5.2 Funciones de bienestar social

El sistema de bienestar instaurado durante el desarrollo estabilizador evidencia los cambios y continuidades de un país que a la vez que se transformaba aceleradamente, mantenía procesos iniciados décadas atrás y arrastraba profundos problemas históricos. El cambio más significativo en el sistema es la incorporación de las funciones sociales de alimentación y consumo y vivienda, a las que ya tenía el Estado mexicano desde el inicio de siglo y que para este periodo ya se habían consolidado como obligaciones imprescindibles del aparato estatal. La educación mantuvo su estatus de la función social más relevante, con los recursos más elevados de todo el gasto social, mientras que la prestación de servicios de salud adquirió mayor relevancia que en épocas anteriores con la elevación a rango constitucional del derecho a la protección de la salud en 1980.

La incorporación de las funciones de vivienda y alimentación y consumo al sistema de bienestar surgió principalmente como respuesta a problemas propios del proceso de desarrollo en el que estaba inmerso el país y que eran de naturaleza similar a los que afectaban a otros países de la región. La política habitacional impulsada por los gobiernos de este periodo buscó hacer

frente a los efectos del crecimiento acelerado de las ciudades debido a la migración de habitantes de entidades con menores posibilidades de empleo a los grandes polos industriales, y de pobladores del medio rural al urbano, fenómenos derivados del desigual desarrollo regional que se mantuvo en estas décadas. Los nuevos habitantes se enfrentaban a la carencia de habitaciones decorosas y la precaria infraestructura de las urbes. En lo que respecta a la función de alimentación y de consumo, esta tuvo entre sus principales causas la crisis agroalimentaria que azotó al mundo en la década de 1970 y que provocó que la producción de alimentos fuera insuficiente para cubrir la demanda. En México esta problemática se agravó por la disminución de la producción de alimentos para el consumo interno como el maíz y el frijol, para favorecer las hortalizas y otros cultivos destinados a la exportación, y por la desigual distribución de alimentos entre los diferentes grupos sociales. Ante este panorama los gobiernos del periodo pusieron en marcha dos de las políticas sociales más importantes tanto por los recursos destinados a estas como por su alcance: la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

En general, uno de los problemas que más preocuparon a las administraciones desarrollistas y que influyeron en la definición de las funciones de bienestar social, tanto las nuevas como las ya existentes, fue el del crecimiento poblacional que, aunado a la disminución de las tasas de mortalidad, presionó al aparato estatal a aumentar y eficientar el gasto social y mejorar la cobertura de los servicios públicos que hasta entonces se habían proporcionado de manera desigual. En materia educativa el aumento de la población fue la razón central detrás del Plan de Once Años, mientras que en materia poblacional provocó que el Estado asumiera como responsabilidades prioritarias intervenir en la dinámica de la población y estabilizar su crecimiento. En ambas la ampliación de la red de escuelas y centros de salud y hospitales fue una de las acciones más destacadas, priorizando las zonas rurales que habían sido rezagadas.

Además de la preocupación ante el crecimiento demográfico, las funciones sociales tuvieron en común el proceso de descentralización que atravesaron todas en este periodo, principalmente a partir de la década de 1980 durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Si bien la descentralización ya había sido motivo de interés durante la Posrevolución, en la década de 1960 las funciones sociales seguían controladas por el gobierno federal, situación que se buscó modificar en este periodo, dotando de mayores mecanismos de intervención a los gobiernos estatales y estableciendo la coordinación entre diferentes niveles de gobierno para la impartición de servicios públicos. En este sentido destaca la creación durante la década de 1960 del Sistema

Nacional de Salud y del Sistema Nacional de Asistencia Social que operarían a partir de la corresponsabilidad de los gobiernos estatales, federales y municipales.

Como se observa en las siguientes páginas, las funciones sociales del sistema de bienestar tuvieron dos grandes características: la articulación entre funciones y la diferenciación entre grupos sociales. En cuanto a la primera, este rasgo queda ejemplificado en la integración de los servicios de salud y asistencia al grado que el Departamento de Salubridad y la Secretaría de Asistencia Pública se fusionaron en la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social. Estas funciones no se separarían sino hasta la década de 1980. Además, como se discutió en el apartado previo, las funciones de bienestar obedecían a un objetivo integrador más amplio: el desarrollo.

En lo que respecta a la segunda, a pesar de los esfuerzos enfocados en extender los servicios públicos a la población y las regiones excluidas, el sistema de bienestar mantuvo las diferencias que se habían forjado en los periodos anteriores. Una diferencia central se dio entre el grupo de trabajadores formales y funcionarios públicos, y entre estos y los que, o bien no tenían empleo o trabajaban en la informalidad. La política habitacional y de salud (y la seguridad social, que se discutirá en el siguiente subcapítulo) son muestra de la diferenciación que se mantuvo entre estos grupos. Otro contraste que ha sido menos analizado que el anterior es el que dividió a la población empobrecida en tanto receptores de los servicios públicos, entre aquellos que eran vulnerables y pobres debido a sus características particulares, y los pobres que lo eran a causa de su exclusión de los beneficios del desarrollo. Esta diferencia se analizará con mayor profundidad en el último apartado.

5.2.1 Educación

No son pocas las líneas de continuidad de la política educativa de las décadas de 1960 y 1970 con respecto de la que se realizó durante el periodo posrevolucionario. La educación se mantuvo como la función de bienestar social más relevante para las administraciones de estas décadas, con los recursos más abundantes del gasto social, y la implementación de numerosos programas destinados a subsanar los rezagos en la materia y mejorar la calidad de la instrucción. Además la Secretaría de Educación Pública conservó en su estructura actores que desempeñaron un papel relevante en la definición de la política educativa posrevolucionaria. El escritor Jaime Torres Bodet por ejemplo, que fungió como secretario de la SEP durante la administración de Adolfo López Mateos, ya había ocupado la misma posición en el gobierno de Manuel Ávila Camacho entre 1943 y 1946. En su gestión se encuentran ecos de la política desarrollada por José

Vasconcelos, como las Misiones Culturales que Bodet mantuvo y sumó a su estrategia de bibliotecas públicas en su esfuerzo por acercar la cultura a las masas. No era casualidad la comunión entre las ideas de Vasconcelos y Torres Bodet: el poeta fue secretario particular de Vasconcelos durante su periodo como rector de la UNAM y responsable del Departamento de Bibliotecas durante el paso de este por la Secretaría de Educación Pública, experiencias que influyeron en su gestión.

Otra línea de continuidad entre el proyecto educativo posrevolucionario y el de las décadas de 1960 y 1970 fue la importancia de educar para el trabajo. Torres Bodet en su calidad de secretario de la SEP modificó el plan de estudios y creó instituciones educativas con el propósito de “consolidar y extender la base humana de nuestra industria” en el contexto de “la lucha que México está librando para mejorar sus sistemas de producción” (Torres Bodet, 2012: 810, 816). La necesidad de mejorar las habilidades y conocimientos de los trabajadores fue igualmente importante para las administraciones siguientes: así lo consideraban Gustavo Díaz Ordaz y José López Portillo, quien sostuvo que “la educación en todos sus niveles y tipos, es el instrumento más poderoso del desarrollo... De nosotros depende saberla encauzar a la satisfacción de las necesidades de las mayorías y de la etapa actual de desarrollo del país” (López Portillo, 2006: 148).

En consecuencia, la educación media y superior en general y la formación técnica en particular fueron objeto de especial atención con la apertura de nuevos centros de capacitación para el trabajo industrial y rural, institutos tecnológicos regionales, escuelas industriales y comerciales, la creación de la Escuela Nacional de Maestros para Capacitación en el Trabajo Industrial, en el Distrito Federal, y la ampliación del Instituto Politécnico Nacional⁶⁶. La apuesta por la educación para el trabajo resultó en el aumento de inscripciones en instituciones técnicas: mientras que para el inicio de la administración de López Mateos en 1958 estas contaban con 46 mil estudiantes, en su último año de gobierno el estudiantado técnico había aumentado hasta alcanzar la cifra de 145 mil 327 (López Mateos, 2006: 351); para el informe de gobierno de Díaz Ordaz de 1967 eran 191,654 los inscritos en estas escuelas (Díaz Ordaz, 2006: 177). La relevancia

⁶⁶ No todos los esfuerzos dirigidos a impulsar la educación superior tuvieron como objetivo la capacitación de los trabajadores. También se crearon instituciones de investigación y la docencia, como el Centro de Investigación para la Integración Social en 1976, el Centro de Investigaciones Superiores del Instituto Nacional de Antropología e Historia (CISINAH) que en 1980 se reestructuró y se convirtió en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, y el Instituto Mora en 1981. Asimismo en 1970 se avanzó en el fomento y organización de la investigación en todos los ámbitos con la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como organismo público descentralizado.

de la formación para el trabajo se plasmó a su vez en la nueva Ley Nacional de Educación promulgada en 1973, que en su artículo 6 establecía que “el sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo, incorporarse a la vida económica y social y que el trabajador pueda estudiar” (DOF, 29 de noviembre de 1973: 34).

El otro proceso que influyó en la definición de la política educativa de la época fue el crecimiento acelerado de la población que obligó a los gobiernos a aumentar el presupuesto y crear estrategias que tomaran en consideración el aumento poblacional a partir de las nuevas metodologías de proyección que impulsaban organismos internacionales como la CEPAL. El aumento de la población fue el problema principal que motivó el desarrollo del Plan Nacional para el Mejoramiento y la Extensión de la Educación Primaria o Plan de Once Años, como se le conoció, que organizó la política de educación básica en la década de 1960 y casi toda la década de 1970.

La iniciativa presentada por López Mateos y aprobada por el congreso el 30 de diciembre de 1958, planteaba la creación de una comisión encabezada por Torres Bodet, en calidad de secretario de la SEP, que formularía un plan nacional que propusiera soluciones a los problemas en la materia, como la persistencia del analfabetismo, la carencia de planteles educativos y la deserción escolar, así como conseguir los objetivos de “mejorar, ampliar y consolidar el sistema educativo del país” (Cámara de Diputados XLIV Legislatura, 1958: s/n). A partir del informe de la Comisión presentado en octubre de 1959 se comenzó con la construcción de nuevas aulas, la ampliación de las escuelas normales y la creación de centros regionales de enseñanza normal para formar a los profesores que se requerirían para atender al millón 700 mil niños y niñas que había que incorporar al sistema educativo, así como responder a la demanda futura que la Comisión calculó en 3 millones 286 mil niños estudiantes (Torres Bodet, 2012: 572-573).

Los objetivos del Plan de Once Años enfocados en la educación primaria, así como el impulso a la educación técnica y superior se mantuvieron como prioridades del Plan Nacional de Educación, la estrategia rectora en la materia durante finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, desarrollado a petición del presidente López Portillo en 1977 por el secretario de Educación Porfirio Muñoz Ledo. El Plan Nacional de Educación, reformulado por Fernando Solana en 1978 ante la sustitución de Muñoz Ledo, con el nombre de Metas del Sector Educativo 1979-1982 establecía como objetivos programáticos “1) asegurar la educación básica a toda la población; 2) vincular la educación terminal con el sistema productivo...; 3) elevar la

calidad de la educación; 4) mejorar la atmósfera cultural del país y 5) aumentar la eficiencia del sistema” (Gobierno de México, 1985c: 13).

Otra acción destacada fue la aplicación de los avances tecnológicos a la educación, como la creación de la telesecundaria en 1968 durante la gestión como titular de la SEP del escritor Agustín Yáñez, con la finalidad de llevar la educación secundaria a zonas rurales y de difícil acceso, así como la creación de Canal Once destinado a transmitir contenidos educativos y culturales. En esta época resalta también el surgimiento de la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) durante la administración de López Mateos, primero como institución dependiente de la SEP y en 1980 designada organismo público descentralizado. La Conaliteg que tiene como propósito garantizar la gratuidad de la educación, se ha encargado hasta la actualidad del diseño, producción y distribución de los libros de enseñanza básica en el país.

Con el objetivo de llevar la educación básica a toda la población y eliminar el analfabetismo se implementaron acciones enfocadas en tres sectores de la población: los indígenas, los grupos marginados y los adultos mayores. En cuanto al primero se abrieron escuelas en poblaciones indígenas y se aumentó el número de promotores bilingües para castellanizar a este sector, acciones coordinadas por el Instituto Nacional Indigenista. En lo que respecta a los grupos marginados, además del mantenimiento de las Misiones Culturales destinadas a la instrucción de los habitantes de zonas rurales de difícil acceso, se creó por decreto de 1978 el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados, encargado de coordinar el programa Educación para Todos que buscaba “procurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación fundamental” (DOF, 30 de marzo de 1978: 6). Por su parte, la instrucción de los adultos mayores adquirió particular relevancia para las administraciones de estas décadas. El 31 de diciembre de 1975 se publicó en el DOF la Ley Nacional de Educación para Adultos y en 1981 se creó el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos para promover la educación básica en este sector, debido al “alto número de mexicanos adultos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria, o no concluyeron estos niveles educativos y por consiguiente ven limitadas sus oportunidades de mejorar por sí mismos la calidad de su vida” (DOF, 31 de agosto de 1981: 11).

Las medidas antes descritas se implementaron en medio del proceso de reestructuración del aparato educativo y sus dependencias⁶⁷; de reforma, que se materializó en la aprobación de la Ley Federal de Educación en 1973, la cual transformó los planes de estudio y renovó los objetivos de la educación para hacer frente a las necesidades del desarrollo del país (DOF, 29 de noviembre de 1973); y de descentralización de la función educativa que si bien había iniciado en el periodo posrevolucionario, se consolidó en estas décadas. La descentralización tuvo una finalidad operativa “con la división del país en nueve regiones y 37 subunidades para resolver asuntos escalafonarios, de información y estadística” (Vázquez, 2010: “¿Una reforma revolucionaria?” párr. 2) pero, como puntualiza Ornelas, sin tocar la evaluación del sistema, diseño de la currícula educativa y la asignación de recursos que se mantuvieron como atribuciones del gobierno federal. Además, continúa Ornelas, la descentralización tuvo que ser negociada con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que había ganado gran relevancia en el sistema político mexicano y que mantuvo sus privilegios aun a pesar de todas estas transformaciones (2016: “La lógica de la eficiencia” párr. 8). Por eso el proceso de descentralización no solo tuvo como objetivo agilizar un sistema educativo cada vez más robusto y complejo, sino también poner freno a la influencia del SNTE en la educación del país (Ornelas, 2016: “La lógica de la eficiencia” párr. 17).

5.2.2 Salud

La atención de la salud muestra con claridad uno de los rasgos predominantes del sistema de bienestar de la época: el carácter integral y coordinado de las funciones sociales estatales. Dicha característica se evidencia en la conformación de las dependencias responsables en la materia: desde octubre de 1943 las atribuciones en cuestión de salud se transfirieron a la Secretaría de Asistencia Pública, debido su fusión con el Departamento de Salubridad, formando la Secretaría de Salubridad y Asistencia. De manera que a lo largo de las décadas de 1960 y 1970 la salud pública estuvo vinculada con las acciones asistenciales hasta su separación durante la administración de Miguel de la Madrid que creó la Secretaría de Salud⁶⁸. La coordinación institucional entre salubridad y asistencia se manifestó en el cuidado de la salud de niños y jóvenes, población que históricamente había sido objeto de la política asistencial del Estado, en

⁶⁷ Véase DOF, 26 de octubre de 1960 y DOF, 16 de abril de 1971.

⁶⁸ En este apartado se analizarán únicamente las acciones en materia de salud, mientras que las asistenciales serán el eje del siguiente apartado. Esto no excluye que en ocasiones se aborden de manera conjunta por la naturaleza de las políticas revisadas.

tanto representaban los recursos humanos del futuro, así como en la dotación de servicios médicos a población de escasos recursos (Gobierno de México, 1985d: 90, 201).

La articulación con la asistencia no fue el único cambio por el que atravesó la salubridad en este periodo. Las consecuencias de la industrialización y la urbanización como la contaminación y la concentración de la población en polos industriales obligaron a los gobiernos de la época a ampliar su concepción de la salubridad para abarcar la protección de la salud ambiental y ser parte fundamental de la planeación urbana⁶⁹, como se estableció en el nuevo Código Sanitario aprobado en 1973 en sustitución del de 1954. A las acciones de prevención y control de enfermedades, la promoción de la salud de la población, el cuidado de su higiene y alimentación y el control sanitario de productos, que tradicionalmente habían sido competencia de la Secretaría, se sumó el saneamiento del ambiente (DOF, 13 de marzo de 1973: 17). Como resultado de esta adición se emitieron normativas como la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en 1971 y los reglamentos para la Prevención y Control de Contaminación de Aguas y de Control de la Contaminación Atmosférica por humos y polvos. Además se realizaron acciones como la reforestación intensiva del territorio nacional (Echeverría Álvarez, 2006: 90, 159), y la construcción de obras dirigidas a dotar a las ciudades y comunidades rurales de agua potable y alcantarillado.

El combate de las enfermedades infectocontagiosas y la vacunación de la población se mantuvo durante estas décadas con resultados significativos. En su último informe de gobierno López Mateos resaltó que en su sexenio se eliminaron del territorio nacional los virus de la viruela y la fiebre amarilla que tantas muertes habían provocado en el pasado, y se realizaron poco más de 108 millones inmunizaciones; considerando que en 1960 la población total era de 34 millones, 923 mil habitantes, de los cuales 11 millones eran menores de 9 años (grupo de edad prioritario en la estrategia de vacunación), los logros fueron sustanciales (López Mateos, 2006: 347). La estrategia de inmunización de la población, principalmente la infantil, avanzó de forma importante con la creación de la Cartilla Nacional de Vacunación mediante decreto presidencial el 20 de octubre de 1978, durante la administración de López Portillo. La política de salud

⁶⁹ Las acciones en materia de protección del medio ambiente pasaron a ser objeto de una nueva secretaría durante la administración de Miguel de la Madrid: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A esta dependencia también se integraron las cuestiones de desarrollo urbano que habían sido atribución de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, dependencia con la que la Secretaría de Salubridad y Asistencia había trabajado en conjunto en lo que respecta a saneamiento urbano y dotación de servicios de agua potable y drenaje a la población.

preventiva se completó con campañas educativas en materia de higiene, cuidado de la salud y alimentación de la población, particularmente de la población indígena.

Otro objetivo central de la política de salubridad en este periodo fue la ampliación de la infraestructura de salud a lo largo del país, con énfasis en el ámbito rural. Al respecto destaca la construcción de centros de salud, hospitales, clínicas y consultorios, tanto para derechohabientes de la seguridad social como para población en general; el impulso a los institutos médicos descentralizados como el Hospital Infantil de México o el de Nutrición; la renovación de los hospitales General y Juárez ubicados en el Distrito Federal y la apertura de centros de rehabilitación⁷⁰ para padecimientos motores. En materia de salud mental se abrieron la Granja para enfermos mentales de Zoquiapan, en el estado de México y otras granjas en Puebla, Oaxaca y Tabasco. La creación de estos espacios formó parte de un proceso más amplio de descentralización de la atención de la salud mental para desahogar a la Castañeda, que atendía pacientes de diversos estados y había operado la mayor parte del tiempo con una sobrepoblación que fue constantemente cuestionada por la sociedad (Ríos Molina & López Carrillo, 2017: 28). Pero también obedeció a la transformación del paradigma de la salud mental: la Castañeda era ejemplo de un tipo de instituciones que más que espacios de recuperación, “funcionaban como simples centros de aislamiento, justificando su existencia el principio de dar protección a la sociedad contra los enfermos y liberarla de su presencia”, como afirmaba el director del Hospital Granja de Zoquiapan, Carlos Tejeda Ruiz (1967: 589); por el contrario el nuevo modelo, además de atender los síntomas, apostaba por la interacción de los pacientes con su comunidad y finalmente su reintegración a la sociedad (Tejeda Ruiz, 1967: 588). Estas transformaciones derivaron en el cierre de la Castañeda en 1968, tras funcionar por más de cincuenta años y asilar a más de 60 mil personas (Ríos Molina, & López Carrillo, 2017: 11), no solo aquellos que tenían un padecimiento mental sino los que se alejaban de la conducta social esperada, como los alcohólicos, los toxicómanos, los homosexuales, las prostitutas y los que tenían una enfermedad venérea. La Castañeda junto otras instituciones asilares mexicanas de esa época, deja un triste

⁷⁰ La atención de la población con discapacidad, que adquirió mayor interés social en este periodo que en los anteriores, es muestra del abordaje integral de problemas sociales. La población con alguna discapacidad física, que históricamente había sido objeto de la beneficencia y la asistencia, se vuelve centro de una política con un doble propósito, como lo estableció el Reglamento de Prevención de Invalidez y Rehabilitación del Inválido (DOF, 6 de febrero de 1976): por una parte tenía un interés de salud pública, la rehabilitación ya fuera física o mental, y por otra un interés social, es decir la rehabilitación social y laboral y la reintegración de este sector al conjunto social del que antes había sido segregado no solo por sus condiciones sino, retomando a Simmel, por su carácter de receptor de la ayuda social.

legado de hacinamiento, abusos, malos tratos y abandono de los sujetos que eran considerados un riesgo para la sociedad⁷¹.

Los esfuerzos realizados durante décadas tuvieron como resultado la disminución de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida. En la segunda mitad del siglo XX la tasa bruta de mortalidad presentó un descenso considerable al pasar de 15.7 en 1950 a 8.2 muertes por cada mil habitantes en 1973. También disminuyó la tasa bruta de mortalidad infantil que en esos mismos años pasó de 96.2 muertes por mil infantes nacidos vivos, a 52 (Dirección General de Estadística, 1975: 5). Sin embargo, estos logros aunados al aumento de la natalidad trajeron consigo nuevas preocupaciones para las instituciones públicas. Luis Echeverría Álvarez alertaba en su tercer informe de gobierno sobre el crecimiento de la población a una tasa de 3.5 al año, una de las más altas del mundo, los riesgos que implicaba y las medidas necesarias para hacerle frente (Echeverría Álvarez, 2006: 126-127), entre ellas la implementación de una extensa campaña de planificación familiar que incluyó la educación reproductiva y el acceso a métodos anticonceptivos, y la aprobación de una nueva Ley General de Población en 1974 que suplió la de 1947 y que, además de regular los procesos migratorios y la creación de núcleos poblacionales puso énfasis en “influir en la dinámica de la población”, “estabilizar el crecimiento de la población” y “adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que plantea el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población” (DOF, 7 de enero de 1974: 2). El cambio con respecto de los periodos anteriores no podía ser mayor: mientras que durante el Porfiriato y la Revolución el progreso nacional dependía del crecimiento de la población, durante la segunda mitad del siglo XX el óptimo desarrollo económico y social requería lo opuesto.

Uno de los hechos más sobresalientes de este periodo fue que durante la administración de Miguel de la Madrid la protección de la salud se elevó a rango constitucional con la adición de un párrafo al artículo 4 que establecía lo siguiente: “toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general” (DOF, 3 de febrero de 1983). Como señalan López Arellano, López Moreno y Moreno Altamirano, la incorporación de la noción de “protección de la salud” en lugar de simplemente

⁷¹ No son pocas las similitudes entre la relación que estableció el Estado mexicano con estos sectores y la que mantuvo con los pobres a lo largo del siglo XX. En ambos casos la atención estatal mantuvo una lógica basada en el tutelaje, tuvo como finalidad la contención de los sujetos y no la eliminación del problema y se sostuvo sobre el temor a la diferencia. Estos paralelismos que solo se enuncian aquí merecen un estudio particular.

el derecho a la salud implica no solo el derecho de la población a tener bienestar físico y mental, sino la obligación del Estado de proporcionar servicios que lo hagan posible: “al positivizar el derecho a la salud, los múltiples componentes que conforman este derecho en realidad se circunscriben a la obligación del Estado a prestar servicios de salud y, específicamente, a garantizar su acceso” (2015: 61).

A partir del reconocimiento del derecho a la protección de la salud, en 1984 se aprobó la Ley Nacional de Salud; en su contenido resalta el título segundo, que definía y ordenaba el Sistema Nacional de Salud, sus atribuciones, obligaciones, sus componentes y sus alcances. Meses después se publicó el Programa Nacional de Salud 1984-1988, que determinaba las acciones necesarias para cumplir con lo establecido en el artículo 4 constitucional y la Ley. El Programa planteaba seis objetivos: 1) proporcionar atención médica a toda la población y mejorar su calidad, 2) realizar acciones en materia de prevención de enfermedades transmisibles y accidentes, 3) promover el autocuidado de la salud, 4) “coadyuvar al mejoramiento de las condiciones sanitarias y del medio ambiente, 5) apoyar a la disminución de los niveles de fecundidad y 6) incorporar a los grupos marginados mediante la asistencia. Dichos objetivos, que retoman las principales líneas de acción que se habían seguido hasta ese momento, requerían de la puesta en marcha de cinco estrategias: sectorización, modernización administrativa, descentralización, coordinación intersectorial y participación de la comunidad (DOF, 23 de agosto de 1984: 9).

Entre esas estrategias destaca la descentralización que, como en el caso de la educación, se profundizó durante el periodo desarrollista, si bien desde la Posrevolución se habían hecho las primeras acciones en este sentido. Como relató Miguel de la Madrid, el proceso de descentralización de los servicios de salud se realizaría de forma paulatina, primero a través de los Servicios Coordinados de Salud Pública que operarían en las entidades hasta que en 1985 y 1986 se convirtieran en responsabilidad de los gobiernos estatales y del Distrito Federal (De la Madrid, 2006: 85). Cabe recordar que todas estas medidas, que compartían la finalidad de modernizar, coordinar y eficientar el sistema de salud se realizaron en los años siguientes a la profunda crisis económica de 1982, a partir de la cual se persiguió la transformación del sistema de bienestar.

5.2.3 Asistencia social

Si bien las acciones del Estado desarrollista en esta materia no variaron mucho con respecto del periodo anterior, las instituciones de asistencia social, sus alcances y sus límites, fueron sometidas a una serie de renovaciones en medio de una transformación profunda de la organización de los beneficiarios del sistema de bienestar. Como se planteó en el capítulo cuatro, durante la Posrevolución se instauró un sistema de bienestar tripartita que proporcionaba servicios sociales de manera diferenciada a tres grandes grupos: los trabajadores asalariados, los pobres menesterosos y población vulnerable y los pobres criminales, entre ellos los vagos y mendigos y trabajadores informales. Sin embargo, dicha clasificación fue modificándose en las siguientes administraciones: a partir del gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) el problema de la vagancia y la mendicidad, que había ocupado un lugar predominante en el imaginario estatal en torno a la pobreza, fue perdiendo relevancia, tanto que en ninguno de sus seis informes anuales existió alguna alusión a este problema, situación que se repitió en todos los gobiernos siguientes. Por otra parte la supresión de la mendicidad, que era uno de los objetivos primordiales de la Secretaría de Asistencia Social, no apareció en las leyes que definían las atribuciones de dicha dependencia, como la Ley de la Administración Pública Federal de 1958 y la de 1976. En las décadas de 1960 y 1970 se hizo mención a la mendicidad en documentos programáticos, haciendo referencia a los servicios proporcionados por instituciones de asistencia como el mantenimiento de albergues para mendigos; en la década de 1980 el Programa Nacional de Salud 1984-1988 y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986 incluyeron a los indigentes entre la población prioritaria de los servicios de esta institución (DOF, 23 de agosto de 1984: 19; DOF, 9 de enero de 1986: 11), sin embargo, el combate de la indigencia no volvió a ser objeto de programas especiales ni figuró como objetivo de la administración federal.

Un segundo cambio en la organización del sistema de bienestar y en la relación del Estado social con los pobres derivó de su adopción del concepto de marginalidad, para definir el problema de la exclusión de millones de personas de los beneficios del desarrollo y para caracterizar a todo un sector de la población, los marginados. Este concepto, que era centro de un amplio debate en la academia, se convirtió en uno de los ejes de la acción del Estado social desarrollista, junto con aquella dirigida a los trabajadores asalariados y a la población vulnerable, es decir, personas de la tercera edad, infantes, mujeres embarazadas y personas con enfermedades y discapacidades. Así la incorporación del concepto de marginalidad a la acción estatal reordenó las funciones sociales en torno a tres principios distintos: la seguridad social

para los trabajadores, la asistencia social para la población vulnerable y la solidaridad social para los marginados. Que la relación basada en la criminalización del pobre no aparezca en esta clasificación no significa que haya desaparecido sino que, al ganar terreno la explicación de la pobreza como un problema provocado por causas estructurales en detrimento de la explicación basada en características individuales, la persecución del pobre se hizo más disimulada, como se profundizará en el siguiente capítulo⁷².

A partir de la década de 1960 los gobiernos federales sometieron a la asistencia social a un proceso de reestructuración y profesionalización mediante la creación de instituciones que desembocaron en la conformación del Sistema Nacional de Asistencia Social cuya ley se aprobó en 1986. Antes, en 1961 se creó el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), organismo público descentralizado que tenía como objetivo inicial proporcionar a los estudiantes de educación primaria de escasos recursos servicios asistenciales complementarios, principalmente la dotación de desayunos (DOF, 1 de febrero de 1961: 6), acción que ya se realizaba antes pero que con la aprobación de esta institución creció de forma importante. En años siguientes el INPI fue ampliando su campo de acción para velar por otras dimensiones del bienestar de la niñez: la reestructuración de 1974 le otorgó la atribución de incorporar a la infancia al desarrollo nacional y los objetivos de fomentar la educación cultural extraescolar y preescolar y la conciencia cívica, apoyar la integración familiar y promover el desarrollo comunitario (DOF, 30 de octubre de 1974: 3-4). A las funciones ya mencionadas se agregó mediante la reforma de 1976 la responsabilidad de desarrollar actividades productivas destinadas a elevar el nivel de vida familiar y comunal, instaurar una Procuraduría de Defensa del Menor y fomentar el voluntariado⁷³ (DOF, 2 de enero de 1976: 54).

En 1968 el gobierno de Díaz Ordaz fundó la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez (IMAN), que se encargaría del establecimiento y operación de instituciones destinadas a

⁷² Debido a que las discusiones en materia de asistencia social son más amplias en este periodo que en los anteriores no se aborda a detalle la asistencia privada. Para profundizar en su situación durante la segunda mitad del siglo XX véase Verdusco, Igartúa, Gustavo (2003). *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. México: El Colegio de México; Centro Mexicano para la Filantropía.

⁷³ El trabajo voluntario fue fundamental en el proceso de descentralización de la asistencia social y la ampliación de los programas destinados a atender las necesidades de la población vulnerable, por lo que fue fomentado por las administraciones de la época. En el último año del sexenio de López Mateos se tenía registro de 65 mil voluntarios que colaboraban en las diversas actividades de asistencia social, en su mayoría mujeres, incluyendo a la esposa del presidente. La participación de las esposas de los mandatarios en actividades en beneficio de la población vulnerable se convirtió en una tradición que se mantiene hasta la actualidad. El crecimiento del número de voluntarios y su relevancia propiciaron que en 1977 se creara el Patronato de Promotores Voluntarios como organismo público descentralizado con la finalidad de impulsar la creación de grupos de voluntarios y su coordinación.

los menores de edad en situación de orfandad, la investigación de las causas de su abandono, la capacitación de profesionales en materia de protección a la infancia, así como la apertura y operación de hospitales infantiles (DOF, 19 de agosto de 1968: 27), entre los que destaca el Instituto Nacional de Pediatría, fundado en 1970. El IMAN y el IMPI operaron de forma simultánea durante casi una década hasta que en 1977 se fusionaron con la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), organismo público descentralizado que hasta la actualidad es el responsable de las acciones de asistencia pública dirigidas a la población vulnerable.

Las instituciones públicas de asistencia social como las educativas y de salud fueron objeto del proceso de descentralización que se profundizó durante la administración de Miguel de la Madrid. La Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social publicada en 1986 obligó a los gobiernos estatales y municipales a participar junto con la administración pública federal en el fomento del voluntariado, la impartición de servicios asistenciales a población vulnerable y la realización de actividades de protección a la familia. En el último año de la administración de Miguel de la Madrid se habían instaurado los sistemas estatales de asistencia social y creado mil 838 organismos municipales, coordinados por el DIF y que operaban bajo un modelo único (De la Madrid, 2006: 275).

En este largo proceso de renovación de la asistencia social su propósito no cambió de forma significativa: la institución se mantuvo como responsable de proporcionar servicios de alimentación y salud a mujeres embarazadas, lactantes y madres de familia en edad reproductiva y a niños en edad escolar, población prioritaria desde la creación de la Secretaría de Asistencia Social; brindaba los mismos servicios a personas de escasos recursos bajo una lógica de mínimos de bienestar temporal es decir, hasta que pudieran por sus propios medios superar su condición; era responsable de velar por la incorporación al desarrollo social de la población vulnerable, como personas de la tercera edad y con alguna discapacidad y de proteger a los infantes abandonados o provenientes de familias con problemas. El cambio más relevante en el sentido de la asistencia social fue la centralidad que adquirió la figura de la familia y de la comunidad para el bienestar social. La relación que desde que el Estado adquirió la atribución de atender a la población en pobreza había sido directa, a través de las instituciones de beneficencia, pasaba ahora primero por la familia, la cual se convirtió en la principal “célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo” (DOF, 9 de enero de 1986: 10), y por la comunidad, a través del voluntariado y la participación

activa de la población, principalmente de las mujeres. Como ejemplo de este modelo cabe señalar el Programa Campesino de Orientación Familiar del INPI que capacitó a cientos de miles de mujeres para participar en las acciones de la institución, y el Programa de Desarrollo a la Comunidad que abrió centros de desarrollo en comunidades marginadas (Echeverría Álvarez, 2006: 212). Dicho cambio en el sentido de la asistencia social regresó la centralidad al ámbito local que hasta antes de la institucionalización de la beneficencia en el Porfiriato había sido, junto con la Iglesia católica, el responsable directo de proporcionar ayuda a los menesterosos.

5.2.4 Vivienda

Aunque el problema de la vivienda ya era objeto de discusiones a finales del Porfiriato y de propuestas aisladas durante la Posrevolución, fue hasta el desarrollismo que se puso en marcha una política habitacional como respuesta a problemas urgentes derivados de la industrialización y crecimiento desigual que se agudizaron en la segunda mitad del siglo XX. La industria, gran privilegiada del proyecto desarrollista mexicano, se concentró en algunas entidades que vieron crecer su población de forma acelerada, en parte por los desplazamientos de trabajadores del campo que, al entrar el proyecto agrícola en declive, buscaban emplearse en los centros de trabajo industrial. A gran velocidad continuaron creciendo también las tres grandes zonas metropolitanas del país: la de la Ciudad de México pasó de albergar el 14.9% de la población nacional en 1960 al 19.2% en 1976; aunque muy por debajo de esas cifras, las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey también crecieron de forma considerable (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1977: 2). Estos fenómenos provocaron que la demanda de servicios aumentara con mayor rapidez que la oferta que, cabe resaltar, era todavía precaria, insuficiente y desigual.

Los que migraron a las grandes ciudades pronto se dieron cuenta que las condiciones de vida en estas también eran lamentables. En 1976 de las 5 millones de viviendas que existían en áreas urbanas, 36% tenía deficiencias en su construcción y 44% no contaba con servicios sanitarios (Gobierno de México, 1985b: 169). El hacinamiento era otro problema importante: el censo general de 1960 mostró que en el país predominaban las viviendas con solo un cuarto, que en su mayoría albergaban tres habitantes pero en una cantidad importante de estas (155 mil 214 casas) residían seis personas (Dirección General de Estadística, 1962: 605). Las autoridades estimaban que para reducir el hacinamiento había que construir más de cinco millones de cuartos (Gobierno de México, 1985b: 169). Otra problema que afectaba a millones de habitantes de las ciudades era la falta de certeza jurídica sobre sus viviendas al carecer de títulos de propiedad.

Ante la distribución desigual de la población, los gobiernos de la época desarrollaron a la par una política de descentralización para detener la excesiva concentración de actividades administrativas en la Ciudad de México⁷⁴, una política de ordenamiento territorial, medidas de regularización de la tierra⁷⁵ y programas de desarrollo rural y urbano. En el marco de la política de desarrollo urbano las diferentes administraciones aumentaron las inversiones destinadas a mejorar y extender los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado, centros recreativos y deportivos y transporte público, con obras como el Metro de la Ciudad de México cuya primera etapa se inauguró en 1969, así como la inversión dirigida a la construcción de vivienda.

Una acción central de esta estrategia de desarrollo urbano fue la política habitacional que comenzó con la creación en 1954 del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, que representó el primer esfuerzo por establecer una política federal en la materia, centrada primordialmente en los sectores populares. Durante el gobierno de López Mateos se construyeron 48 mil 121 viviendas, entre las que resaltan las enormes unidades habitacionales edificadas en la capital del país, como las de San Juan de Aragón y Nonoalco-Tlatelolco, compuestas por 10 mil y 11 mil 916 departamentos respectivamente, y vendidas con facilidades de pagos proporcionales a los salarios de los compradores (López Mateos, 2006: 349). Las actividades del Instituto Nacional de la Vivienda continuaron durante la administración de Díaz Ordaz.

La política habitacional destinada a los clases populares pasó por una transformación en 1971 con la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), en sustitución del INV. Este organismo público descentralizado tenía entre sus atribuciones proponer estrategias en la materia en función de las necesidades de las zonas, propiciar la participación de la inversión privada en la construcción de vivienda popular y el

⁷⁴ El desplazamiento de industrias y dependencias gubernamentales a otras entidades como parte de la estrategia para detener el insostenible crecimiento de la Ciudad de México fue una preocupación para las administraciones de la década de 1980, más después del sismo de 1985 que dejó incontables pérdidas en la capital del país, llegándose a hacerse estudios como el que en 1986 realizaron el Instituto de Geografía y la UNAM que, luego de analizar el número de habitantes y sus características socioeconómicas, clima, condiciones geográficas y actividades económicas predominantes, propusieron a las ciudades de Aguascalientes, Culiacán, Chihuahua, Hermosillo, Jalapa, Mérida, Mazatlán, Morelia y Oaxaca, entre otras como sedes para la desconcentración (Instituto de Geografía; Universidad Nacional Autónoma de México, 1986).

⁷⁵ Frente al problema de la tenencia irregular de la tierra en 1973 se creó el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra que en 1974 fue sustituido por la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), organismo público descentralizado que se mantuvo activo por poco más de 40 años.

desarrollo de comunidades rurales y “comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros” (DOF, 20 de febrero de 1971: 19). En 1981 el gobierno federal autorizó la creación de un fideicomiso denominado Fondo de Habitaciones Populares, destinado a financiar la construcción de viviendas y otras medidas destinadas a “promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles” (DOF, 2 de abril de 1981: 7). Tras la liquidación del INDECO en 1981 y la reforma de 1982 de la administración pública se reformuló el fideicomiso, pasando a denominarse Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el cual pretendía cumplir uno de los objetivos centrales del Programa Nacional de Vivienda de 1979, que era “propiciar condiciones favorables para que la población cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores ingresos” (DOF, 7 de diciembre de 1979: 6). Además, contaba con la particularidad de que, a diferencia de los programas habitacionales destinados a los trabajadores, otorgaba créditos colectivos, con lo cual el gobierno federal buscaba hacer frente a las demandas de las organizaciones urbano-populares que surgieron en la década de 1970 para exigir al Estado viviendas accesibles y que así como buscaban soluciones por la vía legal también recurrieron a otras medidas como la invasión de terrenos, práctica frecuente y tolerada por las autoridades desde el cardenismo (Ramírez Saiz, 1993: 15-16). El FONHAPO operó con algunas modificaciones hasta 2023 cuando se declaró su extinción.

A la par de la política de vivienda popular funcionó una política enfocada en el trabajador, que adquirió mayor relevancia desde que en 1972 se reformó la fracción XII del artículo 123 constitucional para establecer el deber de las empresas de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Dicha obligación se cumpliría a través de un fondo nacional que otorgara créditos “baratos y suficientes” para que los trabajadores adquirieran una vivienda. Asimismo, se incorporó en dicha fracción la necesidad de expedir una ley que estableciera la creación de un organismo responsable de operar el fondo (DOF, 14 de febrero de 1972: 2, 3).

Para dar cumplimiento a dicha disposición el 24 de abril de 1972 se publicó en el DOF la ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), institución tripartita responsable de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda y desarrollar un sistema de crédito para los trabajadores que podía destinarse o bien para la adquisición de habitaciones o para su mejoramiento (DOF, 24 de abril de 1972: 8). Se aprobó también una serie de modificaciones y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en torno a los montos aportados por el trabajador y el patrón, las obligaciones de ambas partes y otras

medidas destinadas a reglamentar el proceso de adquisición o modificación de vivienda. El 28 de diciembre de ese mismo año se aprobó la creación de un fondo similar dirigido a los trabajadores del Estado, el FOVISSSTE. A su vez el 29 de junio de 1976 se publicó la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM), organismo que otorgaría a los miembros de la milicia financiamiento en el mismo. A estos institutos y fondos se sumaron otros como el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), o el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

La política habitacional aumentó su importancia dentro del sistema de bienestar con el reconocimiento del derecho a la vivienda mediante la reforma al artículo 4 constitucional que adicionaba el siguiente párrafo: “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (DOF, 7 de febrero de 1983: 2). En torno a este hecho resaltan dos cuestiones: en primer lugar que la reforma fue producto de la iniciativa de un partido de oposición, el Partido Socialista, lo que muestra la concordancia entre las diferentes corrientes sobre la importancia de garantizar el acceso a la vivienda de toda la población, en especial de la población marginada. En segundo lugar, destaca que de todas las funciones sociales, la de vivienda fue la que más rápidamente adquirió rango constitucional, y por lo tanto pretensión de universalización. Aun así la materialización de dicho derecho siguió supeditado a los intereses y condiciones reales del mercado inmobiliario.

A raíz de la reforma se promulgó en 1984 la Ley Federal de Vivienda, que establecía mecanismos y procesos para garantizar el derecho a habitaciones decorosas y que daba prioridad a la población marginada, como plantean sus lineamientos I “la ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos”; o XII “la promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda” (DOF, 7 de febrero de 1984). En esa línea el gobierno de Miguel de la Madrid creó el Fondo Nacional para la Vivienda Rural, que pretendía atender al sector que la política habitacional centrada en los trabajadores y la población popular había dejado desatendida. No obstante la relevancia de estas acciones, el mismo gobierno de Miguel de la Madrid en medio de la crisis económica y su proyecto de transformación del aparato estatal dio importantes golpes a la política de la vivienda, como se verá en el siguiente capítulo.

Los esfuerzos en la materia tuvieron resultados significativos. Entre 1980 y 1990 por primera vez la tasa de crecimiento de la vivienda fue superior a la de aumento de la población (2.80 frente a 2.02), tendencia que continuó en la década siguiente (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006: s/n). Sin embargo la construcción de viviendas continuó siendo profundamente desigual, centrándose en las ciudades y beneficiando en su mayoría a trabajadores formales. A estas limitaciones hay que añadir que los fondos para grupos populares en no pocos casos eran otorgados de forma clientelar, beneficiando principalmente a las organizaciones afiliadas al partido de Estado, el PRI (Ramírez Saiz, 1993: 17), o como recurso político para restar fuerzas al Movimiento Urbano Popular. Por otra parte, la dotación de vivienda no solucionó otros problemas como el hacinamiento, puesto que muchas de las habitaciones adquiridas contaban con un solo cuarto, ni la desigualdad habitacional, que variaba en función de la estabilidad laboral del trabajador y su ingreso, problemas ampliamente descritos en trabajos como el de Lucía Bazán, sobre los trabajadores habitantes de Azcapotzalco en la Ciudad de México. En el fondo, evidencia Bazán, la incapacidad de la política habitacional de resolver estos problemas se debía a que esta se propuso atender las necesidades de la industria en particular, y del proyecto económico en general y no las necesidades de los sujetos (1991: 90-91, 103). De igual manera, los asentamientos irregulares eran tolerados puesto que cumplían la función de mantener cerca de los centros de trabajo un ejército de trabajadores de reserva sin implicar para el Estado altos costos en materia de servicios públicos, como mostró a su vez Alonso en su estudio sobre la colonia Ajusco en la Ciudad de México (1980, 422).

5.2.5 Alimentación

El problema de la alimentación fue objeto de particular atención en este período, no solo en México, sino en todo el mundo, principalmente en las regiones consideradas subdesarrolladas. Su solución se hizo más urgente con la crisis agroalimentaria mundial de la década de 1970, que provocó que la oferta de alimentos fuera insuficiente para cubrir la demanda cada vez mayor; investigadores del Instituto Nacional de Nutrición enumeraban entre las causas principales de dicha crisis la disminución de las siembras en los países desarrollados y las insuficientes cosechas en los países subdesarrollados debido a sequías (Ramírez Hernández, Ayluardo, Becerra, & Chávez, 1975: 167). Ante este panorama organismos internacionales propusieron dinamizar la agricultura mediante la utilización de tecnología, y de emprender una estrategia para erradicar en el mundo la malnutrición. Los países integrantes de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) aprobaron en la Conferencia Mundial de la

Alimentación de 1974 la declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición, que establecía el derecho humano de no padecer hambre y malnutrición, la responsabilidad de los gobiernos para colaborar en medidas destinadas a aumentar la producción alimentaria y distribuir de forma equitativa los alimentos, y la necesidad de aplicar los principios de la planeación a la problemática alimentaria, entre otros compromisos. Por su parte la CEPAL desde la década de 1960 venía proponiendo que se tecnificara y modernizara la producción agrícola mediante el uso intensivo de insumos industriales como fertilizantes y maquinaria, y se perfeccionaran los procesos de transformación y comercialización de los productos agropecuarios (Comisión Económica para América Latina, 1967: 103). A pesar de los compromisos adquiridos por los países, entre ellos México, y de la tecnificación de la agricultura, el problema agroalimentario se mantuvo y se agudizó con la crisis de la década de 1980.

En México los problemas en materia de alimentación tenían otras causas además de las enunciadas. Entre 1940 y mediados de la década de 1960 la producción de alimentos en el país aumentó de tal manera que prácticamente no se importó este tipo de productos, situación que cambió a partir de 1968; para el año de 1970 fue necesario importar 760 mil toneladas de maíz y 8 mil 600 toneladas de frijol, junto con otros productos como leche en polvo (Ramírez Hernández, Ayluardo, Becerra, & Chávez, 1975: 169). Si bien este cambio fue atribuido a la sequía que se presentó en esos años, la permanencia de dicho problema incluso cuando las condiciones climáticas fueron más favorables indicaba que otros factores sociales y económicos eran igualmente significativos. Uno de ellos era la naturaleza de la producción agrícola: se privilegió la producción de cultivos destinados a la exportación, por encima del consumo interno, y la producción de hortalizas en lugar de cultivos tradicionales y esenciales para la nutrición de las clases bajas, como el maíz y el frijol, por lo que para satisfacer las necesidades de la población fue necesario importar volúmenes cada vez mayores de estos productos. Como señalaron los autores, “la situación actual, por tanto, es muy particular: se importan 2 millones de toneladas de productos fáciles de producir y se exportan 2 millones de toneladas de productos difíciles, y que requieren buena tierra” (Ramírez Hernández, Ayluardo, Becerra, & Chávez, 1975: 171). Una segunda causa del problema alimentario en el país era la desigualdad en la distribución de alimentos: “30 por ciento de la población más pobre dispone del 10 por ciento de los productos agrícolas, mientras que el sector acomodado, que no es mayor del 15 por ciento, consume, directa o indirectamente, el 50 por ciento de dicha producción” (Ramírez Hernández, Ayluardo, Becerra, & Chávez, 1975: 177). En efecto, mientras que extensas tierras de buena calidad se destinaban al ganado, y en la segunda mitad del siglo XX se impulsó la producción pesquera para consumo

nacional, el Censo general de 1960 mostró que el 23% de la población en México no acostumbraba a comer pescado, carne, leche y huevos. Como afirman Ramírez Hernández *et al.* “se está hablando de una crisis de alimentos en medio de la abundancia” (1975: 180).

En el periodo 1960-1988 el Estado mexicano desarrolló diversas políticas en materia de alimentación, siendo la primera acción significativa la creación en 1965 de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO, organismo público descentralizado mediante el cual el Estado reguló la comercialización y los precios de productos básicos para la alimentación de los grupos populares con el doble propósito de fijar precios de garantía que mejoraran la economía de los productores agrícolas, y vender alimentos a precios bajos a la población de escasos recursos. Otras de sus funciones era comprar o retener productos agrícolas para regular el mercado de consumo interno, importar en caso de carencias y exportar excedentes, promover la industrialización del maíz y el frijol y en general controlar los procesos de producción, distribución, venta e industrialización de productos esenciales (DOF, 1 de abril de 1965: 18-19).

De acuerdo con Lustig y Martín del Campo, quienes hacen un desglose detallado del proceso de operación de CONASUPO, el organismo (a través de su agencia matriz y alguna de sus catorce dependencias responsables de las distintas etapas del proceso), compraba el producto a precio de garantía, lo almacenaba y transportaba a los centros urbanos; algunos de los productos adquiridos por CONASUPO se vendían o bien a industrias procesadoras de alimentos (a precio subsidiado), o a mayoristas y al consumidor, con precios más bajos que los del mercado (Lustig & Martín del Campo, 1985: 218). CONASUPO también participaba en la etapa de transformación a través de cuatro empresas, cada una enfocada en un producto distinto: harina de maíz (MICONSA), pan blanco de mesa (TRICONSA), “harina de trigo, sopa de tallarín, aceite de cocina, margarina y comida de animales” (ICONSA) y leche (LICONSA). Una gran proporción de estos productos, continúan Lustig y Martín del Campo, eran vendidos a precios bajos en las tiendas CONASUPO presentes tanto en zonas rurales como urbanas (1985: 218). Cabe señalar que esta no fue la única acción destinada a comercializar productos básicos a precios bajos; en 1973 por ejemplo, se crearon comercios en los que los miembros de las fuerzas armadas podían adquirir a precios de mayoreo artículos de primera necesidad, vestimenta y enseres domésticos (DOF, 19 de septiembre de 1973), los cuales se sumaron al sistema de tiendas del IMSS y del ISSSTE que ya existían desde la década de 1950 para beneficio de los trabajadores.

La otra gran medida en la materia se creó durante el gobierno de López Portillo: la política alimentaria y de desarrollo agrícola denominada Sistema Alimentario Mexicano (SAM),

que tenía dos propósitos, el aumento de la producción de alimentos básicos para alcanzar la autosuficiencia, y el fomento al consumo de las clases bajas, en particular de una población objetivo compuesta por 19 millones de personas (13 millones habitantes de áreas rurales y 6 millones de áreas urbanas) que para 1979 no cubría los mínimos nutricionales (Gobierno de México, 1985c: 247). En su núcleo se encontraba, en palabras de López Portillo, la revalorización del campo y del campesino que habían sido desplazados por el proyecto industrializador impulsado por el Estado desarrollista: “No puede haber justicia, y podría no haber independencia, sin eficiencia, producción y productividad agrícola. Para lograrla, formulamos una estrategia de desarrollo agropecuario y comercial que asegura al campo y a nuestros campesinos un nuevo papel dentro de la actividad económica nacional” (López Portillo, 2006: 241).

El SAM, de acuerdo con Lustig y Pérez Espejo, tenía dos premisas fundamentales: “primero que las divisas generadas por la exportación de petróleo permiten la ampliación de la base productiva y del mercado interno y segundo que el Estado asume la decisión de compartir los riesgos que conllevan la producción agropecuaria y pesquera” (1982: 266). En cuanto a su diseño, los autores sostienen que el Sistema Alimentario Mexicano consideraba veinte subproyectos que abarcaban desde la fase de producción hasta la de consumo, entre las que destacan la dotación de insumos y servicios estratégicos a la agricultura, como fertilizantes, maquinaria, seguros y crédito; el impulso a la creación de agroindustrias, la creación de un sistema de comercialización y distribución sensible a las diferencias de ingreso de la sociedad que permitiera establecer precios diferentes en función de las necesidades y características de cada estrato social; la ampliación de CONASUPO; modificar la estructura de distribución del ingreso nacional; el suministro de alimentos a zonas denominadas críticas; buscar la autonomía tecnológica en toda la cadena alimentaria y la educación nutricional de la población (Lustig y Pérez Espejo, 1982: 272-279).

El gobierno de Miguel de la Madrid suplió el SAM como eje rector de la política agroalimentaria nacional, con el Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. El programa proponía como lineamientos el involucramiento del Estado en todas las fases de la cadena alimentaria, desde la producción hasta el consumo, el desarrollo de acciones enfocadas en una población objetivo, la atención y promoción de las pequeñas y medianas unidades productivas, la desconcentración territorial del aparato productivo agroalimentario, el fortalecimiento de sistemas productivos regionales, la conservación de los recursos naturales, la racionalización del

gasto público y la congruencia entre medios y fines de la política agroalimentaria (Gobierno de México, 1985e: 236). Aunque el Programa Nacional de Alimentación planteaba cierta continuidad con respecto del SAM, las condiciones en las que surgió eran significativamente diferentes: mientras que el SAM surgió como respuesta a la crisis agroalimentaria de la década de 1970, el Programa Nacional de Alimentación se desarrolló en medio de una crisis general del modelo económico, por lo que las expectativas eran menos optimistas. Asimismo, esta crisis, como en el caso de las otras funciones sociales, provocó un replanteamiento en los objetivos y alcances de la política alimentaria, en gran medida por los efectos que tuvo en el campo mexicano y por el agotamiento de los recursos, de los cuales dependía el funcionamiento de los programas. Sin embargo, los problemas de estas acciones gubernamentales no derivaron únicamente del agotamiento del modelo económico, sino del diseño, características y ejecución de las políticas. En el caso del SAM, este se enfrentó a las dificultades para que los pequeños productores agrícolas incorporaran tecnología a sus cultivos, a problemáticas burocráticas y a la hostilidad de los grandes productores que veían en el SAM una amenaza a sus intereses; algunos autores cuestionaron su carácter reformista, en lugar de atacar las causas de la desigual concentración de la riqueza en el campo (Spalding, 1985: 325). Por su parte CONASUPO enfrentaba grandes problemas, entre ellos el déficit en el que constantemente incurría, y los pocos efectos que tuvo en la redistribución de la riqueza (Lustig & Martín del Campo, 1985: 221-222). Esto no quita que las consecuencias para los campesinos de la desaparición de CONASUPO en 1999 fueran lamentables, como sostienen Barceinas y Yúnez: la eliminación de medidas proteccionistas para los productos agrícolas nacionales y la liberalización del campo mexicano obligaría a los productores a competir con los de otros países en condiciones verdaderamente asimétricas (2000: 224).

5.3 Funciones Centradas En El Trabajo Industrial Y Agrícola

Este apartado analiza las políticas laboral y agrícola realizadas por el Estado social desarrollista en un contexto caracterizado por el desplazamiento del campo por la industria de su lugar central dentro del proyecto económico, dinámica que se reflejó tanto en la participación de estos sectores en el PIB como en su capacidad para emplear a la cada vez más numerosa población mexicana. La población empleada en el sector secundario pasó de representar el 19% del total de la PEA en 1960 a estimarse en 24.7% para 1978. Otro sector que tuvo un importante crecimiento fue el terciario: en 1960 el 26.9% de la PEA trabajaba brindando algún tipo de servicio, mientras que en 1978 el gobierno estimaba que lo hacía el 35.2%, superando al sector

secundario (Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, 1980: 64). Aunque en el periodo que aquí se analiza el sector primario se mantuvo como el sector que más población empleaba, la población que se dedicaba a actividades de extracción y obtención de materias primas era significativamente menor que durante la Posrevolución: mientras que en 1921 y en 1930 el sector primario empleaba al 71.5 y el 70.4% de la PEA, en 1970 empleaba al 39.4% (Ídem).

Las disparidades se reflejaban también en los ingresos y condiciones de vida de los trabajadores industriales y los trabajadores agropecuarios. Los ingresos de estos últimos eran significativamente menores que los de los trabajadores del sector industrial y de servicios. Según cifras de 1960 casi la mitad de los trabajadores agrícolas, ganaderos, silvícolas y pesqueros que declararon ingresos pertenecían al grupo que percibió en el último mes hasta 199 pesos por su trabajo, a diferencia de los trabajadores de la industria de la transformación y del sector servicios, que en su mayoría ganaban de 200 a 499 pesos al momento del censo. Mención aparte merecen los trabajadores de la industria del transporte que percibían en su mayoría ingresos de entre 500 y 999 pesos (Secretaría de Industria y Comercio, 1964: 1). Los ingresos también mostraban las históricas diferencias entre el sur y el norte: mientras que en 1990 en los estados norteros de Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Sonora más del 10.5% de la población ganaba más de cinco salarios mínimos, en los estados sureños de Chiapas y Oaxaca sólo el 3% percibía dicha cantidad (Instituto Nacional de Estadística, 1992: 64).

La primera discusión se enfoca en la política laboral y de seguridad social del periodo 1960-1988. Se observará que la política laboral presentó una mayor continuidad con las acciones emprendidas por los gobiernos posrevolucionarios, centrándose en la protección y ampliación de los derechos reconocidos hasta el momento. Además de atender el problema del desempleo y subempleo, objetivo que aumentó su importancia a partir de la crisis económica de la década de 1980, las acciones en materia de derechos laborales se propusieron aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores y mejorar sus condiciones de vida. En lo que respecta a la seguridad social, las siguientes páginas muestran que los gobiernos desarrollistas tuvieron dos objetivos: la incorporación a la seguridad social de los sectores de la población que se habían mantenido al margen de esta protección, y la extensión y mejoramiento de los beneficios de los derechohabientes. Como en el caso de las funciones de bienestar social ya revisadas, la seguridad social se caracterizó por su diferenciación, que se acentuó en este periodo con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto

de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Las diferencias entre los usuarios de cada institución eran numerosas, aunque no mayores que las existían entre las que separaban a los que tenían acceso a la seguridad social y los que no.

La segunda discusión se da en torno a la función estatal agrícola y agropecuaria. El apartado evidenciará que el gobierno mexicano buscó enmendar la situación del campo mediante una política agropecuaria destinada a aumentar su productividad y una política social que disminuyera el atraso de la población rural y mejorara la capacidad del campo para retener a sus habitantes y evitar así que continuara creciendo la desigualdad entre este y las ciudades, articuladas bajo el concepto de desarrollo rural integral. En materia de bienestar social como ya se vio, las administraciones pusieron particular atención en el espacio rural, destinando recursos a la ampliación de la red de salud y la construcción de escuelas en zonas marginadas y a mejorar la alimentación y la capacidad de consumo de los campesinos. La política agropecuaria por su parte priorizó la inversión en irrigación, la investigación y aplicación de tecnología, y el estímulo a la producción. En lo que respecta a la política agraria, se observará que en este periodo se dio no solo una disminución en el reparto de tierras, sino también una transformación de los objetivos de dicha política. Los gobiernos desarrollistas, principalmente el de Miguel de la Madrid, sostuvieron que era necesario pasar a la segunda etapa de la política agraria, enfocada en la productividad y regularización de las tierras en lugar de la dotación y restitución.

5.3.1 Trabajo y Seguridad Social

En el periodo 1960-1988 el trabajo se convirtió en el eje de la política de desarrollo hacia el cual se abocaban las otras funciones sociales. Representaba la bisagra entre el desarrollo económico y el desarrollo social, la vía para que la población pudiera tener acceso a los beneficios del crecimiento y con ello mejorar sus condiciones de vida.

En el periodo de análisis la política en la materia se enfocó en dos objetivos, la disminución del desempleo y subempleo, y la protección y ampliación de los derechos y beneficios laborales. En lo que respecta al primero, la acción estatal estuvo marcada por los mismos dos fenómenos que impactaron en la política de bienestar: el crecimiento demográfico y la migración del ámbito rural al urbano, que influían en el aumento de la demanda de trabajo a una velocidad mayor que con la que crecía la oferta laboral. En este contexto la acción estatal en la materia estuvo orientada hacia tres fines: mantener el crecimiento de la economía, equilibrar la oferta de trabajo con la demanda y aumentar la capacidad de las zonas rurales de retener la

fuerza de trabajo. El equilibrio entre oferta y demanda laboral requería al mismo tiempo de una política demográfica que detuviera el incremento de la población, la colaboración entre empresas privadas y públicas para generar empleo, el estímulo a métodos de producción que requirieran mayor mano de obra, principalmente en el sector primario, con lo que también se buscaba disminuir la migración del campo, junto con una inversión más equilibrada en las diferentes regiones del país y el mejoramiento de las condiciones laborales en el ámbito rural.

Los resultados del Censo General de Población y Vivienda de 1990 evidenciaron que estos esfuerzos no trajeron un cambio significativo en la problemática que buscaban atender. Si bien la tasa de ocupación mostró un ligero incremento entre 1970 y 1990, al pasar del 96.2% al 97.3% (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1992: 51), una mirada a detalle de la distribución de la PEA muestra que la población empleada en el sector primario lejos de aumentar disminuyó considerablemente: mientras que en 1970 el 39% de la población ocupada se dedicaba a actividades del sector primario, para 1990 era únicamente el 22.6% (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992: 59). Además se mantuvieron las diferencias entre el sur y el norte en lo que respecta a ingresos de la población: los estados de Oaxaca y Chiapas junto con Zacatecas, presentaron en 1990 los porcentajes más altos de personas que no percibieron ingresos (24.8, 19.0 y 17.6%, respectivamente) mientras que en el Distrito Federal dicha población era menor al 2%; por el contrario, las entidades con mayor población con ingresos superiores a cinco salarios mínimos se ubicaban en el norte —en Baja California, Chihuahua, Nuevo León y Sonora más del 10.5% de la población contaba con estos ingresos mensuales—, mientras que en Oaxaca y Chiapas solo 3% de la población ganaba más de ese monto (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1992: 64).

En lo que respecta a los derechos laborales, los esfuerzos de los gobiernos de este periodo se concentraron principalmente en incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores, proteger su capacidad de consumo y en general mejorar sus condiciones de vida con prestaciones como el financiamiento para la vivienda. Para la consecución de estos objetivos una medida particularmente relevante fue la protección del salario mínimo. En la década de 1960 se hicieron reformas a la Constitución en este sentido: en 1961 se reformó el artículo 123 para establecer que los salarios de los trabajadores en ningún caso serían inferiores al mínimo (DOF, 27 de noviembre de 1961: 1-2). Otra reforma al mismo artículo, de noviembre de 1962, planteó que los salarios generales serían “suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los

hijos”, lo mismo en el caso del salario mínimo de los trabajadores del campo, que debía ser “adecuado a sus necesidades” (DOF, 21 de noviembre de 1962: 2). Además el artículo reformado estableció que el salario mínimo podía ser de dos tipos, general (en función de la zona económica) o profesional (en función de la profesión o actividad económica), los cuales se fijaron por primera vez en 1965 lo cual, en palabras de Díaz Ordaz, representó un avance importante puesto que protegió a trabajadores cuyos ingresos eran más inestables por carecer “de la protección de contratos colectivos de trabajo” (Díaz Ordaz, 2006: 94). Además incluyó que el salario mínimo sería determinado por Comisiones Regionales, compuestas por representantes de trabajadores, patrones y gobierno, y aprobado por una Comisión Nacional (Díaz Ordaz, 2006: 94). Antes de esta reforma y desde la década de 1930 los salarios mínimos eran fijados por comisiones especiales municipales dependientes de las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje en cada entidad federativa. Este proceso de designación del salario mínimo se mantuvo hasta que en 1986 una reforma al artículo 123 constitucional estableció que los salarios mínimos se fijarían por una comisión nacional auxiliada de comisiones consultivas, eliminando la intervención de las comisiones regionales.

Con el proceso definido por la reforma de 1962, que se mantuvo en la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970⁷⁶ y que motivó la creación de la CONASAMI (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos) que se mantiene activa hasta la actualidad, en palabras de Escobar Toledo “la política salarial se convirtió en un instrumento manejado directamente por el gobierno federal, y en particular, por el presidente de la República y el secretario de Hacienda” (2021: “1954-1980” párr. 2). Otras acciones realizadas en este periodo también aumentaron las atribuciones en materia laboral del gobierno federal: la reforma de 1978 al artículo 123 constitucional amplió los casos en que la aplicación de leyes en torno al trabajo era competencia de las autoridades federales, como en los asuntos referentes a las ramas industriales, a empresas en las que tuviera incidencia el gobierno federal y en situaciones que afectaran a dos o más entidades federativas (DOF, 09 de enero de 1978: 11).

La reforma de 1974 a la Ley Federal del Trabajo que determinó la revisión anual del salario mínimo establecido en los contratos ley también buscó mejorar la capacidad adquisitiva de los trabajadores luego del aumento de la inflación desde inicios de la década de 1970. La

⁷⁶ El 1 de abril de 1970, poco antes de terminar la administración de Gustavo Díaz Ordaz, se publicó en el DOF una nueva Ley Federal del Trabajo, que derogó la que había regido las cuestiones laborales desde 1931. La Ley sumaba a los derechos de los trabajadores reconocidos en la Ley de 1931 el aguinaldo, la prima de antigüedad y la ampliación de las vacaciones, entre otras. Dicha ley se mantiene vigente hasta la actualidad.

medida de las revisiones anuales sostiene Escobar Toledo, “representó el último aliento reformista de este régimen, tan dadivoso como autoritario” (2021: “Los años del Milagro Mexicano” párr. 34).

Estas reformas constitucionales, particularmente la del artículo 123, fracción IX, también establecieron la obligatoriedad del reparto de utilidades y la creación de una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, del gobierno y de las patronas, que sería responsable de fijar el porcentaje de utilidades a repartirse (DOF 21 de noviembre de 1962: 2). Dicha acción, además de aumentar los ingresos de los trabajadores, buscó “estimular el sentido de responsabilidad obrera, su mayor aplicación a la productividad” y en general “lograr una mejor distribución de la renta nacional” (López Mateos, 2006: 222).

A la par se llevaron a cabo programas destinados a incrementar la capacidad de consumo de los trabajadores. La reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1974 incorporó la utilidad social del “establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores” (DOF, 9 de enero de 1974: 30). Esa misma reforma reconoció además la creación del Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que se convirtió en la institución más emblemática en la materia. El FONACOT que funciona hasta la actualidad, era responsable de operar almacenes en los que los trabajadores podían adquirir productos básicos y servicios a crédito y a precios más bajos.

Otras acciones en esta línea fueron la apertura de tiendas sindicales, tiendas del IMSS y del ISSSTE y de las fuerzas armadas, así como la formación de sociedades cooperativas de consumo. Destaca además la creación del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS) con el propósito de difundir entre la clase obrera información que mejorara su consumo y el aprovechamiento del gasto familiar; y la aprobación de la Ley Federal del Consumidor durante el gobierno de Luis Echeverría a la que quedaban sujetos todos los productores, comerciantes, distribuidores de bienes y prestadores de servicios y que “garantiza al Consumidor un trato fundado en la veracidad y en la efectiva calidad de los productos. Regula las tasas de interés mercantil y crea procedimientos para defender a los compradores contra todo género de abusos” (Echeverría Álvarez, 2006: 273).

Las acciones estatales también buscaron mejorar las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras, que representaban un porcentaje cada vez mayor del sector laboral. En 1974 se

reformó el artículo 4 constitucional para reconocer la igualdad jurídica entre hombres y mujeres y, a partir de esta disposición se realizaron una serie de cambios al marco legal para que incorporaran el precepto constitucional y la responsabilidad del Estado de “promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural”. En el caso de la Ley Federal del Trabajo las reformas obligaban al patrón a proporcionar protección a mujeres embarazadas, le prohibían rechazar trabajadores por razón de edad o sexo, y emplear a mujeres embarazadas y lactantes en actividades nocturnas, insalubres y nocivas, entre otras (DOF, 31 de diciembre de 1974: 4-5). Estas medidas se sumaban a las ya existentes destinadas a brindar beneficios a las trabajadoras que tuvieran hijos, como la creación de guarderías infantiles en los centros de trabajo. Si bien algunas empresas y organismos públicos ya contaban con esta prestación, en 1961 el presidente López Mateos expidió el reglamento del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo que obligaba al patrón a crear guarderías infantiles cuando en el centro de trabajo laboraran más de 50 mujeres, establecimientos que recibirían a niños y niñas de 30 días de nacidos hasta seis años de edad.

En lo que respecta al objetivo de brindar servicios destinados a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, además de la política habitacional, otra acción primordial fue la extensión de la seguridad social a más tipos de trabajadores y la ampliación de los beneficios de los derechohabientes. La seguridad social instaurada en 1943, que tuvo orígenes problemáticos y limitados, adquirió una gran relevancia durante el periodo desarrollista, concebida por López Mateos como “factor sustantivo para elevar y mantener mejores niveles de vida. Es también instrumento insustituible de justicia social” (López Mateos, 2006: 223).

La incorporación de la población a la seguridad social fue un objetivo compartido por las administraciones de este periodo: el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 planteó aumentar el número de derechohabientes de 17 a 26 millones en ese lapso de tiempo, mientras que uno de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 era el diseño de acciones para extender la cobertura a los trabajadores no protegidos. En este sentido se implementaron diversas medidas destinadas a incorporar a sectores de la población que habían sido excluidos de las instituciones de seguridad social. Destaca la expedición en 1960 del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores, Temporales y Eventuales Urbanos, para regular la afiliación de trabajadores de empresas familiares, a domicilio, domésticos, temporales y eventuales. El reglamento establecía que era obligación del patrón asegurar a todo trabajador que hubiera prestado sus servicios durante doce días hábiles o más de forma ininterrumpida o 30 días de

forma intermitente en un lapso de dos meses. El seguro de los trabajadores eventuales y temporales contemplaba protección en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte y cesantía en edad avanzada (DOF, 28 de junio de 1960: 6). En años siguientes continuaron los esfuerzos centrados en estos trabajadores. El 28 de agosto de 1973 se publicó en el DOF el Reglamento para la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos mediante la solicitud expresa del patrón. Por su parte en 1974 se incorporó al régimen obligatorio de seguridad social a los vendedores ambulantes de billetes de la Lotería Nacional que tuvieran más de 15 años de edad, contaran con licencia y estuvieran empadronados como billeteros ambulantes. El seguro social contemplaba la protección ante enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía y muerte (DOF, 11 de diciembre de 1974: 7). La afiliación de este grupo representó un cambio significativo en la relación que habían mantenido con las autoridades estatales hasta entonces y que había oscilado entre su exclusión de los servicios públicos hasta el hostigamiento de los cuerpos policiacos y el rechazo social, como se discutió en el capítulo anterior.

Los gobiernos también buscaron incorporar a los trabajadores del campo a la seguridad social. En 1961 mediante decreto presidencial se incorporó a ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito de los municipios norteños de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, en Baja California, y San Luis Río Colorado, Sonora. Las cuotas anuales individuales que debían cubrir estos productores se determinaban en función de su ingreso y el número de hectáreas en cultivo que tuvieran. Asimismo, en 1963 se buscó incorporar a los productores de caña de azúcar, mediante una participación tripartita entre los productores, los ingenios y el gobierno federal. Cabe mencionar que algunas de las iniciativas centradas en la población rural se llevaron a cabo desde la colaboración del IMSS con instituciones públicas destinadas a atender a los sectores marginados, bajo el principio de solidaridad social que se reconoció en la Ley del Seguro Social de 1973. Tal fue el caso de la incorporación en 1974 de los habitantes de la región ixtlera que abarcaba parte de los estados de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Con la misma intención se desarrolló en la década de 1980 el convenio IMSS-COPLAMAR enfocado en brindar servicios médicos y asistenciales a poblaciones rurales de menos de 500 habitantes.

Otro objetivo del Estado social de la época fue la extensión y mejora de los beneficios de los afiliados al IMSS, en un marco internacional de ampliación de la seguridad social, con

disposiciones como la Norma Mínima de la Seguridad Social aprobada en la reunión de 1952 de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo⁷⁷. Las mejoras se hicieron patentes en la Ley del Seguro Social que se expidió en 1973 por iniciativa de Luis Echeverría con la finalidad de actualizar este sistema tomando en consideración el crecimiento demográfico, la desigual distribución de la riqueza y los efectos del proceso de industrialización. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, entre los objetivos de la nueva ley destaca la creación de guarderías infantiles, la afiliación voluntaria de nuevos sectores y la creación de servicios de solidaridad social para los grupos marginados. Algunos cambios puntuales que planteaba la nueva ley se encuentra la modificación de la tabla de cotización al crear un nuevo grupo (grupo W) para los trabajadores con salarios superiores a 280 pesos diarios, el cambio del concepto de “accidentes de trabajo” y “enfermedades profesionales” por el de “riesgos de trabajo”, la ampliación de los servicios médicos para los hijos de los asegurados hasta la edad de 21 años siempre y cuando fueran estudiantes inscritos en el sistema educativo nacional, el aumento en las cuantías de las pensiones por incapacidad permanente total y parcial y de las pensiones por viudez y orfandad, así como el compromiso de aumentar cada cinco años las pensiones por incapacidad permanente para mantener el poder de compra de los beneficiarios⁷⁸; resalta además el reconocimiento de la afiliación al régimen obligatorio de los trabajadores agrícolas como los ejidatarios, colonos, comuneros y pequeños propietarios (Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, 1973: s/n).

De acuerdo con Mendízabal et al. uno de los cambios más importantes con respecto de la Ley de 1943 se plasmó en el artículo 2º “que por primera vez elabora una definición teleológica de la seguridad social” (2017: “Surgimiento de los seguros sociales” párr. 19), que implicó el reconocimiento de la seguridad social como medio para que los sujetos ejercieran sus derechos, y la finalidad de esta función social de buscar tanto el bienestar individual como el colectivo.

⁷⁷ Este convenio, aprobado en 1959 por el gobierno de López Mateos estableció, como su nombre lo indica, las normas mínimas aceptadas a nivel internacional en lo que respecta a las prestaciones de seguridad social y su aplicación.

⁷⁸ Los incrementos no se limitaron a las pensiones por incapacidad. En la década de 1970 aprobaron dos aumentos a todas las pensiones —de viudez, orfandad, ascendientes, invalidez, vejez y de cesantía por edad avanzada—, uno en 1976 y otro en 1979. Además la reforma al artículo 168 plasmó montos mínimos para las pensiones de invalidez, de vejez y de cesantía en edad avanzada: en 1976 el monto mínimo era de mil pesos mensuales y en 1979 de mil seiscientos pesos mensuales. Con estos incrementos se buscaba proteger el poder adquisitivo de los asegurados ante la inflación que para finales de la década había alcanzado niveles preocupantes.

Una segunda modificación de gran relevancia, continúan los autores, fue el establecimiento de un sistema integral de seguridad social más allá del IMSS que en 1943 era la única institución pública responsable de brindar estos servicios. Dicho sistema integral para 1973 estaba integrado a nivel federal también por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), y contaba con la colaboración del INFONAVIT, institución encargada de las prestaciones para vivienda de los trabajadores (Mendíbal Bermúdez, et al., 2017: “Surgimiento de los seguros sociales” párr. 21-22).

El 1° de enero de 1960 entró en vigor la Ley del ISSSTE que suprimió la Ley de Pensiones Civiles que reglamentaba la seguridad social para los trabajadores del Estado, y que transformó la Dirección de Pensiones Civiles en el ISSSTE. Las prestaciones obligatorias que establecía dicha ley eran más amplias que las del IMSS: seguro de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, no profesionales y de maternidad, de vejez, invalidez y por causa de muerte; prestación de servicios de reeducación y readaptación de inválidos y servicios destinados a elevar los niveles de vida del servidor público y su familia, a mejorar su preparación y su sociabilidad; arrendamiento de habitaciones económicas, créditos para vivienda y préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo, jubilación e indemnización global (DOF, 30 de diciembre de 1959: 42). Las diferencias entre los trabajadores y los funcionarios públicos, y entre los trabajadores del nivel federal y los de otros niveles de gobierno, se profundizó con la reforma de diciembre de 1960 que, en palabras de Escobar Toledo “partió en dos el artículo 123” constitucional al crear el apartado B destinado a los trabajadores del gobierno federal y el Distrito Federal, y con la aprobación en 1963 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (2021: “Los años del Milagro Mexicano” párr. 7).

Por su parte el 30 de diciembre de 1961 se publicó en el DOF la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que abrogó la Ley del Seguro de Vida Militar y el Fondo de Ahorro del Ejército y que creó la Dirección de Pensiones Militares; este ordenamiento estuvo en funcionamiento hasta 1976 cuando fue sustituido por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y la creación del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Como en el caso del ISSSTE las prestaciones de los afiliados eran por mucho superiores a las que brindaba el IMSS. El ISSFAM otorgaba veintidós prestaciones, incluyendo fondos de retiro, trabajo y ahorro, seguro de vida, pago por defunción y apoyo para gastos de sepelio, apoyo para adquisición o arrendamiento de vivienda, servicios

médicos, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de alfabetización deportivos y de recreo, entre otros (DOF, 29 de junio de 1976: 10). Cabe señalar que los militares fueron de los primeros grupos de trabajadores en contar con el servicio de guardería para sus hijos, mucho antes de que la Ley de Seguro Social reconociera dicha prestación.

Estas diferencias entre grupos de trabajadores no hicieron más que profundizarse en las siguientes décadas. Los trabajadores del Estado gozaron de prestaciones a las que no accedieron los trabajadores de empresas privadas. Por ejemplo en el primer año del sexenio de Miguel de la Madrid, ya en plena crisis económica, se expidió un acuerdo que aprobaba un incremento a los sueldos del personal que laboraba en el gobierno ejecutivo federal, el poder legislativo y judicial, el departamento del Distrito Federal y las Fuerzas Armadas de 3 mil pesos mensuales (De la Madrid, 2006: 39); antes, en 1973 Luis Echeverría emitió un acuerdo presidencial que autorizó la creación de la semana laboral de cinco días para los burócratas (Escobar Toledo, 2021: “Los años del Milagro Mexicano” párr. 8). La separación entre estos y los otros trabajadores se llevó también al terreno político, cuando la reforma al artículo 123 constitucional de 1960 estableció que los trabajadores al servicio del Estado se integrarían a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la CNOP (Escobar Toledo, 2021: “Los años del Milagro Mexicano” párr. 9), a diferencia de los trabajadores de empresas privadas que se mantuvieron en las organizaciones laborales existentes.

No obstante la importancia que le confirieron los gobiernos de este periodo a la seguridad social en la estrategia de desarrollo y el propósito de extender estos servicios a toda la población, un amplio sector de la población siguió excluido de sus beneficios. Entre 1970 y 1976 la población derechohabiente de las diferentes instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas, así como los beneficios proporcionados por PEMEX) casi se duplicó, pasando de 12 a 22 millones en ese lapso de tiempo —contando a trabajadores y sus familiares—, la mayoría adscrita al IMSS —16 millones, 631 mil 542— (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980: 517). Aun así para el final del periodo de estudio los derechohabientes representaban menos de la mitad de la población total: en 1988 había poco más de 44 millones de beneficiarios de la seguridad social (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994b: 145), mientras que en 1990 habitaban en el país 81 millones 249 mil 645 personas.

5.3.2 Política Agropecuaria, Reparto Agrario y Desarrollo Rural.

Para la década de 1960 el campo había perdido la relevancia que alcanzó en la Posrevolución. Los recursos obtenidos por la agricultura fueron puestos al servicio del sector industrial y de servicios. Antes de esta década el crecimiento de la agricultura había sido extraordinario: de acuerdo con Cárdenas Sánchez entre 1946 y 1958 el sector agropecuario creció a una tasa anual de 7.7% y representaba el 15.4% del PIB (2015: 594), debido en gran medida al favorable contexto internacional y la intervención del Estado en el campo mediante el reparto agrario, la inversión, el otorgamiento de subsidios, precios de garantía y la asesoría técnica (Yúnez, 2010: 729-730). Influyó además la aplicación de tecnología a la agricultura para mejorar las semillas y aumentar la producción, práctica no solo frecuente en México sino en todo el mundo, en el contexto de la llamada revolución verde⁷⁹. Desde 1959 y hasta 1963 el crecimiento agropecuario descendió considerablemente al presentar una tasa de crecimiento anual de únicamente 2.3%; en los años siguientes, si bien la tasa de crecimiento anual aumentó, no alcanzó los niveles de las décadas previas, quedándose en 3.2% entre 1963 y 1971 (Cárdenas Sánchez, 2015: 595).

En la década de 1970 el Estado se propuso atender los cada vez más evidentes y numerosos problemas del campo. Por una parte, para hacer frente a la desaceleración de la agricultura y la insuficiencia alimentaria, se propuso invertir en obras que logran elevar la productividad en las zonas de temporal, incorporar más tierras al cultivo de riego, mejorar los métodos de producción mediante la investigación y la aplicación de tecnología, así como incentivar la producción de alimentos y materias primas para consumo nacional. Por otra, ante la migración masiva de las zonas rurales a las urbanas y la profunda desigualdad en los niveles de vida entre estos, buscó aumentar la generación de empleo en áreas rurales particularmente marginadas y mejorar y ampliar los servicios públicos de bienestar social para la población del campo (Gobierno de México, 1985a: 11, 58). Es decir, como en las otras funciones sociales, el Estado desarrollista puso en marcha a la par una política agropecuaria y una política social,

⁷⁹La Revolución verde hace referencia al aumento de la producción de alimentos mediante mejoras tecnológicas en semillas y cultivos facilitados por grandes capitales económicos principalmente de origen estadounidense. En México la Revolución verde inició con la creación en 1943 del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) con recursos de la fundación Rockefeller, que realizó mejoras en el trigo para hacerlo resistente a hongos y que permitió que este país pasara de importar trigo a convertirse en exportador de este cultivo (Mirafuentes de la Rosa & Salazar Suárez, 2021: 110). Si bien la revolución verde influyó en la eliminación de la insuficiencia alimentaria, se denunció su responsabilidad en el deterioro medioambiental, así como en la inserción desigual de los pequeños productores en la agricultura capitalista (Mirafuentes de la Rosa & Salazar Suárez, 2021: 110).

articuladas bajo el concepto de desarrollo rural integral⁸⁰. El gobierno federal implementó además una política de desarrollo regional destinada a reducir las brechas entre entidades y regiones dado que la histórica diferencia entre el norte y el sur del territorio nacional lejos de eliminarse, se profundizó con la industrialización: “al iniciarse la década de los años sesenta el área metropolitana de la ciudad de México más siete estados del norte del país tenían apenas el 30% de la población total pero contribuían ya con más del 75% de la producción industrial” (Meyer L., 2000: 934).

Entre las acciones realizadas por los gobiernos de la época destaca por su relevancia y por ejemplificar el paradigma del desarrollo rural, el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER)⁸¹, creado en 1973 tras la desaparición en 1970 del Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural que desde 1968 había sido responsable de atender “a los habitantes de las zonas atrasadas”. El PIDER operó mediante la cooperación de dependencias federales y estatales con la finalidad de desconcentrar las funciones de gobierno, con lo que se convirtió en el antecedente de los Comités de Planeación para el Desarrollo, COPLADES (Gobierno de México, 1985b: 199), organismos de coordinación de los tres órdenes de gobierno para la planeación del desarrollo, que surgieron en la década de 1980 con la expedición de la Ley de Planeación. El PIDER tenía entre sus objetivos realizar obra pública en las zonas rurales, generar empleos que arraigaran a la población en sus comunidades de origen, aumentar la producción, impulsar el acceso de la población rural a la educación y salud y propiciar la redistribución equitativa de la riqueza. El programa operaba por micro regiones y estableció como comunidades

⁸⁰El paradigma del desarrollo rural integral, promovido por organismos internacionales y adoptado por los gobiernos de los países subdesarrollados, es definido por Cabello como “una estrategia global en el sentido de abarcar los aspectos socioeconómicos, técnicos, productivos, culturales, formativos y de organización” (citado en Herrera Tapia, 2013: 145). En México adquiere centralidad en la década de 1960 como una vía para hacer partícipe al campesinado de los beneficios del crecimiento económico y “sacarlos” del atraso en el que se encontraban y que no se limitaba a la dimensión económica, sino también cultural, educativa y de salud.

⁸¹Además del PIDER, en 1970 se creó la Comisión Nacional de Zonas Áridas para promover el desarrollo de las regiones que por sus condiciones geográficas y climáticas no podían obtener cosechas de cereales costeables, a menos que fuera mediante sistemas de riego. En 1975 surgió la Comisión Nacional de Desarrollo Regional con la finalidad de impulsar proyectos de desarrollo en las diferentes regiones para descentralizar las actividades económicas y eliminar la desigualdad que existía entre aquellas. Por su parte en 1981 se implementaron tres acciones destinadas al fomento de las actividades agropecuarias: la expedición de la Ley de Fomento Agropecuario, el Programa de Fomento para la Agroindustria y la aprobación del Fideicomiso de Promoción Rural. Estas medidas se sumaron a las realizadas en el marco del SAM (y después el Programa Nacional Alimentario, PRONAL) orientadas a la fase de producción como la dotación de insumos, la creación de agroindustrias y el mejoramiento de la comercialización de los productos agrícolas, así como la protección de los ingresos de los trabajadores agropecuarios con el establecimiento de precios de garantía.

prioritarias aquellas que tuvieran una población de 300 a 3 mil personas (Gobierno de México, 1985b: 198).

De acuerdo con la Memoria 1977-1978 del PIDER, a tres años de su creación el programa tenía una cobertura de 86 microrregiones, en las que habitaban 4 millones 946 mil personas, concentrándose principalmente en los estados de Jalisco, Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Zacatecas e invirtiendo poco más de cinco mil millones de pesos, la mayoría destinados a programas de apoyo a la producción, como asistencia técnica, la construcción de caminos rurales y la electrificación de poblados (más del 40%); y en menor medida a obras de beneficio social —la construcción de aulas, la dotación de agua potable o el apoyo para la autoconstrucción de vivienda— (entre el 17 y el 22% del monto total). Cabe resaltar que parte del dinero invertido en el PIDER en la década de 1970 provino de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF. En la década de 1980 se contrató además un crédito con el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA. Los recursos provenientes de estas instituciones representaron el 15% de la inversión total (Gobierno de México, 1985b: 200, 215).

De acuerdo con la citada Memoria, en 1980 el PIDER se reconfiguró para adoptar una perspectiva más integral con el objetivo de “promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada de sus habitantes para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia inversiones productivas y garantizarles el acceso a niveles mínimos de bienestar” (Gobierno de México, 1985b: 206). En lo que respecta a la operación del programa, se amplió el límite superior de habitantes de las comunidades, de 3 mil a 5 mil habitantes, dando prioridad a las menos desarrolladas y particularmente a los campesinos con menores ingresos, que debían complementar la inversión con sus aportaciones (Gobierno de México, 1985b: 207).

En 1981 el PIDER cubría mil 117 municipios organizados en 133 microrregiones, que representaban el 54% de la superficie nacional y albergaban 7.6 millones de personas. Además de la cobertura también aumentó la inversión: entre 1977 y 1981 se invirtieron 29 mil 366 millones de pesos, destinados principalmente a proyectos productivos del sector agropecuario como la incorporación de tierras al riego y la habilitación y rehabilitación de terrenos de temporal y de cafetales, el desarrollo de la ganadería y la avicultura y la construcción de huertos frutícolas. La inversión en obras de bienestar social continuó siendo muy inferior —11% del monto total— (Gobierno de México, 1985b: 208, 210).

En la misma línea el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988 (PRONADRI) apegado al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Como en el caso del PIDER, sus objetivos generales eran aumentar el bienestar social de la población rural, priorizando las comunidades con mayor rezago, la producción y la productividad agropecuaria y el empleo y el ingreso de los habitantes de zonas rurales. Además, el PRONADRI fortaleció el componente comunitario que ya se observaba en la reconfiguración del PIDER, al plantear como uno de sus propósitos “fortalecer la relación Estado-Campesinos, ampliando la participación de la población rural en las decisiones que impactan en su desarrollo y bienestar, a fin de lograr en el medio rural, el pleno goce de las garantías individuales y sociales” (Gobierno de México, 1985f: 53).

Más allá del PIDER y del PRONADRI, una amplia proporción de las acciones realizadas por los gobiernos desarrollistas se centró en recuperar la productividad del campo, así como dotar a los campesinos de los recursos necesarios para trabajar la tierra. Destaca la creación en 1965 del Banco Nacional Agropecuario para coordinar y brindar apoyo económico a los bancos regionales y agrarios (DOF, 8 de marzo de 1965: 2) y la instauración en 1975 del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) resultado de la fusión de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario, con la finalidad de simplificar las operaciones crediticias y unificar las instituciones financieras destinadas a la productividad del campo mexicano. El 5 de abril de 1976 se publicó en el DOF la Ley General de Crédito Rural para regular las actividades de las instituciones nacionales de crédito rural, velar por la correcta canalización e inversión de los recursos destinados al campo, propiciar la tecnificación de las actividades agropecuarias e impulsar la capacitación de los productores que les permitiera integrarse al desarrollo del país (DOF, 5 de abril de 1976: 3). Otra medida que tenía la finalidad de mejorar la capacidad productiva del campo y proteger al trabajador agrícola fue la creación de seguros. En 1980 se expidió la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, que brindaba protección en caso de muerte del trabajador y muerte y enfermedad del ganado, pérdida parcial o total de la cosecha y daño a los bienes necesarios para su actividad productiva (DOF, 29 de diciembre de 1980: 3).

El PRONADRI, además de los objetivos comunes a otras estrategias, mantuvo la necesidad de realizar una reforma agraria integral, tal y como también plasmó el PND 1983-1988. Aunque su reconocimiento puede parecer una continuidad con respecto de la política posrevolucionaria, la relación de los gobiernos desarrollistas con el reparto agrario fue más bien problemática. Luego del cardenismo, periodo en el que la dotación y restitución de tierras alcanzó

niveles nunca antes vistos, el reparto disminuyó significativamente. De acuerdo con Wilkie, las administraciones de Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines distribuyeron en conjunto menos hectáreas de tierras que las que entregó Cárdenas en su periodo —15 millones 725 mil 240 hectáreas frente a las 17 millones 906 mil 429 hectáreas repartidas por el michoacano (1978: 221)—. El reparto agrario aumentó durante el gobierno de López Mateos, que entregó más de 11 millones de hectáreas, y el de Díaz Ordaz, que repartió más de 23 millones de hectáreas (Aboites Aguilar, 2023: “Introducción” párr. 19). Durante la década de 1970 Luis Echeverría continuó en esa misma línea, aunque sin alcanzar los niveles de su predecesor y repartiendo en su mayoría tierras con poco potencial para la agricultura.

Además, la política agraria en estas décadas no tuvo la misma motivación que durante la Posrevolución. Para aprovechar la demanda de productos mexicanos que se incrementó con la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos a partir de la administración de Ávila Camacho apostaron por la intensificación de la agricultura, lo que requirió, entre otras medidas, se mantuvieran grandes extensiones de tierra sin repartir, las de mejor potencial (Warman, 1988: 49). Por su parte Wilkie sostiene que, en el caso de López Mateos, este distribuyó tierras que otras administraciones “ya habían resuelto distribuir”, además de optar por “la revalidación de los títulos de propiedad” (1978: 224), medidas que no alteraban la estructura de tenencia de la tierra en el país. Para López Mateos y sus sucesores de las décadas de 1960 y 1970 el importante reparto estuvo motivado por una parte por la presión que el aumento demográfico estaba provocando en el campo, en donde las tierras cultivables eran cada vez más insuficientes para emplear a su población que se veía obligada a migrar a las ciudades o al extranjero, principalmente a Estados Unidos (Wilkie, 1978: 224); y por otra por el descontento popular que hacía que el partido de Estado perdiera adeptos y que surgieran en el campo problemas derivados de la inconformidad de los campesinos, que iban de la invasión de predios privados hasta el surgimiento de guerrillas como fue el caso de Chihuahua en 1965 y Guerrero en 1967 (Aboites Aguilar, 2023: “Introducción” párr. 15).

A finales de la década de 1970 y a lo largo de la década de 1980 las tierras repartidas disminuyeron de forma importante y la postura de los gobiernos cambió con respecto de sus predecesores. Por ejemplo Echeverría en 1980 “afirmaba que la reforma agraria debió haberse terminado 'hace mucho'” (Aboites Aguilar, 2023: “Introducción párr. 4”). La élite estatal no era la única que consideraba que había llegado el fin del reparto agrario. Académicos renombrados como Warman sostenían que la extensión de tierras susceptibles de repartirse era insuficientes

para satisfacer la demanda de los campesinos, y que la continuación de la política agraria ponía en riesgo la producción agrícola esencial para el proyecto de desarrollo. Esta política, concluía Warman, se mantendría “como paliativo, como medida política y medio de control del campesinado” (1988: 10-11), y no como vía para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Si bien los gobiernos de estas décadas no negaban los logros de la política agraria, hacían hincapié que había que pasar a una segunda etapa que priorizaba el impulso a la productividad de las tierras y su regularización, más que la dotación y la restitución. Se pasaba de la justicia social como el valor rector de la acción estatal al desarrollo y el crecimiento económico. Así lo dejaba ver ya López Portillo en su segundo informe de gobierno presentado ante el Congreso en 1978:

Históricamente supusimos que la reforma del sistema de propiedad, bastaba para asegurar la justicia. La realidad nos ha enseñado que esto no es suficiente, lo que no resta validez al agrarismo, que le dio a nuestro movimiento armado, dimensión de revolución social.... Para un país, en aquel tiempo vasto y despoblado, con precaria tecnología y reducida economía de mercado, conceder la posesión, era el medio inmediato y evidente para distribuir la riqueza. Repartir la tierra, entonces, era hacer justicia.

En la actualidad, las condiciones del agro son diferentes ante una población cuatro veces más grande que entonces, que sigue creciendo explosivamente; y que no sólo demanda tierra, sino, también, alimentos, derechos y garantías.

...

Hemos de aceptar que la propiedad, de cualquier naturaleza, es una función social y que sólo por ello tiene sentido. Que quien detenta el derecho a la tierra, tiene el deber de hacerla producir más, para una sociedad en expansión acelerada, que en reciprocidad, a su vez, está obligada a distribuir mejor (López Portillo, 2006: 74-75).

La segunda etapa, conocida como reforma agraria integral, se enfocó en el aumento de la productividad, y no en el reparto de tierras. Para alcanzar esta meta el PND 1983-1988 definió como acciones prioritarias regularizar la tenencia de la tierra, fomentar la organización socioeconómica de los campesinos, aumentar su capacidad productiva y buscar su incorporación al desarrollo. El PRONADRI por su parte establecía que la segunda etapa de la política agraria consistía en complementar el reparto “con obras de infraestructura social y productiva, otorgamiento de créditos, asistencia técnica y abastecimiento de insumos y servicios” (Gobierno de México, 1985f: 64).

A pesar de este cambio en la política agraria y agropecuaria que pretendía eliminar los problemas del campo mexicano heredados de los gobiernos posrevolucionarios, en la práctica las acciones estatales poco hicieron por alterar el orden de las cosas, y en cambio provocaron

nuevos conflictos y profundizaron otros existentes, como describe a detalle Warman. Uno de ellos era la desigualdad entre el norte y el sur. En el norte, particularmente en el noroeste, se concentraron los esfuerzos de las administraciones desarrollistas en materia de riego, tecnificación, investigación y crédito (Warman, 1988: 28-29). El antropólogo pone el ejemplo del estado de Sinaloa, en el que se desarrolló en estas décadas una agricultura altamente tecnificada, con sistema de riego, semillas mejoradas, gran inversión pública y privada y hasta con el amparo del gobierno federal a través de una comisión especial (Warman, 1988: 54). Pero incluso dentro de esta región había diferencias. Los campesinos que poseían predios pequeños y carecían de recursos porque la calidad de sus tierras era baja o porque no habían sido beneficiarios de las medidas estatales destinadas a aumentar la productividad —causas que usualmente estaban relacionadas—, permanecieron excluidos de la bonanza norteña.

Una desigualdad que se agudizó en este periodo se dio entre las zonas irrigadas y las de temporal. Como sostiene Warman, estas superficies contaban con más presupuesto, mayor acceso a crédito —más de la mitad del crédito público y dos terceras partes del crédito bancario privado (1988: 28-29)— y mejor infraestructura: “hay caminos, ferrocarriles, energía eléctrica y otros servicios; hay maquinaria agrícola, industria y comercio; se pagan salarios e impuestos, y hasta se importa mano de obra de regiones pobres y superpobladas. Se vive algo vagamente parecido a la prosperidad” (1988: 29). Si bien esta situación provenía de la Posrevolución y los primeros esfuerzos por dotar a las tierras de tecnología de irrigación, se profundizó con el modelo de desarrollo que se instauró en este periodo, que dependía del financiamiento externo para sostenerse. Los gobiernos buscaron aumentar la productividad de las tierras mediante el riego para generar los recursos suficientes que les permitieran pagar los préstamos que habían solicitado (Warman, 1988: 42).

Esta situación profundizó también la diferencia entre los cultivos para exportación y los de consumo interno y autoconsumo. Warman afirma que, al ser los primeros los cultivos que generaban mayores ingresos monetarios, necesarios no solo para hacer frente a sus compromisos financieros sino también para impulsar la industria, se privilegió ciertos productos (hortalizas, caña de azúcar, algodón), en detrimento de otros tradicionales que eran la base de la alimentación de las clases bajas, como el maíz y el frijol, que tuvieron que importarse en grandes volúmenes. El antropólogo describe además cómo el cultivo de algodón y de caña de azúcar, al ser prioritarios para el Estado desarrollista, eran fuertemente centralizados, lo que provocó que en la práctica los campesinos que tenían tierras productoras de algodón o caña de azúcar fueran

excluidos de la toma de decisiones y obligados a rentar sus tierras a precios bajos y excluidos de los grandes rendimientos que generaban estos productos (Warman, 1988: 34-35). El caso de la caña de azúcar es claro ejemplo de esta situación:

Hay un amo, el ingenio, que simplemente se hace cargo de todo, desde la siembra hasta la refinación. El campesino que posee tierras escogidas para la siembra de caña, firma un contrato y vuelve dieciocho meses después por su liquidación. Simplemente entrega la tierra, o suavemente, la arrienda. Si tiene mucha suerte se contrata como peón de campo del ingenio o hasta como obrero. Si no, a ver cómo se las arregla. Es un cultivo altamente tecnificado que se maneja con criterio de magnitud y eficiencia y no de caridad (Warman, 1988: 35).

Las ataduras de los campesinos a las necesidades e intereses de la agroindustria también se observan en el estudio realizado por Escobar Latapí y González de la Rocha en el sur de Jalisco. Las agroindustrias de la región, con apoyo del gobierno, limitaron las alternativas económicas de los campesinos a tal grado que no tenían más opción que vender su fuerza de trabajo a las empresas a bajo costo. Por su parte, la naturaleza del cultivo de caña de azúcar, que no requiere abundante mano de obra en todos sus procesos, provocó que la oferta de trabajo fuera insuficiente para satisfacer la demanda, contribuyendo así a la migración de los trabajadores rurales (1988).

Estas dinámicas provocaron que se mantuvieran prácticas contrarias a lo que los discursos oficiales afirmaban sobre la política destinada al campo. Aunque los gobiernos desarrollistas proclamaron regularizar la tenencia, prácticas como la renta de las tierras y los fraccionamientos ilegales fueron usuales en estas décadas, que, si bien no violaban ninguna ley al no aparecer ante los registros como propiedad de diversas personas, operaban como latifundios al ser trabajados como una sola unidad de producción (Aboites Aguilar, 2023). Warman (1988) por su parte, expone como, si bien la Revolución se propuso terminar con las grandes propiedades y el acaparamiento de tierras en manos de unos pocos, en la práctica se instauró un neolatifundismo que supo aprovechar la legislación agraria, la importancia de la agricultura tecnificada para la economía del país y la pobreza de los campesinos que, al ser incapaces de subsistir con sus pequeños predios, los cedían o rentaban.

Otra desigualdad que persistió fue aquella entre los grandes propietarios, con perfil empresarial, y los pequeños trabajadores agrícolas, muchos de ellos de autoconsumo. Yúnez afirma que esta desigualdad fue fomentada por el mantenimiento de dos políticas diferenciadas, “la productiva, canalizada a agricultores con recursos y capacidades empresariales, y las político-sociales, dirigidas a los grupos rurales menos favorecidos” (2010: 751). Entre los trabajadores

agrícolas más empobrecidos resalta el caso de los jornaleros, que aumentaron de forma considerable en este periodo.

Estos problemas se sumaron a los que enfrentaron los grandes programas de desarrollo rural en su operación. No obstante los avances en la extensión de la cobertura de acciones estatales como el PIDER, PRONADRI y el SAM, su esfuerzo por incorporar a la toma de decisiones a la comunidad y la descentralización de las políticas, en la práctica se denunció la desarticulación de las obras y la dificultad para establecer acuerdos entre niveles de gobierno (Herrera Tapia, 2009: 17) y la “falta de coordinación interinstitucional, deficiencias en la planeación, duplicación defunciones, demora en las asignaciones, proyectos inadecuados, poca colaboración entre técnicos y productores, inexistencia de criterios de evaluación uniformes, tecnologías inapropiadas, ausencia de participación social y desigualdades en el acceso a sus recursos” (Ordóñez Barba, 2018: 383). De manera que la mayoría de la población rural llegó a finales de la década de 1980, en plena crisis económica, empobrecida y marginada de los beneficios de un periodo de bonanza que estaba llegando a su fin.

5.4 Pobreza y Marginalidad Desde la Perspectiva del Estado Social Desarrollista

En la segunda mitad del siglo XX el concepto de marginalidad adquirió gran relevancia, desplazando al concepto de pobreza del lugar que ocupaba en las discusiones académicas y los discursos políticos. La marginalidad como concepto y como problema de estudio fue particularmente relevante en América Latina, tanto que en 1973 existían alrededor de 108 trabajos publicados en la materia, muy por encima de lo que se había publicado en otras regiones (Comisión Económica para América Latina, 1973).

Las propuestas sobre marginalidad en América Latina se dieron en el marco de los debates entre la teoría de la modernización y la teoría de la dependencia que influyeron profundamente en las ciencias sociales de la región en esta época. Cada teoría explicó la marginalidad en concordancia con sus principales postulados. Desde la teoría de la modernización Gino Germani planteó la noción de marginalidad multidimensional como parte del “dualismo estructural” que se daba en la región, es decir, la coexistencia dentro de una misma sociedad de formas sociales tradicionales y modernas (Cortés A., 2017: 224):

La marginalidad indicaría la ausencia de un vínculo entre el mundo marginal con la sociedad establecida, no siendo solamente una experiencia económica, sino sobre todo cultural, afectando todas las esferas de la vida social. El marginado no poseería las costumbres y normas que le permitirían integrarse plenamente a la sociedad. Esta

característica social se correspondería con una determinación física, con un espacio social específico: el campamento, la favela o la villa miseria (2017: 225).

En una línea similar Roger Vekemans, sacerdote jesuita director del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), propuso la teoría de la marginalidad que fue central dentro de las discusiones en torno a este problema. Vekemans ponía el acento en la falta de participación de los grupos marginales en las decisiones y las estructuras que configuran la sociedad, viviendo en ella de una forma atomizada, diferenciada, “a la defensiva”. Ese estar y no estar, de acuerdo con el jesuita, dotaba a los marginales de su peculiar peligrosidad: “la masa marginal se encuentra, metafóricamente, frente a la vitrina pero sin poder de compra.... Han pasado cuatro siglos y frente a este nuevo hecho es necesario actuar para que la vitrina no estalle violentamente” (Vekemans y Silva, citados en Cortés A., 2012: 231).

Por el contrario Aníbal Quijano y José Nun desde la teoría de la dependencia propusieron una explicación de la marginalidad que no concebía las asimetrías dentro de una misma sociedad como expresión de los distintos grados de modernización, sino como resultado de la explotación de unos grupos sobre otros, inevitable dentro del modo de producción capitalista. Nun con su concepto de “masa marginal” y Quijano con el de “polo marginal” que nombraban a “los sectores disfuncionales de la economía capitalista que no pueden ser clasificados como 'ejército de reserva” (Cortés A., 2012: 226), abonaron a una comprensión crítica del fenómeno de la marginalidad que distaba mucho de la planteada por la DESAL y por Germani. Mientras que el concepto desaliano “cataloga como marginales a las personas que están a la vera de la cultura, la economía, la psicología y la política, además de habitar en contextos ecológicos marginales” (Cortés, 2006: 77), la perspectiva dependentista era principalmente económica y se centraba en el lugar que ocupaban los grupos marginales en las relaciones sociales de producción y se caracterizaban por realizar una “actividad económica marginal a la acumulación de capital”. Estas diferencias requerían a su vez de acciones distintas para eliminar la marginalidad: mientras que la concepción desaliana “requiere un esfuerzo titánico que se extiende desde transformar mentalidades hasta las formas de comportamiento social e individual”, la concepción marxista considera que un sujeto marginal “podría dejar de serlo al insertarse en una relación social de producción central” (Cortés, 2006: 77).

La gran popularidad que alcanzó la marginalidad provocó que surgieran numerosas definiciones (a menudo contradictorias) que se colocaban entre las posturas descritas. Aníbal Quijano por ejemplo encontró en la literatura sobre marginalidad siete usos principales de este concepto, incluyendo la que se utilizaba para designar a los grupos ubicados en las periferias, a

los que tenían una ciudadanía limitada o los que no participaban en la estructura social. También la marginalidad como condición psico-social, en el sentido planteado por Oscar Lewis y Michael Harrington que proponían la existencia de una cultura de la pobreza (Quijano, sin fecha: 9-15):

Por su parte en la revisión de la literatura que hizo Gino Germani los trabajos se diferenciaban entre los que concebían la marginalidad como exclusión, los que la veían como situación de inferioridad y para los que era resultado de la explotación de unos grupos sobre otros, aunque, como ya se vio, se decantó por una perspectiva multidimensional del problema basada en relaciones de exclusión. Respecto de las causas de la marginación Germani encuentra en las teorías existentes cinco grandes conjuntos de factores: “I) factores de orden *económico-social*, II) de orden *político-social*, III) de orden *cultural* (en sentido antropológico), IV) de orden *psicosocial* (actitudes y tipo de personalidad), y V) de orden *demográfico*” (1980: 22).

A pesar de sus diferencias, los conceptos de marginalidad tienen aspectos en común. Alexis Cortés destaca tanto la disfuncionalidad de este fenómeno y el potencial disruptivo de los marginales, concebida “positivamente por su capacidad revolucionaria o negativamente por la carga que representaban para el resto de la sociedad” (2012: 229). También comparten su carácter relacional. Como señala Germani “en realidad la situación de marginalidad supone la existencia de cierta forma de pertenencia” (1980: 20). Es decir, lo marginal se entiende a partir de su relación con lo otro —concebido a partir de un modelo ideal, ya sea lo urbano, lo desarrollado, lo moderno, lo avanzado, todos ellos valores propios de la modernidad occidental— y no desde atributos y características intrínsecos de los marginales, fueran individuos, grupos o núcleos poblacionales. Dicha relación puede estar basada en la exclusión o la explotación, pero en ambas la situación de unos no se entiende sin los otros, su poder, sus valores, su dominación. Esto representa una importante diferencia entre el concepto de marginalidad y el de pobreza, y particularmente con respecto de la forma en que se había explicado la pobreza hasta entonces, a partir de las características de los sujetos pobres, diferencia que se trasladó al ámbito de la política social. A diferencia de la pobreza, la marginalidad aparece como una situación que no se limita a la escasez de recursos sino que incluye la carencia de poder y la falta de participación; asimismo los marginales se encuentran en una posición externa al sistema de clases y roles dominante — el marginal es un “desclasado”, sostiene Quijano (sin fecha: 11)—, a diferencia de los pobres que, si bien están ubicados en el último nivel de la escala social, tienen un nivel de pertenencia que no poseen los primeros:

Esta manera de concebir la marginalidad se asocia usualmente a la idea de que la marginalidad debe situarse en un plano distinto de la estratificación social, por lo menos desde el punto de vista analítico, y en muchos casos, también desde una perspectiva empírica y concreta, en vista de los conflictos que a veces se han observado entre los estratos populares o bajos “establecidos” (por ejemplo sindicalizados, o incorporados a una actividad económica), y los sectores marginales que puján por ingresar en el sistema y amenazan los niveles de remuneraciones y de vida de los “establecidos” a través de su presión competitiva (Germani, 1980: 18).

En una línea similar Vekemans consideraba que la diferencia principal entre pobreza y marginalidad era que esta última implicaba unas relaciones centro/periferia (Cortés A., 2012: 230) que no necesariamente existían entre los pobres. Quijano por su parte, en su descripción de la marginalidad como participación en la cultura de la pobreza también hace alusión a la diferencia entre marginalidad y pobreza. Desde esta perspectiva para que los individuos pobres se conviertan en marginales no bastan sus carencias ni su falta de participación de los beneficios del desarrollo (algo que ambos sectores tienen en común); es necesario que estos pierdan su conciencia de grupo o de clase: “en el momento en que los pobres adquieren conciencia de grupo o de clase, dejan de ser marginales aunque sigan siendo 'desesperadamente pobres” (Quijano, sin fecha: 10).

La amplia difusión de la marginalidad como objeto de estudio y problema público a atender se debió en gran medida a la CEPAL, institución que utilizó de forma temprana el concepto para analizar las particularidades latinoamericanas (Cortés A., 2017: 223) y que permitió en su interior la coexistencia tanto de las posturas dualistas y reformistas (las más) como de enfoques dependencistas de la marginalidad, estas últimas debido al trabajo realizado por Anibal Quijano en la División de Asuntos Sociales del organismo. La influencia de la CEPAL en la formulación de la política estatal de los países de la región permite entender la adopción por parte del gobierno de México de la marginalidad como eje de la política social, en detrimento del problema de la pobreza, aunque cabe señalar que la marginalidad ya era objeto del análisis de académicos de gran relevancia en el país como Pablo González Casanova, Rodolfo Stavenhagen y Oscar Lewis. En el caso del primero el análisis que había hecho de la marginalidad fue fundamental para el planteamiento de su influyente obra *La democracia en México*, en la cual mostraba con un detallado análisis estadístico que el marginalismo, la distribución desigual del ingreso y el mantenimiento de una sociedad dual eran los principales obstáculos para la participación del pueblo en la cultura y la política (Torres Guillén, 2014: 38). Asimismo, el autor articuló el problema de la marginalidad con su concepto de colonialismo interno. Por su parte, Stavenhagen consideraba la marginalización como efecto de la posición dependiente de los

países latinoamericanos en la economía capitalista y centraba su análisis en los límites y alcances de la participación social y política de los marginados rurales, enmarcada en un sistema complejo de tenencia de la tierra y de patronazgo, las estructuras comunales y la diferenciación étnica (1970). En cuanto a Lewis, como ya se mencionó, confirió una particular importancia a la dimensión cultural de la marginalidad en sus obras *Antropología de la pobreza* (1959), *Los hijos de Sánchez* (1961) y *La cultura de la pobreza* (1966). Cabe señalar además que el concepto de marginal fue utilizado para realizar estudios empíricos de gran influencia como el de Larissa Adler de Lomnitz *Cómo sobreviven los marginados* (1975).

No obstante la diversidad de planteamientos desarrollados en México en torno a la marginalidad, muchos de ellos críticos, el Estado mexicano en su política enfocada en la población marginal se decantó por una perspectiva reformista del problema, en la misma línea de la propuesta cepalina de acompañar la reforma económica con la reforma social y de la marginalidad como obstáculo para el desarrollo. Si bien la primera vez que el gobierno mexicano utilizó la noción de marginal durante el periodo de Ávila Camacho lo hizo para señalar que era propósito de la Secretaría de Asistencia “ayudar a quienes vivían 'al margen de la sociedad': expresidarios, toxicómanos, vagabundos y ladrones (González Navarro, 1985: 249), para las décadas que aquí se analizan el concepto de marginales se aplicaba a aquellos “al margen de la riqueza pero no necesariamente de la generación de esa riqueza, es decir, son los desempleados, subempleados y quienes trabajan en formas de producción precapitalistas” (González Navarro, 1985: 15). Esta transformación no se limitó al plano conceptual: como se ha apuntado en este capítulo, también se trasladó a las características de la política y su población objetivo, que pasó de ser el pobre menesteroso y los vulnerables a los grupos marginales, pobres urbanos y rurales, e indígenas.

Esta transformación se hace evidente en la creación en enero de 1977 de la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), durante la administración de López Portillo, quien desde su toma de protesta manifestó su interés por hacer frente al problema de los marginados: “pidió perdón a los desposeídos y marginados por no haber acertado a sacarlos de su postración, el país tenía conciencia y vergüenza de esto y por eso decidió aliarse 'para conquistar por el derecho la justicia’” (González Navarro, 1985: 18). Más que un programa social COPLAMAR, que tenía el propósito de “estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados” (DOF, 21 de enero de 1977: 3), surgió como un “mecanismo de

coordinación del gasto” (Gobierno de México, 1985d: 215) que operaba mediante la cooperación de diferentes dependencias gubernamentales con el objetivo de incorporar a los grupos rezagados al desarrollo nacional y proporcionarles los servicios necesarios para que alcanzaran un mínimo de bienestar: protección de salud a través del convenio IMSS-COPLAMAR; educación, gracias al programa Educación para Todos y el Programa SEP-COPLAMAR que establecía casas-escuela para niños de zonas marginadas; construcción de caminos rurales, el mejoramiento de la vivienda rural y la dotación de agua potable mediante el Programa SAHOP-COPLAMAR; la electrificación de zonas rurales marginadas como lo establecía el Programa CFE-COPLAMAR; el acceso a bienes de consumo básico a través del convenio CONASUPO-COPLAMAR y la generación de empleos productivos con el convenio con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (Gobierno de México, 1985d: 215-216; DOF, 20 de abril de 1983: 3).

En concordancia con la lógica integral de la política social de la época, además de la coordinación entre secretarías requerida para la operación de COPLAMAR, esta se articulaba con las otras dos estrategias centrales del paradigma del desarrollo rural, el PIDER y el SAM, este último también creado por el gobierno de López Portillo. En el caso de COPLAMAR, aunque estaba destinado a la población marginada, tanto urbana como rural, puso énfasis en las zonas rurales por ser consideradas por las administraciones de la época como las más excluidas del desarrollo⁸². Al respecto cabe señalar que COPLAMAR se encontraba a medio camino entre una estrategia de desarrollo rural y una acción estatal de combate a la pobreza, aunque la mayoría de los autores que analizan la evolución de las políticas enfocadas en la pobreza en México consideren a COPLAMAR el primer antecedente de los programas de este tipo en el país⁸³.

Dentro de la población objetivo de COPLAMAR se confirió particular atención a los grupos indígenas debido a su situación de marginación extrema. A diferencia del periodo posrevolucionario en el que la condición de indígena fue subsumida a la categoría de campesino,

⁸² El énfasis en la población marginada rural fue, junto con el abordaje integral del problema de la marginalidad, uno de los rasgos característicos de la política social implementada por los gobiernos desarrollistas, lo cual se hace más visible con las modificaciones que trajo consigo el cambio de modelo económico hacia finales de los ochenta. Aunque no se abordará en este trabajo por ser posterior a la fecha de estudio, el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL) creado por el gobierno de Carlos Salinas De Gortari inaugura una nueva época de la política social que se caracteriza por su focalización y por el énfasis en la población urbana en situación de pobreza.

⁸³ COPLAMAR no solo es considerado el antecedente de la política de combate a la pobreza, también realizó uno de los primeros esfuerzos de medición de la pobreza en México. Lustig y Boltvinik coinciden al reconocer que el estudio realizado por COPLAMAR (publicado en 1983) sobre las necesidades básicas de la población sentó las bases para las primeras líneas de pobreza utilizadas para cuantificar el número de pobres en el país (Lustig, 1996: 1229; Boltvinik, 2012: 86).

durante la época desarrollista adquirió una mayor visibilidad en el marco de la política social, convirtiéndose en un grupo prioritario para la acción estatal. López Portillo por ejemplo, en numerosas intervenciones públicas hizo alusión a la marginación de los indígenas entre todos los grupos excluidos y la necesidad de atender su situación:

Quiero decirles, amigos, que no son dádivas, que no son favores, que no necesitan suplicar: somos nosotros quienes tenemos la responsabilidad, la obligación de hacerles justicia. Si algún compromiso quiero en este momento asumir, es con ustedes, hermanos indígenas; es mi primer, mi más grande compromiso, un compromiso tan grande como la deuda que la historia tiene con el indio de México y de América (López Portillo, 1980: 8-9).

Una prueba del reconocimiento de los grupos indígenas como población prioritaria para la política social de la época fue la incorporación del Instituto Nacional Indigenista (INI) y sus más de 80 centros coordinadores a COPLAMAR, consolidando el viraje que se había venido dando en la política indigenista de centrarse principalmente en su aculturación, a perseguir su integración al proyecto económico y la superación de su “atraso”⁸⁴. La visibilización de los indígenas como sujetos prioritarios del Estado social llegó con un costo: la supeditación de sus problemas a su marginación económica y social, tal y como los gobiernos posrevolucionarios limitaron los problemas de los indígenas al despojo de sus tierras en tanto campesinos. Desde la perspectiva del Estado la categoría de indígena fue desplazada por la de marginado, tanto que López Portillo en la inauguración del “VIII Congreso Indigenista Interamericano, se preguntaba hasta qué punto el indio deja de serlo cuando deja de ser marginado” (González Navarro, 1985: 311). Tal situación fue denunciada por no pocos intelectuales que cuestionaron la política indigenista seguida en México, como Guillermo Bonfil Batalla que exhortaba a apoyar a los pueblos indígenas en sus reivindicaciones culturales, Rodolfo Stavenhagen que reconocía la imbricación de las relaciones de clase y etnia y Pablo González Casanova que propuso la noción de colonialismo interno para comprender el estado de explotación (y no solo de atraso) en el que se encontraban los grupos originarios, a manos de las élites nacionales (Fábregas, 2021: 181-186).

⁸⁴ Como señala Fábregas, seguir la historia del INI desde su creación en 1948 hasta su sustitución en 2003 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es atestiguar el cambio en la lógica detrás de la relación del Estado mexicano con las comunidades indígenas. El cambio es también perceptible en los perfiles que encabezaron al instituto: “Alfonso Caso, Gonzalo Aguirre Beltrán, Ignacio Ovalle Fernández, Salomón Nahmad y Sittón, Miguel Limón Rojas, Arturo Warman, Guillermo Espinoza Velasco, Carlos Tello Macías, Melba Púa, Marcos Matías Alonso, Humberto Aldaz Hernández y un encargado del despacho, Arnulfo Embriz Osorio” (2021: 93). Aunque estas transformaciones rebasan los alcances de este trabajo, cabe decir que el INI desempeñó un papel fundamental en la diferenciación de los indígenas como sujetos receptores de los servicios sociales estatales, al aglutinar, afirma el autor, en un organismo todos los servicios de bienestar que para el resto de la población eran responsabilidad de diversas dependencias gubernamentales, contribuyendo así a la formación de una ciudadanía étnica (Fábregas, 2021: 93-94).

En estas críticas desempeñaron un papel protagónico los jóvenes educados por el INI que, junto con los intelectuales ya enunciados impulsaron un “indianismo crítico” en el que “se negaba que el destino universal de los mexicanos fuera el mestizaje cultural; se reivindicaba la legitimidad de las identidades étnicas como identidades mexicanas; se exigía el fin del paternalismo de las políticas del INI y la democratización de los espacios públicos” (De la Peña, 1999: s/n).

La característica principal del Estado social mexicano a la que se ha dado seguimiento en este trabajo, el mantenimiento de relaciones institucionalizadas diferenciadas entre la población en situación de pobreza y el Estado, estuvo presente también en este periodo y se observa con claridad en la creación, con solo días de diferencia, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el DOF el 13 de enero de 1977 y de COPLAMAR el 21 de ese mismo mes. Salta a la vista que un gobierno como el de López Portillo, que tomó como uno de sus objetivos prioritarios la incorporación de los excluidos, creara dos políticas diferentes para una misma población. Aunque ambas medidas estaban destinadas a los pobres —sin que ninguna de las dos se refiera a ellos en estos términos—, la lógica entre estas era distinta. El DIF era heredero de las acciones que en materia de beneficencia primero y asistencia después había realizado el Estado desde que absorbió la atribución de atención a los pobres; a pesar de las reformas a las que se sometió esta institución en el periodo desarrollista, las acciones no variaron mucho con respecto de las que se realizaron en los gobiernos previos (apoyo para la subsistencia de sujetos con carencias, lo suficiente hasta que pudiera valerse por sí mismo) ni cambió su población objetivo, principalmente población vulnerable. En este caso su vulnerabilidad no se consideraba como resultado de las condiciones adversas de su medio social sino de sus características individuales. Por el contrario, el surgimiento de las estrategias de desarrollo rural y aquellas medidas enfocadas en los marginados sí trajo un cambio observable en la lógica de las relaciones entre el Estado y estos grupos: de acuerdo con lo establecido por los documentos operativos de dichos programas, la superación de la marginalidad requería tanto de dotar de los mínimos indispensables para el bienestar, como de modificar las desigualdades que provocaban su exclusión y su incorporación al mercado laboral, puesto que el trabajo aparecía como la vía de acceso a los beneficios del desarrollo.

Las relaciones basadas en las lógicas de vulnerabilidad y de solidaridad contrastaban a su vez con aquellas basadas en la ciudadanía social entabladas entre el Estado y la población trabajadora que contaba con seguridad social. Estas diferencias se evidenciaban en la calidad y los alcances de los servicios públicos: cabe recordar los contrastes dentro de la política

habitacional mantenida por los gobiernos de esta época a la que ya se hizo alusión en el apartado sobre vivienda. También el ámbito de la salud reflejó con claridad las discrepancias entre los diferentes grupos: aunque en 1970 el número de unidades médicas pertenecientes a instituciones de asistencia superaba ligeramente a las de instituciones de seguridad social (2067 frente a 2009), el número de camas era mayor en estas últimas: las unidades pertenecientes a la seguridad social tenían poco más de 24 mil camas a diferencia de las instituciones de asistencia que contaban con 18 mil. Las diferencias eran todavía mayores en lo que respecta al personal que laboraba en las unidades médicas: en las instituciones de seguridad social brindaban atención 9 mil 739 médicos generales y 4 mil 801 especialistas, en tanto que en instituciones de asistencia lo hacían 2 mil 554 médicos generales y mil 799 especialistas (Secretaría de Industria y Comercio, 1973: 1, 52). La diferencia presupuestal era también abismal: mientras que en 1971 las instituciones de seguridad social destinaron a servicios médicos 11 955 490 miles de pesos, las instituciones de asistencia social destinaron a ese rubro 578 508 miles de pesos (Secretaría de Industria y Comercio, 1976: 278).

Cuando se pone el acento en la seguridad social las diferencias van más allá de lo presupuestal. Los logros alcanzados en la materia se enfocaron en los sujetos que ya habían sido privilegiados desde la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 (los trabajadores formales, los funcionarios públicos y la clase media), dando lugar en este periodo a un sistema dual que ha sido profundamente analizado en los estudios sobre regímenes de bienestar (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2013). Los esfuerzos de las administraciones desarrollistas por incorporar a sectores que habían sido marginados de estas prestaciones, como la creación de los servicios de solidaridad social con la Ley del Seguro Social de 1973, se limitaron al área de la salud —atención médica y farmacéutica, a veces hospitalaria— dejando fuera de su alcance la protección ante contingencias y circunstancias como la vejez y el embarazo. En el caso de la vejez, la intervención de las instituciones asistenciales se limitó a mantener la subsistencia de los sujetos y sostener asilos para los ancianos de escasos recursos, en la misma línea de la política asilar que existía desde comienzos de siglo. Por su parte, la atención de la asistencia social en casos de embarazo era médica, brindando a las mujeres y a los infantes servicios de salud en el embarazo, parto y posparto. El sostenimiento económico de los sujetos ante estos momentos de vulnerabilidad no formaba parte de sus atribuciones.

Por último cabe señalar que la coexistencia de COPLAMAR con otras acciones estatales dirigidas a los pobres y marginados, hace que sea erróneo establecer una línea evolutiva directa

entre COPLAMAR y otras estrategias más recientes de combate a la pobreza, particularmente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Progres-a-Oportunidades-Prospera⁸⁵, iniciado durante la administración de Ernesto Zedillo. Esto reduce la complejidad de las relaciones entre el Estado social y los pobres. En la práctica, la adopción por parte del Estado mexicano de una concepción estructural de la pobreza no implicó la superación de la perspectiva de este problema basada en las condiciones individuales de los sujetos pobres; asimismo, los objetivos a mediano y largo plazo de incorporar a los grandes sectores marginados a los beneficios del desarrollo y la distribución más equitativa de la riqueza no eliminaron las acciones inmediatas destinadas a proporcionar mínimos de bienestar temporales. Que coexistieran estas acciones no es lo sobresaliente, sino que ambas estuvieran dirigidas a grupos sociales diferentes. Es decir, que incluso en este periodo, cuando la política social mexicana alcanzó un mayor grado de integración en su concepción holística del desarrollo social, la relación del Estado con los pobres no superó la diferenciación sobre la que se sostuvo a lo largo del siglo XX.

Conclusiones Del Capítulo

El capítulo se organizó en torno a dos grandes temas: las características del sistema de bienestar en el periodo 1960-1988 y la relación del Estado social desarrollista con los pobres. En torno al primero el análisis mostró cuatro características principales del sistema de bienestar. La primera tiene que ver con el diseño de las funciones que lo integraban: su apego a la lógica de la planeación provocó que las dependencias gubernamentales que hasta entonces habían operado según las agendas e intereses de los caudillos en el poder, tuvieran la obligación de apegar sus políticas a estrategias y planes previamente diseñados y someterlas al escrutinio público, buscar la profesionalización de su personal, eficientar el gasto de los recursos y apostar por programas que sobrevivieran al cambio de sexenios. Esta lógica también trajo modificaciones a la administración pública federal como la creación de dependencias como la Secretaría de Programación y Presupuesto o el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La segunda característica se refiere al principio rector del sistema de bienestar. Si bien una de las máximas de los gobiernos emanados de la Revolución de 1910 fue la responsabilidad

⁸⁵ El programa Progres-a-Oportunidades-Prospera (POP), puesto en marcha en 1997 durante la administración del presidente Ernesto Zedillo para hacer frente al aumento de la pobreza derivado de la crisis económica de principios de la década de 1990, se convirtió en el programa de combate a la pobreza más emblemático y duradero del país, al mantenerse hasta que fue reemplazado en 2019 por el presidente Andrés Manuel López Obrador por las becas de Bienestar. La relación entre el POP y las ideas y prácticas estatales en torno a los pobres se reservará para un trabajo futuro.

del Estado de alcanzar la justicia social, para lo cual los servicios estatales eran una herramienta fundamental, en el periodo analizado este principio fue sustituido por el de desarrollo social, que se convirtió en su paradigma organizador. Una de las consecuencias de esta transformación fue la articulación de las funciones sociales y de las dependencias responsables de implementarlas. Más que en cualquier otro periodo se impulsó la educación para el trabajo por ejemplo, mientras que políticas emblemáticas de este paradigma como CONASUPO, el Sistema Alimentario Mexicano o COPLAMAR no se limitaron a brindar servicios de un tipo, sino que articularon las diversas funciones de bienestar que se requerían para alcanzar el desarrollo. Otros efectos del establecimiento del desarrollo social como meta máxima fue la relación entre la política social, la económica y la fiscal, y la subordinación del bienestar individual al bienestar del conjunto social, que se observa con claridad en las acciones destinadas al campo. Como se discutió en el capítulo, los cambios en la política agrícola y agraria que el Estado implementó con el objetivo de mejorar la productividad del campo, más que tener el propósito de mejorar las condiciones de los campesinos, buscaban aumentar los ingresos que eran necesarios para financiar la estrategia de desarrollo.

La tercera característica se basa en la cobertura del sistema de bienestar. La revisión de las funciones sociales muestra que, mientras que algunas tendieron a la universalización, como la educación y la salud, en tanto reconocidos como derechos constitucionales, otros se mantuvieron altamente diferenciados. Como en la Posrevolución, la diferencia radicaba en el trabajo, formal en el caso de unos, informal y precario en el caso de otros. Como ejemplo cabe señalar las acciones en materia de seguridad social y vivienda, que desde su diseño planteaban la segmentación de su población objetivo. La política habitacional como se vio distinguía entre los trabajadores formales y el sector popular. Por su parte la seguridad social no solo operaba con base en diferentes modalidades de cobertura, con la Ley del Seguro Social de 1973 se desarrollaron dos lógicas de protección distintas: una basada en la seguridad para todos los trabajadores, y otra basada en la solidaridad, destinada a la población pobre que no contaba con una relación de trabajo formal. Asimismo la creación del ISSSTE y el ISFAM en este periodo provocó diferencias mayores entre los trabajadores.

Relacionada con la anterior, la cuarta característica se refiere al carácter excluyente del sistema de bienestar debido a las desigualdades que mantuvo: entre la región norte y la región sur, entre entidades y entre la población rural y urbana, así como entre diferentes actores sociales. Por ejemplo, las políticas destinadas a aumentar la productividad del campo se concentraron en

el norte y favorecieron particularmente a los actores que tenían un perfil empresarial. En materia de seguridad social, ni los esfuerzos destinados a incorporar a los grupos marginados ni la creación de programas como el de Solidaridad social permitieron a las poblaciones históricamente excluidas, como los indígenas y los pobres que trabajaban en el sector informal, acceder a la protección ante los riesgos que aumentaban su vulnerabilidad. En lo que se refiere a la educación, las escuelas (más incluso las instituciones de educación superior) y los hospitales se concentraron en las ciudades, a pesar de los recursos aplicados a mejorar la infraestructura en el ámbito rural.

Mientras que las primeras dos características representan una ruptura con respecto del periodo previo, las segundas muestran la continuidad que ha existido en el desarrollo del sistema de bienestar, evidenciando que, más que ser susceptible a los cambios en la política económica y la conformación de la élite estatal, el Estado social ha mantenido una evolución más bien estable en lo que se refiere a su relación con la sociedad en general y los excluidos en particular.

Su carácter desigual y excluyente fueron características que compartió el sistema de bienestar con los sistemas latinoamericanos, junto con la ausencia de prácticas democráticas en países donde se instauraron dictaduras como Chile o Argentina, o países como México, en el que el gobierno federal estuvo encabezado por el PRI durante más de setenta; así como el uso clientelar de los servicios (Barba, 2006: 306). En México el carácter corporativo del sistema político favoreció el mantenimiento de un clientelismo político, que fue más usual en unas funciones que en otras, como fue el caso de prestaciones para acceder a vivienda.

Una tercera característica que comparten los regímenes de bienestar latinoamericanos y que los separan de los europeos y el estadounidense es su origen. De acuerdo con Esping-Andersen los regímenes de bienestar que él analizó derivaron o bien de la movilización de la clase obrera en busca de mejores condiciones, y la subsiguiente institucionalización de sus demandas en políticas para toda la población, o de la formación de coaliciones de clase, en conjunción con las particularidades históricas de la institucionalización del régimen político (1990: 29). Es decir, los Estados de bienestar europeos requerían para su instauración de la existencia de una clase obrera fuerte y organizada políticamente, que tuviera la capacidad de representar un grupo de presión y contrapeso ante el Estado; y de condiciones democráticas que le permitieran asociarse y participar en los espacios de toma de decisiones. En América Latina los regímenes de bienestar tuvieron otros inicios. Como recuerda Barba, “no emergieron como parte de un proceso expansivo de derechos y ciudadanía sociales, sino relacionados con objetivos

estatales de control social autoritario y desarrollo económico” (2006: 258). Incluso en el caso mexicano, en el que la clase obrera ocupó un lugar preponderante en el sistema político tras la Revolución, la cooptación por el Estado revolucionario de las principales organizaciones de trabajadores limitó su capacidad de presión e impulso de demandas que no fueran aceptables por el gobierno. Además, la existencia de un sistema de bienestar previo a la industrialización, basado en una lógica de tutelaje y de control social de los beneficiarios por representar amenazas a los grupos en el poder, desembocó en una relación entre derechos políticos y derechos sociales diferente a la europea. Las funciones sociales no eran derechos que la población en tanto ciudadanos podía exigir, sino servicios que el aparato estatal otorgaba según sus intereses, en una lógica de abajo hacia arriba y no al revés. Aun así existió en el país margen para la incorporación de las demandas sociales; la política laboral y habitacional recogió algunas de los movimientos obreros y populares, respectivamente.

En este sentido el capítulo muestra que, al menos en México, la incorporación al sistema de bienestar de nuevos servicios como la vivienda y la alimentación derivó en gran medida de las necesidades del propio Estado, a partir de las problemáticas generadas por el modelo de desarrollo. Las políticas de vivienda popular, aun cuando coincidían con las demandas de organizaciones civiles que exigían habitaciones dignas y accesibles, estaban diseñadas de tal manera que los beneficiados fueran grupos cercanos al gobierno y al partido hegemónico. Además, la incorporación de nuevas funciones tuvo otra causa, la relación del gobierno mexicano con organismos internacionales, cuya influencia en la política social nacional fue más fuerte de lo que había sido en otros periodos, debido a su dependencia del financiamiento de estas instituciones para sostener el proyecto de desarrollo y la firma de acuerdos como la Alianza para el Progreso, que obligaban al país a adecuar su política económica y social a estas sus agendas.

Por el contrario la influencia de la Iglesia católica en el sistema de bienestar durante este periodo fue menor que los anteriores, en los que su participación histórica en algunas de las funciones sociales como la educación, salud y beneficencia hizo necesario poner en marcha un proceso de laicización para fortalecer al Estado. Este hecho da cuenta del avance en la legitimación de la intervención estatal en estas funciones sociales y del carácter de las relaciones Iglesia-Estado, que se alejaron de la abierta oposición que las caracterizó durante la Posrevolución. Entre las décadas de 1960 y 1980 la Iglesia mexicana, transformada por el Concilio Vaticano II y la influencia de algunas organizaciones latinoamericanas —destaca el Consejo Episcopal Latinoamericano y Caribeño (CELAM)—, y movimientos como la Teología

de la Liberación, adoptó más bien una postura conciliadora con el Estado, sin llegar a una colaboración total, como lo muestran las disputas en torno al contenido de los libros de texto o las críticas constantes de algunos sectores de la Iglesia ante la intervención de las instituciones estatales en la cuestión social (Blancarte, 2012; Meyer, 2005). La relación entre ambas instituciones se transformó unos años después, cuando en 1992, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se aprobaron reformas que dotaron de personalidad jurídica a las instituciones religiosas y se restablecieron las relaciones con el Vaticano.

En cuanto al otro proceso que este trabajo ha dado seguimiento, durante el periodo de análisis el Estado buscó descentralizar algunas funciones. Si bien en la Posrevolución se planteó la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales y municipales, para la década de 1960 el poder estatal seguía concentrado en el nivel federal en general, y en la figura del presidente en particular. Sin embargo el incremento de la población mexicana y el crecimiento desmedido de las grandes ciudades, principalmente la capital del país, obligaron a las distintas administraciones a plantear el traslado de dependencias gubernamentales a otras entidades. El proceso de descentralización alcanzó mayor concreción durante el periodo de Miguel de la Madrid, que adoptó el fortalecimiento del federalismo como uno de sus ejes de gobierno y que en el caso específico del sistema de bienestar, realizó reformas destinadas a dotar a los gobiernos locales de la atribución de proporcionar a la población de servicios de educación básica y salud, en sentido inverso al proceso iniciado por el Estado en la primera mitad del siglo XX pero con diferencias significativas. Aunque las nuevas atribuciones del municipio iban acompañadas de mayores recursos y capacidad de acción, lo cierto es que no se comparaban con los recursos de la administración federal; además, como se vio en el caso de la educación, algunas de las actividades fundamentales en la materia siguieron bajo el control del gobierno central.

Respecto del otro gran tema, las relaciones del Estado social con la pobreza, el capítulo mostró que las acciones estatales enfocadas en este problema mantuvieron la diferenciación que las ha caracterizado desde inicios del siglo XX, por lo que se trata de una de las funciones del sistema de bienestar que menos ha cambiado, aun cuando se dieran en este periodo transformaciones administrativas, operativas y conceptuales importantes. Las diferencias entre la estrategia destinada a los marginados, COPLAMAR, y la centrada en los pobres vulnerables, DIF, cada uno con alcances y objetivos distintos —incorporar al desarrollo a las poblaciones excluidas el primero, y brindar mínimos de subsistencia el segundo—, construían dos tipos de pobres en el mismo sentido que las tipologías de los periodos anteriores. Como se discutirá en

el último capítulo la criminalización del pobre, tipo presente a lo largo del siglo XX, no desapareció sino que dejó de ser objetivo de una estrategia para ser foco de acciones más disimuladas.

Pero la diferenciación se dio también en otro sentido: entre la población trabajadora y la que no contaba con trabajo o realizaba actividades laborales informales; entre la lógica de ciudadanía y la de solidaridad social. Esta característica se hace palpable en la Ley del IMSS de 1973: a diferencia de los trabajadores formales que tenían una protección ante diversos riesgos sociales, los sujetos beneficiarios de los servicios de solidaridad social únicamente tenían acceso a asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, lo que los volvía más vulnerables. La calidad y extensión de los servicios de ambos sistemas presentaba también importantes desigualdades.

La existencia de ambas formas de diferenciación es un aspecto del sistema de bienestar que el grueso de los estudios no incorpora, basándose en las desigualdades entre la lógica de ciudadanía/derecho social y la de asistencia social, en las que el criterio de distinción es el trabajo. Sin embargo, un análisis más detallado de las características de todas las acciones estatales destinadas a la población en situación de pobreza da cuenta que la política social centrada en este sector no era uniforme, sino que existían importantes diferencias en su interior. En este caso los criterios de distinción eran, en una línea similar a los periodos anteriores, las características del pobre y las causas de su condición. Un estudio de esta naturaleza permite ver que el Estado social desarrollista mantuvo representaciones distintas en torno al pobre e implementó acciones en consecuencia.

Por último, se observó que en México los logros del Estado social de esta época, la más analizada por la literatura sobre regímenes de bienestar, fueron numerosos: aumento en el gasto social, ampliación de la cobertura de la seguridad social, extensión de la red educativa y de salud, creación de programas que buscaban incorporar a los grupos marginados. Sin embargo el mantenimiento de desigualdades históricas y la diferenciación en el acceso a los servicios sociales públicos, tanto por región geográfica como por sector de la población, permite ver que el Estado social más que buscar eliminar esos problemas, se sustentó en ellos, como lo fue el caso de la política dirigida a los pobres y la de seguridad social.

De acuerdo con Esping-Andersen, la promesa del Estado de bienestar “no era meramente una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos, sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía” (2000: 50).

En este sentido se puede decir que el Estado social desarrollista avanzó bastante en lo primero, pero se quedó cortó en lo segundo. Incluso, de manera crítica se puede afirmar que la política social logró aliviar males de los trabajadores, pero poco hizo por mejorar las condiciones de vida de otros grupos menos favorecidos por el régimen. Sobre la reconfiguración de las relaciones entre gobierno y ciudadanos, se observa que la noción de ciudadanía se limitó a un sector concreto, determinado por su acceso al trabajo formal. Por su parte, la finalidad del Estado de bienestar según Sotelo de “intervenir ya en la fase de producción, corrigiendo y remodelando el orden socioeconómico desde los principios de la justicia” (2012: 199), tampoco se observa a cabalidad en el caso mexicano. Es indiscutible la rectoría que tuvo el Estado en la economía, pero la desigual distribución de la riqueza en este periodo deja ver su incapacidad para alterar el orden económico existente. Aun así, los altos costos sociales de las reformas estructurales iniciadas en la década de 1980 impiden condenar el proyecto emprendido por el Estado en las décadas que aquí se analizan para valorar, en comparación sus contribuciones.

CAPÍTULO 6. LOS EXCLUIDOS DEL DESARROLLO Y LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL MEXICANO (1960-1988)

Este capítulo continúa el análisis del periodo 1960-1988 que corresponde a los últimos años del Milagro mexicano y la llamada Década perdida. Sus objetivos son dos: el primero es contrastar la construcción legal-institucional del Estado social desarrollista que fue el centro del capítulo anterior, con la realidad de los millones de personas que permanecieron excluidos del sistema de bienestar, principalmente los pobres urbanos. El segundo es estudiar los efectos que tuvo en el Estado social y en sus relaciones con los pobres la crisis detonada por la urbanización descontrolada y la incapacidad del Estado de atender las demandas de amplios sectores de la población en materia de tenencia de la tierra, vivienda y servicios públicos; y de la crisis económica mundial que, en México como en otros países, desembocó en un cambio de modelo económico y en las funciones del Estado y su lugar en la sociedad.

El capítulo muestra que el extraordinario crecimiento económico alcanzado en las décadas previas no se tradujo en una incorporación de los pobres al sistema de bienestar y por el contrario los problemas derivados de la industrialización y centralización, propios del proyecto económico implementado por los gobiernos de la segunda mitad del siglo XX, generaron un nuevo grupo de excluidos: los pobres urbanos, que vivían en las ciudades sin certeza jurídica sobre sus viviendas, sin acceso a los servicios públicos y sin protección de las instituciones de seguridad social. El aumento de la pobreza urbana y su organización política en movimientos que el aparato estatal no pudo integrar a sus corporaciones, dieron cuenta de la crisis de legitimidad del Estado social, que sostenía sus relaciones con la sociedad en la dotación de servicios de bienestar.

También muestra que las crisis del Estado mexicano que se interpretaron como agotamiento del modelo económico y de desarrollo, y derivaron por lo tanto en su transformación, tuvieron importantes consecuencias en el Estado social: primero, el adelgazamiento del aparato estatal provocó la eliminación de estrategias, fondos y acciones en materia de bienestar social y combate a la marginalidad, entre las que destaca el SAM y COPLAMAR; segundo, el recorte presupuestal provocó la desaceleración de los avances en la incorporación a la seguridad social de sectores que continuaban desprotegidos y dio cuenta de la reconfiguración de las prioridades del Estado en la materia: si bien todas las funciones sociales

padecieron la reducción de su presupuesto, la que se dio en el ramo laboral y agrario fue por mucho superior a la que se dio en materia de educación y salubridad, a pesar de que las primeras fueron la base del sistema de bienestar emanado de la Revolución; tercero, comenzó el desplazamiento de la marginalidad por la pobreza del centro de los discursos y acciones estatales, sentando las bases de la política social que se desarrolló en las siguientes décadas.

El contenido del capítulo se organiza a partir de los objetivos antes descritos. El primer apartado se enfoca en el periodo 1960-1976, en el que todavía había bonanza económica, para mostrar que a pesar de este, el Estado desarrollista tenía grandes problemas sociales pendientes. A partir de los datos producto de los avances estadísticos y de las etnografías realizadas por la antropología urbana se exponen la magnitud de la pobreza y marginalidad, recrudescidas por los efectos de la industrialización y urbanización; también se estudian las consecuencias de estos problemas en el Estado social y su relación con los pobres.

El segundo apartado del capítulo examina particularmente los años entre 1976 y 1988, que abarcan los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, para estudiar la crisis económica, las respuestas de ambos gobiernos ante esta y sus efectos. Primero, se hace una exposición general de la crisis económica, después se analizan los cambios que esta provocó en el sistema de bienestar mexicano y finalmente se discute la relación del Estado social con los pobres a la luz de esos cambios.

6.1 Lo Marginal En El Centro

Con esta frase, tomada de dos obras del cronista Carlos Monsiváis⁸⁶, se pretende mostrar la centralidad que adoptaron los pobres urbanos en estas décadas después de que el avance en los estudios científicos sobre los problemas sociales aumentó la comprensión sobre este sector. Por un lado, los desarrollos en el campo de la estadística, aunados a la modernización de la administración pública y la preponderancia de la lógica de la planeación, permitieron cuantificar de forma más precisa a los sujetos y sus carencias, ubicar sus zonas geográficas y caracterizarlos en función de su ingreso y su consumo. Más que en otros periodos las representaciones sobre los pobres estuvieron basadas en el conocimiento empírico de su realidad. Por el otro el surgimiento de nuevos campos de estudio dentro de las ciencias sociales como la antropología urbana dieron cuenta de los efectos de los procesos de urbanización descontrolada y migración

⁸⁶ Se trata de la obra de Monsiváis *Salvador Novo: lo marginal en el centro*, y el prólogo de *Entrada libre: crónicas de la sociedad que se organiza*, ambas publicadas por Ediciones Era.

del campo a las ciudades, y describieron la nueva composición del espacio urbano, en el que la población marginada tuvo una relevancia que no había alcanzado en décadas anteriores.

Esta perspectiva científica de la pobreza y marginalidad impactó en las representaciones sobre los pobres en los discursos oficiales y los medios. Como sostiene Barbosa, si bien la pobreza había sido retratada en infinidad de ocasiones en los medios de consumo masivo, como el cine y la televisión, el enfoque se mantenía en la misma línea que tenían las novelas, obras, cuentos y folletines desde el siglo XIX, en los que los pobres buenos, tras una serie de situaciones dramáticas en las que sus virtudes eran puestas a prueba, tenían un desenlace positivo, mientras que los malos pobres recibían un merecido castigo: “en su pretensión de universalidad, el cine descontextualizó los problemas sociales y transfirió la responsabilidad a sus propios destinos y a sus acciones personales” (2020: “Virtuosos y sospechosos”, párr. 13). De ahí que la aparición de los pobres y marginados en los medios durante esta época, no como objeto de miradas criminalizantes, reprobatorias o moralizantes, sino con el propósito de visibilizarlos como sujetos complejos, representara un cambio importante con respecto de las representaciones que habían predominado hasta entonces.

Los problemas de los pobres y marginados que las etnografías y las estadísticas registraban derivaron a su vez en una crisis de legitimidad y control del Estado social, como muestra el surgimiento de movimientos urbanos populares y movimientos insurgentes rurales que denunciaron las grandes deudas de esta institución y pusieron en cuestión su capacidad para dar solución a las demandas sociales. Además, estas expresiones políticas permiten comprender las dinámicas que mantuvo el Estado social con los pobres en esta época.

El subcapítulo se divide en dos apartados. El primero observa los grupos excluidos de los beneficios del desarrollo a partir de las cifras obtenidas por los estudios estadísticos realizados en este periodo; el segundo los analiza desde los abordajes que hicieron de la marginalidad y pobreza los trabajos de la antropología urbana. También da cuenta de las consecuencias que tuvieron los problemas de estos grupos para el Estado social y su relación con los pobres.

6.1.1 La Pobreza Y Sus Números

En el marco de la reforma a la administración pública que se dio entre las décadas de 1960 y 1980, la estadística fue objeto de un proceso de modernización producto de los avances tecnológicos en el área de la informática y motivada por el cambio en el perfil de los integrantes del aparato estatal: el avance de los tecnócratas dio una mayor “valoración de la estadística como

herramienta para este fin [planeación económica], ya que para gobernar había que disponer de cifras útiles y comparables que dieran una visión global de la marcha del país, así como de su interrelación con el mundo” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009: 181). Estos avances en la materia⁸⁷ hicieron evidente algo que no aparecía de forma frecuente en los discursos políticos desarrollistas: la magnitud de la pobreza de millones de personas, lo que mostraba a su vez la incapacidad del régimen de traducir el crecimiento económico en bienestar social.

De entre todos los indicadores generados en este periodo, el ingreso dio cuenta de las disparidades existentes entre grupos sociales. El censo de 1970 mostró que más de la mitad de la PEA (64.3%) tuvo en 1969 un ingreso mensual de menos de 999 pesos, mientras que el 35.7% obtuvo al mes más de mil pesos. Menos de 1% de la población mexicana generó ingresos superiores a los 10 mil pesos mensuales (Dirección General de Estadística, 1972: 288). Para 1980 solo el 9.4% de la PEA percibió 1080 pesos mensuales (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986a: 905); por su parte el sector más rico (aquel que tenía ingresos mensuales superiores a 30 mil pesos) siguió siendo más reducido que el más pobre (0.99 frente a 2.91% del total de la Población Económicamente Activa), a pesar de que el ingreso del sector más rico era abismalmente mayor que el percibido por el otro (Dirección General de Estadística, 1972: 288).

No obstante las diferencias en el ingreso, el análisis realizado por Cortés a partir de datos de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) muestra que los ingresos de los grupos más pobres siguieron aumentando entre 1977 y 1984, lo que sorprende puesto que en ese lapso el país se encontraba en medio de una profunda crisis económica. Los ingresos monetarios mensuales medios de los hogares (a precios constantes de agosto de 2001) correspondientes a los deciles I y II (los más pobres) aumentaron de 723 a 1031 pesos y de mil 473 a mil 777 pesos, respectivamente (2003: 141). De forma inversa los ingresos medios de los hogares de los deciles IX y X, los más ricos, disminuyeron en ese mismo periodo: el decil IX vio descender su ingreso mensual medio de 9 mil 35 a 7 959 pesos constantes, mientras que el X pasó de 6 mil 197 a 5 mil 791 (Cortés, 2003: 141). Pocos años después el crecimiento del ingreso medio de los hogares más pobres se detuvo: entre 1984 y 1989 los ingresos medios del decil I

⁸⁷ Destaca por su relevancia para la comprensión y medición de la pobreza en México la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que tiene sus antecedentes inmediatos en 1972 cuando la Dirección General de Estadística desarrolló la Encuesta Nacional de Hogares. Este instrumento constituye la base para la medición oficial y multidimensional de la pobreza en el país, realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

pasaron de mil 31 a 978 pesos constantes, a diferencia de los ingresos mensuales de los deciles IX y X (y la mayoría de los deciles), que se incrementaron (Cortés, 2003: 141), aumentando las asimetrías entre los grupos sociales.

A su vez, los datos sobre hábitos de consumo dieron cuenta de la situación precaria en la que vivían millones de personas. En lo que respecta a la alimentación, el censo de 1970 arrojó que el 44.1% de los mexicanos consumieron carne tres veces o más a la semana, 54.7% consumieron leche y 55.6% huevo con esa frecuencia; aunque, como señalan Fuentes y Arellano, el hábito de consumo de estos alimentos puede estar determinado por cuestiones culturales, en general se presentó una correlación entre hábitos de consumo y recursos económicos, de manera que entre menores ingresos tenía el hogar, menor era la frecuencia con la que consumían estas proteínas (2022). En 1980 la frecuencia de consumo de carne disminuyó puesto que únicamente el 27.3% de los hogares la consumió cuatro días o más en la semana previa al censo; por el contrario el consumo de huevo y leche aumentó: el 59% de los hogares consumió estos dos alimentos más de 4 días a la semana (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986b: 1593). Mientras tanto una parte importante de la población no consumió estos productos ningún día: del total de hogares (poco más de 13 millones) 2 millones 258 mil hogares no consumieron carne la semana previa al censo, 1 millón 497 mil huevo y 3 millones 599 mil leche (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986b: 1593).

Los censos también aportaron información valiosa sobre la calidad de la vivienda y el acceso a servicios, que a la vez que eran indicadores de pobreza mostraban los pocos avances que tuvieron la política habitacional y la inversión en infraestructura urbana, rubros privilegiados por las administraciones de la época, frente a la magnitud del problema que buscaban atender. El hacinamiento, como se discutió en el capítulo anterior, persistió a pesar de las metas planteadas por el Estado para reducir este problema, mientras que los servicios básicos siguieron estando fuera del alcance de muchos. En 1969 del total de viviendas censadas el 58.5% no tenía drenaje, mientras que el 38.9% no disponía de agua entubada (Dirección General de Estadística, 1972: 316). Los materiales de las viviendas también daban cuenta de la precariedad de las condiciones de vida de sus habitantes: del total de viviendas censadas, el 9.85% tenía muros de embarre u otros materiales incluyendo láminas, mientras que el 41% tenía pisos de tierra (Dirección General de Estadística, 1972: 307). Para 1980 la proporción de casas con piso de tierra disminuyó de forma considerable, puesto que el 26.46% de las viviendas particulares tenían esta característica. Sin embargo el diseño del cuestionario del décimo censo, que aportó mayor

especificidad en torno a los materiales de las viviendas permitió observar que no todas habían mejorado en estos diez años: de las poco más de doce millones de casas particulares que existían en 1980, un millón 201 mil 471 tenían paredes de lámina de cartón, asbesto o de metal, de embarre o de carrizo, bambú o palma; y tres millones 422 mil 916, el 28.35%, tenían techos de lámina de diversos materiales (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986b: 1721).

La desagregación de los datos estadísticos oficiales por género, entidad, edad y otras características, visibilizó a su vez la permanencia de desigualdades históricas. Tanto los censos como la ENIGH mostraron que el ingreso siguió concentrándose en un pequeño porcentaje de la población, a pesar de que en los discursos políticos los titulares de los diferentes gobiernos anunciaban su compromiso con la redistribución de la riqueza. También evidenciaron que las brechas entre el norte y el sur y entre el ámbito rural y el urbano estaban lejos de reducirse, no obstante la inversión que se hizo en este periodo en materia de desarrollo rural y regional. Una desigualdad más, que adquirió mayor notoriedad fue la de género, en tanto más mujeres se incorporaban al mercado laboral. Las mujeres tenían menor participación en actividades productivas remuneradas, ocupaban cargos de menor rango y recibían ingresos inferiores; en el caso del campo, las mujeres tenían menos títulos de propiedad de tierras. Además, su integración al mercado laboral estaba más condicionada que la de los hombres por las tareas de crianza y cuidado: a partir de cifras de Fuentes y Arellano (2022), se observa que la Tasa de Participación Económica (TPE) de las mujeres disminuía considerablemente en las edades en las que de forma usual las personas comienzan su vida familiar y por lo tanto el cuidado de los hijos demanda mayor tiempo. Si bien la participación económica de las mujeres crecía entre los 40 y 49 años, cuando los hijos dejan el hogar familiar, su inserción al mercado laboral no recuperaba los niveles previos.

La pobreza que se observaba en estos levantamientos lejos de disminuir aumentó en los siguientes años, debido a la crisis económica que comenzó a finales de la década de 1970. De acuerdo con el documento *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992* elaborado en 1993 por la CEPAL y el INEGI a partir de sus encuestas de ingresos y gastos, la población en pobreza extrema en el país pasó de 11 millones de personas en 1984 a 14.9 millones en 1989, ubicándose más de la mitad en zonas rurales. Si bien el documento enfatiza que para 1992 la población en pobreza extrema se redujo a 13.6 millones, la disminución se dio únicamente en las ciudades, mientras que, por el contrario, la pobreza en el campo aumentó de 8.4 a 8.8 millones

(Organización de las Naciones-Comisión Económica para América Latina; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1993: 69).

6.1.2 Los Pobres Urbanos: sus voces y sus historias

A la par que la estadística aportaba elementos para observar la magnitud cuantitativa de la pobreza, las ciencias sociales avanzaban en la comprensión de este problema y ponían en evidencia las grandes deudas sociales del Estado desarrollista. Las ciencias sociales en México se encontraban en medio de una renovación tanto de su postura ante los problemas nacionales como de su objeto de estudio y sus relaciones con el Estado, la cual llevó a la pobreza y la marginalidad a ocupar un lugar privilegiado en sus investigaciones. De entre todas las ciencias sociales la antropología pasó por mayores transformaciones, no solo por el viraje de su atención de lo indígena y lo rural a lo urbano, con particular énfasis en este periodo en la pobreza, sino también por la modificación del vínculo que había mantenido hasta entonces con el Estado mexicano, fundamental para el desarrollo de las políticas indigenistas de las administraciones posrevolucionarias y para la institucionalización de la disciplina.

La renovación de la antropología fue influida por la crisis social y de legitimidad que provocó la masacre de estudiantes a manos de fuerzas estatales en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Como recupera Fábregas Puig, tras la violencia ejercida por el Estado sobre el movimiento estudiantil y su represión a alumnos y docentes de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) —que tuvo una importante participación en las protestas—, surgió una corriente con una mirada más crítica tanto con el gobierno mexicano y sus políticas, especialmente la indigenista, como con la propia disciplina por el papel que desempeñó en la creación de estas. Dicha postura adquirió mayor visibilidad con la obra publicada en 1970 *De eso que llaman antropología mexicana* y que incluía textos de Arturo Warman, Guillermo Bonfil Batalla, Margarita Nolasco, Mercedes Olivera y Enrique Valencia, todos ellos académicos destacados y docentes de la ENAH hasta su dimisión (junto con Ángel Palerm y José Rendón) tras la expulsión de Bonfil Batalla de la institución (2019: 12-13).

La transformación de la antropología también fue motivada por dos procesos que se desarrollaban en el país en la década de 1950 y 1960: la migración masiva del campo a las ciudades y el crecimiento descontrolado de estas. Ante tal panorama las universidades del país impulsaron la realización de investigaciones antropológicas que aportaran mayor claridad sobre la composición de las ciudades, el perfil de su población, su organización social y sus dinámicas,

inaugurando así la antropología urbana en México, subdisciplina que ya se expandía en el mundo debido a la urbanización que se vivía a nivel internacional y que desde hacía décadas era objeto de estudio de la Escuela de Chicago.

En este contexto la pobreza y la marginalidad se convirtieron en objetos de estudio centrales de la antropología. Los trabajos realizados desde esta disciplina aportaron una profundidad sobre dichos problemas que no se obtenía mediante abordajes estadísticos: los antropólogos recuperaban testimonios de los pobres, sus dinámicas familiares, sus relaciones con la autoridad y con el resto de la sociedad, registrando así la complejidad de sus experiencias.

Dentro de los estudios de antropología urbana en general y de pobreza en particular una de las figuras más polémicas e influyentes fue el estadounidense Oscar Lewis, por su explicación de las causas de la pobreza, su abordaje metodológico que privilegiaba las historias de vida y el testimonio y la exposición que hizo de las grandes deudas que tenía el Estado emanado de la Revolución con los pobres, y que le valió el rechazo de las autoridades, una demanda judicial y la renuncia de Arnaldo Orfila Reynal, director del Fondo de Cultura Económica, por la publicación de la obra de Lewis que más revuelo desató, *Los hijos de Sánchez*.

Desde su primera investigación realizada en Tepoztlán, Morelos, tras su llegada a México en 1943 como representante de Estados Unidos del Instituto Indigenista Interamericano, ya tenía interés por registrar las carencias de la población mexicana. Su estudio realizado en la década de 1950 y registrado en la obra *Tepoztlán, un pueblo de México*⁸⁸, se distingue del que trece años antes había hecho Robert Redfield del mismo lugar⁸⁹ en parte porque Lewis se enfoca más que este en los problemas de los campesinos de Morelos. La descripción de Lewis de los tepoztecos da cuenta de la gran cantidad de campesinos sin tierra, a pesar de ser una de las causas

⁸⁸ En *Tepoztlán, un pueblo de México*, Lewis hace un análisis de distintas dimensiones del pueblo y sus habitantes: sus condiciones geográficas, economía, estructura agraria y social, así como las dinámicas de las familias y la idiosincrasia de los tepoztecos. Además estudia el cambio cultural del pueblo desde el periodo prehispánico hasta la Posrevolución, resaltando las luchas y explotaciones que padecieron sus habitantes.

⁸⁹ Las diferencias entre Redfield y Lewis alimentaron la polémica entre ambos autores. Mientras que Lewis iniciaba su obra con una crítica del uso del concepto del continuum folk urbano en el análisis de Redfield sobre Tepoztlán, este sostiene que nunca hizo uso de este, puesto que lo desarrolló posteriormente. Por el contrario, el estudio de la vida de los habitantes del pueblo no tuvo la pretensión de poner a prueba construcciones teóricas, sostenía Redfield. Asimismo, resalta Redfield el papel que desempeña la escala de valores de cada investigador en los resultados del estudio, lo que destaca y lo que omite (en Lewis, 1968: 213-214). A diferencia del tono un tanto conciliador de Redfield, Lewis le respondió afirmando que es más importante destacar las causas de sufrimiento que las de alegría, puesto que son aquellas necesarias para comprender “la dinámica de conflicto y de las fuerzas del cambio. El enfocar nuestra mirada en el goce, conduce, por lo general, a un punto de vista estático de la sociedad” (Lewis, 1968: 215).

centrales de los gobiernos posrevolucionarios y de hallarse Tepoztlán en Morelos, la cuna del zapatismo.

La pobreza rural también fue descrita por Lewis en su obra *Pedro Martínez. Un campesino mexicano y su familia* publicada en 1964, que recoge la investigación que realizó entre 1943 y 1963 en torno a la familia de campesinos de apellido Martínez encabezada por Pedro y su esposa Esperanza. Habitaban el pueblo que el autor nombra Azteca, ubicado en la zona montañosa de Morelos. La historia de los Martínez tenía como propósito “hacer comprender al lector lo que significa ser campesino en una nación que vive un proceso de rápido cambio cultural: cuál es el sentir de los campesinos, cuál es su manera de pensar y de expresarse” (Lewis, 1983: XI).

A lo largo del libro Lewis evidencia la situación de pobreza de la familia Martínez. El relato de Pedro muestra la transmisión intergeneracional de la pobreza y las limitadas opciones de movilidad social de los campesinos: “yo, desde que me formé, me gustó mucho el estudio; nomás que fui huérfano y pobre, ¿qué iba a poder?... Si yo hubiera tenido medios, entonces mis hijos no fueran campesinos como yo; pero como no tengo, pues no nos alcanza” (Lewis, 1983: 3). La situación de sus padres y abuelos era similar, aunque con una diferencia significativa para Pedro: ellos que habían vivido bajo el régimen de Porfirio Díaz y el dominio de los caciques carecían de tierras, y vivían endeudados, lo que empeoraba sus condiciones. Por ello Pedro consideraba que vivían mejor que sus ascendientes, a pesar de que él carecía de tierras propias, lo que lo obligaba a sembrar maíz en la tierra comunal y lo colocaba, junto con su familia, en el grupo más pobre de Azteca (Lewis, 1983: XXV). Además, la escasez de sus recursos mantenía a la familia en constante endeudamiento, como antes estuvieron los familiares de Pedro.

El testimonio del patriarca también permite observar la participación de todos los miembros en la economía familiar, incluso de las mujeres, a pesar del carácter conservador de Pedro, quien consideraba que el lugar de las mujeres era la cocina. En la casa de los Martínez todos desempeñaban diversas actividades: Pedro y sus hijos mayores sembraban maíz, cortaban y vendían leña y ciruela, fabricaban lazos, eran peones y transportaban mercancías en caso de tener en ese momento animales de carga; Esperanza vendía diversos productos (Lewis, 1983: XXXI). Conchita su hija trabajó como maestra por un breve periodo en el cual su hijo Germán tuvo mejores condiciones de vida. La obra muestra que el trabajo femenino en esta familia no era motivado por la modernización sino por la necesidad: antes que Esperanza y Conchita, la madre de Pedro había trabajado vendiendo tortillas y la madre de Esperanza recogía el maíz que quedaba tirado tras la cosecha. Sin embargo esta no era la norma: las mujeres que trabajaban lo

hacían por la magnitud de sus carencias o porque eran jefas de familia, como las madres de Esperanza y Pedro. El trabajo femenino además era infravalorado y en numerosas ocasiones, no remunerado: como afirmaba Pedro sobre su hermana “ella no trabajaba, mas que se ocupaba con la madrina en cortar cafecito, le ayudaba a majar el café” (Lewis, 1983: 25).

La situación de la familia Martínez y otras de Azteca llevó a Lewis a hacer una crítica a la Revolución y las instituciones que surgieron de ella. Las condiciones de los Martínez no mejoraron con el conflicto armado, a pesar de la activa participación que tuvo Pedro en “la política” que le valió ser encarcelado en tres ocasiones y que empeoró la economía de la familia que subsistió en esos momentos gracias a la solidaridad de los vecinos —“esa vez la gente me regalaba azúcar, chilitos, tortillas. A veces venían a mi casa a dejarme cosas. Todo de lástima que tenían de mis hijos” recordaba Esperanza (Lewis, 1983: 148)—. Lo que sí ganó Pedro fue reconocimiento de su comunidad, que para él era tan importante como las mejoras materiales; esto contrasta con las representaciones de los pobres como sujetos con poco interés político, movidos más bien por sus necesidades.

Para Lewis si bien la Revolución había traído beneficios al pueblo de Azteca, como el aumento de la escolaridad, el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores agrícolas, la reducción del poder del cacique o la reconfiguración de la escena política local, que se abrió a otros perfiles antes excluidos como el del propio Pedro, poco hizo por eliminar la pobreza de los campesinos: “las historias de Pedro, Esperanza y Felipe revelan la persistencia de la pobreza, el hambre, la ignorancia, las enfermedades, la suspicacia, el sufrimiento, la crueldad, la corrupción y una generalizada actitud de temor, envidia y desconfianza en las relaciones interpersonales” (Lewis, 1983: XV). Aunque esta opinión de la Revolución le valió al autor la crítica de esta obra, no alcanzó el nivel de rechazo que tuvo *Los hijos de Sánchez*. Tampoco los trabajos de Lewis sobre los campesinos mexicanos tuvieron la popularidad que sus estudios en torno a la pobreza urbana.

Los hijos de Sánchez relata, a través del método que el autor denomina autobiografías múltiples, la vida de la familia integrada por Jesús, de cincuenta años, proveniente de Veracruz, y sus cuatro hijos cuyas edades iban de los veinticinco a los treinta y dos años: Manuel, Roberto, Consuelo y Marta. Los Sánchez habitaban en una vivienda de un cuarto en la vecindad denominada Bella Vista, ubicada en el centro histórico de la Ciudad de México, cerca de Tepito, Lagunilla y la Merced, espacios asociados históricamente a los grupos populares. La vecindad, con sus ciento cincuenta y siete departamentos habitados por personas provenientes de veinticuatro de las treinta y dos entidades del país, con diferencias de ingresos, empleos y

escolaridades, era una representación a escala de la heterogénea composición de la población en situación de pobreza. La familia de Jesús Sánchez, por ejemplo, tenía ingresos que la colocaban en un nivel económico medio con respecto del resto de la vecindad, debido a sus diversas actividades y a que los hijos también trabajaban. A su vez, esto le permitía a Jesús Sánchez sostener familias que había formado con varias mujeres, y construir una casa en las afueras de la ciudad. Estas características hacían de los Sánchez una familia idónea para analizar la complejidad de las dinámicas al interior de un hogar pobre (1971).

Pero para Lewis el estudio de la pobreza no se limitaba a la descripción de las carencias de los pobres y su clasificación, sino que buscaba un marco general que permitiera comprender a los pobres en tanto grupo, su comportamiento, sus dinámicas y sus relaciones entre ellos y con el resto de la sociedad. Es a partir de este interés que acuña el concepto de cultura de la pobreza que representó, junto con sus innovaciones metodológicas, una de sus principales contribuciones al estudio de este problema. La noción de cultura de la pobreza aparece por primera vez en *Antropología de la pobreza: cinco familias*, obra publicada en inglés en 1959 y dos años después en español, en la que el autor describe un día en la vida de cinco familias que vivían en situación de pobreza: los Martínez y los Sánchez, protagonistas de sus obras ya referidas, la familia Gómez representativa de los pobres que migraron del campo y se adaptaron al espacio urbano, y que si bien tenían carencias, se encontraban en un nivel más desahogado; y la familia Gutiérrez, que aunque tenía una mayor adaptación a la urbanización era la más pobre de las cinco. Por último, los Castro eran una familia con una riqueza alcanzada durante la Revolución a pesar de que el padre había crecido en una situación de pobreza y la madre provenía de una familia de clase media empobrecida. A partir de ella Lewis observa la permanencia de rasgos característicos de las clases bajas, incluso después del mejoramiento de su condición, y le permite clarificar la diferencia entre pobreza y cultura de la pobreza: una familia podía tener rasgos de dicha cultura sin ser pobre.

Lewis definía la cultura de la pobreza como el sistema de vida de los pobres que impacta sus “estructuras familiares, relaciones interpersonales, orientación en materia de tiempo, sistemas de valores y esquemas de consumos” (1967:53) y que se produce bajo ciertas condiciones:

- 1) Una economía casera, trabajo jornalero y producción para el beneficio inmediato; 2) un elevado nivel persistente de escasas oportunidades para el trabajador no calificado y desempleo; 3) sueldos muy bajos; 4) el fracaso en la consecución de organizaciones económicas, políticas y sociales (ya sea sobre una base voluntaria o por imposición gubernamental para la población de bajo nivel de ingresos; 5) el predominio de un

sistema bilateral de parentesco sobre un sistema unilateral; y finalmente, 6) la existencia de una tabla de valores en las clases dominantes que insiste en la acumulación de riquezas y propiedades, la posibilidad de una movilidad ascendente y el espíritu ahorrativo, y que explica el bajo nivel de ingresos como el resultado de la inadecuación o la inferioridad personal (Lewis, 1967: 54).

Como se observa, los escenarios en los que se desarrolla la cultura de la pobreza no se limitan a un entorno o país específico sino más bien, son situaciones frecuentes en un contexto capitalista. Para Lewis, las concordancias entre las familias de *Antropología de la pobreza* y su similitud con familias de otros países respaldaban la generalidad de su modelo: “me parece que la cultura de la pobreza rebasa los límites de lo regional, de lo rural y urbano, y aun de lo nacional” (1961: 17). En las cinco familias estudiadas el autor encontraba rasgos propios de la cultura de la pobreza: la unión libre como el tipo de vínculo conyugal predominante; el machismo y, a la par, la enorme influencia de la esposa al interior de la familia; la infidelidad y el abandono del hogar, regularmente por el padre; el alcoholismo, la falta de intimidad, el inicio temprano de la actividad sexual, la violencia y la tensión entre padres e hijos. Hacia el exterior, la cultura de la pobreza se observaba en el bajo nivel cultural y educativo y de participación política los sujetos, el rechazo y la desconfianza hacia instituciones asociadas a las clases altas como la policía, el gobierno y a veces la iglesia, así como un pobre nivel de organización que llevaba a Lewis a afirmar que “la mayoría de los pueblos primitivos han alcanzado un nivel de organización sociocultural más alto que el de nuestros modernos habitantes de los barrios bajos” (1967: 57).

Así como podía haber personas de otras clases sociales con rasgos propios de la cultura de la pobreza, y por lo tanto la eliminación de esta cultura no dependía del mejoramiento de las condiciones materiales, existían pobres sin esas características. La diferencia entre ambos radicaba en sus capacidades políticas: “cuando los pobres adquieren conciencia de clase o se vuelven miembros activos de organizaciones sindicales o cuando adoptan un punto de vista internacionalista sobre el mundo, dejan de pertenecer [sic] a la cultura de la pobreza aunque pueden seguir desesperadamente pobres” (Lewis, 1967: 59).

Pero también Lewis resaltaba ciertos aspectos positivos de la cultura de la pobreza: en el caso de los Sánchez la ocasional solidaridad interclase, el fomento de las relaciones personales, la adaptación para sobrevivir en un medio que los excluye. En el caso de Pedro Martínez resalta su interés en la política y en los asuntos de su comunidad, que contrasta con la actitud más bien ajena a estas causas que según el autor predominaba entre los pobres. Esto podía deberse a las características particulares de Pedro, pero también a los cambios que trajo consigo la Revolución.

En las siguientes décadas otros estudios profundizaron en las condiciones de vida de los pobres urbanos. Por ejemplo, Larissa Adler Lomnitz en la obra de 1975 *Cómo sobreviven los marginados* recuperó la experiencia de los habitantes de Cerrada del Cóndor, uno de los tantos asentamientos irregulares que se crearon en la Ciudad de México en la segunda mitad del siglo XX. Cerrada del Cóndor, compuesta principalmente por personas que habían migrado de zonas rurales, no tenía servicios básicos, a pesar de ubicarse dentro de una colonia de clase media alta que sí contaba con ellos. Esta situación no era inusual en las grandes ciudades, en las que, como se señaló en el capítulo anterior, los mapas de la pobreza se habían alterado con la industrialización. Da cuenta además, de la incertidumbre de sus habitantes, debido a la ilegalidad del asentamiento, a la falta de títulos de propiedad sobre los terrenos y al alza del precio de las tierras, debido a que se encontraban rodeadas de colonias de clase media y alta, lo que incrementaba el valor de la zona (Lomnitz, 1975).

La etnografía de Lomnitz, realizada a partir de censos, entrevistas y observación participante, expone dos fenómenos asociados con la pobreza y marginalidad urbana: uno de ellos es la importancia de las relaciones personales (sustentadas en la cercanía física y la confianza) que permiten a los pobres y marginados subsistir debido a su exclusión de organizaciones civiles, laborales o políticas y de los beneficios que estas proporcionan. De ahí que el mantenimiento de dichas redes sociales fuera una actividad fundamental en estos grupos a la que dedicaban tiempo y recursos considerables. Otro fenómeno es la doble posición del marginado en el sistema económico: por una parte se encuentran excluidos como trabajadores por desempeñar actividades informales, y como consumidores debido a su bajo nivel de ingresos; pero por otra mantiene una interacción particular con este sistema que permite su funcionamiento, debido a que le ofrece mano de obra barata:

Los marginados no están asimilados al proceso de producción industrial; por lo tanto escapan al control del sistema. De una parte, representan una 'población sobrante', que no se inserta funcionalmente en el sector moderno del ecosistema, por lo cual es percibida como una carga y como un problema sociopolítico potencial o real.

Por otra parte, significan disponibilidad de mano de obra barata para toda clase de labores y servicios tradicionales. La marginalidad convive simbióticamente con el sistema, en una especie de complicidad del subdesarrollo (Lomnitz, 1975: 30)

Por ello Lomnitz sostiene que “existe un *sistema económico de la marginalidad*, que se interpenetra con el sistema urbano industrial, viviendo de sus sobras y aprovechando su ineficiencia para subsistir”. Este sistema, continúa, se articula a su vez con la organización social

de los marginados, basado en relaciones familiares, de amistad y compadrazgo que hacen posible la reproducción de la vida (Lomnitz, 1975: 98-99).

Dicha organización social representa el núcleo de la obra de Lomnitz, quien dedica particular atención a analizar las dinámicas familiares (tipos de uniones, sistema de parentesco, composición de las unidades domésticas, roles desempeñados al interior del hogar); redes de intercambio, en las que predominan las formadas por parientes consanguíneos, entre familias no emparentadas y entre vecinos; los beneficios de la reciprocidad y el papel que desempeñan el compadrazgo y la amistad en la vida de los marginados. Este análisis lleva a la autora a la conclusión de que esa “organización social *sui generis*” compensa la seguridad que no obtienen del sistema urbano industrial y les permite por lo tanto sobrevivir, de manera que “la red de intercambio recíproco constituye la comunidad efectiva del marginado urbano, en las barriadas latinoamericanas” (Lomnitz, 1975: 223).

Otros trabajos antropológicos dieron cuenta desde diferentes perspectivas teóricas, de los fenómenos asociados a la marginalidad urbana en México: por una parte el fenómeno de los asentamientos irregulares y por otra el lugar que ocupaban los marginados en el sistema social y económico. Destaca la investigación realizada por Jorge Alonso, Rubén Aguilar, Alberto Arroyo, Isabel Cisneros et al., que partía del marxismo y hacía una crítica a los enfoques marginalistas y funcionalistas que predominaban en este campo de estudio. Las rupturas eran pues, tanto teóricas y conceptuales —integración atrofiada en lugar de marginalidad, explotados en lugar de marginados, la vinculación de estos sujetos y sus estrategias con los procesos capitalistas globales— como metodológicas, debido a que apostaban por la “inmersión comprometida” con los trabajadores, “sus vidas y sus luchas”, en lugar de la usual observación participante (Alonso, 1980: 14).

En la obra *Lucha urbana y acumulación de capital*, que recogió los resultados de la etnografía que hicieron Alonso, Arroyo, Aguilar, Cisneros et al. en 1977 en la colonia Ajusco ubicada al sur de la ciudad de México y formada a partir de invasiones, se afirma que el Estado mexicano tenía responsabilidad en la proliferación de asentamientos irregulares porque obtenía beneficios de ellos: en un primer momento las toleraba porque se ahorraba los costos de construcción y urbanización que implica mantener cerca de los centros de trabajo al ejército industrial de reserva, mientras que en un segundo momento, cuando se alcanzaba un mayor nivel de urbanización, el Estado “mediante labores de regularización, reintegra las tierras al mercado capitalista de bienes inmuebles y empieza a sustraer impuestos y contribuciones” (Alonso, 1980:

422). En lo que respecta a las estrategias de supervivencia de los explotados, incluyendo las redes sociales, los autores sostienen que en lugar de ser prácticas ajenas a la lógica del capital, lo favorecen “puesto que permiten que la mano de obra subsista con bajos salarios y porque hacen posible cierta ampliación del mercado interno” (Alonso, 1980: 443-444).

Por último cabe recuperar otros trabajos que no solo permitieron profundizar en estos fenómenos, sino que demostraron que la relación entre pobreza/marginalidad e industrialización era un fenómeno presente en todas las grandes metrópolis del país. Mercedes González de la Rocha por ejemplo, ubicó su estudio en la ciudad de Guadalajara, en la que analizó los mecanismos de supervivencia de las familias tapatías. El periodo en el que realizó la investigación (entre 1981-1983, años de agudización de la crisis económica) era particularmente propicio para analizar la importancia de estas estrategias para la reproducción social: durante momentos de crisis la heterogeneidad laboral al interior de las familias, la multiplicidad de fuentes de ingreso, la producción doméstica para la subsistencia y las redes de relaciones, todas ellas descritas a detalle por la autora, eran fundamentales para subsistir.

A partir de la realización de entrevistas semiestructuradas a integrantes de cien unidades domésticas en diferentes colonias populares (así como trabajadoras domésticas de dos zonas residenciales) de Guadalajara, con énfasis en las mujeres, González de la Rocha mostró que los pobres sobreviven gracias a un conjunto de estrategias “múltiples y colectivas”, “resultado del control que los miembros de la UNIDAD tienen sobre los recursos domésticos, *i. e.*, la fuerza del trabajo, el tiempo y el consumo” (1986: 15). Pero también profundizó en aspectos de las familias pobres urbanas que hasta entonces habían sido soslayados. Uno de ellos era la importancia del ciclo doméstico, es decir, las diferentes fases por las que pasan los hogares desde la unión de una pareja y el nacimiento y crecimiento de los hijos hasta que estos se separan del hogar familiar. La perspectiva diacrónica de las unidades domésticas, como señala la autora, permitía observarlas como organizaciones que evolucionan y que tienen diferentes periodos de crisis, estabilidad y mejoría que impactan en las condiciones de vida de sus miembros. Otro aspecto era el papel que desempeñan las relaciones horizontales (vecinos, amigos, familiares) en la economía de las familias pobres; su importancia era tal que, afirma la autora, “los casos de pobreza más aguda en mi muestra son precisamente los de las unidades domésticas cuyos miembros no tienen lazos con vecinos y amigos del mismo nivel socio-económico” (1986: 198). Uno más eran las diferencias al interior de las unidades domésticas, definidas por el género y la edad, y que establecían una jerarquía en la que el hombre ocupaba una posición más privilegiada,

con mayor control sobre el dinero, más tiempo de ocio y mejor alimentación. Por el contrario la mujer tiene menor control sobre sus propios ingresos, a pesar de ser tan esenciales como los de los hombres para la subsistencia de la familia. Asimismo realizan más trabajo doméstico no remunerado y su tiempo y sus decisiones son sometidos a mayor control. En general, las mujeres y los niños son los miembros más pobres de las familias, fenómeno que adquirió mayor visibilidad en años posteriores.

Una diferencia sobresaliente con respecto de los estudios sobre pobres urbanos era en torno a su organización política. Para Lewis un rasgo de la cultura de la pobreza era la falta de intervención en los asuntos públicos; esta carencia era tan relevante que para el autor la cultura de la pobreza se superaba precisamente con la concientización sobre sus capacidades políticas. La postura de Lomnitz era similar: afirmaba que los marginados tenían poca capacidad de incidencia en la esfera política debido a su falta de participación. Por el contrario, González de la Rocha sostiene, como autores como Roberts, Portes y Castells, que las familias de su estudio sí participan, principalmente cuando buscan tener acceso a servicios públicos básicos. Y señala que la participación de las mujeres no aparece no porque no exista, sino porque ha sido ignorada (1986: 217). En una postura similar, Alonso hizo énfasis en las organizaciones que formaban los sujetos explotados, sus relaciones con instituciones como el partido de Estado o las dependencias gubernamentales y sus respuestas políticas. Las diferencias en torno a la acción política de los pobres es analizada por De la Peña a partir de cuatro tipos ideales de cultura política popular: además de la postura de Lomnitz y Lewis para quienes los pobres tienen poco interés político, que De la Peña denomina clientelística puesto que considera que la suerte de los pobres solo puede cambiar a partir de los favores estatales, existen otras tres posturas: la liberal, que parte del supuesto de que todos los grupos sociales participan en una competencia equitativa en la que se juegan el mejoramiento de sus condiciones de vida; la proletaria (similar a lo que plantea Alonso) que sostiene que la transformación de la situación de los pobres únicamente se logrará a partir de la lucha de clases; y la comunitaria desde la que el bienestar de los sujetos depende de la solidaridad del grupo, a partir de la economía moral (1990: 84-86).

No obstante sus diferencias, los trabajos realizados por la antropología en el periodo 1960-1988 abonaron a la comprensión de la pobreza de una manera distinta a la perspectiva predominante en décadas anteriores que, más que profundizar en sus características y sus dinámicas, se enfocaba en su clasificación. Entre los aportes de la antropología urbana destacan el reconocimiento del pobre como sujeto con múltiples recursos, en lugar de centrarse en sus

defectos; la demostración de la pobreza y la marginalidad como fenómenos inherentes al proceso de acumulación capitalista; la exposición de las formas de participación política de los pobres y marginados, en contra de las miradas dominantes que los consideraban apáticos y con poco interés en los asuntos públicos. Además, mostró los efectos de un proceso de urbanización sin control ni planeación y de desarrollo desigual, que obligó a miles de personas a buscar en las ciudades los servicios y los empleos que no encontraban en el campo; y que el problema de los millones de marginados que vivían en las zonas urbanas no se superaba con mayor crecimiento ni se solucionaba con su inclusión, puesto que el sistema económico predominante se beneficiaba de su existencia.

Los aportes de la antropología también fueron metodológicos. La entrevista, las historias de vida y la observación participante se convirtieron en herramientas cada vez más utilizadas para alcanzar una comprensión de las motivaciones, perspectivas y relaciones de los pobres y marginados, que abonaran a un entendimiento complejo y multidimensional de la pobreza. Por su parte, la recuperación de los testimonios de los pobres representó a su vez una transformación significativa con respecto de los planteamientos predominantes en los que su voz no aparecía en los estudios en la materia. Se hablaba sobre ellos, pero no hablaban ellos.

Las historias de los pobres urbanos adquirieron visibilidad más allá del ámbito académico. Por ejemplo *Los hijos de Sánchez* alcanzó tal nivel de popularidad que en 1978 se estrenó una película basada en esa obra. También otros géneros, especialmente la crónica, tomaron como objetivo profundizar en la heterogénea composición de las ciudades que crecían aceleradamente y, en particular, recuperar las voces de los marginados. Al respecto señala el cronista Monsiváis:

Una encomienda inaplazable de crónica y reportaje: dar voz a los sectores tradicionalmente proscritos y silenciados, las minorías y mayorías de toda índole que no encuentran cabida o representatividad en los medios masivos.... Se trata de darles voz a marginados y desposeídos, oponiéndose y destruyendo la idea de la noticia como mercancía, negándose a la asimilación y recuperación ideológica de la clase dominante, cuestionando los prejuicios y las limitaciones sectarias y machistas de la izquierda militante y la izquierda declarativa.... De modo especial, registrar y darle voz e imagen a este país nuevo que, informe y caóticamente, va creciendo entre las ruinas del desperdicio burgués y la expansión capitalista (1980: 76).

Los pobres y marginados aparecieron en estas crónicas bajo una luz distinta a la que predominaba en otros productos culturales que también abordaban la cotidianidad de las clases bajas. Mientras que las obras moralizantes los retrataban a partir de sus problemas y sus

desgracias, estos cronistas exaltaban sus diversiones y sus placeres; mientras que el cine y la nota roja se centraban en demostrar la asociación entre crimen y pobreza, los cronistas recuperaban sus virtudes como la solidaridad que salía a la superficie con rapidez ante cualquier desgracia: al respecto destacan las crónicas de Elena Poniatowska sobre la acción colectiva ante el sismo de 1985, recogidas en su obra *Nada, nadie. Las voces del temblor*, así como la crónica de Monsiváis sobre las explosiones en el asentamiento irregular de San Juan Ixhuatepec, “San Juanico”, ocurridas en 1984 que aparece en el libro *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*.

6.1.3 Crisis del Estado Social Y Organizaciones Populares

Los problemas derivados de la urbanización descontrolada y desarrollo desigual que visibilizaron los medios, las ciencias sociales y las cifras oficiales, impulsaron el surgimiento de nuevos movimientos que pusieron en entredicho las representaciones sobre los excluidos que los concebían como sujetos manipulables y apolíticos. Desde la primera mitad del siglo XX se dieron formas de protesta ante la falta de vivienda y servicios básicos, entre las que destacan el movimiento inquilinario de Veracruz en la década de 1920, o la ocupación de tierras en la Ciudad de México por parte de familiares del Escuadrón 201 en la década de 1940, con el propósito de presionar al gobierno de Ávila Camacho a cumplir su promesa de proporcionarles vivienda (Bautista González, 2015: 9). Sin embargo fue en la década de 1970 que se consolidaron los movimientos sociales urbanos, entre los que destaca el Movimiento Urbano Popular (MUP).

De acuerdo con Ramírez Sáiz los movimientos urbanos populares surgen debido a la conjunción de dos factores: “a) las contradicciones de la ciudad capitalista y b) las implicaciones políticas del proceso de urbanización” (1984: 23). El primero fue causado por la dotación de servicios bajo una lógica que privilegió los intereses del capital y no las necesidades sociales, por el crecimiento del proletariado y el ejército industrial de reserva en las ciudades, y por la especulación en torno a la tierra y la vivienda; el segundo fue desencadenado por una “emancipación política” de los sectores populares que provocó que sus demandas no fueran absorbidas por el sistema oficialista (Ramírez Sáiz, 1983: 23, 25). En efecto, los integrantes de los movimientos populares se mantuvieron críticos con las organizaciones que el Estado y el PRI crearon para incorporar a los grupos populares a la estructura corporativista, como lo fue la CNOP y que, al igual que las organizaciones oficiales campesinas y obreras, condicionaron los beneficios a su control y uso político.

Si bien escapa a los fines de esta investigación hacer un análisis exhaustivo de los movimientos urbanos populares, que por su complejidad ameritan un estudio más detallado, su surgimiento y características permiten profundizar en el análisis del Estado social y los pobres —y la relación entre ambos— en esta época. En lo que respecta al primero, el surgimiento de movimientos urbanos para demandar acceso a la tierra, vivienda y servicios da cuenta de su incapacidad para incorporar al sistema de bienestar a amplios sectores de la población, incluso en un periodo en el que el modelo de desarrollo todavía no entraba en crisis. Pero sobre todo, evidenció la falta de legitimidad de un Estado que había basado sus relaciones con la sociedad en la dotación de servicios de bienestar. Si bien algunos de los grupos hacían demandas puntuales, otros ponían en cuestión al propio Estado, su papel en la reproducción social y sus vínculos con el capital que limitaban los alcances de su brazo benefactor.

A la vez, las luchas populares de la época permiten observar la legitimidad que había alcanzado la función social del Estado y la noción de derechos sociales. Si bien esta función había comenzado con acciones de importancia y recursos limitados en contraste con otras atribuciones estatales, ya en estas décadas era evidente para todos los grupos que dotar de servicios de educación, salud o vivienda era obligación del Estado y recibirlos era derecho de toda la sociedad. Resalta particularmente el caso de los pobres que a lo largo del siglo XX habían mantenido una ciudadanía a medias y ahora reclamaban su derecho a acceder a condiciones de vida digna.

En cuanto a los pobres, estos movimientos sociales pusieron en entredicho la representación predominante que los retrataba como sujetos pasivos políticamente, y con escasas capacidades de organización, debido a su heterogeneidad, como planteaba Simmel. Aunque los movimientos urbanos populares estaban conformados por sujetos de diferentes clases sociales predominaban los excluidos: empleados, trabajadores de pequeña y mediana industria, eventuales, independientes, artesanos, desempleados y el lumpemproletariado (Ramírez Sáiz, 1983: 30). El factor unificador entre todos estos sujetos sostiene Alonso, eran las demandas de consumo y en particular, la propiedad de la tierra:

La posibilidad que tiene la demanda de aglutinar en torno a ella depende de su capacidad objetiva de ser sentida. En una colonia popular, donde la mayoría de los habitantes carece de empleo fijo, la posesión de la tierra se convierte en la seguridad única. El lugar en que vivir no debe quedar a merced de las fluctuaciones, como es el caso del trabajo. De aquí que cualquier amenaza sobre la posesión de la tierra origine una reacción espontánea inmediata (1980: 421).

De acuerdo con Navarro Benítez, entre 1979 y 1982 el movimiento mostró su grado de organización a nivel nacional con la realización de encuentros nacionales de colonias populares, la creación de la Coordinadora Nacional Provisional del Movimiento Popular y coordinadoras regionales (Navarro Benítez, 1986: 114-115), y de la Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), así como la relación que entablaron con movimientos y experiencias de otros países, como los centroamericanos (Alonso, 1986: 41, 42). Las acciones realizadas desde estas organizaciones ponían en entredicho la supuesta inmediatez que movía a los pobres según las representaciones predominantes a lo largo del siglo XX; si bien se exigía el mejoramiento de las condiciones de vida, había en algunas de ellas críticas más profundas al sistema capitalista.

A la par que se desarrollaban las luchas populares urbanas surgieron otras experiencias políticas que se diferenciaban por su espacio y vías de acción, pero que compartían el propósito de denunciar las deudas que tenía el Estado social mexicano con los excluidos. En el ámbito rural por ejemplo, surgió el Partido de los Pobres (PDLP), organización guerrillera⁹⁰ campesina nacida en Atoyac, Guerrero, en 1967 bajo el liderazgo del maestro rural Lucio Cabañas a partir de una serie de factores que incluían la explotación de los caciques, la represión y corrupción del gobernador del estado, Raúl Caballero Aburto, la desigual distribución de la tierra, las prácticas de las compañías madereras y la pobreza de la mayoría de los habitantes de la región; el detonante fue la Masacre de Atoyac, en la que fuerzas estatales abrieron fuego en contra de los pobladores que participaban en una protesta iniciada por padres de familia y encabezada por Cabañas para exigir la dimisión de la directora de una escuela primaria. Los integrantes del PDLP fueron perseguidos por las fuerzas estatales principalmente por los actos realizados por su brazo armado, la Brigada Campesina de Ajusticiamiento.

El PDLP, influido por el socialismo y los planteamientos de figuras como Ernesto Che Guevara, tenía entre sus objetivos la construcción de “un gobierno campesino y obreros, técnicos y profesionales y otros trabajadores revolucionarios”, el respeto a los derechos laborales y políticos de los trabajadores y la expropiación de los medios de producción y los grandes latifundios por parte de los trabajadores (PDLP en Silva Nogales, 2014: 88). Sus causas, recogidas

⁹⁰ El movimiento encabezado por Lucio Cabañas surgió en un contexto marcado por la proliferación de organizaciones guerrilleras, que tomaron las armas ante su desconfianza hacia las vías institucionales de transformación social y motivadas por las experiencias de otros países, como la Revolución cubana. Destacan la Liga Comunista 23 de Septiembre (LC23S), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) o el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), movimientos insurgentes violentamente reprimidos por los gobiernos de la década de 1970 y principios de 1980, periodo llamado Guerra Sucia.

en el primer Ideario del PDLP no se apegaban al marxismo ortodoxo, sino que eran “pobristas”: “para el PDLP eran los pobres quienes harían la revolución, lo que habla de un sujeto extenso y heterogéneo en muchos aspectos pero unido por una condición: la pobreza, rasgo común a los explotados, los marginados y los excluidos” (Silva Nogales, 2014: 89).

Por último, estos movimientos populares abonaron a la comprensión de la relación entre el Estado social mexicano en esta época y los pobres, particularmente sobre el mantenimiento de la diferenciación como característica central. Y es que la participación política de los pobres y marginados sustituyó en estas décadas a la improductividad como criterio de distinción entre los que merecían los servicios sociales estatales y los que debían ser criminalizados. En el plano discursivo los primeros, los marginados incorporados al sistema de bienestar, se convirtieron en el tercer actor social central, junto con los obreros y campesinos. López Portillo, como ya se señaló, llegó incluso a pedirles perdón a los desposeídos por no haber mejorado su condición como había prometido al inicio de su sexenio. Estas palabras trajeron un cambio significativo en lo que respecta a los informes de gobierno: se trataba de las primeras ocasiones en que los marginados aparecían en estos documentos oficiales como receptores del mensaje y no como sujetos de quien se habla.

Por el contrario, los pobres que se alejaban de este modelo eran objeto del rechazo de los mandatarios. Los pobres activos políticamente, en oposición con los pobres que el régimen veía como pasivos, que podían ser tolerados debido al limitado riesgo que encarnaban y controlados con el cumplimiento de demandas puntuales. Para Miguel de la Madrid, los marginados eran manipulables y reactivos, como muestra esta afirmación en torno a los seguidores del candidato de oposición a la presidencia en 1988, Cuauhtémoc Cárdenas: “Cárdenas, jaló a los grupos de marginados urbanos. Su táctica, hábil pero irresponsable, fue pepear inconformidades y agitadores” (2004: 820). Por su parte, en algunos informes de gobierno Luis Echeverría enfatizó los defectos de los pobres y marginados que participaban en la esfera política por otras vías que no eran las organizaciones oficialistas: “creados en un ambiente de irresponsabilidad familiar, víctimas de la falta de coordinación entre padres y maestros, mayoritariamente niños que fueron de lento aprendizaje; adolescentes con un mayor grado de inadaptación en la generalidad” (Echeverría Álvarez, 2006: 180); o “fácilmente manipulables por ocultos intereses políticos nacionales o extranjeros que hallan en ellos instrumentos irresponsables para estas acciones de provocación en contra de nuestras instituciones” (Echeverría Álvarez, 2006: 180).

En lo que respecta a las prácticas estatales, la respuesta de las administraciones de la época a las expresiones políticas de los pobres y marginados iba del asedio y persecución a la violencia, pasando por el uso político de los servicios sociales que los movimientos exigían, con el propósito de debilitar su base social, “una razón de existir sobre causa de males antiguos, tangibles y locales, que nutrían en forma dominante su programa político” (Suárez, 1985: 26). Estas acciones contrastaban a su vez con la postura oficial frente a los marginados que compartían las carencias y la opresión, y que se separaban de los otros, los perseguidos, por la irrupción en la vida pública de estos.

Sin embargo tales oposiciones —pobres pasivos/pobres participativos, pobres tolerados/pobres perseguidos— no suplieron las diferencias que mantuvo el Estado social con los pobres a lo largo del siglo XX, sino que las complejizaron. Por ejemplo los pobres que en épocas anteriores habían sido los criminalizados, es decir los indigentes y trabajadores informales, se movieron en esta época entre la tolerancia, la ayuda y la condena. En el caso de los trabajadores informales, su actividad continuó prohibida en las grandes ciudades del país, incluyendo la capital, como da cuenta el acuerdo publicado en el DOF el 11 de octubre de 1967, aludiendo a la necesidad de garantizar “que el uso de la vía pública sea cómodo, expedito y seguro” (DOF, 11 de octubre de 1967: 8). Asimismo el Reglamento de Faltas de Policía del Distrito Federal prohibía actividades ambulantes como la organización de juegos en la vía pública o cobrar por cuidar automóviles en las calles (DOF, 11 de julio de 1970: 44-45). Por su parte, la postura estatal respecto de la indigencia se transformó a partir de la profesionalización de la asistencia pública, aunque se mantuvo como una actividad prohibida, de acuerdo con este reglamento. La actividad además, continuó viéndose como un “mal” y “uno de los grandes problemas que confrontan las urbes muy populosas”, junto con aquellos que por su incapacidad para sostenerse terminan “por convertirse en una carga social” (DOF, 2 de abril de 1964: 18); llama la atención que estas afirmaciones aparecieran en un medio oficial que cada vez más tendía a la impersonalidad y la objetividad, cuidándose de expresar opiniones que mostraran un Estado parcial. Esto permite observar que ni la aceptación alcanzada en torno a los derechos sociales, ni la modernización de las instituciones de la administración pública, ni la comprensión de las causas estructurales de la pobreza, lograron eliminar los estigmas en torno a este grupo social, convirtiéndose en una de las posturas del Estado más constantes a lo largo del siglo XX. Un ejemplo de dicha continuidad es la permanencia, hasta el momento de redacción de la presente tesis, de la fracción IV del artículo 38 constitucional que establece como causas de pérdida de la ciudadanía la vagancia y la ebriedad consuetudinaria. Se trata de una de las pocas disposiciones

que mantienen la misma redacción desde la promulgación de la Constitución, a pesar de los proyectos de reforma presentados, incluyendo el de 2019 que proponía la eliminación de la fracción por ser discriminatoria ya que “parece un acto de separación por una condición social, económica o personal” (Robles y Martínez Ruiz, 2019: s/n).

6.2 Crisis Económica Y La Transformación Del Estado Social

A la crisis social que desde 1968 fue profundizándose y las deudas que el Estado social desarrollista venía acumulando con diversos grupos, particularmente con los pobres urbanos, se sumó una de las crisis económicas mundiales con mayores consecuencias del siglo XX. En el caso mexicano aunque el presidente en turno, López Portillo, sostenía que se trataba de una crisis “financiera y de caja” motivada por la situación económica internacional, por la fuga de capitales y la especulación (2006: 326, 339), los años siguientes demostraron que esta tenía causas más profundas.

En México y en el mundo la lectura que se hizo de la crisis fue que el modelo estadocéntrico se había agotado y que era necesario tomar un rumbo distinto. En realidad, el avance del modelo que suplió al desarrollismo se había estado fraguando desde décadas atrás, y había encontrado en los hechos de finales de la década de 1970 y principios de 1980 la muestra de que los defectos de un Estado robusto e intervencionista eran mayores que sus beneficios. La adversa situación de la economía global en el periodo aquí analizado fue visto por economistas, gobiernos y organizaciones internacionales como evidencia de los defectos del modelo keynesiano y la urgente necesidad de cambiar de rumbo. La opción más atractiva para ellos fue la propuesta de una economía de libre mercado con una participación estatal limitada, que desde la década de 1930 impulsaban figuras como Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek, y Milton Friedman⁹¹ unas décadas después. En palabras de Escalante Gonzalbo la vía neoliberal:

Ofrecía un horizonte radicalmente distinto: un programa económico completo, con otras bases, una crítica muy incisiva del orden institucional, de las inercias y las consecuencias impensadas, deletéreas, del Estado de Bienestar, y una explicación general de la crisis que parecía cuadrar bien con los hechos. Pero además había una afinidad del neoliberalismo con el ánimo radical, contestatario, de los setenta, que lo va a hacer particularmente atractivo (Escalante Gonzalbo, 2015: 118).

⁹¹ A pesar de que las ideas de Hayek y Friedman fueron las más influyentes en el nuevo orden neoliberal, entre ellas había importantes diferencias. Hayek, por ejemplo, era contrario a la matematización de la economía y la pretensión de crear predicciones económicas que proponían Friedman y sus seguidores (Slobodian, 2021: “Conclusión” párr. 11). De ahí que Hayek llegara a afirmar en una ocasión que los ensayos de Friedman “resultan igual de peligrosos que el de Keynes” (citado en Slobodian, 2021: “Conclusión” párr. 11).

El último subcapítulo se enfoca en el periodo 1976-1988 que fungió como bisagra entre el modelo económico desarrollista que ya se encontraba en crisis, y el inicio de las políticas de corte neoliberal que se profundizarían en los siguientes años. Su objetivo es estudiar los efectos que tuvieron la crisis económica y el proyecto de transformación del aparato estatal impulsado por la administración de Miguel de la Madrid en el sistema de bienestar y en la relación del Estado social con los pobres. El primer apartado sintetiza el curso que siguió la crisis en el país y las medidas implementadas por los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid para hacerle frente, poniendo énfasis en los procesos de estabilización económica y transformación del modelo de desarrollo. El segundo profundiza en los efectos de la crisis y el proyecto de transformación de Miguel de la Madrid en el sistema de bienestar: los cambios en las dependencias estatales responsables de las funciones sociales y en el presupuesto destinado a la política social y sus consecuencias. El tercero se centra en las transformaciones de la relación del Estado social con los pobres.

6.2.1 La crisis en México

Hacia el final de la década de 1970 era evidente que el Milagro mexicano estaba llegando a su fin. En 1976, primer año de gobierno de López Portillo, el PIB creció únicamente 4.4%, 1.3 menos que en 1975, que a su vez era considerablemente menor que el crecimiento alcanzado en años previos (Tabla 13). Además, afirma Cárdenas Sánchez, la inflación acumulada entre 1970 y 1975 era de 76.4%, la balanza comercial presentaba un constante deterioro debido a la sobrevaloración del peso con respecto del dólar y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó, lo que incrementó la deuda externa que pasó de 9 mil 220 a 22 mil 710 millones de dólares entre 1971 y 1975 (2015: 622-623). Entre 1978 y 1981 el PIB se recuperó, alcanzando una tasa de crecimiento de más de 9%, debido primero a las medidas de ajuste acordadas con el Fondo Monetario Internacional y después a la explotación de los nuevos yacimientos de petróleo en Campeche y Tabasco, cuya riqueza permitió al país pasar, entre 1976 y 1982, del decimotercero lugar de reservas probadas de este combustible al cuarto lugar, únicamente superado por la URSS, Arabia Saudita e Irán (López Portillo, 2006: 305).

Tabla 13*Crecimiento del producto interno bruto décadas 1960-1980*

Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)	Año	Tasa de crecimiento anual (porcentaje)
1960	8.1	1970	6.	1980	9.
			5		2
1961	4.3	1971	3.8	1981	9.5
1962	4.5	1972	8.2	1982	0
1963	7.5	1973	7.9	1983	-4.4
1964	11	1974	5.8	1984	3.5
1965	6.1	1975	5.7	1985	1.9
1966	6.1	1976	4.4	1986	-3.7
1967	5.9	1977	3.4	1987	2.1
1968	9.4	1978	9	1988	1.3
1969	3.4	1979	9.7	1989	3.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México, 2020. Banco de México (octubre-diciembre 2020). *Crecimiento histórico del producto interno bruto*.

<https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/octubre-diciembre-2020/99B59D58-4537-4A19-A036-81D90F013EF1.html>

El crecimiento duró poco: en 1982, último año del gobierno de López Portillo, la tasa de crecimiento del PIB fue de 0 y la inflación del 100% (García Alba citado en Pérez Fernández del Castillo, 2015: tabla única), la producción se desaceleró, las reservas del Banco de México se agotaron, el precio del petróleo se desplomó, los capitales se fueron del país y la deuda externa aumentó a 76 mil millones de dólares, debido en parte a la elevación de las tasas de interés. El incremento de la deuda también se debió a la negativa de la administración de disminuir el gasto público al ser este último año de gobierno, que lo obligó a contratar nuevos créditos y renegociar los existentes ante la imposibilidad de cumplir con su pago. Al respecto Cárdenas Sánchez describe un episodio particularmente representativo de esta situación:

Finalmente, el 20 de agosto de 1982, le tocó al secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, el dudoso honor de destapar en Nueva York la crisis de la deuda, no sólo de México sino en realidad de toda América Latina, ante los representantes de más de 700 bancos privados de todo el mundo. Era una situación inédita en el mundo. México no tenía los recursos para pagar el principal de la deuda que se vencía en los próximos días y meses, pues ascendía a 8 144 millones de dólares en el resto del año, por lo que se le otorgó una

prórroga de 90 días en una moratoria negociada. En total, el país tuvo que cubrir en 1982 alrededor de 14 000 millones de dólares sólo de intereses (2015: 646).

Ante este panorama el primero de septiembre de 1982 —a tres meses de concluir su mandato— López Portillo anunció dos medidas destinadas a hacer frente a la crisis: el control generalizado de cambios y la nacionalización de la banca privada. La primera, con la finalidad de disminuir la demanda de dólares y la especulación, limitaba la importación y exportación de divisas que sería posible únicamente mediante el Banco de México; asimismo prohibía la circulación de moneda extranjera en el país (DOF, 1 de septiembre de 1982: 6). Esta medida que fue concebida como un remedio temporal, fue objeto de numerosas protestas y resultó poco efectiva y difícil de implementar, por lo que fue rápidamente desechada. El 13 de diciembre de ese mismo año el nuevo presidente Miguel de la Madrid decretó un control de cambios que establecía el funcionamiento simultáneo de dos mercados de divisas, uno controlado y otro libre (DOF, 13 de diciembre de 1982).

Por otra parte la expropiación de la banca privada y la indemnización a los socios de estas instituciones se contemplaba cumplir en un lapso menor a diez años. Entre los motivos, exponía el cuerpo del decreto, se encontraban las malas prácticas de los banqueros —“han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general”—, la capacidad del Estado de asumir estas tareas y la urgencia de controlar el sistema crediticio para implementar las medidas necesarias para hacer frente a la crisis (DOF, 1 de septiembre de 1982). López Portillo en su último informe de gobierno anunció estas acciones para sorpresa de casi todos⁹²: “el gobierno no sólo está eliminando un intermediario, sino a un instrumento que ha probado más que suficientemente su falta de solidaridad con los intereses del país y del aparato productivo” (López Portillo, 2006: 340).

Como afirma Pérez Fernández del Castillo, en el corto y mediano plazo la nacionalización de la banca privada no logró disminuir los efectos de la crisis, ni mucho menos financiar los proyectos necesarios para recuperar el crecimiento económico; en el largo plazo la intervención del Estado en la economía no pudo frenar los procesos de globalización y

⁹² Antes del anuncio de la nacionalización bancaria solo estaban enterados de este proyecto los funcionarios que lo crearon: José Andrés de Oteyza, titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Carlos Tello Macías y José María Sbert, secretario y subsecretario de Programación y Presupuesto, respectivamente, y José Ramón López Portillo, hijo y asesor del presidente (Cárdenas Sánchez, 2015: 647, nota al pie). También estaba enterado Miguel de la Madrid, que afirma en sus memorias haber recibido la información una noche antes del informe (De la Madrid, 2004: 29).

liberalización que ya habían comenzado (2015: “La crisis”: párr. 26). Tampoco logró ganar el respaldo del presidente entrante, Miguel de la Madrid, quien la consideraba una medida innecesaria, con altos costos políticos y sociales y que dificultaría su gobierno (De la Madrid, 2004: 29, 32). En efecto los costos de la medida de López Portillo fueron significativos: la polarización de la sociedad, la agudización de la crisis interna en el gobierno federal y el mantenimiento de un clima de desconfianza, la afectación de las relaciones entre el Estado y los empresarios, problemas que fracturaron el sistema corporativista sobre el que se sustentaba el poder del presidencialismo y del partido de Estado, por lo que la nacionalización de la banca privada puede considerarse el inicio del fin de ambos (Cárdenas Sánchez, 2015: 654-655)⁹³.

Cuando el presidente Miguel de la Madrid rindió protesta el primero de diciembre de 1982 la situación era peor que la que atravesaba López Portillo en el momento que anunció sus medidas anticrisis. El rechazo del presidente entrante a dichas medidas provocó que estas no tuvieran continuidad. Como anunció en su primer informe de gobierno en 1983, las acciones que implementaría para hacer frente a la crisis serían difíciles y, lejos de buscar retomar el rumbo seguido por los gobiernos anteriores, proponía fijar uno nuevo:

Había que tomar medidas duras, a veces amargas, pero necesarias. El desafío consistía en instrumentar estas medidas con equidad para distribuir con justicia el costo social del ajuste, evitando que el peso del combate a la crisis recayera sobre los grupos más desfavorecidos. Simultáneamente, había que enfrentar la crisis con una visión transformadora: convertir el ajuste económico en oportunidad para actuar sobre las deficiencias estructurales de la economía, introducir cambios de fondo para poder restablecer nuestra capacidad de crecimiento, y fortalecer la economía sobre bases sólidas de permanencia, eficiencia y justicia social (De la Madrid, 2006: 18).

El perfil del presidente y su gabinete ya presagiaba los cambios. Si bien Miguel de la Madrid era abogado, muchos de sus secretarios o eran egresados de la licenciatura en economía o tenían posgrados en esta disciplina; en los siguientes dos sexenios la formación académica predominante en los gabinetes fue la de economista, mientras que algunos secretarios tenían estudios en administración pública (Hernández Rodríguez, 2021: 99, 102). Fue en este sexenio que inició el periodo conocido como tecnocrático.

⁹³ Para profundizar en la nacionalización de la banca privada pueden consultarse obras contemporáneas a esta acción como *La nacionalización de la banca en México*, escrita en 1984 por Carlos Tello (1984) que, luego de ser secretario de Programación y Presupuesto fue nombrado director general del Banco de México tras el anuncio de esta medida. Destaca también la compilación de testimonios de los actores centrales de la nacionalización de la banca, tanto funcionarios como empresarios: se trata de los tomos de *La nacionalización bancaria, 25 años después. La historia contada por sus protagonistas* (2008) que editaron Amparo Espinosa Rugarcía y Enrique Cárdenas Sánchez.

En general la estrategia de gobierno de Miguel de la Madrid se enfocó en dos objetivos, uno a corto plazo, superar la crisis a través de la estabilización de la economía, y otro a largo plazo, realizar una transformación estructural de la vía de desarrollo seguida hasta entonces. En lo que respecta al primer objetivo, además de las acciones planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal diseñó tres programas. El primero fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), anunciado a finales de 1982. Tenía por objetivo disminuir la inflación y el desempleo, combatir el déficit público y comercial, restablecer el pago de la deuda y proteger el consumo lo que, afirmó el mandatario, “nos llevará a recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes” (De la Madrid, 2006: 18). Tras la ligera recuperación resultado de las acciones realizadas en los primeros años, el gobierno se enfrentó al recrudecimiento de la crisis; ante esta situación el 23 de junio de 1987 Gustavo Petricioli, recién nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público tras la renuncia de Jesús Silva-Herzog Flores debido a diferencias sobre las medidas ante la crisis, anunció el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). Por su parte el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), diseñado por Petricioli y Salinas de Gortari, entonces secretario de Programación y Presupuesto, fue presentado por Miguel de la Madrid el 15 de diciembre de 1987 junto con representantes del sector empresarial, obrero y campesino. Mientras que el PAC se propuso recuperar el crecimiento económico para lo que buscó renegociar la deuda, alentar la inversión pública y privada y fomentar las exportaciones, el PSE planteó el aumento de impuestos, el saneamiento de las finanzas públicas y el control del tipo de cambio así como de precios y salarios, medidas impopulares por lo que la política requirió el respaldo de los líderes sindicales y empresariales.

Como describe Cárdenas Sánchez, en la primera mitad de su sexenio, durante la implementación del PIRE, las acciones se enfocaron en reducir el déficit fiscal mediante el incremento de los ingresos y el recorte del gasto público, la protección del empleo brindando apoyos a las empresas y la renegociación de la deuda externa (2015: 667) que había adquirido niveles alarmantes: entre 1980 y 1985 el saldo inicial de la deuda externa bruta del sector público pasó de 29 mil 757 a 69 mil 377 millones de dólares. (Clavijo & Valdivieso, 2000: 99). De ahí que una constante en el periodo de Miguel de la Madrid fuera la búsqueda de reestructuraciones de las condiciones del pago de la deuda. Cabe mencionar que el puntual pago de los intereses por parte del gobierno mexicano permitió que los créditos no se suspendieran.

En la segunda mitad del periodo las condiciones de la crisis eran más adversas todavía, debido al terremoto de 1985 que provocó importantes pérdidas humanas y materiales, y la crisis

en el mercado petrolero mundial en 1986 derivada de la caída abrupta de los precios del crudo —en México el precio de exportación pasó de 25.33 dólares por barril en 1985 a 8.6 dólares en 1986 (Cárdenas Sánchez, 2015: 680)—. A estos problemas le siguieron en 1987 el lunes negro del 24 de octubre, en el que se desplomaron los mercados de valores en el mundo, y la más reciente devaluación del peso en noviembre. De ahí que la prioridad en los tres años restantes del gobierno federal fuera terminar el círculo vicioso en el que se encontraba la economía del país:

La inflación generaba demanda salarial, y ésta a su vez retroalimentaba la inflación y por tanto la presión sobre el peso. Entonces el gobierno depreciaba nuevamente el tipo de cambio para evitar la sobrevaluación y generaba por ende problemas más serios en la balanza de pagos, para entonces generar mayor inflación. De esta manera se cerraba el círculo vicioso. Y junto con él, las tasas de interés nominales también tendían a aumentar, para evitar tasas reales de interés negativas, lo que a su vez encarecía el servicio de la deuda interna, que con el tiempo se convirtió en un problema tan grave como el de la deuda externa, en términos presupuestales. El país estaba atrapado (Cárdenas Sánchez, 2015: 676).

La situación por la que atravesó el país entre 1982 y 1988 provocó que los programas de estabilización no alcanzaran sus metas, como se observa en la tabla 14. Aun así, el PIRE logró disminuir la inflación hasta llegar al 63.7% en 1985, frente al 80.8% de 1983 (aunque ambas se mantuvieron por encima de lo establecido en sus metas), y en 1984 superó el objetivo de crecimiento alcanzando el 3.6%. Por su parte el PSE logró reducir la inflación del 159% en 1987 al 51.7% en 1988, a pesar de que no consiguió aumentar la tasa de crecimiento conforme a lo planeado, ni mucho menos recuperar el esplendor de las décadas previas, a pesar de los esfuerzos del gobierno y los sacrificios de la sociedad.

Tabla 14.

Programas de estabilización económica creados en el sexenio de Miguel de la Madrid

Programa		Metas	Resultados
Programa	Inmediato	de 1983	1983
Reordenación	Económica	- Inflación: 55%	- Inflación: 80.8%
(PIRE)		- Crecimiento: 0%	- Crecimiento: -4.6%
1983-1985		- Déficit fiscal: -8.5%	- Déficit fiscal: -8.6%
		1984	1984
		- Inflación: 40%	- Inflación: 59.2%
		- Crecimiento: 1%	- Crecimiento: 3.6%
		- Déficit fiscal: -5.5%	- Déficit fiscal: -8.5%
		1985	1985

	- Inflación: 35%	- Inflación: 63.7%
	- Crecimiento: 3-4%	- Crecimiento: 2.7%
	- Déficit fiscal: -5.1%	- Déficit fiscal: -9.6%
Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1986-1987	1986 - Inflación: 45-50% - Crecimiento: 1% - Déficit fiscal: -4.9%	1986 - Inflación: 105.7% - Crecimiento: -4.1% - Déficit fiscal: -16%
	1987 - Inflación: 70-80% - Crecimiento: 2-3% - Déficit financiero: -13.8% - Superávit primario: 6.6%	1987 - Inflación: 159.2% - Crecimiento: 1.8% - Déficit financiero: -16% - Superávit primario: 5.7%
Pacto de Solidaridad Económica (PSE) 1987-1988	1988 - Inflación: 65-75% - Crecimiento: 2% - Déficit financiero: -10% - Superávit primario: 8.2%	1988 - Inflación: 51.7% - Crecimiento: 1.3% - Déficit financiero: -11.7% - Superávit primario: 7.6%

Fuente: fragmento de Clavijo & Valdivieso, 2000, cuadro A35: s/n.

El segundo objetivo del sexenio, el proyecto de transformación a largo plazo implicó “el saneamiento económico, la disminución del tamaño del Estado y una política de apertura comercial” (De la Madrid, 2004: 842). Para alcanzar los primeros dos objetivos el gobierno federal puso en marcha una reestructuración de la administración pública federal destinada a adelgazar y eficientar el aparato estatal. Se hicieron cambios en las instituciones estatales como la desaparición de organismos autónomos, entre ellos el SAM y COPLAMAR, la extinción de fideicomisos, la transformación de los departamentos de Pesca y Turismo en secretarías y la creación de la Contraloría General de la Federación, acorde con el proyecto presidencial de profesionalizar y transparentar la función pública. Destaca además la creación del Programa de Simplificación Administrativa que buscó renovar las dependencias desde su interior.

Un impacto más significativo tuvieron las reformas destinadas a limitar la centralidad del Estado en la economía, lo que puso fin al modelo de desarrollo que tuvo sus raíces en la Posrevolución y que se fortaleció en las décadas sucesivas. En este sentido una acción fundamental fue el proceso de disolución de las entidades con participación estatal mayoritaria que entre 1982 y 1984 se centró en la venta de empresas no estratégicas, para luego acelerarse: la investigación realizada da cuenta que entre 1985 y 1987 se publicaron en el DOF once resoluciones que informaban de la eliminación de entidades paraestatales (empresas, fondos,

fideicomisos) mientras que únicamente en 1988 se publicaron doce resoluciones. Así el número de paraestatales pasó de mil 155 que existían al inicio del sexenio a 412 al finalizar, y el Estado, que participaba en 63 ramas de la industria, limitó su intervención a las ramas de metales básicos y petroquímica (Clavijo & Valdivieso, 2000: cuadro A27: s/n).

El otro cambio estructural central, el proceso de liberalización económica, se dio en un contexto internacional complejo marcado por la crisis global, los conflictos centroamericanos y el triunfo de la Revolución Popular Sandinista en Nicaragua, y las tensiones entre la URSS y Estados Unidos. Con este país México mantenía unas relaciones que se habían complicado con la llegada al poder del conservador Ronald Reagan, que desconfiaba de la administración de Miguel de la Madrid tras el gobierno populista de López Portillo; rechazaba el papel activo que desempeñaba México en Centroamérica con el propósito de alcanzar la pacificación de la región (ejemplo de esta postura fue la creación del Grupo Contadora, por iniciativa de México); y le recriminaba al gobierno mexicano el poco interés en dar solución al problema de la migración ilegal y el creciente narcotráfico. Aun así de la Madrid buscó el acercamiento con Estados Unidos, reuniéndose con Reagan en seis ocasiones, convencido que el desarrollo del país requería mantener relaciones estrechas con el país vecino:

La destacada importancia que en nuestras relaciones exteriores tienen los Estados Unidos se explica si recordamos que compartimos con ellos una frontera de 3 000 kilómetros, en la que se registra diariamente el cruce de dos millones de personas; que con ese país sostenemos dos tercios de nuestro comercio exterior; que de él viene 80% de la inversión extranjera directa; que los bancos norteamericanos son acreedores de la mayor parte de nuestra deuda, y que la influencia cultural entre ambos países es sumamente intensa (De la Madrid, 2004: 271-272).

Si bien las asperezas entre ambos países se mantuvieron en materia de migración y narcotráfico, los cambios estructurales propuestos por Miguel de la Madrid renovaron sus relaciones financieras y comerciales. La política de reestructuración del aparato estatal mexicano era similar a la implementada por Reagan en Estados Unidos. Por su parte la liberalización de la economía de México también fue vista con buenos ojos por el país vecino debido a que implicó mejores condiciones para su mercado. Tanto por convicción personal como por presiones de sus principales acreedores⁹⁴ de la Madrid implementó una serie de medidas destinadas a reducir

⁹⁴ Las solicitudes de crédito y reestructuración de la deuda externa ante el Fondo Monetario Internacional realizadas por López Portillo y de la Madrid en el marco de la crisis económica estaban condicionadas a que sus gobiernos implementaran cambios en sus respectivas políticas económicas. López Portillo se comprometió a desarrollar estrictas medidas de austeridad mientras que de la Madrid en 1985, obligado en parte por la Carta de Intención del FMI y su adhesión al Plan Baker (que bajo la máxima crecer para pagar impulsaba el crecimiento orientado hacia el mercado), favoreció la apertura comercial de México.

el proteccionismo que había sido fundamental en la política económica desarrollista. Una de ellas fue la sustitución de permisos de importación por aranceles (De la Madrid, 2004: 504). Como en el caso de la reducción de la participación estatal en la economía, la eliminación de permisos de importación se aceleró a partir de la segunda mitad del sexenio. Según datos de Clavijo y Valdivieso antes de 1985 las importaciones sujetas a permiso representaban 83% del valor total; para finales de ese año representaban menos de la mitad (47.1%), y en 1986 menos del 28%. En 1989 únicamente el 18.9% del valor de las importaciones estaba sujeto a permiso. A la par se redujeron los aranceles —tan solo en 1983 las importaciones libres de arancel pasaron del 21 al 42% del total— y se dismanteló paulatinamente el sistema de precios oficiales (Clavijo & Valdivieso, 2000: cuadro A26: s/n).

Otro rasgo de la apertura económica fue la adhesión de México a tratados comerciales internacionales entre los que destaca el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), fundado en 1947 y que después se transformó en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El GATT pretendía establecer convenios entre sus países miembros en materia de reducción de aranceles y buenas prácticas comerciales. Aunque López Portillo consideró en su gestión solicitar el ingreso de México al GATT, al final decidió posponerlo señalando como causas la desigualdad al interior del acuerdo en beneficio de las naciones más poderosas, y la amenaza que representaba para la política de desarrollo industrial (López Portillo, 2006: 185). Por el contrario Miguel de la Madrid consideraba que el proteccionismo tenía efectos negativos en la economía mexicana, y que esta necesitaba volverse competitiva en el escenario internacional (2004: 503-504). Antes de solicitar el ingreso al GATT, el presidente encomendó al presidente de la gran comisión del senado realizar una consulta popular al respecto, que reunió a organizaciones, universidades, colegios y asociaciones. Al finalizar el ejercicio el senado emitió un comunicado en el que respaldaba la adhesión de México, “en los mejores términos que convengan al interés nacional”, lo que implicaba el reconocimiento de la autonomía nacional en materia petrolera y de explotación de recursos, que México entrara en calidad de país en desarrollo, se mantuviera un criterio selectivo con las exportaciones y una política proteccionista en materia agrícola y en algunas ramas de la industria, y que las importaciones fueran preferentemente de artículos de consumo necesarios o insumos para la industria (DOF, 22 de noviembre de 1985: 4-5). Tras una serie de negociaciones México se unió al GATT el 24 de agosto de 1986. Con esta acción inició el drástico viraje de la economía mexicana, de un proteccionismo férreo a ser una de las más abiertas del mundo. Las consecuencias negativas de dicha transformación comenzaron a verse poco después de 1986:

hizo al país más vulnerable a los vaivenes de los mercados internacionales y provocó que la industria nacional se viera de pronto sumida en una competencia desigual con otros países manufactureros que sí habían conservado medidas proteccionistas.

El periodo 1982-1988 cerró con unas condiciones macroeconómicas más manejables que las que existían en su inicio. La inflación se redujo a la mitad con respecto a la de 1982 y aunque el crecimiento de 1.3% era menor al presentado en ese año, a partir de entonces comenzó su recuperación y no volvió a presentar niveles negativos sino hasta 1995 en medio de otra crisis económica, social y política. Estas cifras hicieron que Miguel de la Madrid adoptara en su último informe de gobierno un tono optimista, a pesar de que otros indicadores mostraban sus tareas pendientes como la magnitud de la deuda externa que no disminuyó incluso después de implementar los ajustes recomendados por sus acreedores internacionales. En sus memorias también se mantuvo conforme con los cambios estructurales que realizó —“lo que había funcionado en otros momentos históricos no permitía sentar las bases de un México viable en el siglo XXI” (2004: 842)— y por lo tanto designó como sucesor una figura que no solo diera continuidad a su proyecto sino que lo profundizara.

6.2.2 Efectos De La Crisis En El Sistema De Bienestar

Los compromisos sociales adquiridos por Miguel de la Madrid en su discurso de toma de protesta parecían mostrar que habría continuidad con la política social de los gobiernos desarrollistas anteriores. Así parecía también cuando el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incluyó entre sus objetivos la generación de empleos, la protección del poder adquisitivo del salario y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como el avance en materia de desarrollo urbano y protección al medio ambiente (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 53). Sin embargo, pronto se vio que el proyecto de transformación que inició en esta administración también provocaría cambios importantes en el sistema de bienestar.

El reordenamiento de la administración pública federal trajo consigo modificaciones a las dependencias responsables de las funciones sociales. Tal fue el caso, como se vio en el capítulo anterior, de la creación de la Secretaría de Salud y la Secretaría de Desarrollo Urbano. Por su parte el proyecto de descentralización, prioritario para el gobierno de Miguel de la Madrid, desembocó en la transformación de la estructura de impartición de los servicios. Destaca el caso de la salud, que en la década de 1980 fue objeto de una serie de reformas destinadas a concretar su federalización: el 30 de agosto de 1983 se publicaron las bases para la descentralización de los servicios de salud y del programa de solidaridad social IMSS-COPLAMAR; en febrero de 1984

se aprobó la ley general en la materia y con ella el Sistema Nacional de Salud que implicaba la coordinación de las dependencias gubernamentales, federales y locales responsables de esta función; y el 8 de marzo se aprobó el Programa Nacional de Salud.

El otro objetivo central del periodo, el adelgazamiento del aparato estatal también tuvo consecuencias importantes. Entre las entidades paraestatales que se extinguieron en el sexenio de Miguel de la Madrid se encontraban fideicomisos y fondos creados con el propósito de fomentar el desarrollo social, y acciones paradigmáticas del sistema de bienestar desarrollista, como COPLAMAR, el SAM, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Vivienda Popular. Si bien en algunos casos como el del INDECO, las entidades desaparecidas fueron sustituidas por otras iniciativas, no se desarrollaron en el resto del periodo proyectos destinados a atender la misma problemática.

El caso de COPLAMAR resulta particularmente ilustrativo de esta situación. En 1983 el presidente Miguel de la Madrid decretó la desaparición de este organismo, aludiendo en el acuerdo publicado el 20 de abril en el DOF la necesidad de que la función de atender a los marginados fuera asumida por todas las secretarías que componían la administración pública federal y no fuera exclusiva de un organismo. Asimismo delegó a la Secretaría de Programación y Presupuesto (encabezada por el futuro presidente Salinas de Gortari) la responsabilidad de establecer una normatividad al respecto y velar porque se siguiera atendiendo a los grupos excluidos. De la Madrid atribuyó su decisión de eliminar COPLAMAR, junto con el SAM, a su objetivo de eficientar la burocracia estatal y su poca confianza en los organismos autónomos, así como su inconformidad con el origen de estos:

Mi intención es reorganizar el gobierno federal para hacerlo más eficiente; también deseo adelgazar la administración, pues el burocratismo tiene un alto costo para la sociedad. Ello explica que haya eliminado organismos autónomos como el SAM, Coplamar y la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo, que corresponden a un fenómeno muy especial. Tanto el SAM como la Coordinación de Proyectos estuvieron muy influidos por la relación personal de López Portillo con quienes los dirigieron.... Independientemente del origen de esos organismos, y del hecho de que ello les diera un matiz especial, en lo personal soy muy poco creyente en este tipo de mecanismos. Los organismos autónomos nunca se institucionalizan, nunca penetran realmente en la sociedad. Creo más conveniente centrar mi esfuerzo en mejorar las instituciones ya existentes (2013: 63).

No obstante el compromiso expresado por el presidente de la Madrid de mantener los esfuerzos dirigidos a los marginados, durante el resto de su sexenio no se desarrolló ningún otro

programa similar a COPLAMAR —aunque mantuvo la política IMSS-COPLAMAR⁹⁵— enfocándose el aparato estatal en paliar las consecuencias de la crisis económica.

Los cambios más significativos en el sistema de bienestar se observaron en el plano presupuestario. Como ya se mencionó, la reestructuración del Estado iba de la mano de la reducción del gasto público. En la tabla 15 se observa que entre los últimos años del gobierno de López Portillo (1980-1982) y los primeros años de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1983) los ramos de agricultura, reforma agraria y desarrollo urbano tuvieron una disminución considerable en el gasto ejercido, la cual se profundizaría en el resto del periodo: en los tres casos se dio un descenso sostenido a partir de 1983, de manera que entre 1980 y 1988 el presupuesto destinado a sus respectivas secretarías disminuyó 69.9%, 54.9% y 84.6%, respectivamente, un descenso que dificultó alcanzar las metas planteadas en cada área, y que muestra el cambio en las prioridades del Estado social mexicano.

Los ramos de salud y educación siguieron una trayectoria distinta. Si bien el gasto ejercido de ambos presentó una disminución entre 1982 y 1983, en el resto del periodo hubo años en los que se dio un incremento en el gasto, aunque no de la magnitud de los últimos años del gobierno de López Portillo. Cabe señalar que la educación, con todo y los recortes, mantuvo la importancia que tuvo en los periodos anteriores, con el presupuesto más alto de todo el gasto social; en lo que respecta a la salud, que incluía también el rubro de asistencia, destaca la creciente relevancia que adquirió en el sistema de bienestar social, presentando la menor disminución en el gasto entre 1980 y 1988 de todos los rubros sociales.

⁹⁵ Tras la desaparición de COPLAMAR en 1983, la administración de Miguel de la Madrid creó el Comité de Operación del Programa IMSS-COPLAMAR que tuvo una lógica de coordinación institucional similar a la seguida desde 1977. Dicho programa se ha mantenido con variaciones hasta la actualidad: en 1989 pasó a denominarse IMSS-Solidaridad, en 2002 cambió su nombre a IMSS-Oportunidades, en 2014 a IMSS-Prospera y en 2018 se convierte en IMSS-Bienestar. A lo largo de este periodo la finalidad de este programa ha sido la misma: proveer de servicios de salud a la población marginada y de escasos recursos que no está inscrita en ningún organismo de seguridad social.

Tabla 15*Gasto por secretarías y variación porcentual 1980-1988**(Millones de pesos a precios de 2005)*

Ramo	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Variación %
Agricultura y Recursos hidráulicos	84	97	79	53	52	48 067	41	34	25	-69.9%
	966	635	481	555	121		588	727	503	
Educación pública	130	162	168	119	126	128	120	118	118	-9.1%
	624	987	372	159	918	833	660	400	740	
Salud	18	21	20	14	15	16 399	17	17	17	-2.1%
	319	046	692	843	751		636	342	925	
Trabajo y previsión social	2 427	5 196	3 654	1 478	1 750	1 741	1 593	1 524	1 534	-36.8%
Reforma agraria	6 069	6 604	4 933	5 069	4 989	4042	3 118	2 888	2 739	-54.9
Aportaciones a la seguridad social	n/a	n/a	16	9 501	12	13 395	13	19	21	34.9
			079		020		604	602	696	
Desarrollo urbano y ecología	33	45	29	6 974	10	7 515	8 806	6 418	5 228	-84.6
	893	827	051		286					
Desarrollo regional	n/a	n/a	27	20	35	30 930	34	30	21	-22.4
			498	576	187		455	150	337	

Fuente: Elaboración propia a partir de extracto de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 2005: 3.

Esta tendencia se observa también en el gasto social per cápita. De acuerdo con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, el gasto por persona en educación que era de 2 mil 015 pesos⁹⁶ en 1980, para 1988 era de mil 519 pesos, es decir tuvo una variación porcentual de -24.6%; el gasto per cápita en salud tuvo una variación de -18.8%; el gasto per cápita en materia de reforma agraria, considerablemente menor, disminuyó en ese sexenio de 93 a 35 pesos per cápita (-62.4%); mientras que el gasto per cápita destinado a desarrollo urbano y ecología presentó la variación más importante: -87.3%, al pasar en ese mismo periodo de 523 a 66 pesos (2005: 33-51).

⁹⁶ Pesos constantes de 2005.

Estas cifras muestran que si bien el descenso más pronunciado, el que se presentó entre 1982 y 1983, puede atribuirse a los efectos de la crisis económica que tuvo en ese año uno de sus momentos más críticos, la disminución en el presupuesto ejercido de algunos de los ramos en el último año de gobierno da cuenta del proyecto de transformación por el que atravesaba el Estado social. Aun cuando rubros como el de salud, educación o trabajo y previsión social tuvieron un aumento ligero en su gasto en el último año, cuando la economía del país mostraba signos de recuperación, ningún ramo en materia de bienestar recuperó los niveles alcanzados en las décadas previas.

Los resultados de las acciones estatales en materia de bienestar social también fueron afectados por la crisis. Tal fue el caso de la seguridad social. A partir de la década de 1980 disminuyó el ritmo de incorporación de la población a las instituciones de seguridad social, con respecto del que mantuvo en las décadas anteriores, a pesar de que se trataba de una de las metas principales de los regímenes desarrollistas. Entre 1976 y 1982, años de inicio y fin del gobierno de López Portillo, se sumaron 11 millones 87 mil 565 derechohabientes a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México, Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina); en el sexenio de Miguel de la Madrid se incorporaron al sistema de seguridad social 10 millones 908 mil 790 personas. Se trató del único sexenio en décadas que no superó a su predecesor en este rubro: en la administración de López Mateos se sumaron a este sistema alrededor de 3 millones 800 mil personas, en la de Díaz Ordaz, 5 millones 848 mil personas, y en el gobierno de Luis Echeverría 10 millones (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994b: 145). Cabe señalar que este descenso no concluyó con el mandato de Miguel de la Madrid: en el periodo de su sucesor, Salinas de Gortari, el número de personas incorporadas a la seguridad social fue de 3 millones 627 mil 250, el crecimiento sexenal más bajo desde el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines —1952-1958— (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994b: 145). Algo similar ocurrió con los avances educativos. El número de escuelas creadas en el sexenio de Miguel de la Madrid no superó a las que se construyeron en el gobierno anterior, rompiendo una tendencia que se había mantenido en las administraciones desarrollistas (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994b: 89).

Sin embargo, cabe hacer una precisión. Según datos del INEGI a partir de Wilkie, Hansen y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si bien los recursos destinados a bienestar social se recortaron significativamente en este periodo en comparación con los gobiernos

anteriores, el porcentaje del presupuesto federal que Miguel de la Madrid destinó al gasto social fue el mayor hasta entonces (41%), por encima del presupuesto que dedicaron a este rubro los presidentes durante el Milagro mexicano. El siguiente más elevado fue el de López Portillo, que destinó a bienestar social 33% del presupuesto federal (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994c: 777). Sin embargo el presupuesto dirigido al fomento económico —agricultura, industria, comercio, turismo, pesca, promoción regional, entre otras áreas— por de la Madrid (39%) fue menor que el de los tres presidentes previos: Díaz Ordaz (55%), Echeverría Álvarez (62%) y López Portillo (41%) (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1994c: 777). Estas cifras dan cuenta de la transformación que se dio a partir del periodo 1982-1988 en la estrategia de desarrollo social seguida hasta entonces y que articulaba, como se discutió en el capítulo anterior, el crecimiento económico mediante el impulso al campo y la industria con el bienestar social. Esta separación se agudizó en los siguientes años y se hizo evidente particularmente en la política de combate a la pobreza, que se desligó del proyecto productivo para centrarse en la satisfacción de necesidades básicas.

6.2.3 El Nuevo Estado Social Y Los Pobres

En lo que respecta a la postura del Estado hacia los pobres, se observan diferencias significativas entre los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, tanto en el plano de las ideas como en el de las acciones. En los discursos de López Portillo los marginados aparecían frecuentemente, para hacerles promesas, reconocer la deuda histórica que el Estado tenía con ellos y pedirles perdón en el inicio de su gobierno por su “postración”, y al final por no haber logrado corregir su rezago (López Portillo, 2006: 345). En las intervenciones de Miguel de la Madrid, por el contrario, este grupo aparece poco. En sus informes de gobierno y sus memorias es evidente la ausencia de una estrategia destinada a atender a la población pobre, más allá de las acciones realizadas por el DIF que se centraron en los vulnerables y no tenían el propósito de eliminar la pobreza, o las medidas compensatorias puestas en marcha en el marco de la crisis económica, como los subsidios a la tortilla o la leche, dirigidas a reducir el impacto de la crisis en la población más afectada. Esta dimensión, la de las políticas focalizadas en este sector, también representa otra diferencia entre de la Madrid y López Portillo: mientras que este último implementó dos grandes acciones que atendían de manera diferenciada a los pobres, COPLAMAR y el DIF, Miguel de la Madrid mantuvo el sistema de asistencia pero eliminó el primero.

Una tercera diferencia fue la recuperación del concepto de pobreza, sustituido por el de marginación durante los gobiernos desarrollistas. Si bien en sus informes hace alusión a los marginados, este cambio se observa en el documento rector del periodo 1982-1988, el PND. En el Plan se establecen como propósitos de la política social 1) la generación de empleos y la protección y mejoramiento del poder adquisitivo del salario y 2) el combate a la marginación y la pobreza mediante la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 60). El propio PND muestra que las diferencias entre ambas no solo eran conceptuales, sino también programáticas y operativas. Las medidas de combate a la marginación se centraban, como en los periodos anteriores, en los campesinos empobrecidos y la población urbana excluida; las acciones propuestas eran la regularización de la tenencia de la tierra, la creación de organizaciones de productores agrícolas, mejorar y ampliar los programas de bienestar social, enfocándolos en zonas marginadas. Por su parte, las acciones para atender la pobreza se dirigían a un grupo concreto, la población indígena que tenía los niveles más altos de pobreza extrema, “a pesar de que gran número de estas comunidades se desenvuelven en regiones con considerables riquezas y potencialidades” (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 62), e incluían la integración, el fomento a las artesanías y en general apoyarlos en tanto productores —regular a los intermediarios, impulsar el transporte que vincule las comunidades con el resto del país, modernizar sus procesos de producción— (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 62). Aunque en algunas ocasiones dentro del PND se utiliza el concepto de marginados como sinónimo de pobres, en general se aprecia un alejamiento de la lógica imperante hasta entonces, poniéndose mayor énfasis en la superación de la condición de pobreza que en la incorporación del excluido al desarrollo económico y social. El acceso a servicios de bienestar social, que durante la Posrevolución era concebido en términos de justicia social, y durante las décadas de 1960 y 1970 como requisitos para el desarrollo, aparece ahora como un apoyo para superar los obstáculos que impiden al sujeto “hacer frente a sus necesidades” “a través de su propia participación y esfuerzo” (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 62).

El regreso del concepto de pobreza a los discursos y estrategias estatales no fue exclusivo del caso mexicano, sino que se dio en el mundo como resultado de la crisis y los ajustes estructurales. El desplazamiento del concepto de marginalidad a finales de la década de 1980 se ha asociado con el fenómeno conocido por los autores como nueva pobreza, para referirse a los cambios en la lógica del Estado y sus relaciones con la sociedad, así como a las características de la población pobre a partir de las crisis económicas y la transformación del modelo económico. Han surgido conceptos como el de nuevos pobres para referirse a los sujetos que de pertenecer

a la clase media pasaron a vivir en condiciones de pobreza debido a las crisis y ajustes estructurales: según Golbert y Kessler “la nueva pobreza está caracterizada por la heterogeneidad de sus miembros, puesto que proceden de diferentes contextos ocupacionales y socioculturales” (citados en Spicker, Álvarez Leguizamón, & Gordon, 2009: 215). La nueva pobreza se enmarcaba en un proceso de creciente democratización, de desplazamiento del Estado de la posición central que ocupó en las décadas previas, y de una cada vez mayor participación de las organizaciones no gubernamentales en la distribución de servicios sociales (González de la Rocha, Perlman, Safa, Jelin, Roberts & Ward, 2004: 186), así como de la centralidad de los procesos de ciudadanía, lo cual representaba una diferencia importante con respecto del abordaje de la marginalidad de las décadas de 1960 y 1970 puesto que, de acuerdo con Brian Roberts a partir de lo planteado por Germani, la ausencia de ciudadanía era lo que caracterizaba a los marginados (González de la Rocha, Perlman, Safa, Jelin, Roberts & Ward, 2004: 195). A la par, surgieron propuestas que buscaban reconceptualizar la marginalidad, como la de Loïc Wacquant que nombró como nueva marginalidad o marginalidad avanzada al fenómeno caracterizado por el viraje del trabajo asalariado de fuente de homogeneidad y solidaridad a fuente de diferenciación, así como la flexibilización y precarización del empleo; su desconexión de las tendencias globales de la economía; la concentración de los marginados en espacios definidos, aislados y estigmatizados; la transformación de la organización y experiencia del espacio, de lugares en los que los habitantes se sienten seguros a espacios donde reina la indiferencia y la inseguridad; la eliminación del *hinterland* o el país interno y la fragmentación social de las clases bajas bajo una gran cantidad de divisiones (nuevos pobres, excluidos, *underclass*, son algunas de las etiquetas que menciona Wacquant) que impiden su unificación política en torno una misma causa (2007: 270-285)⁹⁷.

Esta transformación conceptual, programática y operativa no solo se mantuvo más allá del gobierno de Miguel de la Madrid, sino que dio lugar a una estrategia de combate a la pobreza de la cual careció la administración estatal del periodo 1982-1988. A pocos días de tomar protesta

⁹⁷ La revisión que hace Fernando Cortés del concepto europeo de exclusión social (a partir del abordaje de Castell) alerta sobre los riesgos de trasladar de forma automática conceptos derivados de otras experiencias para analizar la realidad latinoamericana. De acuerdo con Cortés, “la población que queda a la vera del desarrollo es excluida porque alguna vez estuvo incluida. En Europa, la exclusión se sigue de la inclusión” (Cortés, 2006: 82). Mientras que el caso de América Latina la situación es más compleja puesto que la exclusión de amplios sectores de los beneficios del desarrollo (principalmente laborales) a partir del cambio de modelo económico, se dio a la par del mantenimiento de relaciones sociales de producción precapitalistas que el avance del capitalismo no pudo eliminar y que hizo posible que una gran parte de la población no siguiera el proceso de la exclusión a la inclusión debido a que nunca estuvo incluida (Cortés, 2006: 82). De ahí que sea necesario, en el análisis de los marginados o excluidos latinoamericanos, tomar en consideración esta multiplicidad de experiencias.

como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, que establecía en sus considerandos la necesidad de “sostener un ataque frontal a la pobreza” y que tenía como objetivo combatir los bajos niveles de vida de la población vulnerable: “los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas” (DOF, 6 de diciembre de 1988: 7). Su estructura era similar a la de COPLAMAR, en el sentido de que se trataba de un órgano de coordinación interinstitucional responsable de definir las acciones en la materia. Sin embargo el parecido no se trasladó a sus metas: mientras que para COPLAMAR el problema a abordar era la marginalidad, para el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), era la pobreza; mientras que la finalidad del primero era incluir a los marginados al desarrollo, la del segundo era elevar los niveles de vida de la población vulnerable.

Sin embargo dichos cambios no alteraron la relación diferenciada que el Estado mexicano mantenía con los pobres. Los servicios asistenciales no perdieron su relevancia para el régimen, e incluso, como se vio, fueron objeto de una serie de reformas, entre las que destaca la creación del Sistema de Asistencia Social. Estas reformas ampliaron el campo de intervención del brazo asistencial a los indigentes, alcohólicos, farmacodependientes y vagos, personas en estado de ignorancia extrema y en situación de abandono, y marginados que no contaran con los suficientes recursos para su sostén (DOF, 9 de enero de 1986: 11), debido a que en los primeros años del desarrollismo se había enfocado únicamente en los menores, ancianos y personas con alguna discapacidad, y la familia como núcleo primario de la comunidad y la sociedad en general (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 70). Llama la atención que con estos cambios la asistencia pública se acercó a los criterios de ayuda que mantuvo en los años posteriores a la Revolución. Lo que no cambió fue la lógica de la asistencia, la más estable a lo largo del siglo XX: en el caso de la población en pobreza, la atención se brindaba únicamente de forma temporal, hasta que fueran capaces de subsistir por sus propios medios. Al igual que en los otros periodos revisados en este trabajo, la eliminación de la pobreza estaba excluida de los objetivos de esta función social.

La criminalización de los pobres que se alejaban de las representaciones predominantes en torno a la pobreza legítima tampoco desapareció. Como se mencionó en el subcapítulo anterior, la vagancia hasta la actualidad sigue siendo considerada como condición de pérdida de ciudadanía, a pesar de las diferentes iniciativas que han buscado reformar ese precepto constitucional. Por otra parte, la persecución de los pobres cuya participación política se alejaba de las vías oficiales, que fue común en las décadas de 1970 y 1980, se mantuvo en las siguientes

décadas. La violenta respuesta del gobierno federal al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que denunció la pobreza extrema de los indígenas en el estado sureño de Chiapas, región históricamente excluida de los beneficios del Estado social y población objetivo del programa Solidaridad, da cuenta del trato diferenciado que mantuvo el Estado mexicano con los pobres.

Conclusiones de capítulo

La discusión del capítulo tuvo dos ejes: las deudas que mantuvo el Estado social desarrollista con los pobres y marginados, en particular con los que vivían en el entorno urbano y cuyo surgimiento y aumento fue consecuencia del proyecto económico implementado por las administraciones de la época; y los efectos de las diversas crisis —política, económica, social— por las que atravesó el país entre las décadas de 1960 y 1980 en el sistema de bienestar mexicano y en la relación entre el Estado social y los pobres.

Sobre el primer eje, el análisis realizado confirma lo que ya se dejaba entrever en el capítulo anterior: que millones de personas se mantuvieron al margen de los beneficios del Milagro mexicano, a pesar de que una de las máximas de los gobiernos desarrollistas era la traducción del crecimiento económico en bienestar social. De esta realidad dieron cuenta dos disciplinas que tuvieron importantes desarrollos en esta época. Por una parte la estadística, a través de la incorporación de nuevos indicadores a los censos de población y vivienda y la realización de encuestas de ingresos y gastos de hogares, proporcionó evidencias del mantenimiento de las desigualdades históricas entre regiones, entre el espacio rural y el urbano y entre hombres y mujeres. También mostró que no obstante la relevancia que tuvieron la política habitacional y de desarrollo urbano en este periodo, millones de personas continuaron viviendo en estado de hacinamiento, en viviendas de mala calidad y sin acceso a servicios básicos. En lo que respecta al ingreso, si bien existieron momentos en los que la brecha entre los más ricos y los más pobres disminuyó, este cambio no fue sostenido y hacia el final del periodo analizado esta dinámica se había revertido.

Por su parte, la antropología, en medio de una renovación producto de la crisis social y de legitimidad que detonó el movimiento del 2 de octubre de 1968, y de su objeto de estudio para comprender los problemas sociales que generó la industrialización y la urbanización, retrató las condiciones de vida de los pobres urbanos, poniendo en duda supuestos que se habían mantenido durante décadas en torno a este sector, y evidenciando el papel que desempeñaba la

política económica en particular y el sistema capitalista en general en el mantenimiento del problema de la pobreza. A pesar de sus diferencias, los antropólogos revisados en el capítulo coinciden en la relevancia de la solidaridad y las relaciones personales para la subsistencia de los pobres y marginados, a las que dedicaban recursos y tiempo considerables y que suplían la seguridad que otorgaban organizaciones a las que no tenían acceso, como sindicatos o instituciones de seguridad social. Asimismo, algunos afirmaban que la pobreza tenía un carácter estructural y era inherente al sistema capitalista que requería de la existencia de pobres y marginados cerca de los polos de trabajo, lo cual explicaba además el mantenimiento de asentamientos irregulares en las grandes ciudades. Con esto, los antropólogos que se analizan en el documento demostraron que los marginados no se encontraban fuera del sistema, sino que eran parte indispensable para su funcionamiento, a diferencia de lo que planteaban las conceptualizaciones predominantes sobre marginalidad.

La principal diferencia entre los autores radica en la participación política de los pobres y marginados. Mientras que en las investigaciones de Lewis y Lomnitz este sector parecía tener poco interés en los asuntos públicos, González de la Rocha y Alonso sostenían que sí podían organizarse, usualmente para exigir acceso a servicios públicos, aunque existieron otros que incorporaban una crítica a las instituciones gubernamentales y al sistema capitalista. Como se observó en el capítulo, las vías de lucha social fueron diversas e iban desde las organizaciones urbanas populares hasta las guerrillas. Estas formas de organización política ponen en tensión los planteamientos de Simmel acerca de las capacidades de los pobres de aglutinarse en torno a un objetivo en común. El sociólogo sostenía que en un sector de la población tan diverso como los pobres, el único elemento unificador era externo, la postura que adoptaba la sociedad frente a ellos y la ayuda que recibían de esta:

Cuando el que recibe la limosna se ve privado de sus derechos políticos, queda de manifiesto que no es, socialmente, otra cosa que pobre. Debido a esta falta de cualificación positiva propia, la capa de los pobres no puede, no obstante la igualdad de su situación, producir por sí misma y en sí misma fuerzas sociológicamente unificadoras (2014: 92).

Como se discutió en la investigación, la presencia de organizaciones de pobres en la escena pública mexicana a lo largo del siglo XX fue casi nula, lo que fortaleció las representaciones sociales que los mostraban como sujetos apolíticos. Incluso en la Revolución mexicana en la que los excluidos adquirieron visibilidad como sujetos políticos, el elemento aglutinador no era la pobreza, ni eran concebidos como pobres: el elemento aglutinador era el trabajo y los sujetos eran designados como obreros y campesinos. Es hasta el periodo que se

analiza en este capítulo y concretamente en el contexto de las crisis por las que atravesó el país, que las organizaciones de pobres y marginados adquieren mayor relevancia; aunque las integraban personas de distintos estratos, eran principalmente pobres y la característica unificadora era la carencia.

El capítulo desarrolló la hipótesis de que el surgimiento de organizaciones que demandaban acceso a servicios o propiedad sobre la tierra y condenaba los recortes en materia social realizados a partir de la crisis económica y del modelo de desarrollo, se debió a la legitimidad alcanzada por las funciones sociales del Estado y que llegaron a su punto máximo en la época del Milagro mexicano. En las primeras décadas del siglo XX la permanencia de un sistema de bienestar excluyente y desigual no era cuestionado por grandes grupos sociales, en gran medida debido a que se sustentaban en representaciones e imaginarios que justificaban la exclusión. Ni siquiera en el periodo posrevolucionario dicho orden desigual fue puesto en duda, no obstante los avances que se dieron por mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población. A la par de la legitimidad del Estado social, influyó la cada vez mayor aceptación de la ciudadanía social y la universalización de los servicios sociales, que provocó que la población en situación de pobreza fortaleciera su perspectiva de sí mismos como sujetos de derechos sociales. Este momento en la evolución del Estado social recuerda los planteamientos de Castoriadis en torno a la creación, consolidación y declive de las instituciones. Como señala el autor, las instituciones llevan consigo el germen de su transformación: lo instituyente representa el cuestionamiento de lo establecido (lo instituido) desde las representaciones existentes que desemboca en su modificación. En el caso aquí analizado la denuncia de las carencias y limitantes del sistema de bienestar por parte de los excluidos se hizo desde las mismas construcciones ideológicas que lo sustentaban, la noción de derechos sociales, de justicia social y de universalización.

Sobre el segundo eje del capítulo, los efectos de las crisis en el Estado social y su relación con los pobres, se mostró que, la crisis económica fue vista en la mayor parte de los países occidentales como el agotamiento del modelo de desarrollo estadocéntrico seguido hasta el momento y la necesidad de virar hacia uno nuevo, el neoliberalismo. Esta misma lectura le dio el gobierno de Miguel de la Madrid y en consecuencia puso en marcha la transformación estructural de la vía de desarrollo, que impactó de manera significativa en el sistema de bienestar mexicano. De acuerdo con el propio de la Madrid, esta transformación requería sanear las finanzas públicas, adelgazar el Estado y abrir las fronteras comerciales del país. Para ello se

implementaron medidas como la reducción del gasto público, la disolución de empresas paraestatales, la disminución paulatina de la participación estatal en ramas de la industria, el desmantelamiento del sistema de precios oficiales, la eliminación de los aranceles y la incorporación de México al GATT.

Como se observó en el capítulo, estas medidas tuvieron efectos importantes en las acciones estatales de bienestar social. Entre las empresas paraestatales eliminadas se encontraban COPLAMAR, el SAM, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo y el INDECO, fundamentales en el modelo de desarrollo social y rural de los gobiernos previos. En el caso de COPLAMAR, por ejemplo, no se creó otra política de igual naturaleza destinado a los marginados sino hasta el gobierno de Salinas de Gortari que estableció el programa Solidaridad, aunque sus objetivos, población e implementación eran profundamente distintos.

La disminución del gasto público también impactó en las funciones sociales estatales. En los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid, en los que la crisis económica era particularmente aguda, las secretarías responsables de estas funciones vieron una reducción considerable de sus presupuestos. Sin embargo, en los años restantes del sexenio se dio una recuperación en el presupuesto de algunas dependencias, mas no en todas: mientras que el presupuesto destinado a salud y educación aumentó (aunque no alcanzó los niveles de antes de la crisis), el que recibían los ramos de agricultura, reforma agraria y desarrollo urbano se mantuvo a la baja incluso durante los años de recuperación, por lo que su reducción no se explica únicamente por la crisis económica sino también y principalmente por el cambio de modelo de desarrollo y de prioridades estatales. La disminución del gasto social tuvo consecuencias significativas en los resultados de la política de bienestar. Por ejemplo, el ritmo de incorporación de la población a las instituciones de seguridad social también bajó, con lo que la meta de integrar al sistema de seguridad social a la población del país que se había mantenido excluida de los beneficios del desarrollo se vio afectada.

Por último, el capítulo también analizó las transformaciones y continuidades que trajeron las crisis económica y de modelo de desarrollo en la relación del Estado social con los pobres. En el plano discursivo, la revisión de discursos e informes de Miguel de la Madrid mostró que los pobres y marginados aparecían poco, en comparación con otros predecesores, principalmente López Portillo. En cuanto a la administración de la pobreza, mientras que este último sostuvo estrategias diferenciadas para atender a la población en situación de vulnerabilidad y la población marginada —el DIF para la primera, COPLAMAR para la

segunda—, de la Madrid mantuvo únicamente el sistema DIF. Además, se recuperó el concepto de pobreza, que en la época del desarrollo estabilizador fue sustituido por el de marginalidad. Esto a su vez trajo consigo cambios en la lógica de la administración de la pobreza: mientras que las medidas enfocadas en la marginalidad buscaban incorporar a los excluidos al desarrollo económico y social a través de medidas productivas, la incorporación al mercado laboral formal y el mejoramiento de la capacidad adquisitiva, las políticas de combate a la pobreza brindaban apoyos que permitieran a su población objetivo “hacer frente a sus necesidades” (DOF, 31 de mayo de 1983 segunda sección: 62).

La crisis del Estado social también alteró la relación diferenciada que este mantenía con los pobres. El surgimiento de movimientos populares que denunciaban la incapacidad y falta de voluntad de las administraciones estatales para resolver los grandes problemas sociales de la época, provocaron que la participación política sustituyera a la improductividad como criterio de distinción entre los pobres que eran tolerados y los que eran criminalizados; así, los pobres criminalizados no fueron los indigentes, como en el periodo anterior, sino los pobres y marginados organizados políticamente. Por el contrario, los marginados que no cuestionaban las fallas del sistema de bienestar no solo fueron tolerados sino que se convirtieron, con los campesinos y obreros, en el tercer actor social central del régimen. Esto, sin embargo, no eliminó la diferenciación como base de la relación del Estado social con este sector de la población, sino que la complejizó: el rechazo hacia los indigentes y los trabajadores informales se mantuvo, aunque de manera vedada; mientras tanto, la criminalización de los pobres que eran críticos con el régimen continuó en las décadas siguientes, como muestra la violenta respuesta de los gobiernos siguientes al levantamiento de los zapatistas en Chiapas que denunciaron la pobreza extrema en la que se encontraba la población de la entidad en general y los indígenas en particular.

CONCLUSIONES GENERALES

La presente investigación mostró que el Estado social mexicano del siglo XX fue un tipo de pacto Estado-sociedad basado en la satisfacción de las necesidades de esta y con el objetivo de garantizar la estabilidad del régimen en un contexto marcado por crisis, rupturas y reconfiguraciones de las esferas social y económica que amenazaban el poder estatal. Asimismo buscó paliar las consecuencias sociales negativas que la política económica generaba.

En los tres periodos analizados presentó particularidades que dieron lugar a tipos distintos de Estado los cuales, en función de su relación con la sociedad civil y el mercado y su relación con los pobres, pueden caracterizarse de la siguiente manera:

- En el Porfiriato se construyó un Estado social híbrido dual; híbrido debido a que sus funciones sociales eran ejercidas por instituciones estatales, municipales y federales, con gran participación de organizaciones privadas, y porque sus acciones tenían como objetivo propiciar el correcto curso de la actividad económica. Como se vio, la atención de la salud era estatalmente relevante debido a los altos costos de la enfermedad y el deceso de los sujetos para el proyecto económico; la beneficencia tenía el objetivo de brindar los mínimos suficientes para la subsistencia de manera temporal, hasta que los beneficiarios pudieran incorporarse a la fuerza de trabajo. Tales acciones eran congruentes con el imaginario predominante entre la élite estatal en el que el mercado aparecía como responsable de resolver sus propios problemas y que provocaban la falta de bienestar de la población.

Era un Estado social dual porque su relación con los pobres se sustentaba en una lógica de verdadera/falsa pobreza, que dividía a estos sujetos, tanto en el plano de las políticas como en el de las representaciones, en pobres menesterosos y en pobres criminales, según sus condiciones individuales.

- En la Posrevolución el Estado social era hegemónico tripartita, debido a la supremacía que tuvo el Estado emanado de la Revolución por sobre el mercado y la sociedad civil en lo que respecta a las funciones sociales. A diferencia de la relación que mantuvo con la Iglesia católica durante el Porfiriato, que permitió ampliar los servicios de salud, beneficencia y educación, el Estado durante la Posrevolución limitó la intervención de la institución en estas áreas, en las que mantuvo un control mayoritario, así como en las funciones sociales incorporadas tras el fin del conflicto armado: política laboral, agraria

y seguridad social. De igual manera la responsabilidad de los gobiernos municipales también fue acotada debido al proceso de centralización que se agudizó en este periodo. La relación entre el Estado social y los pobres se denomina tripartita debido a que las lógicas que la sostenían —productividad/improductividad y verdadera y falsa pobreza— originaban tres tipos de relaciones: la basada en la ciudadanía social, enfocada en los pobres obreros y campesinos que tenían una relación laboral formal; la basada en asistencia social, que mantenía el Estado con los pobres y vulnerables que tenían un impedimento físico o intelectual para incorporarse a la fuerza de trabajo, y la de criminalización, destinada a los considerados vagos, indigentes y trabajadores ambulantes.

- En el periodo desarrollista, el Estado social se considera descentralizado tripartita. Si bien en las primeras décadas de la época conocida como Milagro mexicano las funciones sociales estatales continuaban altamente centralizadas, en los años siguientes se tendió a la descentralización de la mayoría de los servicios públicos, como respuesta a los problemas de desigualdad regional y concentración de la población en las grandes ciudades. Así, se devolvieron atribuciones a los gobiernos locales y municipales en materia de bienestar social aunque manteniendo la Administración Pública Federal facultades primordiales de control y supervisión.

A la vez, la hegemonía del Estado en la determinación del diseño e implementación de los servicios sociales se vio disminuida con la cada vez mayor injerencia de organismos internacionales en la planeación de la política de desarrollo social, situación que se profundizó en los últimos años con la liberalización de la economía y el incremento de la dependencia del Estado mexicano del financiamiento externo.

En cuanto a la relación del Estado social con los pobres, esta fue tripartita como en el periodo anterior pero las características del vínculo fueron distintas. La coexistencia de dos lógicas predominantes, la que dividía a la población en función de su productividad, y la de su formalidad —solidaridad social/ciudadanía social— dio origen a tres tipos de relaciones: la que mantuvo con los marginados, que sustituyó en relevancia al concepto de pobres, y que contemplaba a los grupos excluidos del desarrollo social, los vulnerables que, igual que en periodos anteriores, se definían a partir de sus carencias y características individuales, y los criminales. En este tipo se dio un cambio importante: mientras que los indigentes y trabajadores informales, principalmente ambulantes, continuaron siendo objeto de rechazo por las autoridades, los pobres que más recibieron la crítica y

persecución estatal fueron aquellos que, reunidos en organizaciones independientes y críticas con el Estado, exigían la mejora de sus condiciones de vida y la transformación del sistema que reproducía la exclusión y la desigualdad.

La caracterización propuesta, que se sintetiza en la Tabla 16, recupera con mayor fidelidad la complejidad del sistema de bienestar mexicano y de las relaciones entre el Estado social y los pobres que los análisis que centrados únicamente en el periodo de implementación del modelo ISI, distinguen entre dos tipos de Estado, el benefactor y el neoliberal, y clasifican a la población en dos grandes grupos, asistidos y asegurados, dicotomía que lleva a asumir que todos los pobres pertenecían al primero. Por el contrario, la presente investigación demuestra que las relaciones entabladas entre el Estado y los pobres eran diferenciadas y cambiantes y que, además los límites entre los distintos grupos eran más bien difusos: como se discutió en el capítulo cuatro, una persona podía ser trabajador formal y a la vez necesitar de los servicios asistenciales para garantizar su subsistencia y la de su familia; además esa misma persona a lo largo de su vida y debido a diversas contingencias podía perder su empleo y verse obligado a pedir limosna para subsistir.

Tabla 16

Caracterización del Estado social mexicano 1900-1988

Estado social	Relación con otras esferas	Propósito fundamental	Relación con los pobres	Lógica de diferenciación población en situación de pobreza
Porfirista	Híbrida	Progreso social	Dual	a) Verdadera/Falsa pobreza
Posrevolucionario	Hegemónica	Justicia social	Tripartita	a) Verdadera/Falsa pobreza b) Productividad/Improductividad
Desarrollista	Descentralizada	Desarrollo social	Tripartita	a) Productividad/Improductividad b) Vulnerabilidad/Exclusión

Fuente: Elaboración propia.

La elección de un periodo de larga duración para analizar el Estado social mexicano permitió conocer las rupturas y continuidades presentes a lo largo de su evolución en los casi cien años que abarca el estudio, uno de sus objetivos particulares. Entre las primeras destaca el propósito del Estado social, de acuerdo con los propios actores estatales: durante el Porfiriato la finalidad de los servicios públicos era alcanzar el progreso y convertir a los sujetos en los ciudadanos que una nación moderna requería; en la Posrevolución, las funciones sociales tenían

el objetivo de saldar la deuda histórica con los grupos excluidos que habían hecho la Revolución, mientras que durante el Milagro mexicano se buscó alcanzar el desarrollo integral de la población, entendido como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y su incorporación a los beneficios del crecimiento económico. La transformación de dichos objetivos muestra otro cambio presente en el proceso del Estado social mexicano: el de los planteamientos ideológicos predominantes, que transitaron de las ideas del evolucionismo social, el positivismo y el liberalismo económico, para pasar después a una multiplicidad de influencias como el socialismo, el agrarismo social y la cuestión social europea; después al keynesianismo y al paradigma cepalino para finalmente moverse hacia el pensamiento neoliberal. La transformación de las ideas predominantes impactó tanto a los objetivos como a los alcances e implementación de la política social, muestra de la articulación de los imaginarios con la acción estatal.

Algunos aspectos de la acción del Estado social también presentaron rupturas a lo largo del periodo de análisis. Uno de ellos fue el gasto social: mientras que durante el Porfiriato el gasto social representó menos del 10% del presupuesto federal total, este aumentó ligeramente en las décadas siguientes, para alcanzar un nivel inusitado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se duplicó el recurso destinado al rubro de bienestar social. Durante el periodo desarrollista el gasto social siguió aumentando, siendo el presidente Miguel Alemán el que mayores recursos dirigió a este rubro, seguido de López Portillo. Aunque este presupuesto se mantuvo por debajo del destinado a otras funciones estatales, su aumento a lo largo del periodo de estudio da cuenta de la legitimidad que alcanzó la responsabilidad social del Estado.

Otra ruptura significativa se dio en lo que respecta a los sujetos centrales de la función social estatal. A diferencia del régimen encabezado por Porfirio Díaz, que dirigió la política social principalmente a las clases altas de las zonas urbanas, el régimen posrevolucionario concentró los esfuerzos educativos y de salubridad, así como la política agraria y laboral, en los trabajadores formales rurales y urbanos; si bien este grupo mantuvo su lugar privilegiado durante el Desarrollismo, se amplió la atención a los grupos que hasta entonces habían quedado marginados de la política social, en especial los habitantes de zonas rurales.

A la vez, el Estado social mexicano tuvo a lo largo del siglo XX más continuidades que los estudios sobre regímenes de bienestar demuestran. Uno de ellos fue la permanencia en los tres periodos de desigualdades en el acceso a los servicios públicos y el ejercicio de los derechos sociales. Como se discutió en los diferentes capítulos, se mantuvo la desigualdad entre el norte y el sur y entre la población urbana y rural, a la que se sumó la desigualdad entre los trabajadores

formales y los informales y otros grupos concentrados en la categoría de improductivos, con la creación de la seguridad social. La investigación muestra que dichas asimetrías fueron justificadas mediante representaciones que legitimaban el desigual acceso en función de las diferencias, y se mantuvieron tanto en momentos de crisis como de crecimiento económico.

Otra continuidad que había sido poco explorada y que en este trabajo fue fundamental, es la diferenciación de las relaciones entre el Estado mexicano y los pobres, que sobrevivió incluso a la cada vez mayor aceptación de la pobreza como un problema de causas estructurales. Aunque esta conceptualización fue ganando terreno gracias en gran medida a los avances en los estudios sobre este fenómeno, no logró desplazar las ideas que entendían la pobreza como una condición derivada de características, faltas y defectos individuales, sino que coexistieron en el imaginario social y dieron lugar a un sistema de administración de la pobreza heterogéneo, cuya estabilidad dependía justamente de la aceptación de esas diferencias entre los pobres. La multiplicidad de relaciones entre el Estado y los pobres es invisibilizada por abordajes dicotómicos entre asegurados y asistidos.

La continuidad más significativa que surge del análisis realizado es el mantenimiento del Estado social mismo. Como se vio, las funciones aquí revisadas no fueron producto de las transformaciones que trajo la Revolución en materia de derechos sociales, sino que venían de décadas atrás y tenían en el Porfiriato su antecedente inmediato. Entre todas las rupturas que desencadenó la Revolución, no se eliminaron las instituciones estatales responsables de proveer los servicios sociales, ni siquiera se cuestionó la intervención del Estado en esta dimensión, como tampoco lo hicieron antes los evolucionistas sociales y los liberalistas económicos, a pesar de que era contrario a sus planteamientos en torno al mejoramiento de la población mexicana y la responsabilidad del mercado de aliviar los males que él mismo causaba. Y así como sobrevivió a esa gran Revolución, también sobrevivió a otra gran transformación, las reformas estructurales de la década de 1980 que trajeron un cambio de modelo económico, de objetivos, principios y de relaciones Estado-sociedad. El Estado social se mantuvo a pesar de la restructuración del papel del Estado nación y de su posición en las esferas social y económica, y se mantuvo a pesar de las presiones por adelgazar el aparato estatal y reducir el presupuesto destinado a bienestar. En los más de ochenta años revisados las conquistas del Estado social frente a otras esferas como el mercado o las instituciones religiosas no se vieron amenazadas: de forma sistemática las funciones estatales fueron ampliándose, extendiendo el brazo social del Estado a otras áreas, como la vivienda o el consumo, y el gasto social, aunque no se incrementó de manera sostenida

entre 1900 y 1988, sí siguió una trayectoria ascendente. Tal era el grado de legitimidad alcanzado por esta institución que en los últimos años la reducción de sus funciones o su presupuesto venían con un alto costo social.

¿Qué provocó la estabilidad del Estado social mexicano en el siglo XX? Una primera respuesta es la función que desempeñó para los regímenes en turno. En el caso del porfirista la élite estatal veía en esta institución por una parte la vía para civilizar a su población, característica indiscutible de una nación moderna, y por otra, la forma de mantener el funcionamiento del sistema económico, reduciendo los costos que implicaba la existencia de personas sin producir, sosteniendo una reserva de fuerza de trabajo y conteniendo conflictos sociales. En el caso posrevolucionario, si bien el Estado social pugna por una mayor justicia social, también estuvo motivado por el cumplimiento de la deuda que este tenía con los grupos menos privilegiados, y para garantizar la estabilidad del nuevo régimen. Durante el Desarrollismo las funciones sociales estatales cumplieron la función de resolver problemas derivados de la modernización y la urbanización, además que eran necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados por instituciones internacionales.

Pero también la estabilidad del Estado social fue resultado de su respeto al orden desigual existente. Incluso durante la Posrevolución, periodo en el que los actores estatales plantearon mayores críticas a los problemas provocados por el capitalismo, no se realizaron acciones que representaran una amenaza para este, manteniendo finalmente una postura de árbitro imparcial entre el capital y los trabajadores. La permanencia de desigualdades históricas a pesar de los avances en materia de bienestar social, así como su adaptación a las necesidades del sistema político y el sistema económico dan cuenta de esta situación. Analizando estas características del caso mexicano en el siglo XX a la luz de los autores que se tomaron para definir al Estado en el presente trabajo, Abrams y Migdal, se observa que al menos en México, las disputas entre los diferentes actores que conforman el aparato estatal tuvieron menos peso que su interés por construir acuerdos y mantener la estabilidad del régimen.

La investigación también muestra que no hay que desestimar la importancia de la dimensión simbólica en el mantenimiento del Estado social, como afirma Castoriadis. En lo que respecta a las representaciones en torno a los pobres estas desempeñaron un papel fundamental en la creación, conservación y legitimación de políticas diferenciadas y excluyentes, a pesar de que algunas de ellas se sostenían sobre estigmas y prejuicios en torno a los pobres, los cuales sobrevivieron a los avances en el conocimiento de los problemas sociales y a transformaciones

ideológicas. Con este resultado se reafirma la utilidad de los métodos holísticos que trascienden los límites analíticos tradicionales —cualitativo/cuantitativo, ideas/prácticas, dimensiones simbólica/funcional— para dar cuenta de la complejidad de los procesos políticos y sociales en general y de la pobreza en particular. Asimismo como muestra el presente trabajo, la incorporación de una perspectiva de larga duración, propia de los estudios historiográficos, a las ciencias sociales permite entender los fenómenos políticos y sociales como resultado de fuerzas y arreglos históricos y no únicamente de coyunturas como suelen dar a entender estudios situados exclusivamente en el tiempo presente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites Aguilar, L. (2018). La construcción del centro político en México. Un acercamiento a partir de la extinción de la contribución federal (1948). *Historia Mexicana*, 67(4), 1779-1810.
- Aboites Aguilar, L. (2023). *Los últimos años de la reforma agraria mexicana, 1971-1991: una historia política desde el noroeste [versión electrónica]*. México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/637933099/Los-ultimos-anos-de-la-reforma-agraria-mexicana-1971-1991-Una-historia-politica-desde-el-noroeste>
- Abrams, P. (2015). Notas sobre la dificultad de estudiar al estado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 17-70). México: Fondo de Cultura Económica.
- Addler de Lomnitz, L. (1975). *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo XXI Editores.
- Agostoni, C. (2007). Las mensajeras de la salud. Enfermeras visitadoras en la ciudad de México durante la década de los 1920. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*(33), 89-120.
- Águila, M. T. (2014). La Gran depresión y los conflictos laborales en la minería. En J. Bortz, & M. T. Águila, *México y el mundo del trabajo: ensayos sobre trabajadores, líderes y gánsters* (págs. 115-158). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). Prólogo. En L. F. Aguilar Villanueva & Alatorre, Jorge A. (coords.) *El futuro del Estado social* (págs. 7-17). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Alarcón Menchaca, L., & García Fernández, E. (2013). Introducción. Cambios sociales y construcción de imaginarios. En L. Alarcón Menchaca, & E. García Fernández, *Cambios sociales y construcción de imaginarios en México durante el siglo XX* (págs. 7-20). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Alejandro Ramírez, G. L., & Torres Alonso, E. (2016). El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Construcción y tropiezos. *Estudios Políticos*(39), 59-89.
- Alonso, J. (1980). *Lucha urbana y acumulación de capital*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Alonso, J. (1986). Los movimientos sociales en el Valle de México. Una introducción. En J. Alonso, *Los movimientos sociales en el Valle de México* (Vol. I) (págs. 17-52). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Álvarez, S. (2018). Las ciencias sociales y el territorio en México del Porfiriato a la posrevolución: paradigmas, interpretaciones, utopías. En Ó. F. Contreras, *Las ciencias sociales y el Estado nacional en México* (págs. 58-83). México: Fondo de Cultura Económica.
- Annino, A. (2003). Pueblos, liberalismo y nación en México. En A. Annino, & F. Xavier-Guerra, *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX* (págs. 399-430). México: Fondo de Cultura Económica.
- Antía, F. (2018). “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura” en *Desafíos*, 30(2), pp. 193-235.

- Arias Mejía, J. C. (2021). La reivindicación de lo concreto: aportes de Francisco Leal Buitrago a los debates sobre el Estado capitalista dependiente en la teoría social latinoamericana. En J. C. Arias Mejía, & L. Granato, *La cuestión del Estado en el pensamiento social crítico latinoamericano* (págs. 255-280). Medellín: Ediciones Unaula.
- Arrom, S. M. (1988). Vagos y mendigos en la legislación mexicana, 1745-1845. En B. Bernal, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano(1986)* (Tomo I) (págs. 71-87). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arrom, S. M. (1989). Documentos para el estudio del Tribunal de Vagos, 1828-1948. Respuesta a una problemática sin solución. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, I, 215-235.
- Arrom, S. (2016). Reflexiones sobre la historia de la asistencia social: una visión crítica del relato nacionalista. *Ulúa. Revista de historia, sociedad y cultura*, 197-212.
- Banco de México. (octubre-diciembre de 2020). *Crecimiento histórico del Producto Interno Bruto*. <https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/octubre-diciembre-2020/99B59D58-4537-4A19-A036-81D90F013EF1.html>
- Barba, C. (2023). *Las brechas estructurales de bienestar y la nueva ruralidad en México: diagnóstico comparativo con tres países de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar mexicano: inercias, transformaciones y desafíos*. Santiago: CEPAL.
- Barba, C. (2006). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2019). “La construcción social de la pobreza y la desvalorización de los pobres en México en quince años del diario El Universal”, en *Espiral*, vol. 26, núm. 76, pp. 183-232.
- Barba Solano, C. & Valencia Lomelí, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 47-76.
- Barbosa, M. (2020). Pobres. En S. Sosenski, & G. Pulido, *Hampones, pelados y pecatrices. Sujetos peligrosos de la Ciudad de México (1940-1960)* [versión electrónica] (págs. 509-549). México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482604741/Hampones-pelados-y-pecatrices-Sujetos-peligrosos-de-la-Ciudad-de-Mexico-1940-1960>
- Barceinas, F., & Yúnez-Naude, A. (2000). Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos. *Estudios Económicos*, 15(2), 189-227.
- Barreda, G. (2013). *Oración cívica*. https://divcsh.izt.uam.mx/cefilibe/wp-content/uploads/2013/12/Oracioncivica-Barreda_Gabino.pdf
- Bassols, N. (1995). *Narciso Bassols, pensamiento y acción (antología)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bautista González, R. (2015). *Movimiento Urbano Popular. Bitácora de lucha 1968-2011*. México: Casa y Ciudad A.C.
- Bayón, M. C. (2024). De estigmas y clasismos: la criminalización de los jóvenes de sectores populares en América Latina. *Análisis Carolina*, (2), 1-14.
- Bayón, M. C. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discursos y representaciones de la pobreza urbana en México*. México: UNAM; Bonilla Artigas Editores.

- Bayón, M. C. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales. *Estudios sociológicos*, 31(91), 87-112. doi:<https://doi.org/10.24201/es.2013v31n91.119>
- Bayón, M. C., & Moncrieff Zabaleta, H. (2022). Estigmas, performatividad y resistencias. Deconstruyendo las figuras demonizadas de jóvenes de sectores populares en América Latina. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 17(1): 63-80. <https://doi.org/10.14198/OBETS2022.17.1.03>
- Bayón, M. C., & Saraví, G. A. (2022). Espacios de pertenencia juvenil en contextos de desventaja: tensiones y disputas. *Última década*, 30(59), 43-74.
- Baz, G. (1942). *Memoria de labores de la Secretaría de la Asistencia Pública 1941-1942*. México.
- Bazant, M. (1993). *Historia de la educación durante el porfiriato*. México: El Colegio de México.
- Bazant, M. (2012). La educación moderna, 1867-1911. En P. Gonzalbo Aizpuru, & A. Staples. Anne, *Historia de la educación en la Ciudad de México* (págs. 245-327). México: Secretaría de Educación del Distrito Federal y El Colegio de México.
- Beteta, R. (1930). *La mendicidad en México*. México: Secretaría de Beneficencia Pública del Distrito Federal.
- Beteta, R. (1931). Memorándum al presidente de la Junta Directiva. Fondo de Beneficencia Pública, Junta Directiva, Lg. 6, Exp. 6, Archivo Histórico de la Secretaría de Salud, México.
- Blancarte, R. (2012). *Historia de la iglesia católica en México (1929-1982)* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482637515/Historia-de-la-iglesia-catolica-en-Mexico-1929-1982>
- Boltvinik, J. (2012). Treinta Años de Medición de La Pobreza En México. Una Mirada Desde Coplamar. *Estudios sociológicos*, 30, 83-110.
- Bortz, J. (2014a). El inicio de la revolución de los trabajadores 1910-1912. En J. Bortz, & M. T. Águila, *México y el mundo del trabajo: ensayos sobre trabajadores, líderes y gánsters* (págs. 23-64). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Bortz, J. (2014b). Autoridad cuestionada, 1912-1916. En J. Bortz, & M. T. Águila, *México y el mundo del trabajo: ensayos sobre trabajadores, líderes y gánsters* (págs. 65-92). México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Brachet-Márquez, V. (2004). El Estado benefactor mexicano: nacimiento, auge y declive (1822-2002). En J. Boltvinik, & A. Damián, *La pobreza en México y en el mundo. Realidades y desafíos* (págs. 240-272). México: Siglo XXI.
- Bulnes, F. (2016). *Cualidades del crítico. Selección*. México: Cámara de Diputados. LXIII Legislatura.
- Calles, P. E. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Cámara de Diputados XXXVIII Legislatura. (1942). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados. <https://cronica.diputados.gob.mx>

- Cámara de Diputados XLIV Legislatura. (1958). *Iniciativa que propone establecer una Comisión para formular un Plan Nacional destinado a resolver el problema de la Educación Primaria en el país*. México: Cámara de Diputados XLIV Legislatura. <https://cronica.diputados.gob.mx>
- Cámara de Diputados XLVIII Legislatura. (1973). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados. <https://cronica.diputados.gob.mx>
- Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. (2016). *Debates fundamentales del Congreso Constituyente. Selección de piezas de oratoria* (Vol. III). México: Cámara de Diputados. LXIII Legislatura.
- Cárdenas Sánchez, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas del Río, L. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Caso, A. (1975). *Obras completas* (Vol. VIII). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Caso, A., Lombardo Toledano, V., & Zamora, F. (2008). Prólogo a la polémica en la prensa sobre marxismo: Antonio Caso vs Vicente Lombardo Toledano. En J. Hernández Luna, *Idealismo vs materialismo. Polémicas filosóficas* (págs. 181-187). Morelia: Masonería filosófica de Michoacán, Centro de Estudios Filosóficos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano" y Asociación "Francisco J. Múgica".
- Castoriadis, C. (1998). *Hecho y por hacer. Pensar la imaginación*. Buenos Aires: Eudeba; Universidad de Buenos Aires.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. México: Tusquets Editores.
- Castro, P. (2015). Adolfo de la Huerta. En F. Will, *Gobernantes Mexicanos* (Vol. II) [versión electrónica] (págs. 132-166). México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482630011/Gobernantes-mexicanos-II-1911-2000>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. (2005). *Evolución del gasto público por ramos 1980-2005*. México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0162005.pdf>
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *"Antecedentes", en Vivienda*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. www.diputados.gob.mx/cesop/
- Chang-Rodríguez, E. (2012). *Pensamiento y acción en González Prada, Mariátegui y Haya de la Torre*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Clavijo, F., & Valdivieso, S. (2000). Reformas estructurales y política macroeconómica. En F. Clavijo, *Reformas económicas en México, 1982-1999* (págs. 13-155). México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Estrategia y Análisis Económico, Consultores; Fondo de Cultura Económica. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1d5f6051-b28b-4a8e-a7a7-b4899a12c7ee/content>
- Cockcroft, J. D. (1997). *Precursores intelectuales de la revolución mexicana*. México: Siglo XXI Editores.

- Comisión Económica para América Latina. (1955). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico* (Vol. I. Introducción a la técnica de programación). México: Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina. (1967). *Informe Anual*. Comisión Económica para América Latina.
- Comisión Económica para América Latina. (1973). *Bibliografía sobre marginalidad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Comte, A. (2006). *La filosofía positiva*. México: Porrúa.
- Contreras Montero, B., & Hidalgo Mesa, M. (2021). Percepción de la pobreza, ideología política y nivel de ingresos como factores de análisis de las actitudes aporóforas en Granada. *Aposta: Revista de ciencias sociales*, 103-122.
- Cordera Campos, R., & Lomelí Vanegas, L. (2003). México: el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). En CEPAL, FAO, & RIMISP, *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas* (págs. 210-197). Santiago de Chile: CEPAL; FAO; RIMISP.
- Córdova, A. (1973). *La ideología de la Revolución mexicana*. México: Ediciones Era.
- Córdova, A. (1978). Prólogo. En A. M. Enríquez, *Los grandes problemas nacionales* (págs. 9-68). México: Era.
- Cortés, A. (2012). Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana. *Sociologías*(29), 214-238.
- Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis. Revista latinoamericana*, 16(46), 221-238.
- Cortés, F., (2003). El ingreso y la desigualdad en su distribución en México. *Papeles de Población*, 9(35), 137-153.
- Cortés, F. (2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de población*, 12(47), 71-84.
- Cortés Márquez, N. y Zárate Hernández, J. H. (2019). “La gloria de la pobreza. Emergencia de actores frente a programas de asistencia social”, en *Alteridades*, núm. 57, pp. 87-98.
- Cosío Villegas, D. (2010). *Daniel Cosío Villegas: el historiador liberal*. México: El Colegio de México.
- Cuevas, J., & Fernández, B. M. (2020). Imagen de la pobreza, pobreza de la imagen. *EU-topías. Revista de interculturalidad, comunicación y estudios europeos*, 55-70.
- De la Garza Toledo, E. (1988). *Ascenso y crisis del Estado social autoritario. Estado y acumulación del capital en México (1940-1976)*. México: El Colegio de México.
- De la Madrid, M. (2006). *Informes Presidenciales*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- De la Madrid, M.; colab. de Lajous, A. (2004). *Cambio de rumbo. Testimonio de una Presidencia, 1982-1988*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De la Peña Topete, G. (1999). Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, (1).

- De la Peña Topete, G. (1990). La cultura política entre los sectores populares de Guadalajara. *Nueva Antropología*, XI(38), 83-107.
- De Souza Minayo, M. C. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Del Castillo Troncoso, A. (2006). Imágenes y representaciones de la niñez en México a principios del siglo XX. En A. De los Reyes (Coord.), *Historia de la vida cotidiana en México. Siglo XX. La imagen, ¿espejo de la vida?* (Tomo V Volumen II, págs. 83-115). México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- Departamento de la Estadística Nacional. (1928). *Resumen del Censo General de Habitantes de 30 de noviembre de 1921*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Departamento de la Estadística Nacional. (1931). *Producción agrícola de México 1925-1928*. México: Departamento de la Estadística Nacional.
- Díaz Ordaz, G. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- Díaz y de Ovando, C. (2006). *La Escuela Nacional Preparatoria. Los afanes y los días 1867-1910* (Vol. I). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Dirección General de Beneficencia Pública. (1905). *Informe sobre beneficencia pedido por el Señor Secretario de Gobernación*. México: Archivo Histórico de la Secretaría de Salud.
- Dirección General de Estadística. (1962). *VIII Censo General de Población, 1960. Resumen general*. México: Dirección General de Estadística.
- Dirección General de Estadística. (1972). *IX Censo General de Población. 1970. 28 de enero de 1970. Resumen general abreviado*. México: Dirección General de Estadística. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825413156>
- Dirección General de Estadística. (1975). *Estadísticas vitales. Imagen demográfica 1960-1973*. México: Dirección General de Estadística.
- Easton, D. (1953). *The political system. An inquiry into the state of political science*. Nueva York: Alfred A. Knopf publishers.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Echeverría Álvarez, L. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- Eisen, S. (1967). Herbert Spencer and the Spectre of Comte. *Journal of British Studies*, 48-67. <https://doi.org/10.1086/385544>
- El Informador (4 de Octubre de 1938). Malvados precoces. *El Informador*, pág. 3.
- El Informador (24 de Agosto de 1939). Un estudio acerca de la mendicidad. *El Informador*, págs. 1, 8.
- El Informador (23 de Julio de 1940). Abundancia de mendigos. *El Informador*, pág. 3.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). *Historia mínima de El Neoliberalismo*. México: El Colegio de México.

- Escobar Latapí, A. & González de la Rocha, M. (2022). *Acceso efectivo al desarrollo social: necropsia y lecciones de dos acciones gubernamentales*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Escobar Latapí, A. & González de la Rocha, M. (1988). *Cañaverales y bosques. De hacienda a agroindustria en el sur de Jalisco*. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Escobar Toledo, S. A. (2021). *El camino obrero: historia del sindicalismo mexicano 1907-2017* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/511389829/El-camino-obrero-Historia-del-sindicalismo-mexicano-1907-2017>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Evans-Pritchard, E. E. (1974). *Ensayos de Antropología Social*. México y Madrid: Siglo XXI Editores.
- Fábregas Puig, A. (2019). Tlatelolco 1968: memoria de un antropólogo. *Disparidades. Revista de Antropología*, 1-15. <https://dra.revistas.csic.es/index.php/dra/article/view/611/656>
- Fábregas Puig, A. (2021). *Historia Mínima del Indigenismo en América Latina*. México: El Colegio de México.
- Fajardo-Ortiz, G. (2010). Tiempos y destiempos de los hospitales mexicanos hacia 1910. *Revista médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 48(3), 265-272.
- Falcón, R. (2002). *México descalzó. Estrategias de sobrevivencia frente a la modernidad liberal*. México: Plaza y Janés.
- Falcón, R. (2015). *El jefe político: un dominio negociado en el mundo rural del Estado de México 1856-1911*. México: El Colegio de México, El Colegio de Michoacán y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina; residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts, *Ciudadanía y política social* (págs. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.
- Flores Magón, R. (2014). *Los pobres son la fuerza*. Buenos Aires: Ediciones Godot.
- Flores Magón, R., Guerrero, P., Sarabia, J., Magón, E. F., & et al., S. J. (1985). *Regeneración 1900-1918. La corriente más radical de la revolución mexicana de 1910 a través de su periódico de combate*. México: Ediciones Era.
- Focault, M. (2019). *Microfísica del poder*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fuentes, M. L., & Arellano, S. (2022). *Nuevo ensayo político-social de la República Mexicana. Recuento de las desigualdades y la pobreza en México 1970-1980* (Vol. III) [versión electrónica]. México: Universidad Nacional Autónoma de México. <https://es.everand.com/read/677984865/Nuevo-ensayo-politico-social-de-la-Republica-Mexicana-Recuento-de-las-desigualdades-y-la-pobreza-en-Mexico-1970-1980-Tomo-III>

- Fujigaki Lechuga, A., & González Galván, A. (1982). Epidemias conocidas en México durante el siglo XX. En E. Florescano, & E. Malvido, *Ensayos sobre la historia de las epidemias en México* (Vol. II, págs. 699-723). México: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Funes, P. (2014). *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina* [versión electrónica]. México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419641027/Historia-minima-de-las-ideas-politicas-en-America-Latina>
- Gallino, L. (1983). *Diccionario de Sociología*. México: Siglo XXI Editores.
- Gamio, M. (1982). *Forjando patria*. México: Porrúa.
- García Téllez, I. (1939). *Memoria de la Secretaría de Gobernación septiembre de 1937-Agosto de 1938*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Garciadiego, J. (2010). Prólogo. En Varios, *Textos de la Revolución Mexicana* (págs. IX-XCI). Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Garciadiego, J. (2015a). *Autores, editoriales, instituciones y libros*. México: El Colegio de México.
- Garciadiego, J. (2015b). Carranza y el inicio de los gobiernos revolucionarios. En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* (Vol. II) [versión electrónica] (págs. 96-131). México: Fondo de Cultura Económica.
- Germani, G. (1980). *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Girola, L. (2000). Representaciones e Imaginarios sociales. Tendencias recientes en la investigación. En E. De la Garza Toledo, & G. Leyva, *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (págs. 402-431). México: Fondo de Cultura Económica.
- Gobierno de México. (1985a). *Antología de la Planeación en México. 1917-1985* (Vols. 4. Planeación económica y social 1970-1976). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Gobierno de México. (1985b). *Antología de la planeación en México 1917-1985* (Vol. 6. Reforma administrativa y planeación 1976-1978). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación.
- Gobierno de México. (1985c). *Antología de la planeación en México 1917-1985* (Vol. 7. Programas de desarrollo sectorial 1978-1980). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación.
- Gobierno de México. (1985d). *Antología de la Planeación en México. 1917-1895* (Vols. 9. Planeación Global y Sistema Nacional de Planeación 1980-1982). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Gobierno de México. (1985e). *Antología de la planeación en México 1917-1985* (Vol. 11. Financiamiento del desarrollo, capacitación y productividad, desarrollo tecnológico y científico 1983-1988). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación.
- Gobierno de México. (1985f). *Antología de la planeación en México 1917-1985* (Vol. 12. Desarrollo industrial, energético y minero 1982-1985). México: Fondo de Cultura Económica; Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Gómez de Silva Cano, J. J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. <https://inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Elderechoagrario.pdf>
- González, L. (2000). El liberalismo triunfante. En Centro de Estudios Históricos, *Historia general de México Versión 2000* (págs. 633-705). México: El Colegio de México.
- González Casanova, P. (2015). *De la sociología del poder a la sociología de la explotación: pensar América Latina en el siglo XXI* (M. Roitman Rosenmann, Ed.). México; Buenos Aires: Siglo XXI Editores; Clacso.
- González de la Rocha, M. (1986). *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco; Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- González de la Rocha, M., Perlman, J., Safa, H., Jelin, E., Roberts, B., & Ward, P. (2004). From the Marginality of the 1960s to the “New Poverty” of Today: A LARR Research Forum. *Latin American Research Review*, 39(1), 183-203.
- González Navarro, M. (1956). *Estadísticas sociales del porfiriato: 1877-1910*. México: Secretaría de Economía.
- González Navarro, M. (1985). *La pobreza en México*. México: El Colegio de México.
- González Navarro, M. (2010). *México. El capitalismo nacionalista*. México: El Colegio de México.
- Gudiño Cejudo, M. R. (2010). De la Revolución y la posrevolución. En R. Pérez Montfort, *Cien años de salud pública en México, historia en imágenes* (págs. 67-102). Madrid: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Laboratorios sanofi, Secretaría de Salud.
- Gudiño Cejudo R. M., Magaña Valladares, L., & Hernández Ávila, M. (2013). La Escuela de Salud Pública de México: su fundación y primera época, 1922-1945. *Salud Pública*, 55(1), 81-91.
- Gudiño Cejudo, M. R. (2019). *Educación higiénica y cine de salud en México 1925-1960* [versión electrónica]. México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419641694/Educacion-higienica-y-cine-de-salud-en-Mexico-1925-1960>
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado. En P. Abrams, A. Gupta, & T. Mitchell, *Antropología del Estado* (págs. 71-144). México: Fondo de Cultura Económica.
- Hamon, J. L., & Niblo, S. R. (1975). *Precursores de la revolución agraria en México. Las obras de Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Hernández Delgado, J. (1939). Escrito 1037, Expediente 6/212. Fondo de Beneficencia Pública, Dirección General, Lg. 7, Exp. 9. Archivo Histórico de la Secretaría de Salud.
- Hernández Rodríguez, R. (2021). *El oficio político. La élite gobernante en México*. México: El Colegio de México.
- Herrera Tapia, F. (2013). Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional. *Gestión y política pública*, 131-160.

- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios Sociales*, 17(33), 8-39.
- Hobsbawm, E. (2009). *La era del imperio 1875-1914*. Buenos Aires: Crítica.
- Hobsbawm, E. (2010). *La era del capital 1848-1875*. Buenos Aires: Crítica.
- Hurtado Pérez, G. (2020). *La Revolución creadora: Antonio Caso y José Vasconcelos en la Revolución mexicana* [versión electrónica]. México: UNAM. <https://es.everand.com/read/511359473/La-Revolucion-creadora-Antonio-Caso-y-Jose-Vasconcelos-en-la-Revolucion-mexicana>
- Instituto de Geografía; Universidad Nacional Autónoma de México. (1986). *Ciudades alternativas para la desconcentración*. México: Instituto de Geografía; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2009). *125 años de la Dirección General de Estadística: 1882-2007*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). *Censos económicos 85 años de historia*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1986). *X Censo General de Población y Vivienda, 1980. Resumen General* (Vol. I). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825415808>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1992). *Estados Unidos Mexicanos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. Perfil sociodemográfico*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1994a). *Estadísticas de educación. Cuaderno número 1*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1994b). *Estadísticas históricas de México* (Vol. I). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1994c). *Estadísticas históricas de México* (Vol. II). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2001). *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Iucci, M. J. (2018). "Políticas Sociales Y Redes políticas. La implementación De Un Programa De economía Social En Un Municipio De Argentina". *Espiral*, vol. 25, núm. 72, pp. 123-147.
- Jodelet, D. (2000). Representaciones sociales: contribución a un saber sociocultural sin fronteras. En D. Jodelet, & A. Guerrero Tapia, *Develando la cultura. Estudios en representaciones sociales* (págs. 7-30). México: UNAM.
- Kalifa, D. (2018). *Los bajos fondos: historia de un imaginario*. México: Instituto Mora.
- Katz, F. (2013). *Pancho Villa*. México: Ediciones Era.
- Knight, A. (2010). *La Revolución mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Knight, A. (2015a). Lázaro Cárdenas. En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* (Vol. II) [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica <https://es.everand.com/read/482630011/Gobernantes-mexicanos-II-1911-2000>.
- Knight, A. (2015b). *Repensar la Revolución mexicana* (Vol. I) [versión electrónica]. México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419641412/Repensar-la-Revolucion-Mexicana-volumen-I>
- Kodak. (07 de Junio de 1908). Los niños delincuentes. *El Mundo Ilustrado*, pág. s/n.
- Kuntz Ficker, S. (2012). De las Reformas Liberales a la Gran Depresión. En S. Kuntz Ficker, *Historia mínima de la economía mexicana 1519-2010* [versión electrónica] (págs. 186-289). México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419640642/Historia-minima-de-la-economia-mexicana-1519-2010>
- Lange, F. (2014). Orden y progreso en Venezuela en tiempos de la Revolución mexicana. Del ocaso de los caudillos al despertar del "tirano liberal". En S. Ortelli, & H. C. Hernández Silva, *América del Sur en la época de la Revolución mexicana. Procesos políticos, sociales y culturales* (págs. 21-50). México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lewis, O. (1983). *Pedro Martínez: Un campesino mexicano y su familia*. México: Grijalbo.
- Lewis, O. (1971). *Los hijos de Sánchez: Autobiografía de una familia mexicana*. México: Joaquín Mortiz.
- Lewis, O. (1968). *Tepoztlán, un pueblo de México*. México: Joaquín Mortiz.
- Lewis, O. (1967). La cultura de la pobreza. *Pensamiento crítico*, 52-66.
- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lomelí Vanegas, L. (2018). *Liberalismo oligárquico y política económica*. México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lomnitz, C. (2013). *El antisemitismo y la ideología de la Revolución mexicana* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482611825/El-antisemitismo-y-la-ideologia-de-la-Revolucion-mexicana>
- López Arellano, M. (2019). Voces escritas. Experiencias de profesores y profesoras durante la Cristiada en Aguascalientes, 1927-1928. *Caleidoscopio* (40), 145-171.
- López Arellano, O., López Moreno, S., & Moreno Altamirano, A. (2015). El derecho a la salud en México. En O. López Arellano, & S. López Moreno, *Derecho a la salud en México* (págs. 51-82). México: UAM Xochimilco.
- López Mateos, A. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- López Portillo, J. (1980). Mínimos de bienestar; empleo y justicia; sindicalismo, educación y magisterio; salud y seguridad social; indigenismo y marginación social; asentamientos humanos; comunicaciones y transportes. México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- López Portillo, J. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura.
- Lorenzo Río, M. D. (2011). *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la Ciudad de México 1877-1905*. México: El Colegio de México y El Colegio Mexiquense.

- Lorenzo Río, M. D. (2018). El análisis de la pobreza y la campaña contra la mendicidad en la Ciudad de México, 1929-1931. *Historia Mexicana*, 67(4), 1677-1724.
- Loyo, E (1990). Escuelas Rurales "Artículo 123" (1917-1940). *Historia Mexicana*, 40(2), 299-336.
- Loyo, E. (2010a). La educación del pueblo. En D. Tanck de Estrada, *Historia Mínima de la Educación en México* [versión electrónica] (174-211). México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419640693/Historia-minima-de-la-educacion-en-Mexico>
- Loyo, E. (2010b). El México revolucionario (1910-1940). En P. Escalante Gonzalbo, P. Gonzalbo Aizpuru, A. Staples, E. Loyo Bravo, & C. Greaves Lainé, *Historia mínima de la vida cotidiana en México* (págs. 215-298). México: El Colegio de México.
- Luquin, E. (1924). *Retratos y paisajes*. México: Escuela Industrial de Huérfanos.
- Lustig, N. (2020). "Desigualdad y política social en América Latina", Documento de trabajo 94, CEQ Institute, Tulane University.
- Lustig, N. (1996). La medición de la pobreza en México: el origen de las discrepancias. Una nota metodológica. *El Trimestre Económico*, LXIII(3)(251), 1229-1237.
- Lustig, N., & Martín del Campo, A. (1985). Descripción del funcionamiento del sistema CONASUPO. *Investigación económica*, 44(173), 215-243.
- Lustig, N., & Pérez Espejo, R. (1982). Sistema Alimentario Mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 13(51/52), 247-296.
- Madero, F. I. (2010a). *La sucesión presidencial de 1910* (Vol. I). México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- Madero, F. I. (2010b). *La sucesión presidencial de 1910* (Vol. II). México: Cámara de Diputados LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- Márquez González, A. R., y Ramírez Partida H. (2019). "Desigualdad Y Pobreza En Los Municipios Del Estado De Nayarit. Análisis Desde El Crecimiento económico (1990-2010)" en *Espiral Estudios Sobre Estado Y Sociedad*, vol. 27, núm. 77, pp. 81-129.
- Martínez Báez, M. (2010). *La salud en México antes y después de la Revolución de 1910*. México: El Colegio Nacional.
- Martínez Espinoza, M. I. (2023). Política social y pobreza en la 4T. *Revista mexicana de sociología*, 85(SPE), 41-69.
- Martínez Espinoza, M. I. (2019). *Políticas sociales y participación en México. El caso del programa Comedores Comunitarios*, CESMECA-UNICACH-ODEMCA-CONACYT- Miguel Ángel Porrúa, México.
- Martínez Flores, B. V. y Rincón, G. (2017). "De Pronasol a la Cruzada. ¿Qué hay de nuevo sobre coordinación?", *Espiral*, Vol. 25, Núm. 71, pp. 73-111.
- Martínez Martínez, O. A., Valencia Lomelí, E. y Román Morales, L. I. (2016). *La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituto, derechos sociales y territorio* (vol. 2), México: Universidad Iberoamericana y Universidad de Guadalajara.

- Martínez Shaw, C., & Sánchez Martínez, M. (1978). Antropología e Historia: hacia una necesaria relación interdisciplinar. En *I Congreso Español de Antropología, Actas I*. (vol. I) (págs. 443-464). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Medin, T. (2003). *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. México: Siglo XXI Editores.
- Medina Echavarría, J. (1973). *Aspectos sociales del desarrollo económico*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Mendizabal Bermúdez, G., Ruiz Moreno, Á. G., Martínez y González, A., Camacho Solís, J. I., & Gómez Rodríguez, J. M. (2017). Historia de la seguridad social en México. En M. E. Monsalve Cuéllar, *Historia de la seguridad social en América Latina* [versión electrónica] (págs. 346-387). Medellín: Universidad de Medellín, Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. <https://es.everand.com/read/372418205/Historia-de-la-Seguridad-Social-en-America-Latina>
- Meneses Morales, E. (1983). *Tendencias educativas oficiales en México: 1821-1911*. México: Editorial Porrúa.
- Meyer, J. (1991). *La Revolución mexicana*. México: Jus.
- Meyer, J. (2000). *La Cristiada 2. El conflicto entre la iglesia y el estado 1926-1929* (Vol. II). México: Siglo XXI Editores.
- Meyer, J. (2005). *La Iglesia católica en México 1929-1965. Documento de trabajo*. México: CIDE. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/169/1/000060392_documento.pdf
- Meyer, L. (2000). De la estabilidad al cambio. En Centro de Estudios Históricos, *Historia General de México. Versión 2000* (págs. 881-943)
- Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states. State-society relations and State capabilities in the third world*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Migdal, J. S. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Milia, M. L. (2008). La sociología histórica, una respuesta a un desafío: explicar estructuras y procesos complejos comparables en el tiempo. *E-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 6(24), 61-77.
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública (1872). *Código penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja-California sobre delitos del fuero común*. México: s/e.
- Mirafuentes de la Rosa, C., & Salazar Suárez, M. N. (2021). La Revolución Verde y la soberanía alimentaria como contrapropuesta. *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*(42), 105-131.
- Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En P. Abrams, G. Akhil, & M. Timothy, *Antropología del Estado* (págs. 145-187). México: Fondo de Cultura Económica.
- Moctezuma Barragán, J. (2001). *Francisco J. Múgica. Un romántico rebelde*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Molina del Villar, A. (2023). *Sobrevivencia, salud y pobreza infantil. La Beneficencia Pública en tiempos del gobierno de Carranza*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

- Molina del Villar, A. (2021). El Norte de México entre pandemias. La influenza de 1918. *Desacatos*(65), 14-33.
- Monsiváis, C. (1980). *A ustedes les consta. Antología de la crónica en México*. México: Ediciones Era.
- Monsiváis, C. (2000). Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX. En Centro de Estudios Históricos, *Historia General de México Versión 2000* (págs. 957-1076). México: El Colegio de México.
- Morales Moreno, H. (2016). *Pastor Rouaix y su influencia en el constitucionalismo social mexicano*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Moreno, L., Del Pino, E., Mari-Klose, P., & Moreno Fuentes, F. J. (2014). *Los sistemas de bienestar europeos tras la crisis económica*. Madrid: Programa Eurosocial.
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Huemul.
- Múgica, F. J. (1986). *Hechos, no palabras* (Vol. II). México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Musacchio, H. (2022). *La Universidad de México, 1551-2001* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/609246657/La-Universidad-de-Mexico-1521-2001>
- Nava Nava, M. d. (1994). *Los abajo firmantes. Cartas a los presidentes 1934-1946*. México: Secretaría de Educación Pública, Archivo General de la Nación y Editorial Patria.
- Navarro Benítez, B. (1986). Crisis y movimiento urbano popular (MUP) en el Valle de México. En J. Alonso, *Los movimientos sociales en el Valle de México* (Vol. II) (págs. 101-124). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Obregón, Á. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Oikión Solano, V. (2015). Pascual Ortiz Rubio: ¿un presidente a la medida del jefe máximo? En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos: 1911-2000* (Vol. II, págs. 261-294). México: Fondo de Cultura Económica.
- Oñate, A. (2015). Álvaro Obregón y la tradición autoritaria en la política mexicana (1912-1928). En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* (Vol. II) [versión electrónica] (págs. 167-215). México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482630011/Gobernantes-mexicanos-II-1911-2000>.
- Ordóñez Barba, G. (2018). La lucha contra la pobreza en México en las últimas décadas: alcances y limitaciones. En C. Midaglia, G. Ordóñez, & E. Valencia, *Políticas Sociales En América Latina En Los Inicios Del Siglo XXI: Innovaciones, Inercias y Retrocesos* (págs. 379-396). Buenos Aires; Tijuana: CLACSO; COLEF. https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181116071335/Políticas_sociales.pdf
- Ordóñez Barba, G. (2017). *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*, Siglo XXI y El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Organización de las Naciones-Comisión Económica para América Latina; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1993). Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984-1992 (informe metodológico). México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

- Ornelas, C. (2016). *El sistema educativo mexicano: La transición de fin de siglo* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482615761/El-sistema-educativo-mexicano-La-transicion-de-fin-de-siglo>
- Ortiz Mena, A. (1998). *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Rubio, P. (2006). *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Palavicini, F. F. (2014). *Historia de la Constitución de 1917* (Vol. I). México: Cámara de Diputados.
- Pallares y Lara, S. (2018). *El ayer y el devenir del artículo 123 constitucional*. México: Porrúa.
- Partido Liberal Mexicano. (15 de Abril de 1906). Proyecto de Programa del Partido Liberal, que se somete a la consideración de los correligionarios. *Regeneración. Periódico independiente de combate*. <https://archivomagon.net/periodicos/regeneracion-1900-1918-3a/>.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pellicani, L. (1988). Estado de bienestar. En N. Bobbio, & N. Matteucci, *Diccionario de política* (págs. 609-614). México: Siglo XXI Editores.
- Pérez Álvarez, L. (2016). Cornelius Castoriadis y las significaciones imaginarias sociales. En Á. L. Pérez, & G. A. Enríquez Gutiérrez, *Imaginario social y representaciones sociales. Teorías sobre el saber cotidiano (E-PUB)*. Cuernavaca: Universidad Autónoma del Estado de Morelos. URI: <http://riaa.uaem.mx/handle/20.500.12055/339>
- Pérez Fernández del Castillo, G. (2015). José López Portillo: la ruptura del pacto revolucionario. En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* (vol. II) [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482630011/Gobernantes-mexicanos-II-1911-2000>.
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y Bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. San José: FLACSO.
- Peza, J. d. (1881). *La Beneficencia en México*. México: Imprenta de Francisco Díaz de León.
- Piccato, P. (2010). *Ciudad de sospechosos: crimen en la Ciudad de México 1900-1931*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Portes Gil, E. (2006). *Informes Presidenciales*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores.
- Presidencia de la República. (1988). *Los presidentes de México: discursos políticos 1910-1988* (Vol. II). México: Presidencia de la República y El Colegio de México.
- Presidencia de la República. (1988). *Los presidentes de México. Discursos políticos 1910-1988* (Vol. III). México: Presidencia de la República y El Colegio de México.
- Quijano Torres, M. (2012). *200 años de administración pública en México. Los gabinetes en México: 1821-2012* (Vol. III). México: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Quijano, A. (Sin fecha). *Notas sobre el concepto de marginalidad social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina. <https://hdl.handle.net/11362/33553>
- Raat, W. D. (1975). *El positivismo durante el porfiriato*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Ramírez Hernández, J., Ayluardo, L., Becerra, G., & Chávez, A. (1975). La crisis de alimentos en México: un análisis de los últimos años. *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 6(22), 167-185.
- Ramírez Saiz, J. M. (1993). *La vivienda popular y sus actores*. México: Red Nacional de Investigación Urbana; Universidad de Guadalajara.
- Real Academia Española. (26 de Junio de 2023). Definición de razia. *Diccionario panhispánico de dudas*. <https://www.rae.es/dpd/razia>
- Retamozo, M. (2012). Constructivismo: epistemología y metodología en las ciencias sociales. En E. De la Garza Toledo, & G. Leyva, *Tratado de metodología de las ciencias sociales: perspectivas actuales* (págs. 325-351). México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyes, A. (2015). *Alfonso Reyes, un hijo menor de la palabra*. (J. Garciadiego selección, prólogo y semblanza.) México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heróles, J. (1974). *El liberalismo mexicano* (Vol. I). México: Fondo de Cultura Económica.
- Reyna Muñoz, M. (1982). La Convención Industrial Obrera del Ramo Textil y la crisis económica de 1927-1932 en este sector. *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 115-145.
- Ribera Carbó, A. (1999). *La patria ha podido ser flor. Francisco J. Múgica, una biografía política*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Ríos Molina, A. (2016). *Cómo prevenir la locura: psiquiatría e higiene mental en México, 1934-1950*. México: Siglo XXI Editores.
- Ríos Molina, A., & López Carrillo, X. (2017). Introducción. En A. Ríos Molina, *Los pacientes del manicomio La Castañeda y sus diagnósticos. Una historia clínica de la clínica psiquiátrica en México, 1910-1968* (págs. 11-40). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Roberts, B., González de la Rocha, M., & Escobar Latapí, A. (2013). La cercana y distante relación entre la antropología y la sociología. En V. García Acosta, & G. De la Peña, *Miradas concurrentes. La antropología en el diálogo interdisciplinario* (págs. 149-192). México: CIESAS, CONACYT.
- Robles, B. R., & Martínez Ruiz, M. (2019). Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Benjamín Robles Montoya y Maribel Martínez Ruiz, del grupo parlamentario del PT. *Sistema de Información Legislativa*. [sil.gobernacion.gob.mx: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871486_20190429_1554235023.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3871486_20190429_1554235023.pdf)
- Rodríguez, A. (2006). *Informes Presidenciales*. México: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Rojas Sosa, M. O. (2023). "Una lacra social y un peligro": vagancia y malvivencia en la ciudad de México, 1931-1937. *Secuencia*.

- Romero Sotelo, M. E. (2016). *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México. <https://es.everand.com/read/482626519/Los-origenes-del-neoliberalismo-en-Mexico-La-Escuela-Austriaca>
- Romero Sotelo, M. E. (2018). La Comisión Monetaria Internacional Mexicana de 1903: pensamiento, personajes y negociaciones. En L. Carregha Lamadrid, P. D. Marisa, & M. E. Ponce Alcocer, *Miradas retrospectivas al México de Porfirio Díaz* (págs. 231-279). México: UNAM, El Colegio de San Luis, Instituto Mora, CONACYT, Universidad Iberoamericana.
- Ruiz Pérez, L. C., Viesca T., C., Martínez Cortés, C., & Fajardo Ortiz, G. e. (2017). Antecedentes y evolución de la salubridad pública en el México independiente. En F. Gutiérrez Domínguez, *Secretaría de Salud: la salud en la Constitución mexicana* (págs. 23-72). México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Secretaría de Salud.
- Sacristán, C. (2017). La clínica psiquiátrica en el Pabellón Central. En A. Ríos Molina, *Los pacientes del manicomio La Castañeda y sus diagnósticos: una historia de la clínica psiquiátrica en México 1910-1968* (págs. 41-70). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Salvucci, E. (2016). El rol del darwinismo en la legitimación de la opresión. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 11(32), 37-48.
- Sánchez González, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, XVIII(1), 67-105.
- Sánchez Vargas, G. (1968). *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sandermann, P. (2014). Change and Continuity in Western Welfare Practices: Some Introductory Comments. En P. Sandermann, *The End of Welfare as We Know It?: Continuity and Change in Western Welfare State Settings and Practices* (págs. 9-18). Oplade, Berlin y Toronto: Verlag Barbara Budrich. <https://doi.org/10.2307/j.ctvddzzk8.3>
- Sanmartino, J. (2020). Estudio introductorio. En J. Sanmartino, *La teoría del Estado después de Poulantzas* (págs. 17-79). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo libros.
- Santillán Esqueda, M. (2019). Vampiresas. En S. Sosenski, & G. Pulido Llano, *Hampones, pelados y pecatrices. Sujetos peligrosos de la Ciudad de México (1940-1960)* [versión electrónica] (págs. 31-67). México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482604741/Hampones-pelados-y-pecatrices-Sujetos-peligrosos-de-la-Ciudad-de-Mexico-1940-1960>
- Santillán, M. (2010). El discurso tradicionalista sobre la maternidad: Excelsior y las madres prolíficas durante el avilacamachismo. *Secuencia*(77), 91-110.
- Santos, J. I. (2014). La vacunación en México en el marco de las décadas de las vacunas: logros y desafíos. *Gaceta Médica de México*, 180-188.
- Schiera, P. (1988). Estado moderno. En N. Bobbio, & N. Matteucci, *Diccionario de política* (págs. 626-634). México: Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Cultura; INEHRM. (2015a). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (Vol. I). México: Secretaría de Cultura; INEHRM.

- Secretaría de Cultura; INEHRM. (2015b). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (Vol. II). México: Secretaría de Cultura; INEHRM.
- Secretaría de Cultura; INEHRM. (2015c). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917* (Vol. III). México: Secretaría de Cultura; INEHRM.
- Secretaría de Industria y Comercio. (1964). *Ingresos por trabajo de la población económicamente activa y jefes de familia (VIII Censo de población de 1960)*. México: Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Industria y Comercio. (1973). *Estadísticas de servicios médicos y de salud*. México: Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de Industria y Comercio. (1976). *Estadísticas hospitalarias, 1971*. México: Secretaría de Industria y Comercio.
- Secretaría de la Asistencia Pública (1938). Campaña contra la mendicidad, Fondo de Beneficencia Pública, Dirección General, Lg. 7, Exp. 9, Archivo Histórico de la Secretaría de Salud.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1933). *Nomenclatura Nacional de Ocupaciones*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1933). *Primer Censo Industrial de 1930. Resúmenes generales. Volumen 1*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1935). *Quinto Censo de Población. 15 de mayo de 1930. Resumen general*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1937). *Primer Censo Ejidal 1935. Resumen general*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1938). *México en cifras 1938*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1941). *Resumen General del Censo Industrial de 1935*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de la Economía Nacional. (1943). *Estados Unidos Mexicanos. 6° Censo de Población y Vivienda 1940. Resumen general*. México: Secretaría de la Economía Nacional.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1977). *Información estadística básica de México*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. (1980). *Manual de estadísticas básicas. Sector asentamientos humanos*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (1980). *Características del sector agropecuario en México*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Sierra, J. (1894). *Primer año de Historia Patria*. México: Librería de la Vda de Ch. Bouret.
- Sierra, J. (2018). *Evolución política del pueblo mexicano*. México: Partido de la Revolución Democrática.
- Sierra, J. (1919). *Discursos*. México: Herrero Hermanos Sucesores.

- Silva Nogales, J. (2014). *Lucio Cabañas y la guerra de los pobres*. México: Cooperativa Rizoma; Deriva Negra.
- Simmel, G. (2014). *El pobre*. Madrid: Sequitur.
- Simmel, G. (2015). *Sociología: Estudios sobre las formas de socialización* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482629374/Sociologia-Estudios-sobre-las-formas-de-socializacion>
- Skocpol, T. (1980). Political Response to Capitalist Crisis: Neo-Marxist Theories of the State and the Case of the New Deal. *Politics & Society*, 10, 155-201.
- Skocpol, T. (1984). Emerging agendas and recurrent strategies in historical sociology. En T. Skocpol, *Vision and method in historical sociology* (págs. 356-391). Nueva York: Cambridge University Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the State back in* (págs. 3-43). Cambridge: Cambridge University Press.
- Slobodian, Q. (2021) *Globalistas: El fin de los imperios y el nacimiento del neoliberalismo* [versión electrónica]. Madrid: Capitán Swing Libros. <https://es.everand.com/read/494626332/Globalistas-El-fin-de-los-imperios-y-el-nacimiento-del-neoliberalismo>
- Sotelo, I. (2012). *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Editorial Trotta; Fundación Alfonso Martín Escudero: Madrid.
- Spalding, R. J. (1985). El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia. *Estudios Sociológicos*, 315-349.
- Speckman Guerra, E. (2006). De barrios y arrabales: entorno, cultura material y quehacer cotidiano (Ciudad de México, 1890-1910). En A. De los Reyes, *Historia de la vida cotidiana en México* (Tomo V vol. I)(págs. 17-47). México: Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México.
- Spencer, H. (1864). *The Principles of Biology* (Vol. I). Nueva York: D. Appleton & Company.
- Spencer, H. (1881). *The Principles of Biology* (Vol. II). Nueva York: D. Appleton & Company.
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S., & Gordon, D. (2009). *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/glosario/glosario.pdf>
- Staples, A., & Loyo, E. (2010). Fin del siglo y de un régimen. En D. Tanck de Estrada, *Historia mínima de la educación en México* [versión electrónica] (págs. 174-211). México: El Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419640693/Historia-minima-de-la-educacion-en-Mexico>
- Suárez, L. (1985). *Lucio Cabañas. El guerrillero sin esperanza*. México: Grijalbo.
- Taylor, C. (2006). *Imaginario sociales modernos*. Barcelona: Paidós.
- Taylor, S., & Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Ediciones Paidós.

- Tejeda Ruiz, C. (1967). Los hospitales granjas. *Salud pública de México*, IX(4), 587-590.
- Terán, O. (1986). Positivismo latinoamericano. En N. Bobbio, & N. Matteucci, *Diccionario de Política* (págs. 1294-1297). México: Siglo XXI.
- Therborn, G. (2003). La crisis y el futuro del capitalismo. En E. S. Sader, & P. Gentili, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social* (pág. 19). Buenos Aires: CLACSO.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza editorial.
- Tilly, C. (2002). Historical analysis of political processes. En J. H. Turner, *Handbook of sociological theory*. Nueva York: Kluwer Academic, Plenum Publishers.
- Torres Bodet, J. (2012). *Pensamiento educativo de Jaime Torres Bodet (1943-1964)*. México: El Colegio Nacional.
- Torres Guillén, J. (2014). *Dialéctica de la imaginación: Pablo González Casanova, una biografía intelectual*. México: La Jornada Ediciones.
- Torres Septién, V. (1997). *La educación privada en México (1903-1976)*. México: El Colegio de México y Universidad Iberoamericana.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books.
- Ulloa, B. (2000). La lucha armada (1911-1920). En Centro de Estudios Históricos, *Historia general de México Versión 2000* (págs. 757-821). México: El Colegio de México.
- Valencia Lomelí, E. (2020). “México: desafíos del estancamiento (estabilizador) económico y social” en Alberto Aziz Nassif, Enrique Valencia Lomelí y Jorge Alonso Sánchez, *Tres miradas al México de hoy*, Universidad de Guadalajara-CIESAS-Jorge Alonso, México, pp. 87-189.
- Valencia Lomelí, E. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia. Los casos de México y Corea del Sur. *Espiral*, 16(47), 65-103.
- Valenzuela, G. J. (2015). Los claroscuros de la presidencia de Plutarco Elías Calles: ¿el hombre fuerte de los años veinte? En W. Fowler, *Gobernantes mexicanos* [versión electrónica] (Vol. II) (págs. 216-260). México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482630011/Gobernantes-mexicanos-II-1911-2000>.
- Valenzuela, G. J. (2017). *El Gral. Francisco J. Múgica, el llamado líder de las "izquierdas" en el Congreso Constituyente de 1916-1917*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Valles Ruiz, R. M. (2017). Amor, razón y pasión en Hermila Galindo. En H. Galindo, *La Doctrina Carranza y el acercamiento indolantino* (págs. 11-59). México: Porrúa; Universidad de Guanajuato.
- Van Dijk, T. A. (2013). *Discurso y poder. Contribuciones a los Estudios Críticos del Discurso* [versión electrónica]. Barcelona: Gedisa. <https://es.everand.com/read/446036315/Discurso-y-poder>
- Varo Berra, R. (2002). *La reforma agraria en México desde 1853. Sus tres ciclos legales*. México: Universidad de Guadalajara.
- Vasconcelos, J. (1961). *Obras completas 1882-1959*. México: Libreros Mexicanos Unidos.

- Vázquez, J. Z. (2010). Renovación y crisis. En D. Tanck de Estrada, *Historia Mínima de la Educación en México* [versión electrónica] (págs. 299-333). México: Colegio de México. <https://es.everand.com/read/419640693/Historia-minima-de-la-educacion-en-Mexico>
- Velasco Ceballos, R. (1934). *Las Loterías. Historia de estas instituciones desde la Real, fundada en 1771, hasta la nacional para la Beneficencia Pública*. México: Talleres Gráficos de la Nación.
- Vilas, C. M. (2017). *Pensar el Estado*. Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús. Portal electrónico de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pensar_el_estado_carlos_m_vilas_2017.%20Carlos%20Vilas.pdf
- Villegas Moreno, G. (2010). *Antonio Díaz Soto y Gama, intelectual revolucionario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warman, A. (1988). *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*. México: Nuestro tiempo.
- Wilkie, J. W. (1978). *La Revolución mexicana (1910-1976): Gasto federal y cambio social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wodak, R. (2003a). De qué trata el análisis crítico del discurso (ACD). Resumen de su historia, sus conceptos fundamentales y sus desarrollos. En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (págs. 17-34). Barcelona: Gedisa.
- Wodak, R. (2003b). El enfoque histórico del discurso. En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (págs. 101-142). Barcelona: Gedisa.
- Womack, J. (2017). *Zapata y la Revolución mexicana* [versión electrónica]. México: Fondo de Cultura Económica. <https://es.everand.com/read/482600981/Zapata-y-la-Revolucion-mexicana>
- Xavier-Guerra, F. (1991a). *México: del Antiguo Régimen a la Revolución* (Vol. I). México: Fondo de Cultura Económica.
- Xavier-Guerra, F. (1991b). *México: del Antiguo Régimen a la Revolución* (Vol. II). México: Fondo de Cultura Económica.
- Yaschine, I. (2015). *¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México: El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Yúnez Naude, A. (2010). Las transformaciones del campo y el papel de las políticas públicas: 1929-2008. En S. Kuntz Ficker, *Historia Económica General de México: De La Colonia a Nuestros Días* (págs. 729-756). México: El Colegio de México.

Diario Oficial de la Federación

Informe presidencial en la inauguración de sesiones del 22º Congreso Constitucional, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 16 de septiembre de 1904.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1904&mes=09&dia=16&tipo=publicacion>

Contestación del Presidente del Congreso de la Unión, C. Gabriel Mancera, al Informe Presidencial en la apertura de sesiones del 22º Congreso Constitucional, Poder Legislativo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 20 de septiembre de 1904.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1904&mes=09&dia=20&tipo=publicacion>

Acta de la sesión celebrada por el Consejo Superior de Educación Pública el 14 de septiembre de 1904, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 08 de octubre de 1904.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1904&mes=10&dia=08&tipo=publicacion>

Informe presidencial en la apertura del segundo periodo del primer año de sesiones del 22º Congreso Constitucional, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 01 de abril de 1905.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1905&mes=04&dia=01&tipo=publicacion>

Decreto que establece una nueva Secretaría del Despacho, que se llamará de Instrucción Pública y Bellas Artes, Secretaría de Relaciones Exteriores, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 18 de mayo de 1905.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1905&mes=05&dia=18&tipo=publicacion>

Reglamento del Hospital General de la Ciudad de México (continuará), Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 17 de junio de 1905.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1905&mes=06&dia=17&tipo=publicacion>

Reglamento del Hospital General de la Ciudad de México (concluye), Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 19 de junio de 1905.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1905&mes=06&dia=19&tipo=publicacion>

Acta de la sesión del 18 de abril de 1907 celebrada por el Consejo Superior de Educación Pública, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 27 de mayo de 1907.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1907&mes=05&dia=27&tipo=publicacion>

Informe leído por el Ciudadano Presidente de la República al abrirse el tercer periodo de sesiones del 23º Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 16 de septiembre de 1907.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1907&mes=09&dia=16&tipo=publicacion>

Informe que rinde el Presidente de la Delegación Mexicana al XIV Congreso Internacional de Higiene y Demografía, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 09 de enero de 1908.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1908&mes=01&dia=09&tipo=publicacion>

Ley de Educación Primaria para el Distrito y los Territorios Federales, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 15 de agosto de 1908.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1908&mes=08&dia=15&tipo=publicacion>

Informe leído por el Ciudadano Presidente de la República al abrirse el primer periodo de sesiones del 24º Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 16 de septiembre de 1908.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1908&mes=09&dia=16&tipo=publicacion>

Iniciativa de ley sobre inmigración, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 23 de noviembre de 1908.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1908&mes=11&dia=23&tipo=publicacion>

Informe leído por el Ciudadano Presidente de la República al abrirse el tercer periodo de sesiones del 24º Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 16 de septiembre de 1909.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1909&mes=09&dia=16&tipo=publicacion>

Iniciativa de ley pidiendo se faculte al Ejecutivo para adquirir e introducir a la República, maíz y frijol extranjeros, que se mandarán poner en venta al precio de costo o a un tipo menor, e importación libre de derechos al frijol, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 11 de octubre de 1909.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1909&mes=10&dia=11&tipo=publicacion>

Estudio sobre la vacuna y la vacunación en México, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 27 de abril de 1910.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1910&mes=04&dia=27&tipo=publicacion>

Ley Constitutiva de la Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 31 de mayo de 1910.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1910&mes=05&dia=31&tipo=publicacion>

Informe sobre el IX Congreso Internacional para la reforma de las habitaciones baratas, efectuado en Viena, Austria, del 30 de mayo al 4 de junio de 1910, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Estados Unidos Mexicanos, 29 de agosto de 1910.
<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a224?anio=1910&mes=08&dia=29&tipo=publicacion>

Decreto relativo a la formación de un Congreso Constituyente, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial Órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 22 de septiembre de 1916.

<https://hndm.iib.unam.mx/consulta/publicacion/visualizar/558075be7d1e63c9fea1a225?anio=1916&mes=09&dia=22&tipo=publicacion>

Ley reglamentaria del artículo 130 de la Constitución Federal, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Nación, 18 de enero de 1917.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1927&month=01&day=18#gsc.tab=0

Ley Orgánica de Educación Pública, para el Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1920.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1920&month=05&day=03#gsc.tab=0

Decreto autorizando a la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, para la celebración de un sorteo extraordinario el de 16 de septiembre de 1921, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 1 de agosto de 1921.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1921&month=08&day=01#gsc.tab=0

Reglamento Interior de la Casa de Niños Expósitos, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 26 de agosto de 1921.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1921&month=08&day=26#gsc.tab=0

Decreto estableciendo una Secretaría de Estado que se denominará Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Nación, 3 de octubre de 1921.:

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1921&month=10&day=03#gsc.tab=0

Decreto adicionando el Presupuesto de Egresos vigente, con la cantidad de (\$30,000.00), treinta mil pesos, para auxilio de las familias de los obreros que se hallan sin trabajo en el Estado de Puebla, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 6 de enero de 1922.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1922&month=01&day=06#gsc.tab=0

Reglamento Agrario, Secretaría de Agricultura y Fomento, Diario Oficial de la Federación, 18 de abril de 1922.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1922&month=04&day=18#gsc.tab=0

Acuerdo modificando el de 10 de agosto de 1920, relativo a la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Nación, 20 de agosto de 1924.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1924&month=08&day=20#gsc.tab=0

Decreto previniendo que el manejo de los bienes y caudales pertenecientes a la Beneficencia Pública, estará a cargo de un Consejo que se denominará "Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal", Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 20 de agosto de 1924
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1924&month=08&day=20#gsc.tab=0

Decreto determinando las personas que están obligadas al pago del impuesto sobre la renta y fijando las disposiciones a que se sujetará la recaudación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 25 de marzo de 1925; disponible en:
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1925&month=03&day=25#gsc.tab=0

Ley Orgánica del artículo 4o. Constitucional, en lo relativo a la libertad del trabajo, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario oficial de la Federación, 9 de enero de 1926.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=01&day=09#gsc.tab=0

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 28 de enero de 1926.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=01&day=28#gsc.tab=0

Decreto declarando extinguida la Institución de Beneficencia Privada denominada "Sociedad Italiana de Mutuo Socorro y Fraternidad", Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 18 de febrero de 1926.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=02&day=18#gsc.tab=0

Ley de Crédito Agrícola, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 4 de marzo de 1926.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=03&day=04#gsc.tab=0

Ley reformando el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales sobre delitos del fuero común y delitos contra la Federación en materia de culto religioso y disciplina externa, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Nación, 2 de julio de 1926.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=07&day=02#gsc.tab=0

Acuerdo por el cual se pone a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la organización y funcionamiento económico de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 18 de septiembre de 1926. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=09&day=18#gsc.tab=0

Decreto por el cual se establece la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario oficial de la Federación, 23 de septiembre de 1927. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1927&month=09&day=23#gsc.tab=0

Ley del Consejo Nacional Económico, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario oficial de la Federación, 15 de junio de 1928. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1928&month=06&day=15#gsc.tab=0

Acuerdo por el cual se prohíbe la inmigración de extranjeros que vengan al país para dedicarse a trabajos corporales mediante salario o jornal, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 27 de abril de 1929. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1929&month=04&day=27#gsc.tab=0

Decreto por el cual se crea el Servicio de Higiene Industrial y Previsión Social, Departamento de Salubridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 1929. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1929&month=05&day=16#gsc.tab=0

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación Tercera Sección, 5 de octubre de 1929. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1929&month=10&day=05#gsc.tab=0

Ley que crea el Banco del Trabajo, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario oficial de la Federación, 1 de febrero de 1930. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1930&month=02&day=01#gsc.tab=0

Ley de indulto a los reos federales, militares y del orden común, del Distrito y Territorios Federales, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 14 de octubre de 1930. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1930&month=10&day=14#gsc.tab=0

Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común, y para toda la república en materia de fuero federal, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación Tercera Sección, 14 de agosto de 1931. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1931&month=08&day=14#gsc.tab=0

Ley Federal del Trabajo, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 28 de agosto de 1931.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1931&month=08&day=28#gsc.tab=0

Decreto que reforma el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, Secretaría de Agricultura y Fomento, Diario Oficial de la Federación, 15 de enero de 1932.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1932&month=01&day=15#gsc.tab=0

Decreto que facilita al Ejecutivo Federal para expedir la Ley del Seguro Social; la que reforma la Ley General de Sociedades Cooperativas, y la Constitutiva de la Comisión Nacional de Exportación, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Diario oficial de la Federación, 27 de enero de 1932.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1932&month=01&day=27#gsc.tab=0

Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 31 de mayo de 1933.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1933&month=05&day=31#gsc.tab=0

Decreto que exime de impuestos, durante cinco años, a las sociedades cooperativas constituidas y autorizadas para funcionar, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1933.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1933&month=09&day=01#gsc.tab=0

Decreto que reforma la Ley Federal del Trabajo, Departamento del Trabajo, Diario oficial de la Federación, 11 de octubre de 1933.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1933&month=10&day=11#gsc.tab=0

Decreto que crea el Departamento Agrario, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1934.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1934&month=01&day=17#gsc.tab=0

Decreto que reforma varios artículos de la Ley Federal del Trabajo, Departamento del Trabajo, Diario oficial de la Federación, 20 de enero de 1934.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1934&month=01&day=20#gsc.tab=0

Ley de Coordinación y Cooperación de Servicios Sanitarios en la República, Departamento de Salubridad Pública, Diario Oficial de la Nación, 25 de agosto de 1934.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1934&month=08&day=25#gsc.tab=0

Decreto que reforma el artículo 3º y la fracción XXV del 73 constitucionales, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Nación, 13 de diciembre de 1934.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1934&month=12&day=13#gsc.tab=0

Ley de Crédito Agrícola que reforma la de 24 de enero de 1934, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario oficial de la Federación, 20 de diciembre de 1935.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1935&month=12&day=20#gsc.tab=0

Decreto que adiciona el artículo 78 de la Ley Federal del Trabajo, Departamento del Trabajo, Diario oficial de la Federación, 20 de febrero de 1936.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1936&month=02&day=20#gsc.tab=0

Reglamento sobre Higiene Industrial, Departamento de Salubridad Pública, Diario Oficial de la Nación, 25 de junio de 1936.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1936&month=06&day=25#gsc.tab=0

Solicitud de dotación de ejidos presentada por los vecinos de San Mateo Xalpa, D. F., Departamento del Distrito Federal, Diario oficial de la Federación, 10 de septiembre de 1936. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1936&month=09&day=10#gsc.tab=0

Solicitud presentada por vecinos de San Juan Aquiahuac, Pue., para la creación de un centro de población agrícola, Departamento Agrario, Diario oficial de la Federación, 8 de abril de 1937.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=04&day=08#gsc.tab=0

Acuerdo relativo a las atribuciones de los Departamentos del Trabajo y Salubridad Pública, en materia de higiene del trabajo, Departamento del Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 15 de junio de 1937.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=06&day=15#gsc.tab=0

Acuerdo que previene se reforme la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando el Departamento Autónomo de Asistencia Social Infantil, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 26 de junio de 1937.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=06&day=26#gsc.tab=0

Decreto que reforma el Código Agrario, Departamento Agrario, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1937.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=08&day=31#gsc.tab=0

Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando la Secretaría de Asistencia Pública, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1937.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=12&day=31#gsc.tab=0

Decreto relativo a las atribuciones de la Secretaría de la Asistencia Pública en relación con la beneficencia privada, Secretaría de la Asistencia Pública, Diario oficial de la Federación, 11 de marzo de 1938.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1938&month=03&day=11#gsc.tab=0

Decreto tendiente a proteger y aumentar la producción de maíz, trigo y frijol, Secretaría de Agricultura y Fomento, Diario Oficial de la Federación, 31 de marzo de 1938.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1938&month=03&day=31#gsc.tab=0

Ley de Indulto a los reos del fuero militar y federal y a los del fuero común del Distrito y Territorios Federales, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 8 de diciembre de 1938.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1938&month=12&day=08#gsc.tab=0

Ley de indulto, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 27 de enero de 1940.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1940&month=01&day=27#gsc.tab=0

Ley Orgánica de Educación, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Nación, 3 de febrero de 1940.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1940&month=02&day=03#gsc.tab=0

Reglamento para la venta de billetes de lotería en el Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Diario oficial de la Federación, 14 de junio de 1940.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1940&month=06&day=14#gsc.tab=0

Ley de indulto, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 28 de noviembre de 1942. https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1942&month=11&day=28#gsc.tab=0

Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, Secretaría de la Asistencia Pública, Diario oficial de la Federación, 2 de enero de 1943.
https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1943&month=01&day=02#gsc.tab=0

Ley del Seguro Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario oficial de la Federación, 19 de enero de 1943.

https://dof.gob.mx/index_111.php?year=1943&month=01&day=19#gsc.tab=0

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1959.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1959&month=12&day=30#gsc.tab=0

Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores, Temporales y Eventuales Urbanos, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 28 de junio de 1960.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1960&month=06&day=28#gsc.tab=0

Acuerdo que ordena que a partir del día primero de diciembre de 1960, el sistema federal de enseñanza primaria quedará reestructurado en la forma que se especifica, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, 26 de octubre de 1960.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1960&month=10&day=26#gsc.tab=0

Decreto que crea un organismo público descentralizado que se denominará Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 1 de febrero de 1961.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1961&month=02&day=01#gsc.tab=0

Acuerdo a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 2 de agosto de 1961.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1961&month=08&day=02#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del inciso B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 27 de noviembre de 1961.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1961&month=11&day=27#gsc.tab=0

Decreto que reforma el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 21 de noviembre de 1962.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1962&month=11&day=21#gsc.tab=0

Decreto que dispone el establecimiento de centros de protección social, albergues infantiles, para ancianos, hospitales, centros de enseñanza y de capacitación para personas desvalidas, así como edificios, vías públicas, parques y jardines y demás obras relacionadas con este objeto, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 1964. https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1964&month=04&day=02#gsc.tab=0

Decreto que autoriza la creación del Banco Nacional Agropecuario, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 8 de marzo de 1965.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1965&month=03&day=08#gsc.tab=0

Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sustituirá en sus funciones a la sociedad mercantil del Estado llamada Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A, Secretaría de Industria y Comercio, Diario Oficial de la Federación, 1 de abril de 1965.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1965&month=04&day=01#gsc.tab=0

Acuerdo que declara prohibido ejercer el comercio en las vías públicas, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 11 de octubre de 1967.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1967&month=10&day=11#gsc.tab=0

Decreto que crea un organismo público descentralizado denominado Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, que tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en esta ciudad, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 19 de agosto de 1968.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1968&month=08&day=19#gsc.tab=0

Reglamento de Faltas de Policía en el Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 11 de julio de 1970.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1970&month=07&day=11#gsc.tab=0

Ley que crea el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 20 de febrero de 1971.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1971&month=02&day=20#gsc.tab=0

Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Secretaría de la Presidencia, Diario oficial de la Federación, 11 de marzo de 1971.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1971&month=03&day=11#gsc.tab=0

Acuerdo por el que se modifica la estructura orgánica administrativa de la Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1971.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1971&month=04&day=16#gsc.tab=0

Reforma a la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión declara que ha sido aprobada, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 14 de febrero de 1972.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1972&month=02&day=14#gsc.tab=0

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1972.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1972&month=04&day=24#gsc.tab=0

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 1973.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1973&month=03&day=13#gsc.tab=0

Acuerdo por el que se crean tiendas para venta de artículos de primera necesidad, de consumo general, vestuario, escolares y otros indispensables para el hogar, a precios de mayoreo, en beneficio de los miembros de las fuerzas armadas, Secretaría de la Defensa Nacional, Diario Oficial de la Federación, 17 de septiembre de 1973.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1973&month=09&day=17#gsc.tab=0

Ley Federal de Educación., Secretaría de Educación Pública, Diario oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1973.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1973&month=11&day=29#gsc.tab=0

Ley General de Población, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 7 de enero de 1974.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1974&month=01&day=07#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman los Artículos 90, 97, 103, 110, 132 y adición del Artículo 103 Bis de la Ley Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 1974.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1974&month=01&day=09#gsc.tab=0

Decreto por el que se reestructura la organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, ampliando sus objetivos y atribuciones, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 30 de octubre de 1974.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1974&month=10&day=30#gsc.tab=0

Decreto por el que se incorpora al régimen obligatorio del Seguro Social, a los vendedores ambulantes de billetes de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1974.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1974&month=12&day=11#gsc.tab=0

Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley General de Población. Ley de Nacionalidad y Naturalización. Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Código de Comercio, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1974.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1974&month=12&day=31#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforman diversos artículos del Decreto de 24 de octubre de 1974, por el que se reestructura el Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1976.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=01&day=02#gsc.tab=0

- Reglamento de Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválido, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 6 de febrero de 1976.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=02&day=06#gsc.tab=0
- Ley General de Crédito Rural, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1976.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=04&day=05#gsc.tab=0
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario oficial de la Federación, 31 de mayo de 1976.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=12&day=29#gsc.tab=0
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Secretaría de la Defensa Nacional, Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 1976.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=06&day=29#gsc.tab=0
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Secretaría de Gobernación, Diario oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1976&month=12&day=29#gsc.tab=0
- Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 21 de enero de 1977.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1977&month=01&day=21#gsc.tab=0
- Decreto por el que se reforma a la fracción XXXI, el Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 1978.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1978&month=01&day=09#gsc.tab=0
- Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Educación a Grupos Marginados, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 1978.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1978&month=03&day=30#gsc.tab=0

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda, conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como, las bases de coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 1979.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1979&month=12&day=07#gsc.tab=0

Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1980.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1980&month=12&day=29#gsc.tab=0

Acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 2 de abril de 1981. https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1981&month=04&day=02#gsc.tab=0

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Secretaría de Educación Pública, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1981.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1981&month=08&day=31#gsc.tab=0

Decreto que establece el control generalizado de cambios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1982.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1982&month=09&day=01#gsc.tab=0

Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 1 de septiembre de 1982.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1982&month=09&day=01#gsc.tab=0

Decreto de Control de Cambios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 1982.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1982&month=12&day=13#gsc.tab=0

Ley de Planeación, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=01&day=05#gsc.tab=0

Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1983.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=02&day=03#gsc.tab=0

Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1983. https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=02&day=07#gsc.tab=0

Acuerdo por el que se deroga el Acuerdo Presidencial por el que se creó la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, publicado el 21 de enero de 1977, Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 20 de abril de 1983.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=04&day=20#gsc.tab=0

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1983, Segunda sección.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1983&month=05&day=31#gsc.tab=0

Ley Federal de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero de 1984.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1984&month=02&day=07#gsc.tab=0

Programa Nacional de Salud 1984-1988, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Diario Oficial de la Federación, 23 de agosto de 1984.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1984&month=08&day=23#gsc.tab=0

Opinión de los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Segunda Sección de Relaciones Exteriores, relativa a la eventual adhesión de México al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Cámara de Senadores, Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1985.
https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1985&month=11&day=22#gsc.tab=0

Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, Secretaría de Salud, Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 1986.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1986&month=01&day=09#gsc.tab=0

Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, Secretaría de Programación y Presupuesto, Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1988.

https://dof.gob.mx/index_113.php?year=1988&month=12&day=06#gsc.tab=0

Archivos consultados

Archivo histórico de la Secretaría de Salud Rómulo Velasco Ceballos, Fondo Beneficencia Pública, Dirección, Dirección General

Archivo digital Flores Magón

Portal electrónico de la Hemeroteca Nacional Digital de México

Biblioteca Álvarez del Castillo del Acervo histórico de la Biblioteca Pública del Estado de Jalisco

