

Farfán Mendoza, Guillermo
*Los orígenes del seguro social en México:
un enfoque neoinstitucional histórico*
México, UNAM, 2009, 265 pp.

El doctor Farfán Mendoza publicó en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México su tesis doctoral que le valió, en 2006, la obtención del *Premio Interamericano a la Investigación en Seguridad Social* que otorga la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

La obra, titulada *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucional histórico*, se compone de una introducción, cinco capítulos y los respectivos apartados para las conclusiones y la bibliografía.

En la introducción, el autor expone diferentes versiones existentes sobre la justificación del surgimiento del seguro social en nuestro país, en donde tiene especial atención la referente a que el seguro social no surge necesariamente como resultado de las demandas de los trabajadores, indicando que la evidencia histórica apunta más bien hacia las acciones en contra del seguro social llevadas a cabo por el movimiento obrero disidente, por considerarlo un atentado a sus intereses.

De igual forma, en la introducción se hace referencia a la naturaleza del enfoque neoinstitucional histórico (NIH) que utiliza el autor para explicar el surgimiento del seguro social en nuestro país, presentándolo como un enfoque novedoso que permite responder a cuestiones mediante una forma diferente de interpretación de conocimientos.

En el primer capítulo se hace una presentación extensa del enfoque neoinstitucional histórico, como metodología de estudio del origen y la institucionalización de las políticas sociales, haciendo diferenciación de otros ti-

pos de enfoques institucionales que existen, para fundamentar lo novedoso del mismo y la aplicabilidad al tema estudiado.

Un punto importante tratado en ese primer capítulo se refiere a la enunciación y análisis de las ventajas y críticas que se hacen al enfoque NIH, lo que permite al estudioso formarse una opinión personal sobre la idoneidad o no de tal método en el análisis del tema.

En el segundo capítulo se hace un análisis de tres acontecimientos históricos relacionados con el origen del seguro social en nuestro país: la Revolución Mexicana, el proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial. En el caso particular de la Revolución Mexicana, el autor señala que la seguridad social no formaba parte de la agenda revolucionaria, puesto que en las exigencias de derechos laborales se encontraba esbozado, de manera muy limitada, el tema de la seguridad social, esto sin restarle importancia a la constitucionalización de los derechos laborales, lo que posteriormente sería fundamento de la política social en favor del sector obrero, que vería frutos años más tarde con la creación del IMSS en 1943.

El proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial son factores que influyeron en la situación política, económica y social de nuestro país. El autor hace referencia a tales acontecimientos como parte del desarrollo del seguro social en México (desde la postura de los grupos obreros, del sector empresarial, y la función del entonces presidente Manuel Ávila Camacho).

En el capítulo tercero se hace un análisis de las coaliciones políticas (que desde un enfoque del NIH son instituciones que juegan un papel importante a considerar por quienes toman las decisiones al momento de crear una política social), así como de las tres etapas de la formación del seguro social: la iniciativa del seguro obrero de Álvaro Obregón; el proyecto de Ley de Seguros Sociales de Lázaro Cárdenas y, finalmente, la creación del seguro social por el presidente Ávila Camacho.

En este capítulo se menciona la participación de la Organización Internacional del Trabajo y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en el desarrollo de la Ley del Seguro Social, así como los posibles efectos que traería tal institución a los sectores obrero y empresarial del país. De igual manera, se hace referencia al nombramiento (estratégico, debido al entorno político) de Ignacio García Téllez como director del IMSS, así como las razo-

nes políticas, económicas y sociales que favorecieron al presidente Ávila Camacho para lograr lo que sus antecesores habían intentado sin tener éxito.

En el capítulo cuarto el autor hace referencia a la conformación del modelo de seguridad social adoptado por nuestro país en la ley de 1943, basado en la ideología de quienes constituyeron este importante proyecto. Siguiendo estas premisas, se analiza la importancia y las repercusiones de tales ideas en el desarrollo de la regulación constitucional de los derechos de los trabajadores y de la seguridad social (esta segunda considerada en un plano secundario).

Es de señalar que las nociones en torno a la seguridad social crearon un modelo que se fue adaptando a las necesidades de la sociedad; tan es así que de ese modelo se fueron desprendiendo las características generales de lo que sería el seguro social, donde el proyecto coordinado por Ignacio García Téllez en el gobierno de Lázaro Cárdenas fue el punto clave para que el presidente Ávila Camacho retomara y concretizara tal proyecto institucional.

Ignacio García Téllez aprovechó la experiencia adquirida por México en las conferencias internacionales del trabajo, donde había participado (de ahí la influencia de las ideas de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social), para estructurar lo que sería la ley que dio origen al seguro social en diciembre de 1943.

En el capítulo quinto se hace un interesante estudio acerca de la institucionalización del seguro social y la influencia de los dos actores políticos más importantes en la conformación del seguro social: Manuel Ávila Camacho e Ignacio García Téllez, quienes desde su diferente posicionamiento ideológico y político, coadyuvaron a la formación de un modelo de seguridad social que se ajustaba al entorno político y social del país de esa época.

Don Ignacio García Téllez fue un político formado en sectores estratégicos del poder mexicano, y es por ello que el autor lo señala como el responsable de la institucionalización del seguro social en México, pues la experiencia adquirida combinada con la ideología tomada del movimiento cardenista (donde era considerado un cardenista radical) repercutieron en sus acciones más importantes: la transformación del Departamento del Trabajo en Secretaría de Estado, y la publicación de la Ley del Seguro Social, que significó una innovación institucional.

En el caso de Manuel Ávila Camacho, el autor señala que su importancia radica en la continuidad del proyecto cardenista de seguro social, donde nue-

vamente la importancia, como actor social, de Ignacio García Téllez viene a ser fundamental para sacar adelante un proyecto frustrado en el sexenio cardenista, a causa de la prioridad que se le dio al tema petrolero de la época.

Con la fundación del IMSS, la política social enfrentaba un nuevo reto que el primer director del Instituto, Vicente Santos Guajardo, parecía cumplir, pero la falta de recursos, así como de compromiso del Ejecutivo para iniciar las labores del IMSS, hizo que renunciara a tan solo un año de haber tomado el cargo, siendo sucedido por Ignacio García Téllez en un acontecimiento determinante en la culminación del proyecto que venía con la Ley del Seguro Social.

En el apartado de conclusiones el autor expone de manera breve los resultados de su investigación, así como los mecanismos para llegar a éstos desde la perspectiva del NIH, que combinado con el apartado bibliohemerográfico ofrecen al lector una obra de gran interés.

Para concluir debemos resaltar que la obra del doctor Farfán Mendoza resulta muy interesante porque estudia una coyuntura histórica del seguro social en nuestro país. Analizando desde su gestación en el gobierno de Álvaro Obregón hasta su nacimiento en el sexenio de Ávila Camacho, pasando por el proceso de institucionalización de esta política social debida a Ignacio García Téllez, tal y como lo señala el autor. 

Oscar ZAVALA GAMBOA*

* Asistente en el Área de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (oscar_zavala@comunidad.unam.mx).