

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



CIUDADANÍAS EN TENSIÓN: LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO Y SU
IMAGINARIO POLÍTICO EN EL SIGLO XX

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ANDRÉS RUIZ OJEDA

DIRECTOR DE LA TESIS: DR. ALEJANDRO MADRAZO LAJOUS

AGUASCALIENTES

JUNIO, 2019

Agradecimientos

Nunca me he considerado una persona que tiene eso que se conoce como “suerte”. Cuando era niño me pasaban tantas cosas que mi madre cuenta que algunas personas decían que mi “ángel de la guarda” pasaba el tiempo dormido y que, por eso, me ocurría lo que me ocurría. Ahora, tiempo después, creo que entiendo las implicaciones de eso que le comentaban a mi mamá, aunque con algunas diferencias. No son “ángeles” sino personas y no hay sucesos malos que prevenir sino cosas buenas que procurar. Yo soy afortunado, no por tener suerte, sino por las personas que me rodean y que hacen que las cosas buenas me sucedan. A ellas y ellos les dedico esta tesis.

A Socorro, por la sabiduría y el valor para afrontar lo bueno y lo no tan bueno de la vida. A José Luis, por la templanza y el apoyo para tomar provecho de lo bueno y no tan bueno de la vida. A Rodrigo, porque, a fin de cuentas, siempre seremos él y yo. De ustedes tres son las felicitaciones y los éxitos, siempre.

A mis compañeros y compañeras del CIDE. Aprender con ustedes y de ustedes ha sido una gran experiencia. A Roberto Romero le agradezco las pláticas, las galletas y la gran amistad que me dejó el invierno y la primavera neoyorquinos.

Mi tiempo en Aguascalientes representó un periodo difícil y, sin embargo, gratisísimo. Esto se lo debo a mis amigos que hicieron mis días en la “provincia” amenos, graciosos y llenos de aprendizaje. A Abraham, Alejandro, Alonso, Carlos y Héctor por estar conmigo. A Jorge y José les agradezco por la cercanía, la confianza y el cariño.

Durante mi estancia en el CIDE, conocí a profesoras y profesores increíbles a quienes agradezco su tiempo, su atención y su voluntad por formarnos. Cuando las dudas invadían mi cabeza, Kurt Unger me dijo, en su oficina, que él veía talento y potencial en mí. A Kurt, pues, por las primeras palabras de confianza que recibí recién ingresado al CIDE. A Laura Atuesta por la clase que redondeó mi formación en el CIDE y por su interés en mí siendo estudiante y, después, siendo asistente. A Aldo Ponce por sus cartas de recomendación cuando el intercambio y por mostrarme que lo que ya es complejo puede complejizarse todavía más.

En estos cuatro años y medio, trabajé con dos enormes personas. Primero con Héctor Núñez a quien le agradezco la confianza de darme una primera oportunidad, incluso sin conocerme de manera directa. Mil gracias, profe Héctor, por su amistad, su disposición a escuchar y por creer en mí.

Después trabajé con Catalina Pérez Correa, de quien aprendí que pensar es un oficio. Trabajar con Catalina ha sido increíble. A ella le agradezco, entre muchas otras cosas, lanzarme al ruedo de las cosas

que nunca pensé hacer: desde realizar encuestas en prisiones hasta administrar un proyecto o redactar contratos. Sin embargo, lo que más le agradezco es haberme dado el tiempo y la confianza para pensar y la libertad para escribir. Mi tiempo como su asistente ha sido fantástico y mi gratitud se extiende más allá de lo que este párrafo pueda decir o significar.

No hay algo que baste para agradecer a Alejandro Madrazo Lajous y sus consejos y palabras siempre honestas y precisas. “Haz lo que sea, pero haz algo que te guste” me dijo y de no ser por esas palabras, esta tesis no sólo sería otra, sino que sería una tesis menos *mía*. A la distancia primero y a la cercanía después, a Alejandro le agradezco el no presionarme nunca, pero estar siempre presente. Le agradezco por ser el mejor asesor para mí y por darme tiempo y espacio para pensar, leer, escribir y volver a pensar y volver a leer y volver a escribir. Infinitas gracias por su confianza y por su voluntad para ver talento y vocación en mí.

Escribí este trabajo sin comentar mucho al respecto con otras personas. Sin embargo, eso no quiere decir que lo escribí en solitario. Agradezco a quienes lo escribieron conmigo. A Claudio Lomnitz por permitirme tomar el seminario donde esta tesis se gestó hace más de dos años, durante mi intercambio en la Universidad de Columbia, y por aceptar leer y comentar este trabajo como parte de mi sínodo. A Javier Treviño le agradezco por hacerme verbalizar mis ideas, por la mirada crítica y honesta con la que revisó esta tesis y por recordarme, constantemente, la importancia de mi trabajo. Finalmente, a Catalina Pérez Correa, quien aceptó presidir el sínodo y a quien le debo una parte esencial de mi formación.

Gracias a Luis Barrón por responder al teléfono y ayudarme a mejorar el capítulo segundo. De igual manera, a Jorge Javier Romero sin cuyas recomendaciones el capítulo tercero sería otro muy distinto. El epílogo se pensó durante una conversación con la brillante Marielle Greenblatt y se refinó mientras el puntilloso Alonso Rodríguez me escuchaba. Un primer borrador de la introducción fue leído y comentado por la maravillosa Ángeles Cruz, a quien además le agradezco por alegrías recientes. Por supuesto, todos los errores contenidos en las siguientes páginas permanecen míos y solamente míos.

Gracias por ser las personas que me hacen ser afortunado.

ÍNDICE

Introducción: La estructura de los motivos	1
1. ¿Qué es un imaginario social? Genealogía y arquitectura como metodología	7
Metodología	10
Un caso	14
El imaginario social moderno	15
2. Planteando ciudadanías: El imaginario de la Constitución de 1917	22
Un imaginario distinto	23
Antecedentes y (dis)continuidades	27
Imaginando una ciudadanía social	31
El Estado mestizo	39
3. Arquitectura: Ciudadanías en conflicto	44
La gran narrativa: fundamentos de un modelo único	46
Derechos sociales y justicia social	50
El modelo (clientelista)	53
¿Críticas al modelo?	57
El caso	58
Primera fase	60
Segunda fase	63
Conclusiones	72
Epílogo: El sueño de la equidad	75
Bibliografía	80

RESUMEN

Este documento estudia al imaginario de la política social en México mediante una metodología denominada “análisis cultural”, originalmente ideada desde y para el derecho. Mediante el análisis cultural y sus componentes de genealogía y arquitectura conceptuales, esta tesis rastrea el devenir histórico de la labor social del Estado por garantizar bienestar a partir de la Constitución mexicana de 1917 y, además, presenta un modelo conceptual y un estudio de caso para mostrar cómo es que dicha labor social se articuló en política pública a mediados del siglo XX. La tesis argumenta que la consagración de derechos sociales en la Constitución de 1917 derivó en una política social que empodera al Estado. El argumento implica que son dos las dimensiones de ciudadanía planteadas: una económica y otra política, donde la primera se construye mediante el Estado, incluso a costa de la supresión y el desmantelamiento de la segunda. Al emplear una metodología como el análisis cultural, esta tesis representa un intento por estudiar a las políticas públicas desde un enfoque conceptual que suspenda la intención de mejorar o reformar el objeto de estudio, en este caso, la política social.

INTRODUCCIÓN: La estructura de los motivos

¿Para qué? ¿Para quiénes?

Son varias las razones por las cuales alguien escribe una tesis. Puede ser porque detrás de la tesis existe un genuino interés por contribuir a una disciplina académica y avanzar el conocimiento que dicha disciplina aporta. También es posible que alguien escriba una tesis porque tiene que hacerlo. En ambos escenarios, la tesis representa algo, sea un requisito o trámite o bien, una contribución académica. Según lo que represente la tesis, es la motivación por escribirla. Así, antes de introducir sus preguntas, su objeto de estudio y su estructura, es importante detenerse y hacer una reflexión sobre lo que esta tesis representa para mí, intentando ofrecer una idea de las motivaciones para escribirla de la forma en la que lo hice.

Esta investigación surgió en un contexto específico. Esta tesis es un requisito obligatorio para obtener el grado de estudios de licenciado en Políticas Públicas. En este contexto la tesis tiene una doble función pues se trata de un trámite y, a la vez, de una prueba. La prueba consiste en acreditar parte de lo aprendido, mientras que el trámite funciona como una condición procesal para certificarlo.

Siguiendo a Pierre Bourdieu (2009), realizar y presentar esta tesis no sólo culmina mis estudios sino que constituye una manera en la que el capital cultural adquirido durante dicho periodo de tiempo se institucionaliza. El capital cultural institucionalizado es distinto del capital cultural material y, también, del capital cultural personificado. Mientras que la materialización del capital cultural es transferible —como los libros o una obra de arte—, el capital cultural personificado es intransferible en tanto que no es distinguible de quien lo posee —los conocimientos o la erudición de una persona no son separables de ésta—. En su forma institucionalizada, el capital cultural adquiere autonomía de la persona que lo posee. Mediante una sanción académica, el capital cultural es reconocido de manera institucional, certificando que el portador posee cierta “competencia cultural”, pero a la vez, otorgándole un valor en sí mismo distinguible del valor del portador (Bourdieu, 2009: 449). A fin de cuentas, como escribe Bourdieu, los vivos institucionalizan a sus muertos en un ritual de duelo.

En ese contexto, esta tesis se realizó para institucionalizar el capital cultural adquirido durante mis estudios. A la vez, la tesis le otorga valor a dicho capital fuera de mi “valor” como persona lo que, eventualmente, me permite convertirlo en capital económico y en capital social, entendidos como ganancias monetarias y relaciones sociales institucionalizadas a las que no todos tienen acceso (Bourdieu, 2009: 450-451). Pensado así, esta investigación cumple la función de transferir, institucionalizar y convertir al capital cultural. Todo en una estructura de producción y reproducción de la desigualdad. Vale, pues, reconocer que la tesis —mi tesis—, al ser trámite y prueba, cumple una función más allá de la presunta producción de conocimiento: me integra y me hace miembro de una estructura de capital.

Un primer “para qué” de esta tesis queda, entonces, resuelto. Para reproducir el capital. De manera simultánea, un primer “para quién” queda también resuelto. Para mí. Negar que existe un deseo mío por integrarme a una estructura institucionalizada de relaciones sociales y económicas equivaldría a mentir. Sin embargo, los “para qué” no se limitan a eso pues esta tesis representa, también, la intención de cuestionar lo aprendido y de construir fuera de lo que se pretende institucionalizar —los conocimientos y el aprendizaje transferido de mis profesores en el CIDE a uno de sus estudiantes, yo—.

Esta tesis nunca fue pensada como una síntesis de mi aprendizaje en el CIDE. Tampoco se pensó como el redondeo a mi formación. Por el contrario, esta investigación es una reacción al capital cultural que, eventualmente, se institucionalizará con una calificación académica. Así, las páginas posteriores constituyen un doble intento. Primero, por exponer las limitaciones de lo aprendido y segundo, por construir y aportar fuera de dichos límites. Aquí se reconoce el papel de mi formación en una estructura de capital, pero también se reconoce que el capital institucionalizado no sólo es transferible y convertible sino, también, criticable.

Un segundo “para qué”, aunque este mucho más en el plano de la aspiración, queda resuelto. Para cuestionar y aportar. Con independencia de si este “para qué” es, o no, logrado, el “para quién” continúa siendo el mismo. Para mí. Y vuelve a ser para mí porque cuestionar y construir me resultó en una tarea de profunda introspección. Escribir y leer no resultó tan difícil como pensar. ¿Qué estoy haciendo? ¿A qué critico? ¿Sobre qué construyo? ¿Por qué tiene sentido? Pensar lo aquí escrito no sólo implicó desprenderme —parcialmente— de lo aprendido, también

fue un ejercicio que obligó a hallar y formular mis ideas a partir de eso. Es para mí porque así avancé mis conocimientos y porque así fue como este proceso me hizo feliz.

Problemas y sus soluciones

A grandes rasgos, lo aprendido durante mi formación podría sintetizarse, aunque de manera muy insuficiente, en dos cosas: identificar problemas y plantear soluciones. Identificar problemas implica elaborar un diagnóstico y alguna explicación de un fenómeno, mientras que plantear soluciones exige proponer una acción que anule al problema y teorizar sobre la mecánica en la que dicha acción opera. Esta tesis no hace ni una, ni la otra cosa. Lo que aquí se expone es el imaginario que posibilita a la política social en México. No se elabora un diagnóstico ni se proponen alternativas para solucionar la problemática revelada por el diagnóstico. De lo que trata este trabajo, y lo que se intenta hacer, es estudiar las premisas conceptuales de la política social en México para, desde allí, entenderla.

¿Qué quiere decir que “se estudien las premisas conceptuales”? Primero que el objeto de estudio no es la política social. Segundo, que no existe un parámetro o estándar con el cual diagnosticar lo bueno o malo o distinguir el éxito del fracaso. En cambio, entender a la política social desde sus premisas conceptuales lleva a establecer una distancia crítica entre el estudioso y el objeto de estudio, misma que suspende un proyecto de reforma o de mejora del objeto de estudio. No se estudia a la política social para hacerla más eficaz, o eficiente, o inclusiva; se estudia aquello que la posibilita y que permite entenderla tal cual es: el imaginario.

Al adoptar este tipo de enfoque, esta tesis se distingue de la literatura del análisis de política pública y establece un puente con disciplinas académicas que han seguido una veta más conceptual y menos práctica. De hecho, esta tesis es un “análisis cultural” compuesto por una genealogía y una arquitectura. Ideado para, y desde, el derecho, el “análisis cultural” planteado por Paul W. Kahn (1997; 1999) busca suspender la continua intención de mejorar lo que se estudia. A partir de una genealogía y una arquitectura conceptuales, encargadas de rastrear el devenir histórico de una estructura conceptual y de presentar a dicha estructura como el resultado de conexiones entre conceptos, la tesis explora un imaginario que posibilita y justifica

una política social construida a partir de demandas sociales articuladas como derechos. Son, entonces, conceptos a estudiar y entender, y no fenómenos a explicar.

Estructura

Esta tesis argumenta que, en el México post-revolucionario, la política social se articuló a partir de la tensión de dos ramas del concepto de ciudadanía: una política y otra económica. La libertad necesaria para garantizar la ciudadanía política depende de la satisfacción material de necesidades individuales, lo que obliga al despliegue de una dimensión económica de ciudadanía que empodera al Estado incluso a costa de la ciudadanía política.

El primer capítulo es teórico e introduce el campo donde esta investigación se encuentra. En dicho capítulo se elabora una crítica a la disciplina académica de las políticas públicas y se elabora una justificación para adoptar la metodología de “análisis cultural” de Kahn. Además, el capítulo funciona como un faro al cual mirar toda vez comenzada la lectura de la tesis. Esto se debe a que el capítulo contiene definiciones que son utilizadas a lo largo del texto como punto de referencia y comparación, particularmente definiciones sobre “imaginarios sociales” y “ciudadanía”.

El análisis cultural comienza, propiamente, con el segundo capítulo pues en él se rastrea el origen conceptual de la política social en México. Tomando como punto de partida la articulación de demandas sociales como derechos con la Constitución de 1917, el capítulo hace una genealogía que expone la compatibilización de dos dimensiones de ciudadanía que, argumento, informan el imaginario social que aquí se estudia: una dimensión económica y la otra, política.¹

El tercer capítulo expone la arquitectura conceptual del imaginario que sustenta la política social. En dicho capítulo se teoriza cómo es que ese imaginario social específico otorga sentido a la política social en México como una función de lo establecido en 1917. La arquitectura en

¹ Existe una tensión entre estas dos formas de entender la ciudadanía. Es en dicha tensión donde se disputan los límites y derroteros de la política social en México. Por ello, analizar la ciudadanía a través de la política social permite, también, entender mejor a la primera; aunque ese no sea el objetivo primario de esta tesis.

ese punto avanza un modelo teórico sobre el clientelismo y su papel en la administración de la política social y en las prácticas que compatibilizan las dos dimensiones de ciudadanía en tensión.

El análisis cultural termina con unas breves conclusiones que sintetizan los capítulos que anteceden. Es importante decir que el análisis cultural no tiene como prioridad la propuesta, la mejora o el diagnóstico, por lo que las conclusiones no plantean ninguna relevancia práctica de esta investigación. Por ello, a las conclusiones les sigue un epílogo, ya fuera del marco teórico del análisis cultural, en el que se articula una propuesta. El epílogo explora una (re)fundación de la labor social del Estado a partir de un breve análisis de los derechos sociales como derechos programáticos. La propuesta es sencilla: reinventar la labor social del Estado, en México y en cualquier otro lugar, a partir de la equidad; aunque esto implique el potencial abandono del aparato de derechos fundamentales ya construido.

Consideraciones finales

Comencé esta introducción reconociendo que la elaboración de esta tesis responde a las necesidades propias de una estructura de capital que se perpetúa y se reproduce. La producción académica, en ese caso, no es desinteresada y mucho menos objetiva. Continué argumentando que el “para qué” más personal de esta tesis pasa por la tarea de introspección y cuestionamiento que resultó ser su elaboración. En ambos casos, la tesis fue escrita para mí.

No obstante, esta investigación tiene un público en quien sepa entender que para modificar o proponer políticas públicas, primero es necesario estudiar e intentar comprender los límites de la forma en la que imaginamos la política pública. Es mediante la comprensión y el estudio de dichos límites que el estudioso los puede trascender para modificar o crear una nueva política pública. Dicho de otra forma, esta tesis es útil para quienes deseen pausar la intención de reforma o mejora y, en cambio, comenzar un proceso de análisis conceptual de aquello que justifica lo que se pretende mejorar o reformar. En las siguientes páginas, se intenta comprender los límites que desplazan a la política social en el México del siglo XX aunque, naturalmente, este es un ejercicio que se puede utilizar para otros temas de política pública.

Además, esta tesis aporta a la disciplina de las políticas públicas pues invita a hacer una reflexión sobre la disciplina misma. Así, su utilidad no sólo sirve a quienes estudian a la política social sino a quienes intentan explorar a las políticas públicas desde una nueva perspectiva, prestada desde el derecho, pero nueva en una disciplina que se ha orientado al análisis práctico y, en mucha menor medida, al análisis conceptual y/o teórico. Con ello, queda otro “para quién”, para quienes estudian políticas públicas, para quienes las hacen y para quienes quieran entenderlas y, sobretodo, imaginarlas de forma distinta a como ya se ha hecho.

CAPÍTULO 1: ¿Qué es un imaginario social?: Análisis cultural como metodología

One is not assessing things in terms of an absolute against which they could be evaluated as constituting more or less perfect forms of rationality, but rather examining how forms of rationality inscribe themselves in practices or systems of practices, and what role they play within them.

Michel Foucault, *Questions of Method*

La política pública como disciplina académica se encuentra ligada, desde su fundación a mediados del siglo XX, al ejercicio práctico de las políticas públicas. El antecedente directo de la disciplina consiste en las *policy sciences* imaginadas por Harold D. Lasswell a mediados del siglo pasado. En un memorándum escrito en 1943, pero no publicado, Lasswell argumenta que las *policy sciences* son aquellas que “proveen hechos y principios de directa importancia para la toma de decisiones importantes en el gobierno, los negocios y la vida cultural” (citado en Farr, Hacker & Kazee, 2006: 580). Esta nueva disciplina se fundó con el objetivo principal de contribuir a la toma de decisiones, sobre todo de gobierno, de forma informada y con confianza ante circunstancias problemáticas o de crisis (Lasswell, 1956).

Hasta la fecha, la disciplina se ha mantenido en la línea trazada por Lasswell. El objeto de estudio—la “política pública”—ha sido definido como “una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino, 2012: 17).² Tanto las premisas fundacionales de la disciplina como su propio objeto de estudio se vinculan estrechamente a la práctica y por tanto a la, “reforma” o “mejora” del objeto de estudio. Así, la literatura producida por esta disciplina se nutre, principalmente, de recomendaciones para incrementar la eficacia y eficiencia de los procesos de elaboración de política pública, desde la identificación y definición del problema público hasta la evaluación de la intervención realizada.

² A esta definición, Merino añade que una política pública busca modificar el *statu quo* imperante mediante el uso de los recursos que dispone el Estado. Cabe aclarar que esta definición no es la única, véase Aguilar 2010, en su sección introductoria, para un breve catálogo de definiciones. Siguiendo la definición de Merino, el término “intervenciones del Estado” será utilizado como sinónimo de “políticas públicas”.

En el estado actual de la disciplina académica se encuentra el colapso de la práctica de la política pública con el estudio de las políticas públicas. Aunque la disciplina en un inicio pretendía incidir en la toma de decisiones y en la elaboración de intervenciones del Estado, el estudio de las políticas públicas se ha reorientado a establecer estándares normativos de lo que “deben” o “tienen” que ser las políticas públicas.³ El colapso práctica/estudio ha causado que las políticas públicas sean aproximadas desde criterios de validez. Por ejemplo, si tienen o no un impacto en alguna variable de resultado, y no desde las condiciones conceptuales que las despliegan—y las justifican—. Dicho de otra forma, no existe una distancia crítica entre el “estudioso” y su objeto de estudio dado la continua intención de “mejorar” o “reformular” lo que se estudia. Así pues, la política pública como disciplina académica tiende a ignorar la estructura de pensamiento que antecede a las intervenciones del Estado.⁴

El presente trabajo busca explorar las condiciones conceptuales dentro de las cuales se “imaginan”, proponen, escogen e implementan las políticas públicas, particularmente la política social y de bienestar en México. El marco teórico que guía esta investigación se relaciona con el estudio de la estructura de pensamiento que justifica la política social, desde la articulación de demandas como derechos sociales a inicios del siglo XX hasta la creación de instituciones de seguridad social a mediados del mismo siglo. Esta tesis no busca definir un estándar con el cual evaluar a la política social y tampoco tiene por objetivo reformar o mejorarla, sino que al centrarse en una estructura de pensamiento, esta tesis estudia un “imaginario social”.

³ La crítica aquí enunciada bien puede ser medida. La disciplina académica de las políticas públicas es nueva y como tal, aún posee distintos campos que no son del todo homogéneos entre sí. Si bien es cierto que el análisis de políticas—*policy analysis*—colapsa la práctica con el estudio, otros campos de la disciplina se han mantenido lejos del plano normativo y más cercanos a un campo descriptivo o teórico. Ejemplos de trabajos que se integran en estos campos de la disciplina son: Schneider & Ingram 1990, sobre herramientas de políticas públicas y los supuestos de comportamiento bajo los que operan; Schneider & Ingram 1993, sobre la construcción social de poblaciones objetivo y su influencia en los instrumentos de política a utilizar; Shanahan, McBeth & Jones 2011, quienes teorizan sobre la inclusión de un marco de análisis de narrativas dentro de una teoría denominada como *advocacy coalition framework*—ubicada dentro del plano normativo; Casar & Maldonado en Merino, Cejudo *et al* 2010, sobre procesos de formación de agendas de políticas públicas o Howard 2005, quien analiza, desde una perspectiva histórica, la relevancia del ciclo de políticas públicas.

Por tal, la crítica aquí enunciada debe entenderse como una crítica parcial a la disciplina, específicamente, en su campo de “análisis de política pública”.

⁴ Esta crítica ha sido elaborada, para el derecho, por Paul W. Kahn (1997; 1999), quien propone la elaboración de un “análisis cultural” para estudiar un sistema de creencias compartidas y de estructuras conceptuales como el Estado del derecho—*rule of law*—.

Charles Taylor (2004: 23) define un imaginario en función de las maneras en las que las personas imaginan su existencia, en el cómo se entrelazan unas con otras y en las expectativas y nociones normativas que subyacen tales existencias. El imaginario, según Taylor, es aquella “estructura de entendimiento”, compartido entre personas, que posibilita la existencia de prácticas⁵, por ejemplo, las políticas públicas que adquieren sentido y que materializan las creencias, significados y expectativas contenidas por un imaginario.

Estudiar ciertas prácticas en función del imaginario que las justifica y no de criterios de validez no es algo nuevo. En su estudio sobre castigo y disciplina, Foucault (1977) elabora sobre los orígenes históricos del sistema penal francés. Al hacerlo, Foucault toma cada una de las etapas “evolutivas” del sistema penal como prácticas sociales que son históricamente contingentes y no como productos de intereses perfectamente definidos. En tal sentido, Foucault se distancia de estudiar el “ideal” de lo que el sistema penal debe ser y, en cambio, se centra en los cambios culturales y conceptuales que produjo la evolución de los métodos de castigo y disciplina. Esto implica abandonar la idea de conocer la verdad normativa del objeto de estudio y buscar, en cambio, (re)construir la estructura de “posibilidades imaginadas” que despliegan prácticas que tienen significados comunes (Kahn, 1999: 44-45).

Si las políticas públicas son entendidas como “prácticas” que reflejan las posibilidades de un imaginario común, es posible realizar estudios como el de Foucault. Al adoptar un enfoque como éste, que estudia a las políticas públicas a partir de sus condiciones conceptuales tal cuales son, se abandona la pretensión de mejora y se establece la distancia crítica necesaria para suspender el estado de colapso, de práctica y estudio, en el que actualmente se encuentra la disciplina académica de las políticas públicas. Así, una pregunta que es útil para una investigación como la aquí planteada se relaciona con las condiciones conceptuales que posibilitan prácticas como las políticas públicas.

⁵ Taylor elabora sobre este concepto para trazar el surgimiento de lo que él denomina como “el imaginario social moderno” de la sociedad occidental. A diferencia de Taylor, la ambición de esta investigación no es tan grande y sólo se usará el texto para denotar a la estructura conceptual con la que se imaginan y escogen un determinado tipo de política pública.

Metodología

Para responder a la pregunta previa, es importante retornar al pensamiento de Foucault aunque, ésta vez estructurado en una metodología denominada, por Paul Kahn (1997; 1999), como “análisis cultural”. Debido a que las prácticas, como las políticas públicas, son eventos históricamente contingentes y dependientes de una estructura de pensamiento como lo es el imaginario, es necesario adoptar una metodología que establezca la distancia crítica necesaria para suprimir la intención de “reformular” al objeto de estudio. De acuerdo con Kahn (1997: 39-40), esta distancia puede ser alcanzada mediante la combinación de genealogía y arquitectura conceptuales. Ambos ejercicios, genealogía y arquitectura, permiten el desarrollo de una perspectiva descriptiva—de sus cambios a lo largo del tiempo—y crítica—en la manera en que dichos cambios ocurren—. En consecuencia, un “análisis cultural” como el que aquí se adopta se desarrolla en dos dimensiones que ocurren en un plano meramente conceptual e histórico. Estas dos dimensiones son una horizontal, articulada en la genealogía y que rastrea la historia de los conceptos y otra vertical, articulada en la arquitectura y que presenta una estructura de la imaginación (Kahn, 1997: 41).

Paul W. Kahn define al análisis cultural y también prescribe una serie de reglas metodológicas a seguir, en su libro *“The Cultural Study of Law”*. La adopción de estas reglas importa porque estas reflejan la obligación de dejar de lado la búsqueda continua de reforma y/o mejora de la política pública y, a su vez, enfatizan el papel del imaginario como determinante de las condiciones conceptuales de prácticas como las intervenciones del Estado. Las reglas metodológicas son las siguientes⁶:

1. *El imaginario dentro del cual se despliegan las políticas públicas no es algo fallido de nada más que de sí mismo.*

Esta regla implica que el imaginario, al carecer de un estándar con el cual evaluarse, no es el fracaso de algo. En cambio, el imaginario es el producto de sí mismo. El proyecto de reforma de las políticas públicas como disciplina académica, se funda en la suposición de que las

⁶ En el texto original, Kahn elabora las reglas para la “fundación” de un análisis cultural del derecho. Por tanto, las reglas originalmente se centran en el estado de derecho—*rule of law*—como una estructura de significados compartidos. En este caso, las reglas serán modificadas intercambiando el énfasis en el estado de derecho por el imaginario que “subyace” a la política pública.

políticas públicas poseen parámetros normativos bajo los cuales ser evaluadas. En este caso y dado que se estudiará un imaginario, no existe un parámetro que establezca o distinga al éxito del fracaso.

2. *El imaginario no es el producto de un diseño racional*

El imaginario no es resultado de un plan sistemático y racional de una persona o de una institución, sino de circunstancias históricamente contingentes. Reconocer la premisa de esta regla explica el por qué son útiles la genealogía y la arquitectura pues en su conjunto, ambos ejercicios analizan una estructura de pensamiento incoherente—mediante la arquitectura— y derivada de un intervalo de tiempo específico—mediante la genealogía—.

3. *El imaginario es un conjunto de significados*

El imaginario dentro del cual se despliegan las políticas públicas es un conjunto de significados y nada más, lo que implica que es una estructura autónoma y cultural, en tanto que no depende de, por ejemplo, evidencia. El imaginario se sostiene por sí mismo.

4. *El análisis cultural debe abandonar el mito del progreso*

Romper el colapso del estudio y la práctica es posible tomando una posición histórica-filosófica. Sin embargo, adoptar una posición así podría traer el riesgo de pensar que la historia del imaginario—y de sus prácticas—es la historia de un continuo progreso. La proposición del progreso es imposible de sostener puesto que el imaginario no posee un estándar normativo bajo el cual ser evaluado ni una única dirección hacia la cual dirigirse—a pesar de que las políticas públicas sí las tengan—. Dado que la política pública se analiza en sus condiciones conceptuales y no en su función instrumental, es decir, en función del objetivo con el cual fueron diseñadas, abandonar el mito del progreso resulta obligatorio.

“Progress is not a fact about a community’s history, but a belief about the meaning of that history”. (Kahn, 1999: 107)

5. *Un análisis cultural se centra en la comunidad, no en los individuos*

La premisa de esta regla es que el imaginario existe no para un individuo sino para una comunidad entendida como un ente transtemporal que da continuidad a los significados del imaginario, por más antiguo que sea. “Nos consideramos miembros de la comunidad porque la Constitución permanece como nuestra ley”, argumenta Kahn (1999: 112) para mostrar que la continua creencia en la Constitución otorga identidad a quienes creen en ella.

6. *El imaginario está completo, incluso antes de que sea asociado a prácticas específicas*

El imaginario existe más allá de las prácticas que justifica, por lo que ninguna práctica, i.e. intervención del Estado, pone en riesgo su completitud. El fracaso en el objetivo de una política pública no violenta ni transgrede los componentes del imaginario.

7. *Un estudio cultural es comprensivo en tanto que también estudia lo que no es el imaginario*

Otorgar sentido a prácticas y experiencias no sólo ocurre desde el imaginario. “Es necesario reconocer que existen múltiples posiciones desde las cuales visualizar nuestra experiencia (...)” (Kahn, 1999: 3); en consecuencia, analizar la manera en la que el imaginario coexiste con concepciones alternativas es necesario. Un ejemplo de lo anterior es el ejercicio que Kahn desarrolla en su libro “*The Reign of Law*” (1997), donde explora las formas en las que el Estado de derecho coopta a su antítesis conceptual, que es la revolución.⁷

Las reglas metodológicas sintetizadas previamente se elaboraron desde y para el derecho y reconocen al derecho como una estructura de creencias omnipresentes. Originalmente, Kahn (1999) elaboró ocho reglas metodológicas, de las cuales la última refería a que el Estado de derecho es total en el sentido de que “no existe algún componente de la vida moderna donde la ley no se encuentre presente” (Kahn, 1999: 123). Con esta regla, Kahn apunta que el Estado de derecho otorga significado a todas las prácticas en todo momento. No obstante, esta regla metodológica no será utilizada en esta investigación debido a que el imaginario se explorará

⁷ Véase Kahn (1997), parte II en el capítulo III.

frente a una sola de las muchas prácticas que produce, una política pública, y no frente a todas las conductas posibilitadas por un conjunto de creencias como es el Estado de derecho.

La lógica con la que se despliegan las políticas públicas se distancia de la lógica del derecho en un punto esencial. Mientras que el derecho pretende “normar” la conducta, las políticas públicas son prácticas que ya se perciben en sí como normadas por el derecho mismo. Las políticas públicas, al igual que el derecho, se despliegan en una lógica positivista, que prioriza el componente técnico y científico de las teorías que las anteceden. Las políticas públicas aparecen como prácticas normativamente neutrales e implementadas de tal manera que todo componente político se nulifica frente a la científicidad de la intervención. Interpretando el pensamiento de Habermas, McCarthy (1981: 9) enuncia que la racionalidad positivista implica el uso de ciertas técnicas científicas para la consecución de algún objetivo. En ese sentido, la acción instrumental, i.e. las políticas públicas, se guía con base en evidencia empírica que producen técnicas apolíticas.

Continuando con el pensamiento de Habermas, la tecnificación de la acción instrumental deriva en modelos tecnócratas que se fundan en la dependencia del tomador de decisiones al “experto”. Bajo tal argumento, la toma de decisiones—la política—se subordina a la determinación del objetivo y a las técnicas de la acción instrumental, siempre definidas por aquellos “expertos”.⁸ Es en estos modelos tecnócratas que la disciplina de las políticas públicas, en su campo de *policy analysis*, colapsa la teoría con la práctica, y la científicidad con la pretensión de mejora.

Así, la octava regla de Kahn no tiene sentido para esta investigación puesto que las políticas públicas son instrumentos técnicos, determinados por “expertos” con base en evidencia empírica *ad hoc* y no con base en abstracciones generales que supeditan todas las prácticas, como lo son el derecho o el Estado de derecho. La lógica tecnócrata, de las políticas públicas, no es omnipresente como lo es el imaginario del derecho según Kahn, sino que se determina caso por

⁸ Véase McCarthy (1981: 1-11), para una explicación más detallada. La crítica a la lógica positivista-tecnócrata es mucho más profunda. La imaginada neutralidad científica de las acciones instrumentales y la superioridad técnica del experto transgreden la esfera pública que exige la discusión política de las decisiones y acciones a tomar. Esto implica la reducción de la política en administración, dilema presentado, por ejemplo, por Woodrow Wilson en su seminal texto *The Study of Administration*.

Para críticas contemporáneas a la tecnocracia, véase Silva-Herzog (2018) y Easterly (2009).

caso y objetivo por objetivo; y en términos de esta investigación, las políticas son sólo una práctica justificada por un imaginario.

Un caso

Toda vez estableciendo las reglas metodológicas, es necesario recapitular lo hasta ahora dicho. Ante el colapso, al menos parcial, del estudio y la práctica en la disciplina académica de políticas públicas, esta investigación adopta una metodología que busca generar una distancia crítica frente al estudio de las intervenciones del Estado. Se pretende explorar las condiciones conceptuales dentro de las cuales se despliegan las políticas públicas mediante la metodología propuesta por Kahn llamada “análisis cultural”—y sus métodos de genealogía y arquitectura conceptual—. En este sentido, este no es un ejercicio de políticas públicas sino una interpretación de la estructura de pensamiento que justifican las políticas públicas.

Hasta aquí, se han mencionado los objetivos de esta tesis y las características de la metodología a utilizar; no obstante, se ha referido, en términos muy generales, a las “políticas públicas”. Bajo una definición tan amplia de la relación entre imaginario y políticas públicas, la ambición de esta tesis sería imposible de satisfacer. En lugar de abordar a las políticas públicas como un concepto abstracto y general, se estudiará un tipo específico de políticas: las políticas en materia social y de bienestar. Así, esta tesis explorará la relación entre imaginario y política social y de bienestar implementada por el Estado mexicano durante el siglo XX, entre el periodo inmediato a la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta mediados del siglo XX, con la institucionalización de demandas sociales. Al enfocar la genealogía y arquitectura conceptual en la política social, esta tesis añade una dimensión adicional al análisis, que consiste en estudiar un paraguas de prácticas—como lo es la política social—y sus cambios a lo largo del tiempo.

Las políticas sociales y de bienestar operan en un imaginario amplio y, al menos en sociedades occidentales como la británica, surgieron con el fin de conciliar la desigualdad generada a partir del mercado y las pretensiones igualitarias del concepto de ciudadanía (Marshall, 1950). En otras palabras, en países como el Reino Unido, la construcción de derechos sociales y económicos y su posterior instrumentalización, fue concebida con el objetivo de proteger la

igualdad implícita en la completa membresía a una comunidad frente a una estructura de desigualdad y clase como la producida por los mercados.⁹ El trayecto seguido por el Reino Unido—y otros países—no es el mismo que el trayecto experimentado por México. En ese sentido, el imaginario de la política social y de bienestar en México constituye un buen estudio de caso pues se distancia de casos ya estudiados y de tipologías de regímenes de bienestar consolidadas. No se trata de un excepcionalismo mexicano pero sí de una manera distinta de imaginar la relación entre el Estado, sus intervenciones y los conceptos de ciudadanía y bienestar.

El imaginario social moderno

El imaginario social moderno, según Taylor, se construyó a partir de un nuevo orden moral fundado en la transformación de una sociedad feudal en una sociedad de civilidad.¹⁰ La transformación implicó que las relaciones sociales pasaran de ser imaginadas en un orden jerárquico a ser imaginadas en una dinámica de diálogo y mutuo intercambio—y mutuo beneficio—en un plano “quasi-igualitario”. Ideas como las previas, asociadas al pensamiento ilustrado, produjeron una expansión del nuevo orden moral que fijó en sus prioridades la “civilización” de la sociedad en general, de forma que el papel y la membresía del individuo en la sociedad se expandió entre personas, y se disoció de una etiqueta asociada a algún estatus, e.g. nobleza. Así, la sociedad moderna nació como una sociedad de diálogo, de disciplina, de sofisticación, de mutuo intercambio y de mutuo beneficio.

⁹ Es un error creer que el surgimiento de políticas sociales y de un Estado de bienestar obedece a las mismas razones en distintos países. Por ejemplo, la Prusia de Bismarck es considerada como el primer régimen de bienestar y seguridad social diseñado e implementado por el Estado y orientado no sólo hacia personas pobres sino hacia la población prusiana en general. Los motivos de la adopción de políticas de este tipo por Bismarck son variados, por ejemplo: Bismarck calificó a estas políticas como “Cristiandad práctica” mientras argumentaba que garantizar bienestar social protegía al régimen prusiano de revoluciones influidas por el socialismo y/o marxismo. Véase van Meerhaeghe, 2006 o Beck 1995, parte II.

¹⁰ Taylor denomina a este proceso como “la domesticación de la nobleza”, que implicó la transformación de la belicosa nobleza feudal en una nobleza servil al poder de la corona. El cambio modificó la educación de los nobles—hombres, principalmente—, la cual pasó de enfatizar aptitudes militares a enfatizar características como el diálogo, el buen gusto y el auto-control. La palabra *courtesy* y su asociación a una idea de refinamiento provienen de la transformación “moral” de la nobleza entre los siglos XV y XIX. Asimismo, de manera paralela, la transformación en una sociedad de civilidad se debe a la búsqueda de una redención religiosa que “purifica” y “disciplina” al individuo y, por tal, redime al orden social. Sobre esto, véase Taylor, capítulo 3 o Walzer, *The Revolution of the Saints* en su capítulo 6—para el caso del Calvinismo—.

La sofisticación del individuo, necesaria para una sociedad de la “civilidad”, tiene una relación endógena con el mutuo intercambio. En su influyente libro *The Passions and the Interests*, Albert O. Hirschman, argumenta que en la modificación conceptual de las pasiones del individuo en “intereses”¹¹—entendidos como pasiones calmadas que implican una lógica de lo racional en torno a la manera de alcanzar alguna aspiración—subyace la lógica del intercambio y la búsqueda de la riqueza (*love for gain/ pursuit of economic advantage*) como la manera en la que una sociedad se sofisticada y se pule a sí misma. El comercio como una fuerza civilizadora—*doux commerce*—se deriva de la connotación positiva del interés como un método ilustrado con el cual conducir los asuntos públicos o privados. El mutuo intercambio, sea de bienes o cualidades, requiere de sofisticación y a la vez la necesita para existir y producir un orden moral que reemplace a la dominación y a la violencia como características primarias de la interacción social.¹²

Lo descrito por Hirschman importa pues plantea al mercado como una esfera objetiva y apolítica, donde la libre agencia del individuo le permite obtener lo necesario para su subsistencia—material y moral—y donde es posible lo que Taylor denomina como *the great disembedding*, que refiere a la capacidad de las personas de imaginarse a sí mismas fuera de la noción de membresía de una sociedad.

Es por medio de la libre agencia del individuo—materializada en el libre intercambio—que el bienestar se garantiza sin que exista la necesidad de un intermediario, por ejemplo, el Estado. La triple función de una sociedad económica, i.e. producción, intercambio y consumo, depende de lo que Taylor llama “una mutua coexistencia”¹³ que, a su vez, en el siglo XVIII, produjo una

¹¹ La transición de la pasión al interés como instrumento de mejora gubernamental y social es explicada por Hirschman (2013), en los apartados “*Interest*” e “*Interests*” as *Tamers of the Passions* e *Interest as a New Paradigm*, en la Parte I de su libro.

¹² Adam Smith, en el cuarto capítulo del tercer libro de *The Wealth of Nations*, explica el rol del comercio, su asociación con el buen gobierno y su papel en suplantarse a regímenes feudales y de dominación cuando explica que “*Commerce and manufactures gradually introduced order and good Government, and with them, the liberty and security of individuals, among the inhabitants of the country, who had before lived in a continual state of war, with their neighbors, and of servile dependency upon their superiors*”. Disponible en <https://www.marxists.org/reference/archive/smith-adam/works/wealth-of-nations/book03/ch04.htm>

¹³ “(...) *Our coming to see our society as an economy, an interlocking set of activities of production, exchange, and consumption; which form a system with its own laws and its own dynamic. Instead of being merely the management, by those in authority, of the resources we collectively need in household or state, the economic now defines a way we are linked together, a sphere of coexistence that in principle could suffice to itself.*” (Taylor, 2004: 76)

nueva forma en que los individuos explican su existencia: la esfera pública. La esfera pública surge de la agencia colectiva del interés agregado de agentes económicos. El interés de uno, adquiere la función de servir al interés del otro y finalmente, de servir al interés del colectivo económico—la agregación de intereses deriva entonces, en un interés común—. Es el interés común lo que permite el establecimiento de una opinión pública¹⁴, misma que debe guiar al gobierno para garantizar una buena conducción de los asuntos públicos. Conviene destacar que, en este caso, la agencia colectiva, canalizada en la esfera pública, ejerce control al gobierno desde fuera del Estado—esta mecánica refleja el argumento de Hirschman sobre el interés de unos como un instrumento para contrarrestar la pasión de otros—. Una sociedad autónoma, surgida del intercambio y coexistencia entre individuos autónomos es un componente esencial del imaginario social moderno.

Además de la esfera pública como el espacio donde las personas participan en un intercambio de información y de la economía concebida a partir del intercambio apolítico e igualitario, el imaginario explorado por Taylor tiene una expresión adicional: la de la ciudadanía. Conceptualizar a “las personas” como una agencia colectiva implica sustituir relaciones de dominación y servicio operadas vía intermediarios, e.g. el servicio del siervo al rey, mediada por la subordinación a un señor feudal, por relaciones de igualdad y libertad entre individuos, a partir de las cuales, el vínculo entre la ciudadanía y el poder es atomizado y ejercido directa. Entonces, la libertad, entendida como independencia personal y pertenencia a grupo “soberano”, se complementa con la igualdad, imaginada como la negación de regímenes jerárquicos y de dependencia mediada, para conformar la idea de la ciudadanía moderna.¹⁵

¹⁴ Taylor cita la definición de Habermas de esfera pública como el espacio de discusión común entre iguales, que produce una opinión razonada e informada—nótese de nueva cuenta la influencia del pensamiento económico del interés como una pasión calmada y del intercambio, en este caso de opiniones, como una fuerza civilizadora—. La opinión pública, según Habermas, adquiere una connotación normativa al poder, en el sentido de que es obligación del gobierno escucharla. De nueva cuenta, el argumento es que el discurso generado del intercambio entre agentes económicos es un discurso ilustrado, que sirve como guía de quienes deben proteger a una sociedad económica, el gobierno. Por tal, la esfera pública de Habermas bien podría definirse como el epicentro donde se elaboran opiniones razonadas que deben guiar la acción del Estado—una política deliberativa—. Un ejemplo de la transformación del “ruido público” (*bruits publics*) en una opinión que sirve de escrutinio y guía al poder, en el contexto del antiguo régimen en Francia, se encuentra en Darnton, 2000.

¹⁵ Véase Taylor (2004) en sus capítulos VIII y IX.

Si bien la ciudadanía moderna descrita por Taylor se funda en una relación equidistante entre cualquier individuo y el poder, esta conceptualización no se encuentra fuera de controversia. Escalante (2014) argumenta que la ciudadanía implica la pertenencia a un grupo político y, por tal, es una forma de distinción y de exclusión. La noción de ciudadanía, según Escalante, se construyó con base en tres modelos que él denomina como republicano,

Los tres componentes: economía, esfera pública y ciudadanía integran al imaginario social moderno, conforme a Taylor, y las implicaciones de esto no son menores. Es la construcción de una teoría y su posterior comprensión lo que le permite a quienes han internalizado la teoría elaborar ciertas prácticas. Sin embargo, las prácticas deben tener sentido para todos quienes las despliegan y es el imaginario social lo que otorga ese sentido (Taylor, 2004: 109; 114-115). En consecuencia, la transición a una sociedad moderna se produjo a partir de prácticas como la desregulación de mercados, mismas que sólo pudieron ser llevadas a cabo a partir del imaginario presentado en párrafos anteriores.¹⁶

Ahora bien, la modernidad en México ha sido, generalmente, caracterizada como una aspiración y a la vez, como un proceso siempre inacabado. En su texto, *Ciudadanos Imaginarios*, Fernando Escalante elabora sobre un modelo cívico derivado de tres tradiciones: una republicana, una liberal y una democrática.¹⁷ Bajo este modelo, la agencia del individuo se desahoga en un concepto de ciudadanía que enfatiza al ciudadano como un individuo en lo privado—racional e interesado—y en lo público—virtuoso y responsable—. El cambio en la concepción del

clásico y liberal—cada modelo enfatizando virtudes y libertades civiles, la participación en gestión del gobierno y las libertades negativas en tensión la voluntad de la mayoría, respectivamente—. Mientras que para Taylor, la ciudadanía del imaginario carece de tensiones “internas”, Escalante argumenta que, por ejemplo, el énfasis en las decisiones colectivas, emanadas de los derechos políticos, pueden minar las libertades civiles; o también, que la soberanía y su asociación a identidades “más sustantivas” justifican mecanismos de exclusión y podría deslegitimar cualquier forma de representación (2014: 12).

¹⁶ Esto no implica que la adopción de prácticas y el compartimiento de un imaginario sea unánime e incuestionable en una sociedad. No es necesario que todos comprendan o adopten una teoría para otorgarle sentido a prácticas, lo que sí es necesario es que las prácticas desplegadas tengan sentido para quienes adoptan una determinada teoría, mediante el imaginario. Un ejemplo de los conflictos que generó el imaginario presentado por Taylor es el llamado “*Great Case of Monopolies*” iniciado en 1682 cuando un comerciante privado demandó, ante la *Court of the King’s Bench*, a la Compañía de las Indias Orientales después de que la compañía le intentase cobrar una tarifa por transportar telas de India a Gran Bretaña. El caso expone dos teorías sobre el comercio, por un lado, la defensa del comerciante argumentó que el comercio se basa en la confianza y en relación recíproca entre partes, que forzosamente deben tener un cuerpo y un “alma”. La lógica es que uno sólo puede confiar en las personas reales y físicas; lo que, evidentemente, excluía a la burocracia anónima de la compañía. Por otro lado, la Compañía se defendió argumentando que el comercio sólo es posible dado la confianza y amistad entre personas que comparten la misma religión. Y dado que la India era una tierra de no-cristianos, el comercio tenía que ser regulado y protegido por una entidad despótica. Nótese que, a pesar de priorizar la función de la confianza e igualdad, ambas teorías sobre el comercio subyacen mecanismos de exclusión—que Taylor no toma en cuenta—, en uno, el criterio de exclusión es la existencia física y, en otro, es la religión. A pesar de desplegar prácticas comunes, i.e. comerciar, ni la Compañía ni el comerciante le daban el mismo sentido al comercio debido a sus diferentes teorías. En este caso, sería un error argumentar la existencia de un imaginario social único. Para mayores detalles sobre el caso, véase Stern 2011: 42-60.

¹⁷ En Escalante (1992: 33-34). La tradición republicana enfatiza la virtud de los ciudadanos y asume que existe un interés “público” superior a los intereses individuales. Por su parte, la tradición liberal deviene del pensamiento ilustrado y enfatiza en las libertades—negativas—del individuo, en la tolerancia entre personas y en “la necesidad de respetar el orden jurídico”. Finalmente, la tradición democrática “exige la participación del individuo en las decisiones de gobierno, la justicia o bien, el autogobierno”.

ciudadano deriva en un cambio en el papel del Estado, que pasa a ser uno que es protector de derechos e intereses individuales y de una esfera pública compuesta por individuos, no corporaciones y por intereses individuales más no de estamentos. Este modelo coincide, en gran medida con el imaginario social presentado por Taylor pues se funda en premisas del individualismo y en la idea de pertenencia a un grupo soberano que es autónomo de cualquier intermediario político, igualitario en términos de interdependencia entre personas y libre en términos de libertades negativas frente al Estado.¹⁸

La conclusión de Escalante es que, al menos en el siglo XIX, en México no existieron ciudadanos porque no había individuos. Intermediarios y relaciones corporativistas y patrimoniales impidieron que existiesen asuntos meramente individuales; aunque esto no necesariamente implica que todos los sectores de la población, exceptuando a las élites, fueran percibidas como un mismo pueblo bruto o atrasado.¹⁹ Por tal, quienes intentaron construir un México “moderno”, toparon pared con relaciones de dependencia entre el individuo y grupos corporativistas como el ejército. Desde entonces, la modernidad ha permanecido como una aspiración de quienes han ocupado el poder y se ha imaginado como una meta factible de alcanzar sólo mediante la intervención de un Estado que se imagina como más “moderno” que las personas a quienes pretende formar como ciudadanos.²⁰ Así, no es el *doux-commerce* lo que sofisticada y civiliza sino un Estado, tradicional y revolucionario, proteccionista y modernizador.

Taylor presenta su imaginario como uno que surgió, podría decirse, de improviso; es decir, sin haber sido premeditado y ejecutado por una tercera parte más allá de los individuos. En cambio, en México, ha sido el Estado quien ha intentado formular un nuevo imaginario—similar al modelo de Escalante—que derive en nuevas prácticas. Proyectos modernizadores del siglo XIX

¹⁸ En concreto, el modelo tiene como “rasgo central la lealtad individual a las instituciones políticas, bajo la forma de Estado: sin la mediación de linajes, vasallajes, gremios, comunidades o corporaciones. El fundamento de esa lealtad es la convicción de que el Estado se instituye para el bien común, y la conciencia de un vínculo de solidaridad con el resto de ciudadanos, mediado por la Ley.” (Escalante: 51)

¹⁹ La historia es más compleja que eso. Como Lomnitz (1999: 65-67) señala, las relaciones de dependencia entre un sector de la población con ciertos grupos partidarios derivaron en la conceptualización de un pueblo “bueno” y un pueblo “malo”, donde el pueblo malo corresponde al sector de la población difícil se subordinar o controlar y donde el pueblo bueno es el sector fácil de movilizar. El discurso de distinción entre la “gente buena”, e.g. ciudadanos, y la “gente mala”, e.g. la plebe, dependía entonces de un sistema de relaciones políticas entre intermediarios.

²⁰ Esta idea ha sido elaborada por Knight (1994), quien la denomina como “*developmentalism*”. Según Knight, los proyectos modernizadores obedecen a la necesidad imaginada de desarrollar la sociedad y la economía mexicana, de “pulir” al mexicano como individuo y transformarlo en alguien educado, disciplinado y moralmente responsable.

contemplaron reformar al ciudadano a partir de campañas contra los “vicios”, contra la prostitución, la reivindicación del indígena como recipiente de derechos, o bien, la creación de una identidad “nacional” (Knight, 1994: 396-397). Reflejando así la idea de transformar al desinteresado mexicano en un ser similar al individuo responsable y virtuoso que asume la tradición republicana en el modelo cívico de Escalante.²¹ Conviene señalar que, en este caso, al ser promotor de la modernidad, el Estado rompe con el papel limitado que le exige el mismo modelo cívico que intenta construir, produciendo así, una contradicción entre la práctica y el imaginario que le intenta justificar.

La disonancia entre lo que realmente ocurre en México y lo que se quiere que ocurra, en términos de “modernidad”, continuó jugando un papel importante en los comienzos del siglo XX y en la fundación de un Estado revolucionario—aunque su papel continúa hasta el día de hoy²²—. Resulta interesante que dos conceptos aparentemente contradictorios como revolución y tradición fueron utilizados a manera de complementariedad cuando la Revolución de 1910 estalló y cómo de tal complementariedad, emanó un imaginario social plagado de contradicciones que derivó en conceptualizaciones distintas de ciudadanía y en políticas importantes que no sólo reivindicaban derechos sino que también que fungían como herramientas de ingeniería social y de construcción de Estado. Explorar este proceso y este imaginario es la función del siguiente capítulo.

El imaginario social moderno presentado por Taylor no es un imaginario único o absoluto y no necesariamente corresponde al imaginario social de países como México. No obstante, este es un imaginario que integra conceptos esenciales para el propósito de este trabajo, tales como mercado y ciudadanía, por lo que es un buen punto de partida para un análisis contextualizado al caso mexicano y la implementación de políticas públicas en materia social. Asimismo, la política social y/o la necesidad de un Estado de bienestar han sido argumentadas desde una

²¹ En Lomnitz (1999) puede leerse un ejemplo de esto. Se trata de una iniciativa de ley, presentada en el Congreso mexicano en 1868, que intentó prohibir las corridas de toros. La iniciativa argumentaba, por ejemplo, que ante la incapacidad del Estado de fundar escuelas por doquier, al menos era su responsabilidad eliminar las escuelas del mal, donde la publicidad de la sangre genera instintos salvajes. La creación de buenos ciudadanos y de soldados valientes y humanos en el triunfo, requería la prohibición de espectáculos que embrutecen a la razón.

²² Conviene pensar, quizá, en la palabra “naco” como un umbral de distinción. Lo “naco” no sólo se asocia con lo aislado o provincial, sino que también incluye al sector cuyas aspiraciones a la “modernidad” no coinciden con el estatus actual que se posee. Lomnitz (1999: 112) lo define bien al decir que: “*it now targets the whole sector of society that silently sheds a tear of delight while witnessing its own modernity*”.

posición relacionada al imaginario expuesto por Taylor, e.g. derechos sociales como una crítica a la ciudadanía, lo que resulta útil para comparar dichos argumentos con la posición conceptual desde la cual se desplegó la política social en México a mediados del siglo XX.

CAPÍTULO 2: Planteando ciudadanías: El imaginario de la Constitución de 1917

Ya es tiempo de que haya un hombre que hable con verdad y en quien el país tenga confianza. Esta Revolución debe ser sólo, y saberlo todo el mundo, para restaurar el orden constitucional, sin llevar al pueblo con engaños a una lucha que ha de costar mucha sangre, para después, si no se cumple, dar lugar a mayores movimientos revolucionarios. (...). Si triunfamos, ya verán ustedes que las reformas que por fuerza tendrá que llevar adelante cualquier Gobierno que se establezca en México, pero sin promesas.

Venustiano Carranza

Este capítulo tiene como propósito presentar el imaginario social que subyace a la Constitución de 1917 y que, durante el siglo XX, justificaría y delimitaría las intervenciones del Estado orientadas a garantizar y promover “bienestar” social. No se ofrece aquí una descripción de la historia de los eventos que llevaron a la promulgación de la Constitución. Lo que sí se ofrece es un análisis de las ideas desplegadas en dicho texto.²³ Para ello, ofrezco una breve genealogía de algunas ideas centrales vertidas en la Constitución a fin de mostrar que quienes elaboraron el texto constitucional imaginaron a un Estado fuerte que personifica a la “nación” y al que se asignó la tarea de formar ciudadanos en dos dimensiones clave: una económica y una política. Posteriormente, argumentaré que la dimensión económica resultó prioritaria y se impulsó a costa de la dimensión política de ciudadanía.

Antes de desarrollar el argumento de este capítulo, es necesario recordar en qué consiste la genealogía del análisis cultural. El ejercicio de genealogía tiene como propósito establecer una distancia temporal entre el objeto de estudio y quien lo estudia. Es mediante el análisis del desarrollo histórico del objeto de estudio que se abandona un punto desde el cual evaluar al objeto de estudio (Kahn, 1997: 40). Así, la genealogía es un ejercicio diacrónico que parte de

²³ No es de mi interés describir los procesos históricos que condujeron a la promulgación de la Constitución de 1917. Mi interés, en cambio, se centra en la historia de las ideas reflejadas en la Constitución y en la manera en la que ideas, aparentemente contradictorias, conformaron un imaginario social. Esto implica que no describiré procesos históricos tales como el ascenso de la facción constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza y la alienación de otros movimientos revolucionarios como el villismo o el zapatismo, aunque sí se citarán obras sobre tales procesos para aquel lector/a que desee una lectura más detallada y/o especializada.

un evento paradigmático, en este caso la promulgación de la Constitución de 1917, para rastrear el devenir histórico de una estructura conceptual. Realizar una genealogía que tome a la Constitución de 1917 como el punto de partida es relevante pues permite rastrear la construcción del imaginario constitucional que reconoce la labor del Estado para promover y garantizar el bienestar de su población. En otras palabras, la genealogía aquí elaborada explora los orígenes conceptuales de la función social del Estado mexicano tras la Revolución de 1910 y de ahí deviene su importancia.

Un imaginario distinto

La Constitución mexicana de 1917 es un texto plagado de contradicciones. Como ocurre con otros textos constitucionales, nuestra Constitución incorpora distintos modelos constitucionales que no son del todo compatibles entre sí y que, incluso, habían sido imaginados como antagónicos en décadas anteriores. Gargarella (2011) sostiene que, al igual que otras constituciones latinoamericanas, la Constitución de 1917 incorpora elementos del radicalismo constitucional (i.e. demandas sociales) que no son afines a preceptos básicos del constitucionalismo dominante en el texto —constitucionalismo liberal— y que ya había sido amalgamado con algunos elementos del constitucionalismo conservador en la Constitución de 1857.²⁴

Antes de explorar las contradicciones y sus consecuencias—sus “impactos internos”, en palabras de Gargarella—, es necesario rastrear una genealogía que permita explicar cómo surgieron tales contradicciones. Para ello, habrá que responder a dos preguntas distintas pero

²⁴ La tipología de modelos constitucionales de Gargarella consta de tres componentes: uno radical, otro conservador y otro liberal. A grandes rasgos, el constitucionalismo conservador es un modelo restrictivo a la participación popular pues asume la existencia de una élite ilustrada y moralmente virtuosa. Este modelo presupone centralización del poder político y la subordinación de libertades individuales a bienes mayores—pero determinados por la élite en el poder—. En cambio, el modelo radical se sustenta en la participación popular concentrando el poder político en las mayorías. Conviene señalar que pese a sus diferencias, el radicalismo y el conservadurismo coinciden en la subordinación del individuo bajo argumentos moralistas. Por su parte, el constitucionalismo liberal se sitúa en medio de los dos modelos anteriores y parte de una premisa individualista que exige un Estado limitado y neutral frente a las libertades del individuo. Para una discusión a mayor profundidad sobre esta tipología, véase Gargarella 2005, capítulos 1, 3 y 5.

relacionadas entre sí: ¿cómo concibieron a la Constitución de 1917 sus redactores? Y, ¿cómo compatibilizaron estas contradicciones?²⁵

Respondiendo a la primera, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza cimentó su proyecto constitucional en una crítica a la Constitución de 1857. De acuerdo con Córdova (1973: 215-216), Carranza comisionó, en 1915, una crítica a la Constitución a su entonces ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, Félix Fulgencio Palavicini, con la intención de justificar la elaboración de una nueva Constitución. Esto implicaba tomar distancia del “primer” proyecto revolucionario encabezado por Francisco I. Madero, quien es considerado el instigador de la Revolución mexicana y cuyo movimiento había pretendido “restaurar” el orden constitucional del liberalismo de 1857. Como escribe Córdova (1973: 87), la Revolución, que comenzó como un intento por derrocar al gobierno de Porfirio Díaz, nació de una “candente defensa del pasado” libertario, inaugurado por la Independencia y continuado por la Reforma y el triunfo liberal tras el breve Imperio de Maximiliano. El movimiento maderista, en sus inicios, pretendía restablecer tres pilares del liberalismo de mediados del siglo XIX: la organización del Estado como democrático, representativo y federal; la subordinación del poder político a la ley y el establecimiento y garantía a derechos individuales frente a la arbitrariedad.²⁶

La Revolución a la que convocó Madero en 1910, debía catalizar un progreso político que complementase el progreso material logrado durante el gobierno de Díaz.²⁷ Bajo la lógica de Madero, el “engrandecimiento de la Patria” dependía de que se cultivasen en el pueblo mexicano las “nobles virtudes” y de que al pueblo se le permitiese ejercitar sus derechos de ciudadanos, tal como detalla en su texto *El Partido Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral* (1910:

²⁵ Ambas preguntas son relevantes para explicar el cómo es que las demandas sociales tienen cabida en un texto constitucional como el mexicano, que incorpora elementos de los constitucionalismos liberal, conservador y radical.

²⁶ El objetivo de reestablecer el orden constitucional de 1857 es un objetivo visible en el texto “El Partido Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral”, publicado por Madero en 1909. No es casualidad que este texto comience denunciando que la voluntad del dictador y antecesor de Madero como presidente de México, Porfirio Díaz, “ha estado siempre arriba de la ley” ni que el ejercicio del sufragio se argumente como un mecanismo para restablecer derechos constitucionalmente planteados pero suprimidos en la práctica—“Además, por medio del sufragio, el pueblo hará uso de sus derechos, reconquistará todas sus libertades y será el único medio de asegurar el restablecimiento del régimen constitucional.”—.

²⁷ “La paz que el Gral. Díaz ha establecido en el país, ha traído por sí sola el progreso material además de que la actual administración se ha preocupado preferentemente de mejoras materiales, de la construcción de ferrocarriles, puentes y obras de ornato en las ciudades.”, en *El Partido Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral*: 51.

52). Así, la crítica de Madero al porfirismo se planteaba en términos políticos, más no económicos. El restablecimiento del “orden constitucional” exigía un gobierno (realmente) liberal que permitiese y fomentase el desarrollo cívico de las y los mexicanos sin alterar las estructuras económicas que imperaron durante el Porfiriato, por ejemplo, los latifundios. Así, la Revolución maderista no daba cabida a la acción social en gran escala que planteaban las posturas radicales de la época²⁸, pues priorizaba alcanzar un régimen democrático que permitiese el libre ejercicio de derechos por sobre una reestructuración económica.²⁹

El constitucionalismo liberal de Madero aspiraba a alcanzar una “modernidad” que se desplegaba en una lógica desarrollista (Knight 1985: 66-68). La reivindicación del pasado liberal frente Díaz consistía el restablecimiento de la democracia y de la legalidad. El desarrollo resultaría en un cambio que suprimiese un régimen político que, hasta ese momento, se imaginaba había beneficiado a algunos pocos en detrimento de muchos.³⁰ Esta visión de desarrollo—a partir de un cambio político—era común entre las clases medias urbanas y partía de caracterizar a la libertad como la ausencia de coerción y esto, a su vez, como el trato equitativo y con fundamentos legales por parte del Estado hacia los individuos.³¹

²⁸ Véase el Plan de Ayala y el Programa del Partido Liberal como ejemplos de movimientos revolucionarios dependientes de acción social en gran escala.

²⁹ Esto no implica que no existieran movimientos revolucionarios que imaginaran de manera distinta el reclamo al periodo de gobierno de Díaz. Quizá, el reclamo más ambicioso y a mayor profundidad haya sido el de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano. En el documento “Programa del Partido Liberal”, publicado en julio de 1906, es posible identificar dos ramas ideológicas. Por un lado, la defensa de la libertad de expresión y prensa, así como el refuerzo de la instrucción laica o la defensa de las Leyes de Reforma, la clara oposición al clero religioso y el énfasis en una “equidad civil” son clara prueba de un liberalismo “puro” que a la postre representaría Francisco I. Madero. Por otro lado, el programa del partido incluye demandas sociales tales como las asociadas a las necesidades de los trabajadores, por ejemplo, el establecimiento de una duración máxima de jornada laboral, el establecimiento de obligaciones a los empleadores en términos de salarios, condiciones laborales e indemnizaciones. Además, el programa incluye reformas en torno a la “cuestión agraria” siendo la más radical aquella que establece que “el Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas”. La inclusión de demandas sociales permite identificar otra línea ideológica, más “jacobina”. Ambas líneas ideológicas encontrarían representación en el constitucionalismo de Carranza, aunque no sin contradicciones.

³⁰ La visión de un régimen que favorece a la élite queda patente en el panfleto político “El partido antirreeleccionista y la próxima lucha electoral” (1910: 52), cuando Madero escribe que “*las mejoras materiales, por sí solas no son un factor suficiente para asegurar el engrandecimiento de la Patria, pues mientras no se cultiven en el pueblo mexicano las nobles virtudes, mientras tenga constantemente á su vista el ejemplo que nos dan nuestros hombres públicos que sólo procuran enriquecerse á toda costa, para lo cual no vacilan en adular, corromper y hasta cometer crímenes, los cuales casi siempre quedan impunes*”.

³¹ Nótese la similitud de esta lógica con el imaginario social moderno descrito en el capítulo anterior. Sobre la extensión de este imaginario en las clases urbanas a inicios del siglo XX—particularmente en torno a los múltiples clubes liberales y su “Gran Congreso” en San Luis Potosí—, véase Cockcroft (1968) en sus capítulos 2, 3 y 4 así como Lomnitz (2014) en su capítulo IV.

El alcance persuasivo del imaginario liberal de Madero y otros era limitado. En las comunidades de la periferia, particularmente alrededor del Valle de México, las políticas económicas de Díaz generaron oposición local al liberalismo pues la construcción de mercados nacionales y regionales implicó la destrucción de sistemas económicos locales basados en la auto-subsistencia y autonomía local (Tutino, 2017).³²

El interés maderista por crear ciudadanos virtuosos como piezas claves de un desarrollo catalizado por un cambio político se contraponía con las ambiciones locales de reconstruir y fortalecer formas de gobierno y autonomías basadas, primordialmente, en agricultura de autoconsumo. El liberalismo constitucional de Madero fracasó en incorporar un imaginario comunitario—propios de movimientos campesinos y agraristas como el encabezado por

³² Un ejemplo claro de cómo el liberalismo económico ejecutado del gobierno de Díaz—y sus antecesores— minó autonomías locales es la privatización de tierras. Entre 1878 y 1908, poco menos de 300,000 kilómetros cuadrados de tierra fueron vendidos u otorgados como compensación a privados (Cárdenas, 2015: 245). Con el propósito de producir desarrollo económico a partir del establecimiento de la pequeña propiedad, la enajenación de tierras, sobre todo en los estados más densamente poblados, produjo una concentración excesiva de tierra—contrariando así, el objetivo inicial de la política, que era el de crear pequeños propietarios—.

En 1900, once estados concentraban el 53% de la población total del país mientras que estados con gran extensión territorial tales como Chihuahua, Sonora, Chiapas, Sinaloa, Tabasco, Campeche junto con los entonces territorios de Baja California y Tepic sólo concentraban el 12% de la población total del país. En estos últimos estados y territorios se privatizó entre el 19% y el 47% de sus tierras (Cárdenas, 2015: 246); y entre 1877 y 1910, el número total de haciendas incrementó en 1,796 haciendas—un incremento del 278.4%—mientras que en los once estados más poblados del país había tan sólo 7 haciendas más en 1910 que en 1877—un incremento del .27%— (Estadísticas Sociales del Porfiriato 1877-1910, cuadro 47). Esta diferencia en el número de haciendas refleja el hecho de que, pese a la privatización de tierras, las haciendas ubicadas en los estados más poblados incrementaron su tamaño, desplazando así a otros propietarios o bien, a las comunidades mismas. En cambio, en los estados menos poblados, la tenencia de la tierra sí se vio atomizada. Naturalmente, los estados con una población más dispersa fueron aquellos donde mayor porcentaje de territorio se vendió o se otorgó como compensación a privados. Sin embargo, el hecho de que, en estados altamente densos, no incrementara de manera significativa el número de haciendas indica que las haciendas incrementaron de tamaño sin que, necesariamente, hubiera una mayor distribución en la tenencia de tierras.

Caso concreto es el de Morelos que en 1877 poseía 48 haciendas y que en 1910 poseía 40 y donde la densidad poblacional del estado pasó de 31.46 a 36.57 habitantes por kilómetro cuadrado—lo que implica un incremento poblacional del 10.4%—. Bajo circunstancias de crecimiento poblacional y mayor concentración de tierras en manos de pocos, Morelos experimentó un *boom* agroindustrial producto de mejoras tecnológicas, mejoras en infraestructura y el colapso de mercados internacionales de caña, tales como el mercado cubano. La cantidad de hectáreas plantadas de caña, en Morelos, pasó de 3,500 en 1869 a más de 10,000 ha. en 1909 (Tutino, 2017: 264). Sin embargo, el incremento en el cultivo de caña se vio acompañado del desplazamiento de cultivos de auto-subsistencia y el reclutamiento de hombres locales para laborar en la industria cañera. Dado el alto nivel de concentración de tierra, cada vez menos hombres se vieron en posibilidades de poseer parcelas propias y por tal, se vieron obligados a depender de salarios pobres y de tierras arrendadas por los ingenios y haciendas (Tutino, 2017: 265-266). En pocas palabras, la seguridad y autonomía de los hombres sin tierra pasó a depender de sí mismos a depender de los terratenientes y de cultivos altamente estacionales.

Las reformas liberales de mediados del siglo XIX despojaron a las comunidades de personalidad jurídica. Por ello, las comunidades vieron minadas sus capacidades de reclamar sus tierras por mecanismos jurídicos. El liberalismo de 1857 y continuado durante los gobiernos de Díaz centralizó el poder económico y político en manos de pocos, creando lazos de dependencia y subordinación entre terratenientes y los habitantes de las comunidades.

Emiliano Zapata en Morelos o del Partido Liberal Mexicano con presencia en la frontera norte—cuyo componente central era la idea de autonomía derivada de formas comunales de subsistencia.³³ Las distintas visiones de la Revolución involucraron, frecuentemente, la defensa de dos pasados opuestos: por un lado, la reivindicación del pasado liberal puro y su énfasis en la defensa de derechos individuales frente a corporaciones y/o Estado. Por otro, la defensa de un pasado anclado en las utopías indígenas y sus medios de auto-subsistencia y regímenes de propiedad y gobierno locales.³⁴

Tras la caída de Madero en 1913, la crítica de la facción revolucionaria encabezada por Venustiano Carranza a la Constitución de 1857—y por tanto, aunque de manera implícita, al liberalismo de Madero—sostenía que ésta estaba demasiado alejada de las realidades sociales y no otorgaba medios factibles para alcanzar el progreso. Palavicini sostenía en 1915 que “con la moderada y utópica fórmula del 57, los mexicanos no llegamos al bienestar económico y a los derechos cívicos de la ciudadanía en la participación del poder” (Córdova, 1973: 217). En cambio, el proyecto carrancista ofrecía impulsar la idea de construir un orden jurídico que proveyera bases reales al progreso sin caer en posturas doctrinarias y “moderadas”.

Antecedentes y (dis)continuidades

Una crítica similar ya había sido elaborada con anterioridad y, en cierta medida, había legitimado el régimen de Díaz. En 1879, el periódico “La Libertad”, entonces editado por Justo Sierra, identificó a los miembros de su comité editorial del periódico como “liberales” pero

³³ El programa del Partido Liberal Mexicano, publicado en 1906, revela un imaginario similar pues explicita que “*Los inmensos terrenos que los grandes propietarios tienen abandonados y sin cultivo, dejarán de ser mudos y desolados testimonios de infencundo poderío de un hombre, y recogidos por el Estado, distribuidos entre los que quieran trabajarlos, se convertirán en alegres y feraces campos que darán el sustento a muchas honradas familias; habrá tierras para todo el que quiera cultivarlas, y la riqueza que produzcan no será ya para que la aproveche un amo que no puso el menor esfuerzo en arrancarlas, sino que será para el altivo labrador.*”

El Plan de Ayala, publicado en 1911 por Emiliano Zapata *et al* es, precisamente, una reacción ante el fracaso maderista de incorporar demandas agraristas en su gobierno. El Plan es claro en su objetivo de que “los montes y aguas que hayan usurpado (...) entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego los pueblos y ciudadanos (...)” (artículo 6to).

³⁴ Esto es importante pues ambos pasados conllevan dos imaginarios distintos del bienestar, que a la postre estarían involucrados en el constitucionalismo de Carranza y que derivarían en el modelo de dos ciudadanía que justificó la implementación de la política social durante el periodo post-revolucionario.

capaces de “reformular la Constitución en un sentido conservador” (Hale, 1989: 83).³⁵ Influidos por el positivismo de Comte así como por el de Saint-Simon, los “liberales” de “La Libertad” abogaban por una transformación del liberalismo “puro” de 1857 bajo nuevos criterios: la priorización de la administración frente a la política; la formulación de soluciones prácticas que sustituyeran principios dogmáticos por evidencia, y la consolidación del poder (Hale, 1989: 89; Saez, 1986). Para ellos, los dogmas ideológicos de los liberales y conservadores habían sido la causa principal del atraso del país y el triunfo del liberalismo tras 1867 produjo la polarización de su población y el establecimiento de leyes alejadas de la realidad del “organismo social”.³⁶

La Constitución de 1857, según los redactores de La Libertad, era el producto de un constitucionalismo que partía de conceptos “metafísicos” y doctrinarios tales como soberanía popular, federalismo o la primacía del sufragio universal (Saez, 1986: 222-225), que no coincidían con premisas sustentadas de manera empírica y contrastables con la realidad. La alternativa a este constitucionalismo de ilusiones era el establecimiento de un régimen sustentado en “política científica”, que priorizara criterios de validez por encima de criterios de legitimidad y que sustituyera premisas doctrinarias por otras que se implementaran a partir de realidades sociales (Hale, 1989).³⁷ Así, reformas constitucionales promovidas con base en argumentos científicos y positivistas fueron la restitución del Senado, suprimido por la

³⁵ “No ha habido en nuestro país liberales ni conservadores, sino solamente revolucionarios y reaccionarios. Al partido revolucionario le ha faltado, para ser liberal el conocimiento de que la libertad, considerada como un derecho no puede realizarse fuera del desarrollo moral de un pueblo, que es el orden: y a los reaccionarios les ha faltado, para ser conservadores, hasta el instinto del progreso característico de nuestra época y fuera del cual el orden es sólo la inamovilidad y la muerte”, escribió Justo Sierra en 1878, en Saez (1986: 220).

³⁶ La manera de conceptualizar a la “sociedad” consiste en la primer gran diferencia entre el liberalismo de Sierra y el grupo de “La Libertad” y el liberalismo “metafísico” de 1857. Los primeros imaginaban a la sociedad en línea con el positivismo de Comte, a manera de un “organismo” que devenía de un proceso histórico y cuyo análisis obligaba a partir del “todo” para alcanzar las “partes”. En cambio, el pensamiento liberal-metafísico se asemejaba, en mayor medida, el pensamiento del naturalista inglés Herbert Spencer, para quien el organismo social no era más que una agregación de individuos. La concepción atomista de Spencer otorgaba una mayor agencia al individuo, por lo que la evolución social era resultado no del mejoramiento conjunto de la sociedad, sino de las capacidades individuales de todos aquellos miembros de esta. Para una discusión más amplia sobre esto, véase Hale, 1989: 205-214.

³⁷ De manera lógica, la transformación del liberalismo planteada por Sierra *et al* a partir de los 1870 encontró oposición. Representantes del liberalismo “metafísico”—posteriormente Jacobino—, tales como José María Vigil abogaron por la defensa de la Constitución de 1857 y sus principios de soberanía popular, federalismo y secularización del Estado en periódicos como “El Monitor Republicano”. Este grupo de liberales “metafísicos” veía en el grupo de “La Libertad” una amenaza a las garantías constitucionales y al Estado liberal construido desde mediados del siglo XIX; prueba de ello es que considerasen a Sierra *et al* como una reedición del conservadurismo “viejo”. Para un panorama más amplio sobre las discusiones, sobretudo en prensa, entre el liberalismo-conservador y el liberalismo metafísico/jacobino, véase Hale, 1989, en sus capítulos 3 y 4.

Constitución de 1857, por el sucesor de Benito Juárez—Sebastián Lerdo de Tejada—o la inamovilidad de jueces; las cuales se justificaron bajo su supuesta eficacia para contrarrestar las tendencias revolucionarias del constitucionalismo “metafísico”.

Esta crítica fue posteriormente adoptada, articulada y trasladada al funcionamiento del Estado porfirista por los llamados “Científicos”, quienes eran funcionarios en los últimos gobiernos de Díaz y altamente capacitados así como con afinidad ideológica al positivismo como la lógica de administración estatal (Katz, 1992: 43; 59). No es necesario elaborar sobre la composición del grupo “Científico” y su relación de tensión con otros grupos de la élite porfirista, particularmente grupos que representaban al liberalismo desplazado, por ejemplo el encabezado por, el general y Ministro de Guerra entre 1900 y 1902, Bernardo Reyes y sus simpatizantes.³⁸ Lo que sí resulta relevante es el recuento de una de las políticas ideadas por este grupo bajo los fines y condiciones conceptuales derivadas de algunas de las premisas positivistas/científicas.

La transformación del liberalismo hacia el positivismo condujo a una lógica donde las condiciones “metafísicas” del constitucionalismo liberal requerían antes de la satisfacción de condiciones materiales. Esto supuso que, por ejemplo, el Estado, durante el Porfiriato, asumiera el rol de cultivar y proteger una moral común y una serie de virtudes cívicas. Partiendo de este argumento, por ejemplo, el grupo liberal-conservador de Sierra y demás editores de “La Libertad” impulsó la obligatoriedad de la educación primaria en todo el país—aunque finalmente, la regulación fue sólo aprobada para el Distrito Federal—. El “Estado docente” se construyó con la intención de operar los derechos y las obligaciones asignadas por una constitución “dogmática”; e incluso, más allá de derechos, el impulso a la obligatoriedad de la educación tomó un cariz instrumental hacia lo conveniente y útil al organismo social (Hale, 1989: 220-234).³⁹

Sostener que existe una continuidad ininterrumpida entre la crítica carrancista y la crítica liberal-conservadora a la Constitución de 1857 es un error. Existen algunas similitudes, tales como el

³⁸ Sobre la influencia de los “Científicos” en los años finales del Porfiriato, véase Katz, 1992: 35-64.

³⁹ Se puede establecer una clara distinción entre este imaginario y el imaginario social explorado por Taylor, Hirschman y otros. Para el liberalismo-conservador de Sierra, los principios de la “política científica” en contraposición al constitucionalismo “metafísico” justificaba la construcción de un Estado centralizado, fuerte y orientado hacia la administración. El Estado como motor de desarrollo representa un contraste poderoso con la idea del mercado como fuerza civilizadora y la persecución del interés como precedente a la idea de una sociedad políticamente atomizada en ciudadanos.

énfasis en un estado fuerte y centralizado, capaz de atender las condiciones materiales de la sociedad. Sin embargo, los proyectos que surgían a partir de estas críticas difieren en profundos sentidos. Para entenderlos, es útil recordar la trayectoria política de Carranza antes de la Revolución.

Carranza no era un revolucionario social al estilo de Emiliano Zapata y tampoco un “científico” o un liberal-conservador. Su carrera política, a finales del siglo XIX, se asociaba con Bernardo Reyes, principal opositor al movimiento científico al interior de los gobiernos finales de Díaz y quien, tras su salida del gabinete porfirista en 1904, comenzó a impulsar reformas sociales como gobernador de Nuevo León, tales como una ley contra accidentes del trabajo e incluso una ley de salario mínimo (Barrón, 2004: 95-87). Carranza fue partícipe del movimiento reformista de Reyes y durante su gubernatura interina en Coahuila, en 1908, impulsó reformas similares y, posteriormente, en 1909, compitió por la gubernatura de su estado bajo el auspicio de los *reyistas* y *antireeleccionistas* contra un candidato de la coalición *científico-corralista* (Barrón, 2004). Entonces, pensar en Carranza como un allegado a la facción científica carece de sentido cuando se toman en cuenta las principales influencias durante su temprana carrera política.

El pensamiento constitucional de Carranza era ambivalente. Por un lado, muestra disposición para movilizar a grupos comúnmente marginados, tales como organizaciones populares y movimientos obreros. Por otro, plantea limitar la autonomía de aquellos grupos, aunque siempre dentro de un marco de legalidad. El proyecto de Constitución de Coahuila de 1912 refleja esta ambivalencia. Durante su periodo como gobernador electo, Carranza impulsó la reforma de la Constitución local bajo tres argumentos: establecer la responsabilidad del Estado de garantizar la libertad individual, definir la esfera de acción del Estado frente al individuo—lo que conlleva el establecimiento de obligaciones y derechos de los individuos— y finalmente, “liberar” al Poder Ejecutivo de las restricciones que enfrenta para lograr el cumplimiento de su programa de gobierno (Barrón, 2017: 138-139).

Los tres objetivos previos siguen una lógica secuencial. Reconocer a los derechos como la base de toda institución—siguiendo el fraseo del art. 1 de la Constitución de 1857—exige que el Estado garantice tales derechos. Para lograr tales garantías, es necesario un marco de legalidad que defina de manera clara la esfera de acción del Estado y finalmente, la esfera de acción exige ser efectiva mediante la eliminación de restricciones al accionar del gobierno. Paradójicamente,

el resultado final de esta secuencia es el empoderamiento del Estado—eliminándole restricciones a su actuar— mismo que se justifica como necesario para operar la máxima liberal decimonónica de libertad individual. De forma similar a la propuesta centralizadora de los liberales-conservadores, el modelo constitucional propuesto por Carranza otorga mayor poder para gobernar. Sin embargo, contrario al autoritarismo de Díaz y de algunos intelectuales de la época, el modelo carrancista plantea la fijación de límites explícitos al Estado frente a las garantías individuales.⁴⁰

Al ser la promulgación de la Constitución de 1917 el evento que representa la irrupción de las demandas sociales como derechos en el imaginario constitucional mexicano, es importante rastrear el origen histórico de dicho evento. Este apartado ha explorado dicho origen y cómo se ha explicado, la Constitución de 1917 es el producto de un imaginario constitucional que por un lado se asume como perpetuador del liberalismo clásico de la Constitución de 1857 mientras que por otro, se asume como una crítica a dicho liberalismo, similar a críticas previas como la de los liberales-conservadores. El resultado es un imaginario constitucional planteado como liberal en tanto que enfatiza la responsabilidad estatal para garantizar la libertad individual así como el respeto y establecimiento de límites explícitos al Estado frente al individuo. Así, la inclusión de demandas sociales vendría a ocurrir en un marco constitucional que critica al liberalismo clásico por lo poco que atiende a las condiciones materiales de la sociedad y que, a la par, reconoce la necesidad de un Estado más centralizado y fuerte para transformar dichas condiciones.

Imaginando una ciudadanía social

Así como asumir una continuidad entre el constitucionalismo de Carranza y la crítica liberal-conservadora, también es un error dar por hecho que la Constitución de 1917 es un reflejo

⁴⁰ Un ejemplo concreto de esta diferencia entre el constitucionalismo carrancista y la crítica liberal-conservadora es la cuestión sobre el municipio libre. En su proyecto de Constitución local de 1912, Carranza propuso otorgar mayores capacidades a los municipios, por ejemplo, autonomía en educación. Asimismo, la propuesta incluía elevar el periodo de servicio de regidores de 1 a 2 años en pos de incrementar la capacidad de los cabildos. El fomento, al menos en ley, a la idea de municipio libre contrasta con la práctica porfirista de intromisión en asuntos locales. Por tal, la legalidad por encima del Estado y el establecimiento de límites—aún en contexto de empoderamiento— difiere bastante de las soluciones ideadas bajo la crítica liberal-conservadora (Barrón, 2017: 143).

fiel del pensamiento constitucional de Carranza. A diferencia de la Constitución de 1917, ni el proyecto de Constitución de Coahuila de 1912 ni el Plan de Guadalupe de 1913, con el cual la facción carrancista repudiaba al gobierno sucesor tras la caída de Madero, hacen mención a reformas en materia social.⁴¹ Esta ausencia no se debe a una oposición de Carranza a las llamadas reformas sociales. Córdova (1973: 217) señala que, para Carranza, las reformas sociales tenían el potencial riesgo de convertirse en fuentes de poder de grupos externos al Estado, como sindicatos, que bien podrían imponer condiciones al accionar del aparato estatista. Barrón (2017) argumenta que, para Carranza, las reformas sociales debían ser solucionadas mediante legislación secundaria y no a través de normas constitucionales.⁴²

La resistencia carrancista a la incorporación de demandas sociales en sus propuestas legislativas y decretos entraba en conflicto con las propuestas—e imaginarios—de otras facciones revolucionarias. El “Programa de Reformas Político Sociales de la Convención”, publicado en Morelos en 1916, es un ejemplo notorio de oposición al programa carrancista.⁴³ En dicho texto, la Convención—influida por propuestas del movimiento agrarista encabezado por Emiliano Zapata—plantea la devolución de ejidos y aguas a los pueblos (art. 2), la creación de bancos agrícolas (art. 3), el otorgamiento a trabajadores de derecho de huelga y boicotaje (art. 8), reformas destinadas a obreros como educación “emancipadora”, garantías de higiene y seguridad en lugares de trabajo, entre otras (art. 6). El éxito de ese programa de gobierno estaría garantizado porque “*con nosotros está el pueblo, están las multitudes sufrientes, está la noble raza indígena, cuya salvación está vinculada con el problema de la tierra*”, lo que contrasta con el legalismo liberal enfatizado por Carranza y sus aliados.

⁴¹ El Plan de Guadalupe, entre otras cosas, desconoce al gobierno de Huerta (art. 1) y nombra a Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista (art. 4) y le reserva el cargo de presidente interino tras una eventual victoria del Ejército Constitucionalista. Córdova (1973: 196-198) hace un recuento de las reacciones que produjo la promulgación del Plan de Guadalupe, por ejemplo, Carranza declaró en un discurso en Hermosillo que: “*el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía, ni ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas con intención no cumplirlas*”.

⁴² El orden de prioridades de Carranza iniciaba con el empoderamiento del Estado y el énfasis en las garantías individuales, dentro de una esfera de legalidad. La satisfacción de demandas sociales era, entonces, una prioridad de segundo orden. Por tanto, el pensamiento constitucional de Carranza no necesariamente es compatible con la inclusión y movilización de demandas sociales que su movimiento, posteriormente, acarrearía.

⁴³ Incluso, en su parte introductoria, el texto declara que “*el carrancismo arrasa hogares, incendia, viola doncellas, destruye sembrados, se apodera de las cosechas, fusila o deporta a los neutrales y a la gente pacífica, comete atentados contra la libertad de comercio, y en todo y por todo deja ver una incurable propensión a la destrucción y al saqueo.*”

Carranza terminó por admitir una agenda de reformas sociales en su proyecto constitucional pues incluso antes de la Constitución de 1917, las agendas laboristas y agraristas ya figuraban como parte importante de la obra legislativa del gobierno constitucionalista. Este cambio ha tenido distintas explicaciones. Tutino (2017: 310-312) ofrece una explicación política. A inicios de 1915, los Constitucionalistas contaban con armas provenientes de Estados Unidos, así como con los ingresos del petróleo; sin embargo, volver a ocupar la Ciudad de México exigía apropiarse del apoyo popular en la zona centro del país. Con miras a obtenerlo y, aconsejado por Álvaro Obregón y Luis Cabrera, Carranza comenzó a adoptar la agenda reformista de sus rivales. Promulgó el 6 de enero de 1915, en la ciudad de Puebla, un decreto que declaraba como nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, hechas por autoridades políticas tales como gobernadores o jefes políticos.⁴⁴ La promulgación de la Ley de 6 de Enero de 1915 demuestra la disposición de los Constitucionalistas a movilizar a sectores de la población que anteriormente no habían sido movilizados en gran escala por sus propios movimientos, aunque con la constante intención de contener las posibles consecuencias de tal movilización.

La adopción de la propuesta agrarista merece atención porque refleja cómo Carranza la compaginó con su agenda de fortalecimiento de un gobierno centralizado. A diferencia del zapatismo, la reforma agraria planteada por el Constitucionalismo en 1915 es construida por el Estado y no por las comunidades. La Ley de 6 de Enero de 1915, en su artículo 3º establece que las expropiaciones se realizarán a cuenta del gobierno central y en su artículo 4º establece la creación de una Comisión Nacional Agraria, presidida por el secretario de Fomento. De la Comisión Nacional dependían las comisiones agrarias locales y los comités particulares ejecutivos. Así, la ley ilustra cómo el carrancismo compatibilizaba la centralización y el empoderamiento del Estado con la movilización y cooptación de sectores específicos de la población, otorgándoles derechos y especificándoles obligaciones.⁴⁵ Esta simultánea

⁴⁴ Véase también Knight (1986: 313-315).

⁴⁵ El contraste obvio a esta ley es el Plan de Ayala, de 1911, que en su artículo 7º declara que “(...) los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan”, lo que asume un derecho de propiedad inalienable, que contrasta con el derecho de propiedad otorgado que asume el programa constitucionalista. En otras palabras, la reforma agraria del zapatismo era comunitaria porque se justificaba en los derechos intrínsecos de las comunidades, mientras que el agrarismo de Carranza obedecía a una lógica jerárquica, donde el Estado delega la propiedad, y en sí, el derecho a revolución.

centralización y movilización de masas está en el corazón del imaginario constitucional plasmado en la Constitución de 1917 y desde allí dominaría la vida política del siglo XX.

La agenda legislativa previa al Constituyente no era una agenda unificada como lo demuestran las distintas posiciones referentes a la política agrarista.⁴⁶ Existía una influencia del liberalismo-conservador, pero no fue la única determinante en el proyecto constitucional de la facción carrancista. Por ejemplo, Luis Cabrera, uno de los principales ideólogos del constitucionalismo, adoptó una postura “metafísica” al enfatizar el papel de la libertad y la independencia económica como soluciones al problema agrario.⁴⁷

Esta posición influyó en dos justificaciones de la Ley de 6 de Enero de 1915. Por un lado, se argumentó que la ley no transgredía los derechos de terceros—vía compensaciones a propietarios de tierra—. Por otro, la ley garantizaba la independencia económica de los pueblos sin restituir autonomías locales en pos del fomento la propiedad privada.⁴⁸ Esto coincide con la pretensión carrancista de formar una ciudadanía paralela a la ciudadanía política, surgida de independencia económica y autosuficiencia, complementaria aunque subordinada a esta última. En otras palabras, lo que se pretendía era construir una esfera de bienestar que sustentase la existencia de una libertad completa, necesaria para el ejercicio cívico de la ciudadanía. A la par, la legislación no contemplaba la reconstrucción de autonomías locales sino que las subordina a la autoridad del Estado encargada de la repartición de tierras.

La retórica liberal de la Ley del 6 de Enero de 1915 cambió durante el proceso que condujo a la promulgación del artículo 27 de la Constitución de 1917, dando lugar a una retórica de tipo social (Barrón, 2010). Retomando la idea de propiedad originaria de la nación, derivada del

⁴⁶ Tutino (2017: 313) identifica tres corrientes disputándose el poder en 1915. Los zapatistas demandando autonomías locales bajo un imaginario indigenista, los constitucionalistas concentrados en enclaves de exportación y con un imaginario nacionalista y con promesas populistas de bienestar y, finalmente, los villistas ubicados en el norte planteando un énfasis en industria nacional y petróleo como fuente principal de riqueza.

⁴⁷ “Cuando os preguntéis el porqué (sic) de todas las esclavitudes rurales existentes en el país, investigad inmediatamente si cerca de las fincas de donde salen los clamores de esclavitud, hay una población con ejidos (...) la esclavitud en las haciendas está en razón inversa de la existencia de ejidos en los pueblos” (Cabrera en Barrón, 2010: 134).

⁴⁸ “No se trata de revivir las antiguas comunidades sino solamente de dar esa tierra a la población para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica (...) las tierras no pertenecerán al común del pueblo sino que ha de quedar dividida en pleno dominio.” (Carranza en Barrón, 2010: 146)

derecho colonial y del patrimonio regio⁴⁹, la retórica social reconoce a la propiedad privada como un derecho natural pero no como un derecho absoluto pues su ejercicio se condiciona bajo los criterios del Estado.⁵⁰ La pretensión liberal de construir un sistema legal fundado en derechos inalienables, como el de propiedad, dio paso al planteamiento de un Estado capaz de transgredir una esfera de la libertad individual como lo es la propiedad privada. En pos de solucionar un problema como el agrario y garantizar así, un nivel de bienestar, el Estado se empodera para transgredir los derechos otrora imaginados como inalienables.⁵¹

La compatibilización de estas tensiones se puede ver en la discusión sobre el proyecto agrarista del carrancismo en la fracción IV del Proyecto presentado ante el Congreso constituyente. Esta fracción establecía que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones y demás, tendrán dominio y posesión común de las tierras, bosques y aguas. Al debatirse esta fracción, dos posturas surgieron. Por un lado, el diputado Rafael Cañete argumentaba que para que el proyecto funcionase, era necesario establecer el derecho de las comunidades para poseer tales tierras así como la capacidad jurídica de defenderlas. Por otro, el diputado Hilario Medina argumentaba que los pueblos carecen de personalidad jurídica y que son los municipios los que sí la poseen, según el artículo 115 del Proyecto de Constitución.⁵² Esta discusión refleja dos imaginarios distintos, uno el de la reforma agraria implementada por el Estado y el otro, el de la reforma agraria implementada desde las comunidades. Pese las diferencias en sus premisas, ambos imaginarios terminaron aliándose para construir un proyecto a partir del ejido—y su

⁴⁹ El presidente del Congreso Constituyente elaboró, en la 61ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente, una breve genealogía vinculando la noción de patrimonio regio con la de propiedad originaria de la nación, concluyendo que “la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo disponer de las que necesite regular el estado de la propiedad rural (...)”. Véase *Derechos del Pueblo Mexicano IV*: 483-485.

⁵⁰ “Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados (...)”, argumentó el Secretario del Congreso Constituyente en la lectura del dictamen del artículo 27, en la 66ª sesión ordinaria del Congreso, el 29 de enero de 1917.

⁵¹ Sin embargo, el objetivo liberal de absoluta legalidad no excluye el objetivo social de expropiación y repartición de tierras. Luis T. Navarro, diputado constituyente, argumentó en la sesión permanente del 29, 30 y 31 de enero de 1917 que la nación tiene el derecho de enajenar tierras pues el gobierno que las enajene—el carrancista—tendrá la legitimidad que gobiernos anteriores, y que enajenaron tierras, no tenían. Navarro argumentó que: “(...) Todos los gobiernos que ha habido en México, desde la conquista hasta nuestros días, la mayor parte de ellos han sido ilegales (...). Venimos a la conclusión de que la mayoría, el noventa por ciento de las tierras enajenadas, fueron acaparadas por unos cuantos individuos o lo han sido por gobiernos ilegítimos. De manera que la nación, en estas condiciones, no tenía el derecho para enajenar esas tierras (...)”, en *Derechos del Pueblo Mexicano IV*: 496.

⁵² Véase *Derechos del Pueblo Mexicano IV*: 526-527.

personalidad jurídica— y que a la par, disociaba el poder de las comunidades y sus ejidos del de los municipios.⁵³

Entonces, el pensamiento constitucional previo a la promulgación de 1917 no era homogéneo, al menos sobre la cuestión agraria. La nueva Constitución se justificó, en parte, con base en una crítica al constitucionalismo liberal de mediados del siglo XIX, aunque también se argumentó como una “defensa” o “reconstrucción” de los preceptos liberales. El resultado fue una nueva retórica de tipo social que enfatizó el papel que tiene el bienestar en la consecución de la absoluta libertad. Garantizar dicha esfera de bienestar generó planteamientos que posicionaban al Estado como promotor de desarrollo—incluso cuando esto implicara la transgresión de derechos individuales como los de propiedad en nombre de la “utilidad pública”—. La nueva esfera de ciudadanía, la económica, era por tal moldeada, promovida y garantizada por el Estado, a costa incluso de garantías y derechos propios de la ciudadanía política.

Ahora, la construcción de una esfera de bienestar no sólo se imaginaba desde la satisfacción de la libertad mediante la autosuficiencia agrarista sino, también, desde la regulación de las relaciones jurídicas entre obreros y empleadores y el establecimiento de garantías jurídicas a la satisfacción de las demandas obreras, tales como la de un salario justo.⁵⁴ El artículo 123 de la Constitución de 1917, que tiene como antecedente el artículo 5º del Proyecto de Constitución, se justificó reconociendo la “desventajosa situación” de los trabajadores en México así como la necesidad de producir justicia.

El proyecto argumenta que es necesaria la intervención del Estado en la cuestión laboral puesto que se debe “mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patronos, subordinadas a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su

⁵³ Para una discusión más amplia de la relevancia del ejido, léase Kourí 2015, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=23778>

⁵⁴ A este respecto, el diputado constituyente Alfonso Cravioto afirmaba que “La aspiración grande, legítima de las clases populares, es llegar a ganar un jornal bastante remunerador, que les garantice su derecho indiscutible a vivir dentro de todo lo útil, dentro de todo lo humanitario, dentro de todo lo bueno; el problema del bienestar de las clases populares, es el problema de los jornales durante todo el día de trabajos y sufrimientos, para elaborar una pequeña cantidad que les baste a ahorrar cantidades suficientes a la formación, a la organización, a la constitución y al sostenimiento de la familia. Mientras este problema no se resuelva, no se puede pasar a otros grandes problemas de bienestar.”

cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles.”⁵⁵ Esta justificación es similar a la del proyecto agrarista materializado en el artículo 27 constitucional al justificar la primacía de la autoridad estatal, representando a la nación, por sobre relaciones jurídicas entre privados.

El artículo 123 constitucional establece, entre otras cosas, una duración máxima de la jornada laboral; al menos un día de descanso; derecho de trabajadores a utilidades; la obligación de los patronos de proveer condiciones mínimas de empleo; derechos de asociación en sindicatos o asociaciones, así como la legalidad de huelgas y paros. El establecer como programa constitucional los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores implicaba transformar una relación entre privados en una relación sujeta al interés público y subordinada a un interés superior—entendida como “utilidad pública”—.⁵⁶

Ejemplo de lo anterior es la fracción XVIII del proyecto constitucional que establece como lícitas las huelgas cuando “tienen por objetivo conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital”. Al igual que la fracción XIX, que establece que los paros serán lícitos siempre y cuando el nivel de producción permita sostener a los precios en un límite “costeable”. El imaginario desplegado en estas dos fracciones se asemeja al del artículo 27 constitucional. Por un lado, las demandas sociales son articuladas en el lenguaje liberal de derechos y por otro, el ejercicio de tales derechos tiene como límite la consecución de un fin superior.

Ahora, el proyecto—al igual que el artículo en versión final—no sólo plantea la existencia de derechos sino también, obligaciones y capacidades específicas para el Estado. La fracción XXIX representa el punto de partida para la posterior construcción de la política social en México. La fracción establece que “se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares; de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros (...)

⁵⁵ La justificación del proyecto constitucional reconoce que legislar sobre los problemas del trabajo es una de las promesas y aspiraciones más “legítimas” de la Revolución. El proyecto argumenta, en términos moralistas, que la condición de trabajador ha dejado de ser la de un “siervo” y que por tal, es necesario asegurar condiciones “humanas” del trabajo. Véase *Derechos del Pueblo Mexicano* XII: 476-479.

⁵⁶ Aquí conviene apuntar la relación entre el otorgamiento de derechos y obligaciones y la subordinación del interés individual al interés colectivo. El modelo cívico de “ciudadanía” presentado por Escalante, y citado en el capítulo anterior, posee influencias del modelo republicano de ciudadanía que exige la priorización del interés público por sobre el interés o las necesidades del individuo. Extrapolando esta lógica, la regulación de las relaciones jurídicas entre trabajadores y empleadores se puede interpretar como complementaria a una idea de bienestar y a la vez subordinada a las acciones necesarias para garantizar dicho bienestar.

por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.” De manera similar a la política agrarista, la fracción establece la responsabilidad del Estado por crear una esfera de “previsión popular” fundada en la “utilidad social”, lo que a la postre serviría para fundar un Estado de bienestar en México y la elaboración de la política social en el país.⁵⁷ La previsión social fungiría, entonces, como piedra angular de la construcción de una ciudadanía económica—entendida como aquella promovida por el Estado en términos de prerrogativas sociales—a partir de programas de intervención directa pese a que las prerrogativas laborales fueron establecidas como derechos individuales.

El imaginario mostrado difiere del imaginario social moderno descrito en páginas anteriores. El último justifica la existencia de una sociedad autónoma, surgida del intercambio apolítico entre individuos y que son independientes de quien ostenta el poder. La idea de ciudadanía, planteada por el imaginario moderno, se funda en la noción de negación de regímenes jerárquicos y mediados entre el individuo y quien ostenta el poder, e.g. señor feudal. Así, la ciudadanía conlleva la pertenencia a un grupo soberano e integrado por individuos interdependientes. En cambio, la idea de ciudadanía en el imaginario del México revolucionario se circunscribe a un régimen de dependencia entre el recipiente de derechos y el Estado puesto que tanto el repartimiento de tierras—con miras al autoconsumo y no al intercambio—como las medidas de “previsión social” dependen de la capacidad—y voluntad—del Estado por otorgar y garantizar tales prerrogativas.

La pertenencia a un grupo ciudadano, recipiente de derechos sociales, despliega dos justificaciones. Por un lado, la emancipación y protección de un grupo frente a prácticas

⁵⁷ De hecho, la primera reforma al artículo, ocurrida en 1929, fue a esta fracción y contemplaba la expedición de una Ley del Seguro Social mientras que removía la obligación original de los estados para “fomentar la organización de instituciones de esta índole”. La reforma no es trivial pues despliega una lógica centralista como lo demuestra la justificación de la reforma, que argumentaba: “*Estos derechos y obligaciones deben ser uniformes para todos los obreros y capitalistas de la República (...). Este caos, esta heterogeneidad en las leyes que regulan las relaciones entre el capital y el trabajo, es la causa determinante de los diversos y frecuentes conflictos de que tenemos noticia diariamente. La unidad de criterio, la expedición de una ley que rija en todo el país, acabará con esos conflictos (...).*” Así, la obligación del Estado de garantizar el bienestar obrero pasaba por las obligaciones originales de las entidades federativas y, de cierta forma, empoderaba al Estado post-revolucionario frente a un federalismo incipiente. La política social no se construyó, entonces, con la única función de promover y garantizar la provisión social, sino también, con la función de construir un Estado absoluto, dejando a un lado el legalismo liberal de Carranza pero conservando la tendencia autoritaria del liberalismo-conservador de Sierra *et al.* Véase Derechos del Pueblo Mexicano XII: 511-527.

predatorias de grupos privilegiados y la organización de tales grupos en distintas corporaciones organizadas y reguladas por un aparato estatal clientelar. Se trata pues no de una sociedad independiente y de intercambio sino de una sociedad corporativista cuyos miembros, por ejemplo campesinos y obreros, dependían del Estado para sobrevivir en un contexto de incertidumbre. Ahora, la dependencia al Estado transgrede uno de los preceptos claves de la ciudadanía liberal, que es la de una esfera privada blindada del aparato estatal y esto no es menor pues la ciudadanía en el imaginario revolucionario se bifurca en dos: una plantea una dependencia que violenta a la otra. La ciudadanía económica, establecida a partir de prerrogativas sociales, produce una relación entre el recipiente de derechos y el Estado que forzosamente conduce a la transgresión y reducción de los criterios de la ciudadanía política.

El Estado mestizo

A finales del siglo XIX y principios del XX, la “cuestión indígena” comenzaba a cobrar mayor relevancia. La continua tarea de “modernizar” a México implicaba reconocer que la población indígena del país carecía de las necesidades materiales para satisfacer las obligaciones que el progreso porfirista exigía. Partiendo de concepciones antropológicas específicas, distintas propuestas fueron elaboradas para “redimir” a la población indígena del atraso que, parecían, padecer. Por ejemplo, intelectuales influidos por el Darwinismo Social de finales del siglo XIX como Francisco Pimentel o Antonio García Cubas abogaban por la implementación de programas de colonización europea—bajo la lógica de forzar un proceso de asimilación donde el indígena se integrara a la modernidad del colonizador europeo—. Otras propuestas afirmaban que los indígenas aportaban poco al progreso del país; sin embargo, admitían que ello se debía a barreras estructurales, por ejemplo, las impuestas por el sistema económico del latifundio. Así, Luis Siliceo proponía la disolución del monopolio de tierras de los hacendados y la creación de “colonias de indios” que junto con la colonización de extranjeros, “regenerarían” la raza indígena (Powell, 1968).

Justo Sierra substituyó conceptos como el de “asimilación” o “regeneración” por el de “integración”. La “integración” imaginada por Sierra partía de rechazar el argumento biológico de raza y, en cambio, enfocarse en aspectos estructurales como la cultura misma. Compañeros positivistas de Sierra, como Francisco Cosmes, caracterizaban a los indígenas en términos deterministas y defendían la idea de que la redención del indígena debía delegarse a un proceso íntegramente natural (Hale, 1989: 233-234).⁵⁸ En cambio, para Sierra, el proceso de transformación de la clase indígena implicaba reconocerle como una parte del origen social del país y, en consecuencia, abrazó la idea de un nacionalismo sustentado en la “familia mestiza”, que integrase las virtudes de las tradiciones españolas e indígenas (Powell, 1968: 26; Hale, 1989: 243-244).

Andrés Molina Enríquez, asesor de Venustiano Carranza, escribió—influido por ideas de Darwinismo Social—en 1909 (p. 344) que "*Supuesto que existe todavía la raza indígena pura en sus diversas familias, y supuesto que la raza mestiza no es, en suma, más que la raza indígena modificada ventajosamente por la sangre española, es claro que deben dominar en ambas razas, como dominan en efecto, las características de su muy avanzada selección.*" Esto implica reconocer al mestizo como una versión mejorada de la indígena y la raza española.

El énfasis en el “mestizo” como una raza propia del país y que se deriva de la mezcla—no la asimilación o subordinación—de razas propicia la creación de un nuevo tipo de nacionalismo. Lomnitz (2001: 53-54) argumenta que el nacionalismo mestizo propició, de manera implícita, la creación de un estado modernizador y proteccionista. El mestizo, conceptualizado por Molina Enríquez, deviene en una mezcla de resiliencia, por un lado, y de acción del otro⁵⁹; la resiliencia/resistencia le viene del lado indígena—de la madre—y se deriva de un proceso de selección evolutiva más riguroso, mientras que la acción, le viene del lado español—del padre—

⁵⁸ Francisco Cosmes era, de hecho, un opositor al programa de educación obligatoria impulsado por Sierra. Según Cosmes, “la instrucción obligatoria es irrealizable en nuestro país porque no puede penetrar en los inaccesibles abrigos de la raza indígena” y “porque de nada le sirve al indígena leer y escribir, esto no cambia su suerte” (Stabb, 1959: 415). A partir de esto, no resulta extraño que Cosmes argumentase en favor de un nacionalismo sustentado en la idea del “criollo”.

⁵⁹ “*Creemos, pues, tener razón al afirmar que las razas de más adelantada evolución tienen más acción, y que las razas de más adelantada selección tienen más resistencia.*”, escribió Molina Enríquez.

inducida por un proceso evolutivo más adelantado/superior. La mezcla de estas dos cualidades, hacen del mestizo la unidad principal del nacionalismo⁶⁰ y obligan a proyectar una nación en los mismos términos, y a su vez, una nueva Constitución que se ajustase a la realidad social de la nación mestiza: acción y resistencia.

La Constitución de 1917 proyecta el nacionalismo mestizo de Molina Enríquez, como argumenta Lomnitz. Por un lado, pretende proteger “las riquezas” de la nación frente a la explotación exógena—resistir—y, por el otro, pretende implementar/construir la modernización del país—actuar—. El imaginario desplegado difiere profundamente del explicado en el capítulo anterior; la ciudadanía y el correcto ejercicio de derechos políticos o de propiedad se subordinan a los objetivos de resistir la explotación y de priorizar la acción del Estado para generar bienestar. Conviene pensar, por ejemplo, en el artículo 27 constitucional⁶¹ que asegura a la nación el absoluto dominio del territorio que ocupa y a la vez, garantiza que los derechos de propiedad no estén por encima del dominio absoluto de la nación. En otras palabras, al menos en la cuestión de tenencia de tierra, los derechos individuales de propiedad se encuentran supeditados a los derechos sociales pertenecientes a la nación—aunque derivados de la idea de patrimonio regio del derecho colonial—, y esta, a su vez, personificada en el Estado mestizo. El cambio aquí es importante pues el Estado, al asumirse como concesionario de títulos de propiedad se convierte en catalizador del bienestar necesario para garantizar el ideal de libertad; desplegando la lógica de acción y resistencia del nacionalismo mestizo.

De manera similar, la Constitución de 1917, planteada como radical y basada en la evidencia de la realidad social, contempla un proyecto interclasista. Aglutinar las demandas de los obreros en la Constitución conlleva el establecimiento de una obligación por parte del Estado en garantizar, de manera jurídica, el cumplimiento de tales demandas. Relaciones que bajo el liberalismo “metafísico” hubieran sido meramente entre privados, son atraídas a la esfera pública, a la esfera del Estado. Proteger a unos e intervenir en relaciones económicas—y por

⁶⁰ Para Molina Enríquez, sólo el mestizo posee “unidad de origen, la unidad de religión, la unidad de tipo, la unidad de lengua y la unidad de deseos, de propósitos y de aspiraciones.”, en Córdova (1973): 131-132.

⁶¹ El artículo 27, en su versión original comienza estableciendo que: “La propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública (...)”. Nótese la subordinación del individuo, a la Nación; la ciudadanía no se imagina como catalizadora del bien común; sino al revés, los parámetros del bien común permiten el ejercicio—o la existencia—del ciudadano propietario e individualista.

tal, apolíticas según Taylor—, consolida el poder del Estado pues institucionaliza la conciliación de conflictos entre trabajo y capital, e.g. art. 123, fracc. XX sobre el papel de la Junta de Conciliación y Arbitraje en la solución de estos conflictos.

En suma, este capítulo ha intentado de contestar a dos preguntas. La primera trata sobre el origen de un constitucionalismo de contradicciones y la segunda aborda como tales contradicciones tienen sentido. El constitucionalismo encabezado por Carranza parte de la premisa de producir una Constitución basada en la realidad social y que, por tal, abandonase promesas doctrinarias— como el liberalismo de Madero o de mediados del siglo XIX—. Antes de promover los ideales de libertad o soberanía, es necesaria la transformación de las condiciones materiales de la población. De ahí deviene el papel del Estado para garantizar el “bienestar”. La Constitución de 1917 refleja un imaginario contradictorio que toma influencia de la crítica liberal-conservadora al liberalismo “metafísico” así como de otros movimientos revolucionarios como el liberalismo de Madero o Cabrera o el agrarismo del zapatismo—aunque el agrarismo constitucional difiere del agrarismo zapatista en aspectos clave como la primacía de la comunidad por sobre el aparato estatal—. El resultado es la existencia de un Estado poderoso, garante y promotor de desarrollo y bienestar en nombre de la “utilidad pública” y a la vez, individuos recipientes de derechos que sólo pueden ser garantizados mediante intervenciones directas del Estado—repartimiento de tierras o instituciones de previsión social—.

Además, la tarea modernizadora que el constitucionalismo le exigía al Estado partía de la satisfacción de las condiciones materiales del correcto ejercicio de ciudadanía, e.g. justificar el repartimiento agrario como un medio para la libertad necesaria para una democracia liberal. Es en esto donde el imaginario social en México se desvía ampliamente del imaginario social moderno presentado en el capítulo anterior. El Estado, al establecer como programas constitucionales a las demandas sociales y construirlas conforme al lenguaje liberal-clásico de derechos, asume el papel director del desarrollo. La consecuencia fue la construcción de dos dimensiones de ciudadanía, una política y la otra económica, donde esta última empodera al Estado frente a la primera dimensión.

Hasta aquí se explica el imaginario contradictorio pero que dota de sentido a la función del Estado de construir bienestar. Esto importa pues establece las condiciones conceptuales que permiten y justifican a las políticas sociales que años después se implementarían, por ejemplo: el reparto agrario, la creación de seguridad social o la expansión de servicios educativos y de vivienda—junto con intervenciones que, abiertamente, violentaban contra los preceptos de ciudadanía política que la misma Constitución estableció—.

CAPÍTULO 3: Arquitectura: ciudadanías en conflicto

No piece of social politics, in short, can claim a tidy lineage, a monocausal raison d'être, or least of all, tidy effects. The field of social politics is too large for any one style of explanations, or single cast of characters to command it all. Its processes, too, are multiple: compassion, outrage, exposure, publicization, agitation, mobilization, invention, lobbying, pacification, pre-emption, calculation, bargaining, compromise, enforcement, administration, and manipulation.

Daniel T. Rodgers, *Atlantic Crossings*

El capítulo anterior ofreció una breve genealogía de la política social en México a partir de la incorporación de demandas sociales en el texto constitucional de 1917.⁶² La genealogía podría resumirse en tres momentos. El primero constituye la crítica del carrancismo al liberalismo clásico y sus leyes, lo que deriva en una preferencia por más Estado e ingeniería social. El segundo momento compatibiliza la inclusión de demandas sociales con una agenda liberal y el empoderamiento del Estado. Como se mostró, esta compatibilización se produce imaginando la satisfacción de la “vida material” del individuo como sustento de la libertad. Por su parte, el tercer momento establece la primacía del Estado sobre terceros en cuanto al ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, en el caso del agrarismo, la doctrina de dominio original de la nación limita la propiedad privada y permite una política agrarista ejecutada desde el Estado y no desde las comunidades.

Lo anterior resultó en la creación de dos vertientes de ciudadanía conducidas por el aparato estatal. Por un lado, la ciudadanía económica se deriva de la previsión social, garantizada por el Estado mediante distintas prerrogativas implementadas en favor de la “utilidad social”. Por otro, la ciudadanía política se deriva del otorgamiento y protección de libertades civiles y derechos

⁶² La genealogía, como se describió en el primer capítulo, es uno de los dos componentes del análisis cultural, junto con la arquitectura. La genealogía conceptual tiene el objetivo de analizar el desarrollo histórico de un concepto o práctica. Este análisis permite establecer una distancia temporal entre el estudioso y el objeto de estudio pues implica el abandono de un punto temporal fijo desde el cual evaluar al objeto de estudio, en este caso, el imaginario del constitucionalismo que asignó una responsabilidad social al Estado tras la Revolución de 1910.

políticos, por ejemplo, al libre voto, la igualdad jurídica o la propiedad privada.⁶³ Como se mostró en el capítulo anterior, existe una tensión entre estas dos vertientes. La libertad necesaria para garantizar la ciudadanía política depende de la satisfacción material de necesidades individuales, lo que obliga al despliegue de una dimensión económica de ciudadanía que empodera al Estado incluso a costa de la ciudadanía política. La manera de “resolver” esta tensión es subordinar una a la otra. Es decir, priorizar la satisfacción de una dimensión de ciudadanía, aunque implique la reducción de la otra. En este caso, se trata de la subordinación de la ciudadanía política al Estado y sus políticas que construyen ciudadanía económica. Esto produce una relación de dependencia entre una sociedad sectorizada y un Estado clientelar, capaz de subordinar el ejercicio de derechos a la consecución de metas sociales y programas estatales.

Este capítulo posee el objetivo de responder a dos preguntas: ¿Cómo se traduce la tensión descrita en prácticas concretas? Y, ¿qué consecuencias tiene esta tensión? Para lograrlo, ofrezco un modelo conceptual de clientelismo que se inserta en la transición, descrita por Moyn (2018), de la equidad material y sustantiva como sustento de la “justicia social” a la idea de “provisión mínima” como principal justificación de los “derechos”. Argumentaré que el modelo conceptual es complementario con la genealogía ya presentada y, además, que es un modelo específico a México pues no coincide con el surgimiento histórico de la política social y el Estado de bienestar en Occidente, sino que existe y se expresa solamente en México.⁶⁴ Posteriormente, ofreceré un estudio de caso para visibilizar la tensión entre ciudadanía económica y ciudadanía política: la legislación laboral, sus características clientelares y la aparición de instituciones de seguridad social a mediados del siglo XX.

⁶³ Ver el análisis de los criterios fijados por Taylor (2004) y Escalante (1992; 2014) y desarrollados en el primer capítulo.

⁶⁴ Al hacer referencia a tal surgimiento histórico, refiero a la aparición de programas sociales e intervenciones de gobierno con relación al bienestar de su población en países del “Atlántico norte”, según Rodgers (1998), i.e. Alemania, Reino Unido, Francia y Estados Unidos.

La gran narrativa: fundamentos de un modelo único

En su estudio sobre política social en el Atlántico norte, Rodgers (1998: 33-39) señala que son dos los factores que permitieron la transferencia de políticas de un país a otro y aparición de programas sociales en distintos países y sociedades, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.⁶⁵ El primero de estos factores fue la convergencia económica de estos países como consecuencia de la aparición del capitalismo industrial. Así como la revolución económica de la segunda mitad del siglo XVIII y primera del siglo XIX introdujo un nuevo flujo de bienes, también exacerbó las necesidades y problemas de la población rural y urbana. Con la *comodificación* del trabajo⁶⁶, procesos como la migración del campo a la ciudad, al igual que la explotación laboral, incrementaron la vulnerabilidad económica del individuo.⁶⁷ Por ejemplo, con la remoción de la seguridad del autoconsumo y la subsecuente migración a la ciudad, campesinos de estos países se vieron inmersos en un contexto de incertidumbre y necesidad.

La exposición a nuevos problemas y desigualdades provocaron la aparición de un nuevo objetivo para el movimiento progresista en Europa: la restricción a procesos de comodificación derivados del capitalismo industrial. La introducción de este nuevo objetivo no es trivial pues implica reconocer que limitar los poderes autoritarios y monárquicos—objetivo original del progresismo—no es suficiente para una corriente que se imaginaba en los “límites de la historia” (Rodgers, 1998: 52). La identificación de la economía como catalizador de cambios no necesariamente positivos exigía ir más allá de la negación del poder autoritario como meta de movimientos progresistas.

⁶⁵ La transferencia de políticas es una literatura amplia en la disciplina de política pública. Véase Dolowitz y Marsh (1996), Evans y Davies (1999) o Stone (2012) y sobre transferencia de políticas sociales, véase Rodgers (2014). La transferencia de políticas sociales durante la segunda mitad del siglo XIX podría asociarse con la transferencia de conocimiento e ideas—*soft transference* siguiendo la terminología de Stone (2012)—, donde ideas e ideologías compartidas por miembros de una red constituyen el *input* en un esquema de política pública. Es decir, no se transfieren las intervenciones *per se* sino la información necesaria para la política. La discusión se amplía si se toma en cuenta que la transferencia de políticas entre países puede deberse a narrativas comunes entre redes como explica Rodgers (1998; 2014).

⁶⁶ *Commodification* es un término popularizado por Esping-Andersen (1990) que refiere a la dependencia del individuo a los mercados para conseguir lo necesario para vivir. Así, *de-commodification* es definido por Esping-Andersen (p. 21-22) como el proceso mediante el cual un servicio o un bien es entendido como una materia de derecho (*entitlement*) y por tanto, extraído de la esfera de dependencia en el mercado.

⁶⁷ Necesidades como vivienda, salubridad pública y seguridad social se volvieron evidentes durante el proceso de convergencia económica. Miserias no contempladas por los Estados tuvieron que ser incluidas en el discurso público con el reconocimiento y la colectivización de las mismas, sobretodo en las ciudades. Véase Rodgers (1998) en su capítulo 5.

El segundo factor que explica la aparición de programas sociales resulta de la construcción de redes de conocimiento transnacionales y puede entenderse como una “afinidad” ideológica, social y económica entre sociedades (Rodgers, 2014). Rodgers (1998) explica que la construcción de redes de conocimiento permitió el desarrollo de una visión común del futuro. Como resultado, además de experiencias económicas y sociales comunes, la imaginación política de los países comenzó a mirar hacia un mismo punto. Rodgers explora la construcción de esas redes a partir del intercambio de ideas—e ideologías—entre estudiantes de economía estadounidenses y profesores y estudiantes europeos, particularmente alemanes. El punto central de esta segunda explicación es que detrás de redes de conocimiento y aprendizaje existe la transferencia de nuevos modelos de autoridad y de expectativas respecto al papel que tiene el Estado frente a los nuevos problemas y viejas necesidades producidas a partir de la intensificación de mercados.⁶⁸

Entonces, la difusión de una política social—*social politics*—entre países pioneros en la definición de cierta responsabilidad estatal para garantizar y promover el bienestar de sus habitantes parte de dos factores: el derrumbe de distinciones culturales e intelectuales mediante la transferencia de ideas y la aparición de nuevas necesidades, así como la exacerbación de viejas, debido a la intensificación de relaciones de dependencia propia del nuevo mercado. Este argumento, expuesto por Rodgers (1998) no es el único que aborda la difusión de distintos modelos de política social.⁶⁹

Como se mostró en el capítulo anterior, la inclusión de demandas sociales en materia laboral y agraria en México siguió un proceso distinto del proceso que caracterizó a los países del

⁶⁸ Para una discusión más detallada sobre estas redes de conocimiento y la transferencia de ideas de un lugar a otro, véase Rodgers (1998) en su capítulo 3, sobre la “conexión alemana” entre estudiantes estadounidenses y las nuevas ideas que introdujeron en el imaginario de su país. Profesores de economía en Alemania, en la segunda mitad del siglo XIX, ofrecían una visión que depositaba una mayor responsabilidad social al Estado, en contraposición a lo que denominaban como “*Manchester economics*”, i.e. *laissez faire*, (pp. 82-83). Esta crítica fue traída a Estados Unidos por estudiantes de tales profesores, lo que a la postre colaboraría en la difusión de una nueva política social en ciudades como Nueva York o Chicago.

⁶⁹ Sin embargo, el trabajo de Rodgers (1998) se centra en la construcción de una política social—*social politics*—y no en la transferencia de las intervenciones—*policies*—emanadas de dicha política. Utilizar el planteamiento de Rodgers es útil si lo que se pretende es explorar modificaciones en la estructura de pensamiento que antecede a las prácticas y no explorar la difusión de prácticas *per se*. Es por eso que, en esta tesis, se empleará el trabajo de Rodgers como plataforma para identificar un modelo conceptual de orden propio del México post-revolucionario. Entre los otros trabajos alternativos a Rodgers, véase por ejemplo, Kaufman y Haggard (2008) sobre la democracia y su consolidación como explicación del gasto social o Collier y Messick (1975) sobre la difusión de programas sociales entre países desarrollados y en vías de desarrollo.

Atlántico Norte. Mientras que, en estos últimos, la nueva meta del progresismo —restringir el papel de la economía como agente de cambio nocivo— motivó la conceptualización de una labor social por parte del Estado, en México, esta conceptualización ocurrió de una forma que se podría considerar “endógena”. Ante la ausencia de redes transnacionales de ideas como las estudiadas por Rodgers⁷⁰ y la inexistencia de una acelerada industrialización, la conceptualización del papel social del Estado provino desde la coalición constitucionalista que resultara victoriosa en la Revolución con la promulgación de la Constitución de 1917 y la fundación de un imaginario que argumenta que el correcto ejercicio de ciudadanía exige un Estado centralizado y fuerte. Dicho de otra forma, la labor social del Estado no se imaginó a partir de la construcción de una “afinidad común”, de un futuro compartido, entre México y otros países, ni en adición a proyectos progresistas en el sentido europeo, sino desde la exigencia de un nuevo gobierno con la autoridad suficiente para implementar las prioridades definidas por la Revolución y articuladas en el constitucionalismo de la facción carrancista.⁷¹

Contrario al progresismo del Atlántico norte que no sólo poseía como meta la negación del poder autoritario sino que también contemplaba la restricción de la economía frente a las nuevas desigualdades y problemas, la política social en México partía de suponer que la satisfacción de condiciones materiales requería de la intervención de un Estado que canalizara y apoyara demandas sociales. Esta configuración importa pues implica que, en México, las dos grandes demandas del progresismo del Atlántico norte no son compatibles entre sí y que, en cambio, la construcción de un poder con suficiente autoridad permite, en principio, la contraposición a los

⁷⁰ Argumentar que intelectuales mexicanos no tomaron parte de redes transnacionales de ideas, específicamente de la “conexión germana”, es una afirmación temeraria. Sí existe evidencia de redes transnacionales de conocimiento entre revolucionarios mexicanos e intelectuales, por ejemplo, Lomnitz (2014) elabora sobre una red entre miembros de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano y periodistas, activistas, líderes sindicales y demás intelectuales estadounidenses. No obstante, a diferencia de las redes descritas por Rodgers, la red revolucionaria mencionada no proponía como premisa a la identificación de un imaginario e identidad comunes, sino que operaba de manera unilateral en el sentido de que pretendía visibilizar las demandas y las circunstancias de México.

⁷¹ Suárez-Potts (2012: 94-96) demuestra que legisladores mexicanos de finales del siglo XIX tenían conocimiento de legislación social europea en material laboral. Sin embargo, legisladores “científicos” tales como Emilio Pardo o Pablo Macedo abogaron en contra de legislar sobre dicha materia argumentando que la resolución a los conflictos entre el capital y el trabajo se resolvería mediante libre economía política (Suárez-Potts, 2012: 109). El conocimiento de legislación extranjera no necesariamente implica la pertenencia a una comunidad/familiaridad imaginada en los términos descritos por Rodgers.

nuevos—y viejos—problemas asociados a la expansión de un incipiente, pero relevante, capitalismo industrial.⁷²

A pesar de la existencia de un incipiente capitalismo industrial en México, la inclusión y satisfacción de demandas sociales como compromisos del Estado post-revolucionario respondía a una necesidad distinta como argumenta esta tesis. El componente de emancipación económica—respecto a los mercados—se supeditaba a un componente de emancipación y empoderamiento social frente a “antiguos” opresores, tales como industrialistas y terratenientes. Así, la articulación de demandas sociales en derechos se imaginaba con el objetivo de contener la opresión de terceros mediante la reivindicación social de las clases oprimidas—que conformarían el grueso de los ejércitos revolucionarios—a través del actuar del Estado.⁷³

Esto implica una comprensión alternativa de la función de los derechos sociales. De acuerdo con Esping-Andersen (1990: 21-23), la de-comodificación del individuo frente al mercado ocurre con el otorgamiento de derechos sociales que son inviolables y otorgados a partir del criterio de ciudadanía y no de otros criterios como profesión o desempeño. Así, cuando un bien o servicio es entendido como un derecho, se libera al individuo de la dependencia del mercado. Sin embargo, el caso mexicano exhibe una alternativa pues la construcción de derechos sociales, no necesariamente complementarios a otros derechos como el de propiedad, busca emancipar a la “nación” de las clases opresoras y no del mercado *per se*. La emancipación de las clases oprimidas pasa simultáneamente por la construcción de la “libertad” necesaria para el correcto ejercicio de ciudadanía política a la vez que empodera al Estado.⁷⁴ Esta conceptualización de justicia social parte de una premisa de emancipación entre clases, garantizada y operada por el Estado mismo en pos de la satisfacción material que conduce al correcto ejercicio de ciudadanía.

Hasta aquí se ha articulado una estructura específica derivada de lo que denominaré una justificación “endógena” de la política social en México. Componentes como de-comodificación son sustituidos por emancipación social; el Estado entonces pasa de ser imaginado como una

⁷² Para una discusión sobre el proceso de industrialización a finales del Porfiriato, véase Cárdenas (2015: 260-272) y sobre el impacto de tales procesos en la población urbana, particularmente en la ciudad de Monterrey, véase Fernández (2014: 96-116; 119-149). Sobre el impacto en poblaciones rurales, véase Tutino (2018: 261-293).

⁷³ Véase el capítulo anterior, particularmente sobre el problema agrario, para una discusión más profunda.

⁷⁴ Este argumento se desarrolló con mayor profundidad en el capítulo anterior, a partir de los argumentos como el de Luis Cabrera, quien asoció la esclavitud campesina durante el Porfiriato con la ausencia de tierras ejidales.

amenaza, como lo hacían intelectuales europeos del siglo XVIII, a ser imaginado como el principal responsable de la emancipación. A la vez, componentes como redes de ideas y un futuro común frente a problemas comunes son intercambiados por una visión que empodera al Estado, necesaria, entre otras cosas, para la satisfacción de ciudadanía y capaz de subordinar derechos individuales. La aparición de la política social—*politics*—ocurre en un contexto aislado a nivel nacional y de demandas meramente nacionales, no en una dinámica de transnacional sobre el reconocimiento a necesidades y realidades comunes.

El papel del Estado como promotor, protector y garante de una esfera de bienestar queda plasmado en la retórica social del constitucionalismo de 1917. Dicho papel se justifica en la “utilidad social” y el planteamiento de estas “nuevas” obligaciones y responsabilidades estatales posibilita la desarticulación de la dimensión política de ciudadanía. La subordinación y desarticulación de la ciudadanía política no es una consecuencia directa del papel social del Estado sino de las prácticas y mecanismos clientelares en la provisión de bienes y servicios que aparecen al conceptualizar al Estado como el responsable de la emancipación social y material de su población. La función estatal de proveer y distribuir no es una función exclusiva de la política social desarrollada en México, pero sí es en México donde la labor provisor del Estado se complementa con la explicación “endógena” derivando así en un modelo de autoridad y legitimidad política sustentado en el clientelismo.

Derechos sociales y justicia social

Samuel Moyn (2018) rastrea los “orígenes jacobinos” de los derechos sociales. De acuerdo con él (2018: 2; 19-20), la idea de justicia social desarrollada en la Francia post-revolucionaria constaba de dos imperativos de distribución: suficiencia y equidad material.⁷⁵ El

⁷⁵ Moyn (2018: 3) define *suficiencia* en relación al estatus del individuo respecto a un mínimo de provisión de las “cosas buenas” de la vida. Es decir, qué tanto posee una persona respecto al punto de no poseer nada. Por su parte, *equidad* se define en función de la distancia que existe entre una persona y la otra en términos de las “cosas buenas” que poseen. El imperativo de *suficiencia* conlleva definir una “línea base” de provisión de bienes y servicios, debajo de la cual, ningún individuo debe ubicarse—un ejemplo de esto es la “línea de bienestar mínimo” construida por CONEVAL en su medición de pobreza—. En cambio, el imperativo de *equidad* expande la obligación definida por suficiencia pues exige no sólo definir una “línea de lo mínimo” sino también un límite a la desigualdad. Así, lo relevante es restringir la amplitud de las desigualdades en una sociedad, independientemente de si en dicha sociedad

desmantelamiento del *ancien régime* inauguró un periodo de “socialización” de la ciudadanía que producía nuevas expectativas sobre la relación entre Estado y su población así como entre distintos sectores de la población. Dicha “socialización” fomentaba la expectativa de poder tomar parte de la vida pública y de ser sujeto de derecho frente a estructuras, potencialmente, arbitrarias de poder.⁷⁶ De forma que, lo “justo” pasó a asociarse con la capacidad de tener el mismo estatus frente al Estado y con una dinámica igualitaria entre individuos. En otras palabras, la “socialización” de la ciudadanía demandaba relaciones políticas *inter pares*.

Sin embargo, el ideal de relaciones igualitarias distaba de ser factible en tanto que las desigualdades materiales entre unos y otros permanecieran intactas. De modo que el proyecto jacobino incorporó como objetivo el proponer equidad material entre ricos y pobres (Moyn, 2018: 20-22). Pensadores como Babeuf (Moyn, 2018: 24) amplificaron el alcance conceptual de la equidad al plantear que la equidad existía en tanto que las necesidades mínimas de las personas fueran satisfechas, desarrollando así nuevas expectativas sobre las funciones estatales. Posteriormente, a mediados del siglo XX, durante la posguerra, las expectativas jacobinas junto con sus compromisos por la equidad y la suficiencia fueron traducidos en derechos; es decir, en *entitlements* entendidos como derechos absolutos a un estándar de lo bueno e independientes del valor económico o del estatus social del individuo recipiente (Marshall, 1950: 43-44).⁷⁷ Bajo esta premisa, los dos imperativos jacobinos devienen en una lógica igualitaria que impone obligaciones al Estado en dos sentidos: proveer y garantizar el “estándar” de lo bueno y de hacerlo independientemente de la condición económica del recipiente. En este nuevo sistema de expectativas y obligaciones, la operación de derechos de justicia social produjo, por ejemplo, el Estado de bienestar en Escandinavia y en el Reino Unido,⁷⁸ que institucionalizaron, por primera vez, intervenciones y programas universalistas y de criterios igualitarios.

se goza de lo “suficiente”. Moyn (2018: 4) enfatiza que en este último imperativo, lo “suficiente no necesariamente es lo suficiente”.

⁷⁶ Escalante (2014: 8) simplifica esto al enfatizar que la ciudadanía es una forma de participación y, a la vez, un recurso que limita al poder.

⁷⁷ Conviene destacar que la consagración de derechos sociales en el imaginario social de la época representa, también, un acuerdo a favor de un nuevo papel intervencionista del Estado en la economía y en sus relaciones con su población (Gargarella, 2011 y Moyn, 2012: 44).

⁷⁸ Sobre el surgimiento del Estado de bienestar en países escandinavos, véase Przeworski y Sprague (1986) donde se explora un argumento que vincula la modificación en leyes electorales y en comportamiento de participación política con la expansión de la labor estatal en cuanto a provisión de bienestar. Por su parte, para una discusión sobre la construcción del sistema de bienestar británico (Beveridge Plan) y la sustitución del conjunto de

No obstante, la institucionalización de los dos imperativos jacobinos descritos por Moyn en una premisa igualitaria como la planteada por Marshall no ocurrió sin problemas. Moyn describe el proceso mediante el cual, a partir de la década de los 70 del siglo XX, el imperativo de suficiencia eclipsó las pretensiones igualitarias del Estado de bienestar y de los derechos que le generaron.⁷⁹ Esto redujo la labor social del Estado a la “provisión de lo básico” y minimizó el papel activo, fuerte e incluso intervencionista que había tenido bajo los derechos sociales durante la primera mitad del siglo XX. A su vez, el abandono del imperativo de equidad de la justicia social modificó la conceptualización de los problemas que supuestamente atendía el Estado de bienestar y la política social; por ejemplo, la pobreza que pasó de ser entendida como un problema político a un problema monetario y de solución técnica (Konkel, 2014).

Entender el papel de los derechos sociales en la modernidad, a partir de su surgimiento en la Francia post-revolucionaria y hasta su transformación durante la segunda mitad del siglo XX permite entenderlos en función de los dos imperativos que les originaron: equidad y suficiencia. A la vez, posibilita, mediante el contraste, visibilizar de forma más clara el modelo de clientelismo mexicano⁸⁰ que permite manipular la tensión entre dos ramas de ciudadanía. La relación entre equidad y suficiencia no es estática y la priorización de un imperativo por sobre el otro deviene en prácticas específicas. La genealogía mostrada previamente, aquella que surge de una crítica al liberalismo clásico, que canaliza y contiene demandas sociales y que empodera al Estado, junto con la explicación “endógena” dan prueba de un México fuera de la narrativa internacional en cuanto surgimiento de la política social. Aunque juntas, la genealogía y la

intervenciones aisladas en materia social, durante el gobierno laborista de la posguerra, véase Rodgers (1998) en su capítulo 11.

⁷⁹ Moyn atribuye este proceso a la existencia de dos agendas internacionales, por un lado la agenda de derechos humanos y por el otro la agenda de “necesidades básicas”. La primera agenda obtiene relevancia en la década de los 70 e interpreta documentos internacionales, i.e. Declaración Universal de los Derechos Humanos, con una perspectiva liberal que enfatiza la protección del individuo frente al Estado en lugar de una perspectiva igualitaria. A su vez, la segunda agenda (la de “necesidades básicas”) exigía el planteamiento de metas factibles con miras a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bajo ambos argumentos, la labor social del Estado fue reducida a la labor de provisión de lo mínimo, renunciando así al empoderamiento e intervencionismo económico por parte del Estado que la pretensión de equidad material exigía. Los derechos humanos como derechos a las “necesidades básicas” implicaron la retracción social del Estado y de la premisa de equidad material que alguna vez contuvo el criterio de ciudadanía. Véase Moyn (2018) en su capítulo 5 para una explicación mucho más profunda.

⁸⁰ “Clientelismo” en este contexto debe entenderse como un tipo de interacción que sostiene el Estado con un sector específico de la población. De manera similar a lo que proponen Collier y Collier (1979) con su definición de corporativismo, en una interacción clientelar, el Estado patrocina a sectores específicos con “subsidios” legales, tales como legitimación estatal o monopolio de la representación política, por ejemplo, con ciertos sindicatos. A cambio de dichos subsidios, los sectores corporativizados granjean apoyo político y permiten la intromisión del Estado en los asuntos internos del sector en cuestión.

explicación “endógena” sí permiten explorar un imaginario que incorpora los dos imperativos jacobinos, su relación y sus consecuencias en el caso del México post-revolucionario merecen una reflexión posterior.

El modelo (clientelista) ⁸¹

La doctrina constitucional de 1917 se funda en la premisa de crear ciudadanía a partir de la satisfacción de las condiciones materiales de la población. Por ejemplo, en el caso agrario, la tenencia de tierras permite la existencia de la “libertad” ciudadana. Además, la doctrina constitucional despliega a un Estado fuerte, que se asume como capaz de “crear” ciudadanos a partir de su empoderamiento y entre cuyas facultades se encuentran la rectoría del manejo de recursos naturales y económicos, así como un papel intervencionista en el modelo económico nacionalista post-revolucionario.⁸²

La satisfacción de las condiciones materiales de la población se articula en la Constitución de 1917 con la institucionalización de demandas sociales como derechos operados mediante intervenciones directas del Estado. El Estado no sólo canaliza—y contiene—demandas sociales, sino que también se compromete a cumplirlas por medio de programas que implican la provisión

⁸¹ En este capítulo, se utiliza la palabra “modelo” para definir a un constructo conceptual. Se utiliza “modelo” debido a la intención que posee el constructo, que es la de ofrecer una simplificación de un panorama más amplio. Sin embargo, conviene precisar que el “modelo” aquí presentado se construye con base en la definición de “*marco conceptual*” (Jabareen, 2009). Según Jabareen (2009), un marco conceptual es un plano de conceptos vinculados entre sí que proveen entendimiento sobre un fenómeno. En esta “red”, los conceptos se articulan entre sí en relaciones de mutua dependencia y plantean una “filosofía” específica del fenómeno estudiado. El objetivo del marco conceptual es proveer entendimiento, más no explicación, así como presentar un enfoque interpretativo de la realidad sin plantear relaciones de causalidad. Sobre la definición de un “marco conceptual”, sus objetivos y sus diferencias respecto a otros constructos véase Jabareen (2009).

⁸² Esto adquiere más claramente sentido si se toma en cuenta que el modelo económico post-revolucionario pretendía transformar la economía del país de una agraria a una industrial. Dicha transformación exigía un papel intervencionista del Estado, capaz de impulsar la demanda agregada mediante gasto público y la industria mediante la protección a sectores “infantes” de la economía así como de centralizar potestades económicas a partir de la noción de “propiedad originaria” (Torres, Rojas, 2015).

La supremacía económica del Estado puede entenderse a partir de lo declarado por Lázaro Cárdenas como parte de su Plan Sexenal 1934-1940: “El Partido Nacional Revolucionario está cierto de que un arreglo internacional que coordinara las actividades económicas de todos los pueblos y que determinara la obligación de producir de acuerdo con las necesidades de todos y las posibilidades naturales y técnicas de cada cual, organizando al mundo en un sistema de economías regionales, no sólo no competitivas sino complementarias, conduciría a la paz económica y al bienestar de los hombres. Pero ante la actitud mundial que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el Partido Nacional Revolucionario considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico (...).”

directa de, por ejemplo, tierras o de seguridad social. La obligación estatal por cumplir compromisos constitucionales se plantea como una cuestión prioritaria bajo el argumento de que su cumplimiento es una cuestión de “utilidad social”.⁸³ A la vez, la relevancia por cumplir también posibilita—de manera legítima—la afectación a otros derechos bajo el mismo argumento que refiere a la “utilidad pública” y siempre y cuando estos derechos obstaculizan el cumplimiento.⁸⁴ En consecuencia, el Estado empoderado y garante de promesas sociales está legitimado para afectar otros derechos individuales si estos obstaculizan la “creación” de ciudadanía. Tal es el caso del derecho a la propiedad, que en lugar de ser planteado como un derecho inalienable termina siendo configurado como un derecho “otorgado” y, por tanto, revocable. Cumplir y afectar terminan siendo dos funciones del Estado, donde la primera es un mandato y la segunda, una herramienta.

Ahora bien, la manera en la que cumplir y afectar se instituyen como dos funciones legítimas del Estado requiere de un mecanismo que permita conciliar la afectación con el cumplimiento.⁸⁵ Dicho de otra forma, el mecanismo debe ser una explicación legítima y necesaria para mediar la tensión entre dos dimensiones de ciudadanía, donde una dimensión se cumple y la otra se transgrede y/o subordina a la primera. El mecanismo aquí propuesto es el del clientelismo como la forma de administrar la escasez.

La administración de la escasez corresponde, según la Constitución de 1917, al Estado. La hegemonía en el manejo de recursos naturales y económicos, así como el mandato constitucional de proveer lo necesario para satisfacer demandas sociales se traducen en que el Estado adquiere la capacidad de administrar y distribuir cosas escasas, como recursos económicos y subsidios a empresas o tierras a campesinos y seguridad social a obreros. El mandato de distribuir lo escaso

⁸³ Por ejemplo, la fracción XXIX del artículo 123 constitucional establecía que “se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares; de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros (...) por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

⁸⁴ Por ejemplo, la obligación de cumplir con los compromisos agrarios implicaba la posibilidad de afectar el derecho a la propiedad como indica el artículo 27 en su primer párrafo, al establecer que las expropiaciones se harán según dicte la “utilidad pública”: “La propiedad de las tierras y aguas, comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública (...)”.

⁸⁵ La configuración que relaciona “afectación” con “cumplimiento” se funda en la subordinación del derecho al cumplimiento. En otras palabras, “cumplir” es tan prioritario que el derecho, en sus leyes y aplicación, pasa a segundo término. La consecuencia de esto termina siendo la posibilidad de “afectar”.

para alcanzar compromisos constitucionales u operar derechos mediante intervenciones produce un criterio de legitimidad distinto al de la representación electoral. La legitimidad, entonces, consiste en la capacidad estatal para cumplir con las promesas sociales fijadas por la Constitución, sea repartir tierras o cumplir con la legislación de “previsión social”. Este criterio de legitimidad enfatiza la “provisión” y “distribución” de lo necesario y escaso, y expresa un solo imperativo de justicia social. Lo legítimo no es pretender la reducción de brechas materiales entre unos y otros—como supone el imperativo de equidad material—sino la distribución suficiente de lo que es escaso, como establece el imperativo de suficiencia.

En estas circunstancias se tienen dos elementos a distinguir. Primero el imaginario y después el mecanismo que el imaginario hace posible o legitima. El imaginario aquí descrito asigna al Estado el papel de administrar la escasez. La escasez *per se* implica que no todos pueden ser recipientes de lo que se distribuye, incluso cuando deberían serlo. Así, el distribuidor de lo escaso se ve obligado a condicionar el reparto de alguna forma. Es decir, a repartir de manera selectiva y lo hace de manera legítima pues el imperativo de suficiencia y su correlativo criterio de legitimidad se lo permiten.

Este imaginario que por un lado obliga a condicionar la distribución de lo escaso y que por el otro posibilita hacerlo de manera selectiva podría desembocar en distintos mecanismos para repartir/distribuir lo escaso de manera selectiva. Uno de ellos es el clientelismo. Bajo este mecanismo, recibir lo suficiente, como seguridad social o tierras, depende de ciertas condiciones impuestas al recipiente cuyo cumplimiento hace posible establecer de manera puntual quién recibe y quién no.

Lo escaso se administra condicionando su distribución. Ante la ausencia del imperativo de equidad, la sola distribución selectiva basta para satisfacer el imperativo de suficiencia y el criterio de legitimidad “material” que este supone. Esto es simple, se distribuye lo suficiente—y escaso—a las personas suficientes, que son quienes cumplen con las condiciones impuestas y al distribuir, el Estado cumple, no necesariamente de una forma imparcial, con sus promesas constitucionales vía provisión de lo necesario en la medida de lo suficiente. Asimismo, el establecimiento de condiciones a la distribución de lo suficiente se explica a partir del imaginario, pues éstas representan una forma de ejercer y consolidar el poder otorgado al Estado.

Las relaciones clientelares, que dan contenido al condicionamiento, permiten cooptar el ejercicio de la ciudadanía política mediante distintas prácticas.⁸⁶ Imponer condiciones a la distribución de lo escaso permite establecer relaciones de dependencia entre el Estado y quienes son beneficiarios, de forma que la dimensión política de la ciudadanía queda vacía del contenido que le otorgaría autonomía, auto suficiencia y agencia.⁸⁷ La cooptación del voto, o bien la movilización de estos grupos en favor del Estado neutralizan la disidencia de quienes saben que son potenciales beneficiarios del reparto, pues para serlo, deben respetar las condiciones que determinan al reparto mismo. La ciudadanía política entonces termina siendo restringida en los términos fijados por el Estado y delineada a partir de las condiciones de distribución que permite la satisfacción de la dimensión social de ciudadanía mediante el clientelismo.

La selección de sólo un imperativo—suficiencia vía clientelismo legitimado por la escasez—posibilita consolidar la relación de dependencia al Estado pues inhibe el desarrollo de una ciudadanía política autónoma, protegida contra el Estado, auto suficiente y sin intermediarios. Construir un esquema que centraliza decisiones económicas y políticas mientras que satisface y canaliza demandas sociales a través del clientelismo es posible a partir del empoderamiento estatal y del reconocimiento de su posición como superior. En síntesis: es presentándose como administración de la escasez que la materialización de los derechos sociales del constitucionalismo de 1917 a través del clientelismo se compatibiliza con la construcción de un régimen donde la autoridad estatal permite la neutralización de la ciudadanía política.⁸⁸

En suma, el modelo ofrecido es único en tanto que parte de una política social—*politics*—endógena que opera bajo un criterio de legitimidad independiente de la representación electoral, la difusión transnacional de ideas o la afinidad imaginada entre distintos países. Además, el modelo es peculiar pues emplea uno de los dos imperativos jacobinos de justicia social para consolidar una relación de dependencia entre el Estado y su población. Esto contrasta con los objetivos progresistas que guiaron el surgimiento de la política social en los países del Atlántico

⁸⁶ Estas prácticas se despliegan como parte del mecanismo—clientelismo—posibilitado por el imaginario descrito. Conviene recordar que en este imaginario, la escasez es causa, la distribución selectiva de lo escaso es la consecuencia y el clientelismo es su modalidad y, a su vez, el clientelismo opera prácticas que construyen y sostienen relaciones clientelares, por ejemplo el intercambio de lo suficiente por el voto.

⁸⁷ Sobre este contenido de la dimensión política de ciudadanía y su posición en el imaginario social moderno véase la síntesis del trabajo de Taylor, Hirschman y Escalante en el capítulo primero de esta tesis.

⁸⁸ El capítulo previo rastreó los orígenes de la postura que compatibiliza ambos factores. Lo que se ha pretendido con este modelo es ofrecer un mecanismo conceptual que posibilita la compatibilización.

norte. Finalmente, la premisa que orienta al modelo es simple: el Estado asume un mandato constitucional por administrar la escasez y éste la administra de manera legítima por medio de la distribución selectiva de lo suficiente. La tensión entre las dos dimensiones de ciudadanía se sostiene vía clientelismo al posibilitar el autoritarismo del Estado y justificar la transgresión a derechos políticos en la medida en que se le permita cumplir, a suficiencia, con sus compromisos sociales.

¿Críticas al modelo?

Podría resultar conveniente realizar una o varias críticas al modelo delineado previamente. Se podría criticar, por ejemplo, que el modelo asume una clara distinción entre el Estado y los sectores sociales a los que aprovisiona de lo escaso. También que el modelo plantea una relación unidireccional de dependencia junto con una posición de supremacía total por parte del Estado. Sin embargo, establecer críticas en dichos términos no tiene cabida para el objetivo principal de esta tesis, que es el de realizar un análisis cultural de la política social en México.

El análisis cultural no se trata de lo que *es* sino de lo que se *imagina*. El modelo conceptual previo pretende ofrecer un mejor entendimiento sobre un fenómeno al plantear una filosofía de lo que se estudia, sin ofrecer una explicación causal sobre los resultados del fenómeno estudiado por lo que el modelo conceptual aquí planteado se estructura de manera similar a un modelo conceptual del orden, cuya teoría sintetiza Alejandro Madrazo Lajous (2016: 33-35). Abrevando de Kahn, Madrazo Lajous caracteriza al modelo conceptual del orden como un marco organizador del pensamiento que “hace posible la experiencia, no sus resultados”. Extrapolando esta síntesis, el modelo pretende entender al clientelismo—y a la política social—en sus propios términos, y con independencia de si esos términos “en realidad” ocurrían o no.

Esta explicación podría clarificarse si se aterriza con una de las posibles críticas mencionadas. La segunda crítica presume que el modelo se funda en una dependencia unidireccional hacia el Estado cuando en realidad el Estado también era dependiente de terceros. Puede que esto sea cierto. No obstante, la cuestión es que, al menos durante el periodo post-revolucionario, el Estado no se imaginaba como dependiente de algo o alguien. Contrastar el modelo conceptual

con lo que se presume que “realmente” *es* constituye una manera de desviarse del objetivo central de este estudio, que es el de entender al fenómeno en sus propios términos pues, las más de las veces, estos términos (incluidos los nuestros) no corresponden con lo que *es*.

Criticar al modelo con el fin de disminuir la brecha entre lo imaginado y lo que *es*, es también una forma de continuar con el proyecto de reforma que el análisis cultural busca suspender. El imaginario dentro del cual se despliegan prácticas como las políticas públicas no es el producto fallido de nada sino el producto de sí mismo. Este imaginario tampoco es la consecuencia del diseño racional y sistemático. Se trata, en cambio, de un conjunto de significados que carece de parámetros normativos con el cual ser evaluado—incluso si estos parámetros son parte de la realidad misma—, por lo que buscar acercar el modelo a la “realidad” es ignorar los objetivos y las reglas metodológicas que Paul Kahn le asignó al análisis cultural.

El caso

Este apartado tiene como propósito presentar un caso que ilustre cómo el modelo se aplicó para gestionar la tensión entre las dos dimensiones de ciudadanía. Este apartado busca proporcionar luz sobre el funcionamiento del modelo—así como su continuidad a lo largo del tiempo—, por lo que la producción de generalizaciones no es su objetivo. El caso aborda la expansión de la “previsión social” mandatada por el artículo 123, fracción XXIX, a mediados del siglo XX y su relación con las dos dimensiones de ciudadanía de los grupos beneficiarios.

“Reconocer, pues, que el derecho de igualdad entre el que da y recibe el trabajo es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, (...), salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo y fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos (...).” Decía el Proyecto de Constitución de Venustiano

Carranza, en su artículo 5, como parte de la justificación de una propuesta sobre legislación laboral.⁸⁹

El proyecto—en su fracción XXVII—consideraba, entre otras cosas, que es de “utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesión involuntaria de trabajo, de accidentes, y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular”. Durante las sesiones de dictamen, la fracción no suscitó debate alguno y fue aprobada, con cambios de redacción, el 23 de enero de 1917.⁹⁰ La relevancia de dicha fracción, aparentemente marginal, deriva de dos cosas: primero, el reconocimiento de las necesidades obreras, más allá de los salarios y derechos de asociación y las obligaciones impuestas al Estado a partir de dichas necesidades y segundo, la satisfacción de tales necesidades como un asunto de orden superior—de “utilidad pública”—.

Conviene estructurar el caso de estudio en dos fases. La primera fase comienza con la promulgación de la Constitución de 1917 y termina en 1931 con la promulgación de la Ley Federal del Trabajo y tiene como característica principal la construcción de autoridad estatal en cuestiones laborales a costa de derechos. En esta fase, los gobiernos de Calles y Portes Gil presentaron proyectos⁹¹ que pretendían federalizar la legislación laboral como parte de un esquema centralizador y autoritario que minaba la autoridad de las entidades federativas y, a la vez, suponía una fuerte intervención estatal en los derechos obreros de huelga o asociación. La cooptación y subordinación de la dimensión política de ciudadanía a costa de la dimensión

⁸⁹ El Proyecto fue leído en sesión ordinaria por el Congreso constituyente el 13 de enero de 1917. A la postre, el proyecto se convertiría en el artículo 123 de la Constitución de 1917. Para una discusión más profunda sobre el artículo y su contenido véase el capítulo anterior.

⁹⁰ La fracción, en su versión final como fracción XXIX del artículo 123 establece que: “Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares; de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán fomentar la organización de instituciones de estas índoles, para infundir e inculcar la previsión popular.”

⁹¹ Pese a representar los primeros intentos gubernamentales por ejercer el artículo 123 a nivel federal, los fundamentos de ambos proyectos difieren entre sí. Por un lado, el proyecto de Calles era apoyado e impulsado por la CROM y aspiraba a la homogenización de las leyes electorales en los estados con el fin de minimizar los conflictos obreros y de consolidar el poder de la CROM. Por otro lado, el proyecto de Portes Gil se alineaba con el propósito obregonista de garantizar un seguro social para empleos. De forma que el proyecto de Portes Gil expandía beneficios sociales como contratos colectivos, indemnización en caso de despido y casa-habitación a empleados. A la par, el proyecto otorgaba mayor poder al Estado centralizando su autoridad económica y política por sobre grupos sindicales, pues prohibía a sindicatos representar a sus agremiados en cuestiones políticas, además de que regulaba, de manera muy estricta, el derecho a huelga (Suárez-Potts, 2012).

económica se articula durante la segunda fase, que comienza con el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1934. Esta segunda fase tiene como característica la institucionalización de las prerrogativas estipuladas en la fracción XXIX del artículo 123 y la cooptación de derechos políticos, específicamente el voto, mediante una distribución clientelar de seguridad social.

Primera fase

Los intentos centralizadores de Calles y Portes Gil son relevantes porque muestran la construcción del autoritarismo a costa de, por un lado, la autoridad política de los estados en favor del gobierno federal, y por otro lado de los derechos de la población obrera. Si bien la ciudadanía política no fue plenamente cooptada sino hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas, esta primera fase representa claros intentos por expandir la autoridad del Estado y de materializarla en prácticas concretas, como la institucionalización de la seguridad social.

En sus dos años de gobierno, Emilio Portes Gil presentó un proyecto de legislación federal del trabajo que pretendía homogeneizar la regulación del trabajo en cada uno de los estados del país.⁹² El proyecto, elaborado y presentado sin el apoyo de la mayor organización obrera del país—la Confederación Regional Obrera Mexicana, CROM (Suárez-Potts, 2012: 231-232)⁹³—pretendía minimizar la incidencia de conflictos laborales al interior de los estados. A la vez, buscaba extender los beneficios sociales más allá de los estipulados por el artículo 123 constitucional pues incluía seguro de vida, seguro en caso de maternidad y enfermedad, vacaciones pagadas, entre otros (Dion, 2010: 57-58).

⁹² La iniciativa pretendía reformar los artículos 73, fracción X junto con el preámbulo del artículo 123 en su fracción XXIX. La intención de federalizar la regulación del trabajo se articulaba en términos de los conflictos que la “heterogeneidad” regulatoria producía. Así, la iniciativa del presidente, leída en sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores el 26 de julio de 1929 decía: “Estos derechos y obligaciones deben ser uniformes para todos los obreros y capitalistas de la República, pues sería injusto que los de unos estados por caprichos, inquinas o complacencias de los gobernadores, estuvieran en privilegiada o peor condición que los obreros y capitalistas de otros (...). Esta heterogeneidad en las leyes que regulan las relaciones entre el capital y el trabajo, es la causa determinante de los diversos y frecuentes conflictos que tenemos noticia diariamente.”, en *Derechos del Pueblo Mexicano* XII: 514.

⁹³ Kevin J. Middlebrook (1995: 78-83) señala que el distanciamiento entre la CROM y el gobierno encabezado por Emilio Portes Gil se debió, primero, a la negativa de Luis N. Morones, dirigente de la CROM, a apoyar la reelección de Álvaro Obregón lo que, de manera tácita, le granjeó sospechas al movimiento obrero por el asesinato de Álvaro Obregón en 1928 y segundo, por la crítica de Morones a Portes Gil y su negativa de apoyar la reorganización del PRM y abandonar al Partido Laborista Mexicano.

El proyecto recibió fuerte oposición por parte de grupos empresariales como COPARMEX o CONCAMIN (Suárez-Potts, 2017: 439-440) porque expandía beneficios sociales de los trabajadores y las correspondientes obligaciones a cargo de empleadores. También fue objetada por los legisladores opositores a la centralización legislativa y regulatoria en el poder federal.⁹⁴ Además de las causas de oposición, el proyecto enfrentó resistencia de algunos grupos laborales—como la CROM— pues no sólo sustraía de los estados una facultad constitucional sino que también establecía una estricta regulación del derecho a huelga y limitaba la labor del sindicato a la representación de los trabajadores en asuntos laborales prohibiéndoles participar en actividades políticas (Suárez-Potts, 2012: 233).⁹⁵

El proyecto de Portes Gil implicaba la capacidad de suprimir un derecho garantizado por la Constitución como lo es el de huelga; a la par, minimizaba la agencia política que pudiesen tener grupos como los sindicatos y centralizaba una facultad regulatoria en el gobierno federal.⁹⁶ En tanto, el proyecto expandía las prerrogativas sociales del artículo 123 y depositaba en el Estado la obligación de cumplirlas. Si bien el proyecto no transgredía la dimensión política de ciudadanía en la mecánica planteada por este trabajo, sí refleja una construcción autoritaria del Estado, cimentada en la reducción de derechos inalienables a derechos cuyo ejercicio lo delimita el gobierno. Asimismo, la construcción autoritaria se funda, en parte, en la centralización regulatoria y del consecuente “vacío” de autoridad en las entidades federativas. Juntando estas piezas, se tiene un esquema donde la pérdida de agencia del sector laboral complementa a la

⁹⁴ Por ejemplo el Senador por Veracruz, Campillo Seyde, declaró sobre la iniciativa el 26 de julio de 1929: “Las cámaras del Congreso de la Unión carecen de facultades legales para modificar el pacto federal y, por lo tanto, no pueden legislar en aquello que se relaciona con la soberanía de los estados. Quitar a los estados el derecho que tienen de legislar (...) no es una reforma, sino la vulneración del pacto federal que implantó el sistema de gobierno institucional federativo compuesto de estados libres y soberanos”. Véase *Derechos del Pueblo Mexicano* XII: 515.

⁹⁵ La lógica detrás de la restricción al derecho a huelga partía del establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje por el artículo 123, fracción XX. El argumento es que las huelgas constituyen una vía de los trabajadores para alcanzar la satisfacción de sus derechos, cuando en realidad, el Estado ya interviene para la consecución del mismo objetivo. Así, existe una redundancia que se elimina priorizando la facultad estatal de conciliación y arbitraje (Suárez-Potts, 2012: 236-238).

⁹⁶ De hecho, pese a no ver aprobado su proyecto, la administración de Emilio Portes Gil sí logró reformar el artículo 73, en su fracción X, para limitar la capacidad de los estados para implementar la legislación laboral. La nueva versión de la fracción 73 de dicho artículo quedó redactada de la siguiente forma: “La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a la industria textil, ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos (...)” Véase *Derechos del Pueblo Mexicano* VIII: 244.

pérdida de agencia política de los estados para construir un régimen autoritario que expande beneficios mientras consolida su autoridad.

Finalmente, tras el fracaso del proyecto de Portes Gil, el gobierno de Pascual Ortíz Rubio impulsó una propuesta de ley cuya principal diferencia con el proyecto anterior era que incluía una propuesta y redacción más cercana a los intereses empresariales (Suárez-Potts, 2012: 239-242). Pese a esta diferencia, el resultado final que fue la Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1931.

La ley sostenía las premisas clave de los proyectos antecesores pues expresaba los mecanismos mediante los cuales se consolida el poder estatal a costa de los derechos de terceros mientras se expandía la labor social y económica del Estado. Por un lado, en su título quinto, regulaba de manera extensa el derecho a huelga⁹⁷ y a los sindicatos y su labor.⁹⁸ Por otro lado, obligaba a la elaboración de contratos colectivos entre sindicatos mayoritarios y patrones (art. 43) y expandía los beneficios derivados de dicho contrato a empleados de la misma empresa, incluso sin ser miembros del sindicato mayoritario (art. 48). A la vez, si bien la ley no mandataba la elaboración de un sistema de seguridad social, sí contemplaba la satisfacción de necesidades y derechos de los trabajadores, por ejemplo, la provisión de casas-habitación a trabajadores, condiciones de certeza jurídica sobre contratos individuales y colectivos, indemnización en caso de despidos injustificados o incapacidades a causa de enfermedades laborales.

⁹⁷ Por ejemplo, el artículo 260 de la Ley establece los objetivos que debe tener una huelga tales como “conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción”, buscar la celebración, el cumplimiento o la revisión de un contrato colectivo y apoyar a otra huelga que sea lícita bajo las condiciones citadas. Además, en su artículo 268, la Ley establece que es responsabilidad de la Junta de Conciliación y Arbitraje determinar si una huelga es lícita o no y, que en caso de ser ilícita, la Junta declarará como terminados los contratos de trabajo. Asimismo, la Ley determina que la huelga es la suspensión del contrato colectivo (art. 261), por lo que obliga a los trabajadores a regresar a mantener el nivel de producción y de trabajo. De nueva cuenta, la Ley plantea el derecho a huelga y su ejercicio como un elemento contingente y secundario frente a mecanismos constitucionales de resolución de conflictos laborales, éstos últimos encausados y ejecutados por el Estado.

⁹⁸ La regulación de los sindicatos se encuentra en el Título Cuarto de la Ley. En él, se estipula que los sindicatos son entidades colectivas con personalidad jurídica cuya función no debe implicar intervenir en asuntos políticos o religiosos (art. 249, fracción I). Igualmente, el artículo 249 de la ley establece que corresponde a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo el registro de federaciones y confederaciones de sindicatos.

Segunda fase

A pesar de la promulgación de leyes y elaboración de proyectos en materia laboral en los años previos al sexenio de Lázaro Cárdenas, Dion (2010) sostiene que la política social, entendida como política pública, no comenzó sino hasta su gobierno.⁹⁹ Ahora bien, el surgimiento de dicha política, articulada de manera puntual con la fundación del Instituto Mexicano del Seguro Social—IMSS—en el sexenio inmediato posterior al de Cárdenas, no puede entenderse sin la inclusión del movimiento obrero como parte esencial del régimen partidista gestado por Cárdenas por lo que es importante retomar, brevemente, esto último.

Cárdenas abrazó una postura pro-obrera consistente en la adopción de políticas en favor del sector obrero cuyo objetivo político inmediato era consolidar la posición del presidente frente a una potencial amenaza callista (Middlebrook, 1995: 88). La postura pro-obrera de Cárdenas surtió efecto: entre 1935 y 1940, el número de personas sindicalizadas incrementó en un 45.5% y derivó en la unificación del movimiento obrero bajo la Confederación de Trabajadores Mexicanos—CTM—, que a la postre pasaría a ser parte íntegra del aparato partidista que se gestó durante el sexenio de Lázaro Cárdenas (Middlebrook, 1995: 88-89).¹⁰⁰

La relación entre el gobierno cardenista y el movimiento obrero alcanzó su punto álgido en 1938 con la formación del Partido de la Revolución Mexicana—PRM—. El PRM, estructurado en distintos sectores, respondía a la necesidad del gobierno cardenista por sostener y movilizar

⁹⁹ No obstante, reflexionar sobre las leyes que antecedieron a la política social como política pública importa pues éstas se despliegan en las condiciones conceptuales derivadas de la genealogía rastreada anteriormente. El argumento de Dion coincide con la premisa de que durante el gobierno cardenista, gobiernos locales y el federal desecharon la noción del recipiente de beneficios sociales como humillante y desvincularon problemas como la pobreza de un enfoque racial (López-Alonso, 2012: 52-53). El gobierno cardenista, en sus primeros 3 años de gobierno, anunció que toda persona tenía el derecho de ser “asistida” en caso de carecer de medios de subsistencia o de enfrentar una enfermedad. Esto se ve reflejado en una re-programación del gasto público, con una reducción del gasto militar y administrativo entre 1934 y 1940 y un incremento en el gasto destinado a educación y salud pública (Cárdenas, 2015: 475-476).

¹⁰⁰ La postura pro-obrera de Cárdenas debe entenderse como un instrumento de consolidación del poder. El apoyo obrero a Cárdenas no sólo reforzaba su posición frente a Calles sino que también le otorgaba una mayor ventaja al momento de impulsar una agenda social progresiva. Ahora bien, el impulso a la unificación del movimiento obrero en la CTM no ocurrió sin ambivalencias. Mientras apoyaba y fomentaba el sindicalismo, el gobierno cardenista también le limitaba, por ejemplo, impidiendo que la CTM absorbiera a los trabajadores del Estado o a trabajadores rurales (Middlebrook, 1995: 91-92). La vieja estrategia de apoyar, canalizar y contener del carrancismo también fue utilizada por el sexenio cardenista.

apoyo en tiempos de presiones económicas y políticas tras la expropiación petrolera.¹⁰¹ A la vez, el partido representaba una forma simbólica de inclusión política de los sectores corporativizados entre los cuales se encontraba el obrero. Analizar las condiciones del “pacto” entre el movimiento obrero y el partido oficialista así como sus puntos de ventaja para quienes lo suscribieron no competen a este trabajo.¹⁰² Sin embargo, sí se tiene que destacar uno de sus varios resultados y que encuadra precisamente dentro del modelo descrito: la cooptación y subordinación de la ciudadanía política de los obreros por medio del uso clientelar del voto.

Tras la incorporación del sector obrero al partido oficialista, Middlebrook (1995: 93-94) argumenta que se formó un sistema de “membresía indirecta” al PRM. Este sistema operaba no mediante la militancia directa al PRM sino mediante la militancia a una de las organizaciones afiliadas al partido, tales como la CTM. Bajo dicho sistema, las organizaciones que fungían de intermediarios se colocaban en una posición de exigir amplias prerrogativas políticas y sociales a partir del supuesto de que todos sus miembros eran también miembros del partido. A cambio, el PRM—y el gobierno en consecuencia—recibía la movilización de apoyo útil y la “falsa imagen” de una membresía mucho mayor de lo que realmente tenía.¹⁰³

Este sistema de membresía indirecta dependía de lo que Middlebrook denomina *subsídios estatales al movimiento obrero organizado*: beneficios distribuidos entre miembros del movimiento obrero a cambio de apoyo político. Middlebrook (1995: 95-102) categoriza a estos subsidios en tres tipos: jurídicos, financieros y políticos. Ejemplos del tipo financiero y político son fáciles de conceptualizar e incluyen financiamiento económico, el otorgamiento de bienes materiales, tales como un edificio de oficinas o la concesión de candidaturas a cargos de elección popular, entre otros. En cambio, los subsidios de tipo jurídico son más complejos de imaginar puesto que no consisten en la provisión de algo tangible al ser fundados en la interpretación—a modo—de la ley.

¹⁰¹ Los sectores que estructuraron al nuevo PRM fueron los siguientes: el sector obrero representado de manera oficial por la CTM, el sector campesino representado por la CNC, el sector militar y el sector popular-urbano (Middlebrook, 1995: 93).

¹⁰² No obstante, sí conviene mencionar que bien podría decirse que el “pacto” resultaba ventajoso al movimiento obrero y al oficialismo partidista. Véase Romero Vadillo (2016) hasta su quinta sección y Middlebrook (1995: 95-106).

¹⁰³ Por ejemplo, a finales de los 30, el partido afirmaba tener una militancia de 4 millones de personas, de los cuales 1.25 eran trabajadores (Middlebrook, 1995: 94).

La tipología de “subsidios” ofrecida por el trabajo de Middlebrook permite identificar, de manera puntual, el mecanismo que subordina la ciudadanía política de los obreros a los sindicatos y, de manera indirecta, al Estado. Este “subsidio” se deriva de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y consiste en las llamadas “cláusulas de exclusión” que, *de facto*, proscribían la disidencia al interior de los sindicatos y cooptaban la agencia política de los miembros sindicales (Middlebrook, 1995: 96-97).

Son dos las cláusulas de exclusión permitidas por la Ley Federal del Trabajo. La primera se denomina “cláusula de exclusión de ingreso” y reconoce como lícitos a los contratos que obligan a las empresas a contratar exclusivamente a trabajadores sindicalizados.¹⁰⁴ La segunda es una “cláusula de exclusión de separación” que permite al empleador despedir a cualquier trabajador que carezca o pierda su membresía a algún sindicato.¹⁰⁵ En su conjunto, las cláusulas permitían a líderes sindicales—que frecuentemente también ocupaban cargos de elección popular—privar de membresía a disidentes o bien, forzaban a trabajadores a sindicalizarse con el fin de obtener un empleo formal. El resultado es una dinámica donde la condición de empleo dependía de la obediencia a grupos sindicales afiliados a la maquinaria partidista del Estado y, en consecuencia, la eliminación de cualquier práctica que pudiese significar disidencia u oposición al sindicato y al Estado, por ejemplo, el voto.

Ejemplo de lo anterior es el uso político de las cláusulas de exclusión por parte del liderazgo *charro* del sindicato ferrocarrilero—STFRM—para expulsar al liderazgo previo que llevó al sindicato a oponerse a la CTM y al Estado bajo el gobierno de Miguel Alemán.¹⁰⁶ Dicha reconfiguración del liderazgo ferrocarrilero derivó en el acercamiento del sindicato al Estado de forma que, a partir de los 50, se volvió frecuente que líderes sindicales ocuparan cargos políticos

¹⁰⁴ Esta cláusula de exclusión se encuentra en el artículo 49 de la Ley Federal del Trabajo de 1931, que estipula lo siguiente: “La cláusula por virtud de la cual el patrón se obligue a no admitir como trabajadores sino a quienes estén sindicalizados, es lícita en los contratos colectivos de trabajo. Esta cláusula y cualesquiera otras que establezcan privilegios en favor de los sindicalizados, no podrán aplicarse en perjuicio de los trabajadores que no formen parte del sindicato contratante y que ya presten sus servicios a la empresa en el momento de celebrarse el contrato.”

¹⁰⁵ La cláusula se encuentra en el artículo 236 de la Ley Federal del Trabajo y establece lo siguiente: “Los sindicatos de trabajadores tienen derecho de pedir y obtener del patrón, la separación del trabajo de sus miembros que renuncian o sean despedidos del sindicato, cuando en el contrato respectivo exista la cláusula de exclusión.”

¹⁰⁶ Para un recuento detallado de la lucha por el liderazgo del sindicato ferrocarrilero véase Middlebrook (1995) en su capítulo 4, particularmente de la página 135 hasta la 147.

y que el sindicato movilizara apoyo electoral en favor del partido gobernante—y sucesor del PRM— (Middlebrook, 1995: 143).¹⁰⁷

Las cláusulas mencionadas, derivadas de la inclusión del movimiento obrero en un esquema corporativista implementado como estrategia de apoyo y control político del gobierno cardenista, representan un mecanismo indirecto de cooptación de la dimensión política de ciudadanía de los trabajadores sindicalizados. Al eliminar espacios de disidencia, la legislación laboral y el pacto social entre el movimiento obrero y el Estado transgreden la libre agencia política de los trabajadores y consolidan un sistema que produce incentivos para actuar—y votar—bajo parámetros aceptables al Estado, como lo ejemplifica el caso del sindicato ferrocarrilero. Todo esto a la par del engrosamiento de la labor social del Estado para garantizar y distribuir las prerrogativas de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, particularmente a trabajadores.

La cooptación de ciudadanía política de miembros del sector obrero comenzó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas mediante el compromiso por institucionalizar las demandas sociales consagradas en la Constitución. El Plan Sexenal 1934-1940 del Partido Nacional Revolucionario—antecesor del PRM y del PRI—establece que “la implantación del seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo, es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo gobierno revolucionario”. De forma que, el gobierno de Lázaro Cárdenas elaboró una propuesta que contemplaba la creación de un instituto autónomo y descentralizado a partir de fondos públicos, privados y de contribuciones salariales. Bajo este esquema, que nunca llegó a concretarse, el instituto tendría la responsabilidad de operar beneficios sociales a trabajadores industriales y agrícolas, tales como pensiones y seguro médico y de maternidad (Dion, 2010: 64-65).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Conviene apuntar que el sindicato ferrocarrilero no modificó sus estatutos para estipular su afiliación al PRI, contrario a otros sindicatos como el de trabajadores de la educación—afiliado a su vez a la CTM—o el sindicato de telefonistas.

¹⁰⁸ De acuerdo con Dion (2010), la propuesta cardenista de operar la fracción XXIX del artículo 123 tuvo que ser aplazada ante el descontento empresarial tras la expropiación petrolera de 1938 y la oposición proveniente del, recién formado, Partido de Acción Nacional. Habiendo actuado en contra de los intereses industriales con la expropiación, Cárdenas decidió posponer la legislación sobre seguridad social. Citando Ignacio García Téllez,

Finalmente, y tras una reorientación del PNR hacia el centro, el sucesor de Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, promulgó la Ley del Seguro Social en 1943. La ley, que crea al Instituto Mexicano del Seguro Social (art. 5), establecía un seguro por: accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte y por cesantía involuntaria en adultos mayores (art. 2). Como beneficiarios obligatorios, la ley establecía a los trabajadores de empresas privadas, estatales, obreras y mixtas, además de los miembros de sociedades cooperativas de producción y a aquellos trabajadores con contrato de aprendizaje (art. 3).

La aprobación de la ley no se dio sin oposición. Grupos obreros como el Frente Nacional Proletario denunciaron el esquema tripartito, así como la flexibilidad de la ley, que posibilitaba el incumplimiento de contratos colectivos que estipulaban prerrogativas superiores a la ley (Dion, 2010: 74). De igual forma, grupos empresariales como CONCAMIN o CANACINTRA mostraron su oposición frente a la expansión de cobertura de seguros y el establecimiento de las prerrogativas del IMSS como un mínimo.

La creación de una institución de seguridad social para operar demandas colectivas entendidas como derechos coincidió con la implementación de un modelo económico de tipo keynesiano. En línea con el proyecto desarrollista de Cárdenas, que potenciaba el gasto público junto con el seguimiento de una política monetaria conservadora y una política fiscal moderada (Cárdenas, 2010: 485-488), el gobierno de Ávila Camacho enfatizó la creación de instituciones capaces de compatibilizar la prioridad nacional de crecimiento e industrialización. Entonces, la creación de una institución como el IMSS funciona, en parte, para garantizar la continuidad de distribución de beneficios escasos y de consolidar interacciones corporativistas que empoderan al Estado.

El IMSS y sus facultades de provisionar los beneficios planteados por la Ley del Seguro Social no de-comodifican la seguridad social. De-comodificar implica romper la dependencia del mercado que tiene un individuo para obtener lo necesario para vivir, por lo que se relaciona con la noción de derecho, i.e. *entitlement*, en tanto que la consecución de lo necesario no tiene que depender del papel económico del individuo. Entonces, proveer seguridad social solamente a un

secretario de gobernación con Cárdenas, Dion (p. 66) establece que la ausencia de legislación sobre seguridad social fue un daño colateral del progresismo cardenista.

grupo social específico como el de trabajadores—formales—condiciona el derecho de seguridad social a la función que realiza el individuo, por lo que no emancipa ni del mercado ni del Estado. Esto transgrede el imperativo de equidad en tanto que un derecho, presuntamente universal, se garantiza de manera estratificada y en distinta calidad según características del individuo, en este caso su función laboral.

Además, debido a las cláusulas de exclusión permitidas por la Ley Federal del Trabajo que, de manera implícita, obligan a los trabajadores a sindicalizarse y que establecen una relación de dependencia entre la pertenencia a estos grupos y la condición de trabajo, la provisión de seguridad social también pasa a depender de la pertenencia a un grupo sindical y afín al Estado. Conviene pensar esto último como una secuencia de 5 momentos:

- Momento 1: La condición de empleo de una persona depende de su afiliación a una organización sindical donde esta organización, a su vez, forma parte del pacto social con el oficialismo mediante una vía directa o vía indirecta—por medio de una confederación afiliada, por ejemplo, la CTM—. ¹⁰⁹
- Momento 2: La legislación laboral permite, *de facto*, la existencia de un monopolio de representación obrera en los sindicatos oficiales al proveerles de mecanismos que eliminan disidencia sindical y minimizan la agencia política de los miembros, por ejemplo forzando apoyo electoral en favor del partido oficial PRM / PRI.
- Momento 3: La expansión de seguridad social y su institucionalización en el IMSS benefician solamente a quienes son trabajadores formales que, dado las “cláusulas de exclusión” de la legislación laboral, son obligados a afiliarse a algún sindicato.
- Momento 4: La condición de empleo puede ser retirada de manera arbitraria por medio de la cláusula de exclusión de separación ante, por ejemplo, la negativa del trabajador a votar o movilizarse en favor de algún candidato oficialista.
- Momento 5: Al depender de la condición de empleo y, esta a su vez de la cooptación de agencia política del trabajador, la distribución de seguridad social—lo escaso—deriva

¹⁰⁹ Quizá el sindicato específico no se encontraba afiliado al pacto pero sí era miembro de una confederación miembro del mismo. Por ejemplo, en 1938, la dirigencia de la CTM afirmó tener una membresía de poco menos de 950,000 personas agrupadas en más de 3,500 organizaciones afiliadas. Esto representaba el 74.4% de las organizaciones obreras industriales y urbanas de la época (Middlebrook, 1995: 91).

en una distribución selectiva determinada por el cumplimiento de las condiciones que determinan el estatus laboral de una persona.

La secuencia de 5 momentos ofrece la mecánica bajo la cual se subordina la ciudadanía política del trabajador a un sistema clientelar que, de manera simultánea expande prerrogativas sociales y fortalece a la ciudadanía económica. Asimismo, muestra como un Estado fuerte garantiza derechos sociales mientras los distribuye de una manera clientelar y selectiva y que implica la transgresión de la ciudadanía política del beneficiario. Bajo estas premisas, el Estado satisface con el imperativo de suficiencia y el criterio de legitimidad que este imperativo establece y presenta al clientelismo como la manera de distribuir lo escaso y que es compatible con su empoderamiento. El resultado es la reducción de la agencia política de individuos con instrumentos como las “cláusulas de exclusión” que también condicionan a la distribución de lo escaso, en este caso la seguridad social.¹¹⁰

El monopolio de la administración de lo escaso, como seguridad social, justifica el uso clientelar y corporativista de beneficios planteados como derechos, que en teoría son universales, e.g. salud. Además, solidifica la posición del Estado sobre la sociedad que gobierna, lo que le permite violentar otros derechos—como por ejemplo el voto, que se condiciona con la membresía a un sindicato¹¹¹— y hacer interpretaciones a modo de la ley.

Sobre esto última, resulta ilustrativo la construcción del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 1959. La Ley del Seguro Social de 1943 establece que es obligatorio asegurar a trabajadores del Estado por lo que, en virtud de la misma ley, corresponde al IMSS asegurarles. Sin embargo, presión por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y demás miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores

¹¹⁰ Conviene recordar aquí la doctrina constitucional de los derechos sociales. Gargarella (2011) clasifica a estos derechos como “derechos programáticos”. Este tipo de derechos se construyeron a partir de la transformación de demandas radicales, tales como seguridad social, en derechos de tipo liberal, de forma que el constitucionalismo liberal-conservador de las constituciones originales no fuera excedido por las demandas radicales. El resultado son derechos programáticos en tanto que éstos se garantizan mediante la acción pública en programas de intervención directa implementados por las ramas políticas del Estado, no por medio de la acción judicial. Así, los derechos programáticos no son judicialmente exigibles sino políticamente operables. En otros términos, los derechos sociales se operan provisionando lo escaso y en el caso mexicano, esto ocurre a costa de la ciudadanía política.

¹¹¹ Por ejemplo, el gobierno de Ávila Camacho prohibió a sindicatos de empleados públicos pertenecer a confederaciones y federaciones sindicales y restringía la formación de sindicatos a empleados públicos que no ocupasen puestos altos y gerenciales (Dion, 2010: 87).

al Servicio del Estado por hacer valer contratos colectivos que estipulaban beneficios superiores a los otorgados por la Ley del Seguro Social, potenció la posibilidad de crear una institución distinta al IMSS (Dion, 2010: 92-94). La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se presentó en el Congreso a finales de 1959 y estipulaba 14 beneficios dirigidos a trabajadores del Estado.¹¹²

De nueva cuenta, la creación del ISSSTE refleja la capacidad del Estado de gestionar la escasez mediante la segmentación y estratificación de distintas poblaciones beneficiarias. Expandir beneficios sociales y potenciar la ciudadanía económica de unos violenta la ciudadanía política en tanto que no representa ningún mecanismo para garantizar un trato igualitario—la promulgación de la Ley del ISSSTE, en abierta violación a la Ley del Seguro Social refleja esto último—. Dicho de otra forma, la ciudadanía económica de unos, potenciada a partir de la labor del Estado, su gestión de la escasez y a cambio de restricciones al ejercicio de otros derechos, entra en tensión con la dimensión política de la ciudadanía. La provisión de lo suficiente, entendido como lo ya alcanzado, justifica una política social que olvida un imperativo de equidad y que, en consecuencia, estratifica en relaciones clientelares la garantía a prerrogativas sociales imaginadas como universales.

En suma, este capítulo ha buscado ilustrar cómo el modelo conceptual resultante de la genealogía rastreada en los capítulos previos, caracteriza el papel de la política social en un esquema específico como el de México. El uso de los dos imperativos jacobinos explorados por Moyn permitió vincular la provisión de lo suficiente, con el monopolio de la escasez otorgado por el Estado al Estado mismo y ha permitido establecer un mecanismo que legitima la política social en México.

Por su parte, el caso analizado da cuenta de la capacidad de proveer lo escaso, como la seguridad social, en una dinámica clientelar que coopta y neutraliza la ciudadanía política. La función del estudio de caso aquí es la de ilustrar la tensión de dos dimensiones de ciudadanía. Dicho caso no busca servir de apoyo generalizar premisas o de proporcionar una mirada comprensiva al

¹¹² De acuerdo con el artículo 3 de la Ley, entre las 14 prestaciones obligadas se encuentran: seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; reeducación y readaptación de inválidos; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su familia; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; jubilación; seguro por vejez e indemnización global.

caso mismo, pues esas son pretensiones que se encuentran fuera del alcance de esta tesis. En cambio, se ha buscado ilustrar la continuidad de una estructura conceptual, rastreada con anterioridad, al traducirse en prácticas gubernamentales específicas, en este caso políticas públicas.

CONCLUSIONES

Este trabajo ofrece un análisis de la política social en México a partir de la revisión de sus premisas conceptuales. Echando mano de una metodología, inicialmente planteada desde y para el derecho como lo es el análisis cultural, este trabajo analiza la genealogía y la arquitectura conceptuales de la política social en nuestro país. Para ello, ha buscado suspender el proyecto de reforma de una disciplina como la política pública, en su campo de análisis de política pública.

En un primer momento, se anunciaron las pretensiones y, de manera implícita, los alcances de este trabajo. Esta tesis es un intento por estudiar a la política pública desde una distancia crítica pero no normativa. Lo que se ha querido hacer aquí es evitar el colapso de la práctica con el estudio de las políticas públicas y en cambio, exponer y explorar la estructura de pensamiento que dota de sentido y justifica a las intervenciones del Estado. En consecuencia, esto no es una “evaluación” y tampoco una “propuesta” por lo que establecer el “ideal” de la política social o la mejor manera de implementarla son ambiciones fuera del alcance de esta tesis. El imaginario es lo que es y, así como es, esta tesis ha intentado sacarlo a la luz.

Explorar el imaginario que subyace a las intervenciones del Estado, particularmente las intervenciones de “bienestar”, requería de una metodología que permitiese mirar al objeto de estudio desde una posición distante y crítica. En otras palabras, estudiar el imaginario en este contexto exigía reconocer que las políticas públicas son prácticas que reflejan las posibilidades de lo imaginado, por lo que éstas se despliegan en un campo conceptualmente definido por el imaginario. Dicho campo, de lo conceptual, es lo que es y estudiarlo permite tomar distancia crítica de las prácticas que posibilita. En consecuencia, la metodología seleccionada para este trabajo es una que estudia al imaginario desde dos dimensiones: una vertical y otra horizontal.

La dimensión horizontal del análisis se realizó en el segundo capítulo. Esta dimensión, la genealogía, se ocupa de establecer una distancia temporal entre el estudioso y el objeto de estudio. La premisa es que es mediante el análisis del desarrollo histórico de un concepto o práctica que se puede abandonar un punto fijo con el cual evaluar al objeto de estudio. En otras palabras, Paul W. Kahn escribe que esta dimensión consiste en “minar al presente desde dentro y desde afuera”.

La genealogía del segundo capítulo explora el imaginario que dota de sentido a la función del Estado para construir bienestar. El devenir histórico que deriva en dicho imaginario abreva del constitucionalismo de la facción carrancista que triunfó frente a otras fracciones revolucionarias con la Constitución de 1917. El argumento es que dicho constitucionalismo es uno que agrega, representa y moviliza demandas sociales mientras que, de manera simultánea, las sofoca y las contiene subordinándolas al Estado. Este constitucionalismo se imagina como continuo al constitucionalismo liberal clásico y, a la vez, se imagina como distinto en tanto que, a diferencia del último, éste no es un constitucionalismo de ilusiones, por lo que plantea una ingeniería social canalizada por un Estado más centralizado y más fuerte.

Entonces, con miras a producir ciudadanos en los términos del liberalismo clásico, el constitucionalismo carrancista establece que antes es imperativo satisfacer las condiciones materiales que impiden la existencia de la “libertad” necesaria para el correcto ejercicio de ciudadanía. Así, la labor social del Estado se justifica y articula con el planteamiento de ciertas demandas sociales, por ejemplo de tierras, en un lenguaje liberal de derechos. A la vez, se reconoce que la satisfacción de tales demandas, ahora derechos, es imposible sin la labor activa del Estado. El resultado termina siendo la existencia de un Estado poderoso, garante y promotor de desarrollo y bienestar por un lado, y de individuos recipientes de derechos que sólo pueden ser garantizados mediante intervenciones directas del Estado, por otro. Esto produce una tensión: la dimensión económica de ciudadanía, creada a partir de la labor social del Estado se construye, en parte, a partir de la reducción de la dimensión política de ciudadanía que la Constitución de 1917 pretendía consagrar.

Por su parte, la segunda dimensión de análisis: la de arquitectura, se realizó en el tercer capítulo. A diferencia de la genealogía, la arquitectura conceptual es sincrónica en tanto no se ocupa del devenir histórico sino de presentar la estructura de pensamiento, en un momento determinado, como el resultado de conexiones entre distintos conceptos. Dicho de otra forma, la arquitectura estudia las “capas” conceptuales que conforman una estructura de pensamiento como lo es el imaginario y la manera en la que esta estructura produce prácticas específicas.

A partir de los textos de Samuel Moyn y Daniel T. Rodgers, el tercer capítulo ofreció una teorización sobre la existencia de la política social en México. Echando mano de la genealogía, la arquitectura presentada es una donde la política social existe y se justifica de manera

“endógena”, lo que implica la existencia de criterios de legitimidad distintos a los criterios convencionales que otorgan legitimidad al Estado en otros países. En México, por tanto, la legitimidad del Estado y de su labor social dependía de la capacidad estatal para cumplir con las promesas sociales por lo que la “provisión” y “distribución” de lo escaso se vuelven actividades fundacionales del Estado.

Bajo tal premisa, el capítulo planteó un modelo conceptual de la administración de la escasez donde el clientelismo es el mecanismo que permite administrar la tensión entre las dos ramas de ciudadanía derivadas de la genealogía del capítulo anterior. Insertado en los imperativos jacobinos descritos por Moyn, el modelo conceptual de clientelismo enfatiza el imperativo de “suficiencia” mientras deshecha el imperativo de “equidad”. El resultado es la subordinación de la ciudadanía política al Estado y sus políticas que construyen ciudadanía económica produciendo así una relación de dependencia entre una sociedad sectorizada y un Estado clientelar, capaz de subordinar el ejercicio de derechos a la consecución de metas sociales y programas estatales. Finalmente, el capítulo presentó la construcción de seguridad social para obreros mexicanos como un caso de estudio para mostrar la operación del modelo conceptual y la subordinación de la ciudadanía política a la ciudadanía económica.

El ejercicio aquí realizado se denomina como “análisis cultural” y, como ya se mencionó, este tipo de ejercicio pretende suspender el “proyecto de reforma y progreso” que subsiste en el estudio del derecho o, en este caso, en el estudio de las políticas públicas. La cuestión no es sobre cómo mejorar a la política pública, sino sobre cómo entenderla a partir de sus premisas conceptuales. La lógica que subyace a esto último es simple: no se puede analizar a las cosas de manera objetiva si siempre se les intenta mejorar. En consecuencia, el objetivo no es hacer a las intervenciones del Estado más eficientes, más eficaces o más legítimas; por el contrario, se trata simplemente de exponer a la estructura de pensamiento que les antecede tal cual es.

Habiendo dicho esto y esta vez tomando un tono más personal, el ejercicio realizado me obliga a elaborar una reflexión más profunda sobre el imaginario de la política social. En esta línea, concluyo el análisis cultural y comienzo un análisis más propio en tanto que sí busca hacer una propuesta. Hasta aquí llega esta tesis. La propuesta que me propongo a hacer en los siguientes párrafos es sencilla y un tanto radical: (re)fundar el contenido de los derechos sociales con los que imaginamos la labor social del Estado.

EPÍLOGO: El sueño de la equidad

*(...) The dream of a welfare world simultaneously achieved its highest visibility and was definitively shattered as a neoliberal turn began instead. Development as the redemption of collective nations began to ring hollow, and an egalitarian welfarism or socialism for the compromise or reconciliation was giving way to idioms of individual entitlement. — Samuel Moyn, *Not Enough**

(...) Que nadie se enriquezca en lo particular, y todos queden socorridos en lo general, para preñarlos conciliándose de su gratitud.

José María Morelos y Pavón, *Medidas Políticas*

El ejercicio realizado aquí podrá parecer lejano y esto es normal. A fin de cuentas, este trabajo rastreó una genealogía a partir de un evento paradigmático como lo es la consagración de demandas sociales como derechos en la Constitución de 1917 y ofreció una arquitectura anclada en un estudio de caso de mediados del siglo XX. Sin embargo, aunque pareciera lejano en términos temporales, el análisis realizado me obliga a pensar en una propuesta para los tiempos actuales.

En la actualidad, problemas públicos como la pobreza o la desigualdad son imaginados como la consecuencia de la ausencia de algo. Así, la pobreza, por ejemplo, es definida por el Estado mexicano en función de la carencia de algo entendido como esencial y en función de la insuficiencia de ingreso para obtener lo necesario del mercado.¹¹³ Esta definición enfatiza dos cosas: por un lado la definición del problema como la **carencia** de algo y por el otro, que ese algo es **necesario**. Por lo tanto, la misma definición del problema proporciona su propia solución, entendida como la **provisión** de lo necesario.

¹¹³ Esto es de acuerdo con la definición de pobreza proporcionada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, que define “pobreza” como la situación que enfrenta una persona que tiene al menos una carencia social, en indicadores relacionados a salud, educación, seguridad social, vivienda, alimentación y servicios básicos, y cuyo ingreso es insuficiente para adquirir lo necesario para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Si se profundiza la reflexión, se tiene que lo **necesario** no sólo es necesario sino esencial. Los indicadores que determinan la definición de pobreza, en este caso, corresponden a “cosas” cuyo valor va más allá de ser necesarias sino que su valor es intrínseco al bienestar—o a la idea de bienestar de una persona—. Los indicadores que definen a la “pobreza” como concepto para operar políticas públicas en México, y que refieren a la salud, educación, seguridad social, vivienda, alimentación y servicios básicos en vivienda, aluden al estatus del individuo frente a “cosas” o “necesidades” que están consagradas como **derechos fundamentales**.¹¹⁴ Dicho de otra forma, yo tengo derecho a la salud, a la seguridad social o a la educación; por lo que, si carezco de acceso a servicios de salud o de educación o de seguridad social, mi derecho se vulnera y, por lo tanto, carezco de algo que es esencial y paso a ser una persona en situación de pobreza. Mi bienestar, entonces, se vulnera si se vulnera la provisión de lo que es esencial y necesario; es decir, si no existe garantía alguna de mis derechos.¹¹⁵

La manera en la que se soluciona el problema, o al menos en la que se pretende solucionar, es por medio de la negación de la carencia. Esto es simple pues la carencia se cancela mediante la provisión de lo que hace falta. Siguiendo con el ejemplo, si carezco de acceso a servicios de salud o de educación o de seguridad social, la solución reside en proveer el acceso mediante una política pública.

Conviene pensar, por ejemplo, en los programas “El médico en tu casa” implementado por el gobierno de la Ciudad de México o en el programa “Prospera” implementado por el gobierno

¹¹⁴ Luigi Ferrajoli define a los “derechos fundamentales” diferenciándolos de que él llama como “derechos patrimoniales”. De acuerdo con Ferrajoli (2001), los derechos fundamentales, a diferencia de los patrimoniales, son universales en el sentido de que no poseen un titular determinado con exclusión de los demás. Son universales porque son inclusivos además de indisponibles e inalienables porque no son transferibles ni disponibles según la política o el mercado. Asimismo, los derechos fundamentales consisten en *normas* y no en actos jurídicos como los patrimoniales. Finalmente, los derechos fundamentales, según Ferrajoli, son verticales porque producen relaciones del individuo frente al Estado y no entre individuos. Estas relaciones derivan en prohibiciones y obligaciones a cargo del Estado.

¹¹⁵ Nótese la distinción entre la garantía y el derecho. Ferrajoli (2001) define a las “garantías” como los deberes correspondientes a un derecho y que son dictados por normas. Las garantías de los derechos pueden ser primarias o negativas, donde las primarias se relacionan con expectativas positivas e implican la prestación de algo, mientras que las garantías secundarias se asocian con expectativas negativas por lo que consisten en sancionar o invalidar violaciones. En términos de derechos, las garantías primarias exigen “hacer” frente a derechos sociales, por ejemplo el derecho a la educación; en cambio, las garantías secundarias exigen “no hacer” frente a derechos de libertad, por ejemplo el derecho a la libre expresión. Ambos tipos de garantías definen distintas esferas de acción del Estado y distintas conceptualizaciones de los derechos. Los derechos sociales, por ejemplo, se operan mediante la acción del Estado por medio de las garantías primarias mientras que los derechos de libertad, se operan ante la ausencia del Estado y frente al Estado mediante las garantías secundarias.

federal. En el caso de “El médico en tu casa”, el programa se opera mediante brigadas médicas que atienden casos directamente en el domicilio del beneficiario y tiene por objetivo proveer acceso servicios de salud a personas que carecen de seguridad social o personas que están impedidas, justificadamente, de acudir a servicios de salud. El caso de “Prospera” es más amplio y posee distintos componentes. Tratándose del componente educativo, el programa otorga apoyos educativos a estudiantes con el objetivo de promover la inscripción, asistencia y conclusión de estudios. Ambos programas se justifican como las maneras de garantizar un derecho fundamental. “El médico en tu casa” plantea que su línea de acción consiste en un medio para lograr el ejercicio “pleno y universal” del derecho a la salud mientras que “Prospera” pretende contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos sociales que “potencien” las capacidades de las personas en situación de pobreza.¹¹⁶

Ambos programas atienden problemas de acceso a la satisfacción del derecho fundamental en cuestión y por tanto, buscan garantizar al derecho mediante la provisión directa de la garantía. En ambos casos, los programas se articulan siguiendo solamente uno de los imperativos de justicia social que es el de suficiencia. Retomando a Moyn, este imperativo se asocia con qué tan lejos está una persona de no poseer nada y cuál es su estatus en relación con el mínimo de provisión de lo que es bueno. Con “El médico en tu casa”, la premisa es qué tan lejos está una persona de no tener acceso a servicios médicos y con “Prospera”, la premisa es qué tan lejos está una familia de no tener lo suficiente para poder enviar a sus hijos e hijas a la escuela. Estos dos programas públicos atienden el problema de la carencia mediante la provisión de lo suficiente y operan derechos imaginados como fundamentales de una manera individualizada, focalizada y directa. No sólo los programas individualizan la garantía del derecho fundamental sino que condicionan la garantía misma, por ejemplo, para ser beneficiario de “Prospera” se tiene que tener un ingreso menor a cierto parámetro y se tiene que cumplir con las condiciones de provisión, tales como participar en cierto tipo de talleres. Bajo tal lógica, la garantía existe sólo si se necesita y sólo cuando se “merece”.

¹¹⁶ Véase el documento “Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social para el Ejercicio Fiscal 2018” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2016 para el caso Prospera y el documento “Modelo Operacional del Programa El Médico en tu Casa” para el caso El Médico en tu Casa.

Programas como los dos anteriores priorizan un solo imperativo de justicia social—el de suficiencia—y lo modifican en tanto que para recibir lo suficiente se tiene que “merecer” lo suficiente (mediante la carencia de). Así, de cierta forma el derecho fundamental se patrimonializa en tanto que su garantía se condiciona y se vuelve transable pues la mecánica *quid pro quo* de los programas vuelve a las garantías al derecho disponibles y alienables. La suficiencia como único imperativo de justicia social, combinada con una lógica garantista de los derechos fundamentales—imaginados como universales pero garantizados de manera individualizada—, degenera a la política social en relaciones discretas entre el Estado y el individuo, pretendiendo atender las “carencias” caso por caso sin reducir las brechas materiales que existen entre unos y otros.

El sueño de la equidad termina siendo eso, un sueño, o más bien, un anhelo distante y un discurso que se repite incontables ocasiones. Es conveniente aquí recordar que, bajo el imperativo de equidad, una sociedad es moralmente inaceptable si las distancias materiales entre unos y otros son enormes, aún si se atienden las necesidades más “básicas” (Moyn, 2018: 4); por lo que, siguiendo el sueño de equidad, la política social debe ir más allá de la provisión de lo suficiente.

La equidad como imperativo jacobino es horizontal puesto que se ocupa de qué tan lejos está uno de otro en la porción de lo bueno que se recibe y, a la vez, es vertical pues exige un compromiso ético por reducir la jerarquía existente entre ricos y pobres. Bajo este imperativo, no basta la protección contra las carencias ni las garantías focalizadas de los derechos fundamentales. Lo que exige el imperativo es un límite a la distancia entre ricos y pobres, a la desigualdad; y un compromiso por igualar las condiciones estructurales que enfrentan unos y otros. La cuestión ya no es patrimonializar la provisión de lo suficiente para el menos favorecido sino retomar la idea de equidad material como la premisa fundamental de ciudadanía. Ser recipiente de derechos—y potenciales garantías—no colma la conceptualización de ciudadanía por lo que, considero, es necesario colmarla a partir de una equidad inmediata promovida mediante redistribución de lo “bueno”. Los derechos no te hacen ciudadano, la equidad material y redistributiva sí.

Naturalmente, transitar de un imperativo a otro y (re)conceptualizar la ciudadanía es una tarea monumental. Explorar e imaginar alternativas al régimen actual de derechos fundamentales es imperativo para poder siquiera pensar en una nueva política social. Propongo comenzar

debatiendo la manera en la que conceptualizamos los problemas públicos, por ejemplo: la pobreza. Pensar la pobreza como la carencia de “algo” es problemático por las razones que ya expuse y quizá sea ventajoso, y divertido, replantear el concepto como una cuestión eminentemente política y en términos de equidad. Simplemente, el pobre no es igual a mí en términos económicos y, peor aún, en términos políticos, ¿qué se puede y tiene que hacer?

A diferencia de José María Morelos que, en tiempos de guerra, proponía a sus seguidores despojar de todo dinero, muebles y bienes raíces a los ricos, nobles y sus empleados¹¹⁷ o de los gobiernos post-revolucionarios que, en presuntos tiempos de paz, entendían su labor social a partir de la suficiencia y el clientelismo, lo que yo propongo es usar la imaginación para reinventar la labor social del Estado a partir del imperativo de equidad, aunque esto implique renunciar al aparato de derechos fundamentales—humanos—que se montó hace ya varias décadas.

Despertar del sueño va a costar, pero se tiene que hacer. A fin de cuentas, es sólo cuando se está despierto que se puede imaginar.

¹¹⁷ Esto en sus “Medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos para lograr sus fines por medios llanos y seguros, evitando la efusión de sangre de una y otra parte.”, en Malpica de Lamadrid (1985: 435-437).

BIBLIOGRAFÍA

- Barrón, L. (2004). *Porfirian Politics in Revolutionary Mexico: Venustiano Carranza and the Mexican Revolution, 1859-1913* (Doctoral Dissertation).
- Barrón, L. (2010). La “modernización” revolucionaria del discurso político liberal: el problema agrario entre 1895 y 1929. En Marván (Coord.). *La Revolución Mexicana, 1908-1932: Historia crítica de las Modernizaciones en México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barrón, L. (2017). La Constitución de Coahuila como antecedente para el proyecto carrancista de la Constitución de 1917. En Andrews (Ed.). *La tradición constitucional en México (1808-1940)*. México: CIDE-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana: del 1780 a nuestros días*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1994). *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus constituciones* (Vols. IV, VIII, XII) (4ta ed.). Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Casar, A., Maldonado, C. (2010). Formación de Agendas y Procesos de Toma de Decisiones. En Merino *et al.* (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. Ciudad de México, México: CIDE y Fondo de Cultura Económica.
- Cockcroft, J.D. (1969). *Intellectual Precursors of the Mexican Revolution, 1900-1913*. Austin, E.E.U.U.: The University of Texas Press.
- Collier, D., Messick, R. (1975). Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption. *The American Political Science Review*, 69(4): 1299-1315.
- Collier, R. B., Collier, D. (1979). Inducements versus Constraints: Disaggregating “Corporatism”. *The American Political Science Association*, 73(4): 967-986.

- Córdova, A. (1973). *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*. Ciudad de México, México: Ediciones Era.
- Darnton, R. (2000). Presidential address. An Early Information Society: News and Media in the Eighteen-Century Paris. *American Historical Review*, 105(1): 1-36.
- Dion, M. (2010). *Workers and Welfare: Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*. Pittsburgh, E.E.U.U.: Pittsburgh University Press.
- Dolowitz, D., Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, 44(2): 343-357.
- Escalante, F. (2014). Ideas de la ciudadanía. En Florescano, E. & Cossío, J.R. (Ed.), *Hacia una nación de ciudadanos*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Escalante, F. (1992). *Ciudadanos Imaginarios*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.
- Esping-Andersen, G. (1999). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Evans, M., Davies, J. (1999). Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2): 361-385.
- Farr, J., Hacker, J., & Kazee, N. (2006). The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. *The American Political Science Review*, 100(4): 579-587.
- Fernández, R. (2013). *Revolution and the Industrial City: Violence and Capitalism in Monterrey, Mexico, 1890-1920*. (Doctoral Dissertation).
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Foucault, M. (1991). Questions of Method. En Burchell, G., Gordon, C., Miller, P (Ed.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, p. 78-83. Chicago, E.E.U.U: The Chicago University Press.

- Gargarella, R. (2008). *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América, 1776-1860*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Gargarella, R. (2011). Grafting social rights onto hostile constitutions. *Texas Law Review*, 7(89), 1537-1555.
- Hale, C.A. (1989). *The Transformation of Liberalism in Nineteenth-Century Mexico*. Princeton, E.E.U.U.: Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1977). *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph*. Princeton, E.E.U.U.: Princeton University Press.
- Howard, C. (2005). The Policy Cycle: A model of Post-Machiavellian Policy Making? *Australian Journal of Public Administration*, 6(3), 3-13.
- INEGI. Estadísticas Sociales del Porfiriato, 1877-1910. Disponible en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/porfi/ESPI.pdf#\[11, {name: FitH %22}, 666\]](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/porfi/ESPI.pdf#[11, {name: FitH %22}, 666])
- Jabareen, Y. (2009). Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(4): 49-62.
- Kahn, P.W. (1997). *The Reign of Law: Marbury v Madison and the Construction of America*. New Haven, E.E.U.U.: Yale University Press.
- Kahn, P.W. (1999). *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scholarship*. Chicago, E.E.U.U.: The Chicago University Press.
- Katz, F. (1992). México: La Restauración de la República y el Porfiriato, 1867-1910. En Bethel (Ed.), *Historia de América Latina, (9), México, América Central y el caribe*. Barcelona, España: Crítica.
- Kaufman, R., Haggard, S. *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton, E.E.U.U.: Princeton University Press.

- Konkel, R. (2014). The Monetization of Global Poverty: The Concept of Poverty in World Bank History, 1944-1990. *Journal of Global History*, 9(2): 276-300.
- Knight, A. (1985). El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación). *Historia Mexicana*, 35(1), 59-91.
- Knight, A. (1994). Popular Culture and the Revolutionary State in Mexico, 1910-1940. *The Hispanic American Journal Review*, 74(3), 393-444.
- Kourí, E. (2015). La invención del ejido. *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=23778>
- Lasswell, H. (1956). The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom. *The American Political Science Review*, 50(4): 961-979.
- Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 28 de agosto de 1931.
- Ley del Seguro Social. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 19 de enero de 1943.
- Lomnitz, C. (1999). Modes of Citizenship in Mexico. *Public Culture*, 11(1): 269-293.
- Lomnitz, C. (2001). *Deep Mexico, Silent Mexico: An Anthropology of Nationalism*. Minneapolis, E.E.U.U.: The University of Minnesota Press.
- Lomnitz, C. (2014). *The Return of Comrade Ricardo Flores Magón*. New York, E.E.U.U.: Zone Books.
- López-Alonso, M. (2012). *Measuring Up: A History of Living Standards in Mexico, 1850-1950*. Stanford, E.E.U.U.: Stanford University Press.
- Madrazo Lajous, A. (2016). *Revelación y creación: Los fundamentos jurídicos teológicos de la dogmática jurídica*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Malpica de Lamadrid, L. (1985). *La Independencia de México y la Revolución Mexicana. A través de sus principales documentos constitucionales, textos políticos y tratados internacionales (1810-1985)*. (Tomo I). Ciudad de México, México: Editorial Limusa.

Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class and other essays*. Reino Unido: Cambridge University Press

McCarthy, T.A. (1981). *The Critical Theory of Jürgen Habermas*. Cambridge, E.E.U.U.: MIT Press.

Merino, M. (1998). *Gobierno local, poder nacional*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Merino, M. (2012). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México, México: CIDE.

Middlebrook, K. J. (1995). *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore, E.E.U.U.: Johns Hopkins University Press.

Molina Enríquez, A. (1978). *Los Grandes Problemas de México*. Ciudad de México: Ediciones Era.

Moyn, S. (2018). *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. Cambridge, E.E.U.U.: Harvard University Press.

Plan de Ayala

El Partido Antirreeleccionista y la próxima lucha electoral

Plan de Guadalupe

Powell, T.G. (1968). Mexican Intellectuals and the Indian Question, 1876-1911. *The Hispanic American Historical Review*, 48(1), 19-36.

Przeworski, A., Sprague, W. *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago, E.E.U.U.: University of Chicago Press.

Programa del Partido Liberal Mexicano

Programa de Reformas Político-Sociales de la Convención

Rodgers, D.T. (1998). *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*. Cambridge, E.E.U.U.: Harvard University Press.

Rodgers, D.T. (2014). Bearing Tales: Networks and Narratives in Social Policy Transfer. *Journal of Global History*, 9(2): 301-313.

Sáez, C. (1986). "La Libertad," periódico de la dictadura porfirista. *Revista Mexicana de Sociología*, 48(1), 217-236.

Schneider, A., Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.

Schneider, A., Ingram, H. (1993). The Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.

Shanahan, A.E., Jones, M.D., McBeth, M.K. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *Policy Studies Journal*, 39(3), 535-561.

Smith, A. (2011). *The Wealth of Nations*. Nueva York, E.E.U.U.: Knopf-Random House.

Stabb, S.M. (1959). Indigenism and Racism in Mexican Thought: 1875-1911. *Journal of Inter-American Studies*, 1(4): 405-423.

Stern, P.J. (2011). *The Company-State: Corporate Sovereignty and the Early Modern Foundation of the British Empire in India*. Nueva York, E.E.U.U.: Oxford University Press.

Stone, D. (2012). Transfer and Translation of Policy. *Policy Studies*, 36(6): 493-499.

Suárez-Potts, W. J. (2012). *The Making of Law: The Supreme Court and Labor Legislation in Mexico, 1875/1931*. Stanford: E.E.U.U.: Stanford University Press.

Suárez-Potts, W. J. (2017). La Constitución de 1917 y la Ley Federal del Trabajo de 1931. En Esquivel, Salazar Ugarte & Ibarra Palafox (Coords.) *Cien Ensayos para el Centenario*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (tomo III): Estudios Económicos y Sociales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Torres, F., Rojas, A. (2015). Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Revista Problemas del Desarrollo*, 182(46): 41-65.

Taylor, C. (2004). *Modern Social Imaginaries.* Durham, E.E.U.U.: Duke University Press.

Tutino, J. (2017). *The Mexican Heartland: How communities shaped capitalism, a nation and world history, 1500-2000.* Princeton, E.E.U.U.: Princeton University Press.