



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

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO TERCERO

LAS COALICIONES POLÍTICAS Y EL ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL

I. El origen del Seguro Social como resultado de las luchas político-sociales del movimiento obrero	99
II. El origen del Seguro Social como resultado de un “pacto de dominación”	105
III. Las coaliciones políticas y el Seguro Social desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica	112
1. El proyecto de seguro obrero de Obregón	115
2. Otro intento fallido de aprobación de la Ley del Seguro Social durante el gobierno de Cárdenas	128
3. Las coaliciones políticas en torno a la aprobación final de la Ley del Seguro Social en el gobierno de Ávila Camacho	139

CAPÍTULO TERCERO
LAS COALICIONES POLÍTICAS Y EL ORIGEN
DEL SEGURO SOCIAL

El estudio del papel de los intereses de distintos grupos políticos y sociales en la acción social ha sido uno de los temas centrales en el análisis institucionalista en general. En su variante neoinstitucionalista histórica, dichos intereses se expresan a través de coaliciones o alianzas políticas que vienen a constituirse en un conjunto de reglas o instituciones, formales o informales, que influyen sobre los tomadores de decisiones al seleccionar determinadas políticas, dentro de una gama existente, y cuyos efectos distribucionales de poder tendrán como resultado grupos de ganadores y perdedores. Otra característica de las coaliciones políticas dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico es que esas estructuras de intereses tienden a hacer las instituciones existentes muy resistentes al cambio. Así, este es uno de los factores que pueden explicar mejor la estabilidad y la permanencia de las instituciones existentes.

El argumento neoinstitucionalista nos dice que en la elección de una política social, el líder o tomador de decisiones actúa sobre la base de sustento que le proporcionan un conjunto de arreglos o alianzas con diferentes sectores de la sociedad que están a favor o en contra de tal o cual medida. Si una coalición es lo suficientemente poderosa para presionar al tomador de decisiones para que actúe a favor de una reforma social, por ejemplo, la nueva política social puede tener lugar, pero si, por el contrario, la coalición que está en contra de la medida logra obtener una mayor influencia sobre el líder político, entonces la nueva política social puede verse frenada o al menos obstaculizada.

Esta función negativa de las coaliciones políticas no es ajena al enfoque neoinstitucionalista. Tsebelis,¹⁵⁰ según refiere Peters,¹⁵¹ define una situa-

¹⁵⁰ Tsebelis, George, *Nested Games: rational choice in comparative politics*, Berkeley, University of California Press, 1990; también, "Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multi partyism", *British Journal of Political Science*, 25, 1995, pp. 289-326.

¹⁵¹ Peters, Guy B., *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London and New York, Pinter, 1999, p. 55.

ción en la que se presenta un conflicto entre unos individuos que quieren crear e imponer una institución sobre el interés de otros porque consideran que esas reglas les otorgan mejores dividendos, mientras que esos otros individuos juegan el papel de oposición a la creación institucional porque consideran que su interés está mejor sin ella. Desde luego, esto presupone que los primeros tienen la capacidad de manipular la estructura política para actuar de ese modo, justamente como sucede con los políticos tomadores de decisiones.

Esta idea de un actor privilegiado, como lo es el representante del Estado, plantea también cierta contradicción con la posibilidad de lograr la eficiencia institucional, lo que implicaría que las instituciones creadas por el Estado tienen la capacidad de percibir las distintas preferencias de los actores sociales y de tomar las decisiones que resulten menos inaceptables para todos, o al menos que no amenacen la legitimidad del sistema político.¹⁵²

Al llevar estos planteamientos al análisis de los orígenes del Seguro Social en México, nos encontramos con algunos fenómenos interesantes. El proyecto de una Ley del Seguro Social se propuso a la sociedad y al sistema político en diferentes oportunidades, en el marco de una correlación de fuerzas aparentemente favorable a la causa y, sin embargo, terminó por cancelarse o posponerse. En otro momento, lo que descubrimos es que la Ley del Seguro Social logró aprobarse como una iniciativa del Poder Ejecutivo, sin que mediara la presión de una coalición que la estuviera demandando; por el contrario, fue ese acto de creación institucional lo que permitió al Ejecutivo, ensayar un nuevo modelo de relación con las fuerzas sociales existentes con el propósito de emprender un proyecto de nación más ambicioso.

Adicionalmente, observamos que, en la coyuntura de la aprobación de la Ley y su puesta en funcionamiento, las coaliciones opuestas a la decisión tuvieron una mayor capacidad de obstaculizar la reforma, frente a la escasa influencia de las coaliciones favorables. Para decirlo en otros términos, tratándose de la elección de una nueva política o institución social, la dinámica de la relación entre coaliciones políticas y toma de decisiones fue más significativa como oposición que como respaldo al cambio.

Colateralmente, hemos encontrado que una vez que la política social se ha aprobado e institucionalizado, las coaliciones políticas favorables a ella han sido más influyentes, lo que ha impactado el desarrollo y la evo-

¹⁵² *Ibidem*, p. 60.

lución de la institución ya creada. Esta observación, sin embargo, no es presentada en este trabajo, puesto que aquello que nos ocupa específicamente es el origen de la política social.

El enfoque neoinstitucionalista histórico no es el único en preocuparse por el impacto de las acciones de los grupos sobre las políticas sociales. Desde la perspectiva de la tradición marxista o de la teoría del conflicto, las luchas sociales y los intereses contrapuestos entre distintos actores siempre han jugado un papel fundamental en la explicación de la acción social, particularmente cuando lo que está en juego es la realización de una reforma social. Desde luego, la diferencia más importante entre los neoinstitucionalistas y esas teorías consiste en la importancia que cada enfoque le asigna a las estructuras y a los individuos o grupos. Pero teniendo presente estas diferencias, es pertinente indagar hasta qué punto las coaliciones políticas o las luchas sociales pudieron haber influido en la decisión final de aprobar el Seguro Social en México. De hecho, algunos de los estudiosos de la seguridad social en este país han intentado exponer su trayectoria, tanto en sus orígenes como en su evolución, a partir de un argumento que privilegia las luchas sociales o la lucha política en términos de insurgencia y de desarrollo de las organizaciones sociales.

Nosotros, por el contrario, trataremos de argumentar a favor de una explicación alternativa: las coaliciones políticas o, si se quiere, las luchas sociales fueron más efectivas en sus acciones de resistencia a la creación del Seguro Social, que para propiciar la creación de esta nueva política social.

I. EL ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL COMO RESULTADO DE LAS LUCHAS POLÍTICO-SOCIALES DEL MOVIMIENTO OBRERO

En la historia oficial del Seguro Social, por ejemplo, se ha insistido en que fue una de las demandas más sentidas del movimiento obrero, particularmente de la CTM que, al momento de su fundación en 1936, la incluyó dentro de los principios fundamentales de su programa político-social.¹⁵³

Otro trabajo¹⁵⁴ va aún más lejos que las afirmaciones oficialistas, tratando de mostrar que las luchas políticas del movimiento obrero, en tér-

¹⁵³ García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, B. Costa-Amic Editor, 1972, t. I.

¹⁵⁴ Wahl, Ana María, *A political struggle model of welfare state growth in the context of dependent capitalism: social security in Mexico, 1945-1985*, Ann Arbor, University of Michigan, 1998, pp. 5, 35, 37-39.

minos de organización e insurgencia, condujeron no sólo a la expansión del Seguro Social, luego de su aprobación, sino que incluso fueron determinantes en su surgimiento. De acuerdo con esta tesis, las luchas políticas son útiles para explicar los momentos históricos tanto de la institucionalización como de la expansión del Estado de bienestar en México.

En primer lugar, el modelo de luchas políticas nos recuerda que el movimiento revolucionario mexicano se nutrió de las demandas de diversos grupos de la sociedad de ese entonces para formular una idea de protección social ante los accidentes de trabajo, las enfermedades profesionales, el retiro y el desempleo. Como coinciden los diversos estudiosos de estos temas, la militancia obrera de principios del siglo XX fue recogida en el programa político del Partido Liberal Mexicano en 1906, junto con el denominado Gran Círculo de Obreros Libres, que abogaba por una serie de reformas sociales que incluían las indemnizaciones por accidentes y un sistema de pensiones financiados por el patrón.¹⁵⁵

En virtud de este activismo del movimiento obrero, también se aprobaron diversas leyes al nivel local, esencialmente en términos de accidentes de trabajo, como por ejemplo la ley en el Estado de México de 1904, o la de Nuevo León en 1906.

Se dice que el movimiento revolucionario institucionalizó estas demandas en el texto de la Constitución de 1917, en distintas fracciones del artículo 123, referidas a la previsión social, y que abarcan, por un lado, las indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, como responsabilidad exclusiva del patrón y, por otro, a través de seguros populares, financiados por los propios trabajadores, para cubrir las contingencias de la vejez, la muerte, el desempleo o los accidentes. En la versión original del artículo 123, la previsión social no aparece todavía definida como una responsabilidad estatal, con carácter obligatorio, sino como resultado de la promoción realizada por los gobiernos estatales.

Con la aprobación de la Constitución, continúa esta explicación, se cerró una etapa de luchas sociales y se dio inicio a una nueva etapa en la que la institucionalización del Seguro Social pasó a convertirse en un instrumento electoral, quizá populista o demagógico, con el cual diversos partidos e individuos trataron de conseguir el respaldo del movimien-

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 45 y 49-52; también Mesa-Lago, Carmelo, *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978, p. 211.

to obrero. Esta manipulación de las demandas de seguridad social para fines electorales se comenzaba a observar incluso con anterioridad, desde las promesas incumplidas de reforma laboral por parte de Madero, así como en las reformas practicadas por parte de algunos gobernadores estatales que aprobaron leyes locales sobre indemnizaciones por accidentes y muerte para asegurar el respaldo de los obreros. Así sucedió en 1914 en Chihuahua, Veracruz, Jalisco y Coahuila; Hidalgo en 1915; Zatecas en 1916.

Ya en la época postconstitucional, Obregón presentó al Congreso una iniciativa de ley del Seguro Obrero con un carácter federal, y no local, como venía sucediendo hasta ese entonces. De acuerdo con el enfoque que le asigna un papel fundamental a las luchas políticas, en esos años se creó una comisión para preparar un borrador de ley, en medio de un número creciente de huelgas. El seguro obrero estaría constituido por indemnizaciones a los trabajadores, pensiones de retiro y un seguro de vida financiados en su totalidad por el patrón, a partir del pago de un impuesto sobre la nómina. No obstante, pese a la preocupación por el creciente activismo obrero, la propuesta no prosperó, en medio de la oposición de los empresarios, y sólo se recuperó más adelante, en 1928, dentro de la campaña política de Obregón para lograr su reelección, cuando se creó el Partido de la Previsión Social como sustento de su plataforma electoral. El asesinato de Obregón interrumpió el proceso.¹⁵⁶

Como se puede apreciar, de acuerdo con este enfoque, la idea de un Seguro Social fue el resultado de la plataforma política de los movimientos revolucionarios, después se institucionalizó como derecho social en la Constitución, y a partir de entonces se convirtió en una suerte de instrumento electoral de la clase política para atraer el respaldo de los trabajadores, quienes estaban interesados en la creación institucional de dicho seguro social.

Pero siguiendo con el recuento de los acontecimientos, desde el punto de vista de este enfoque, en la década de los años treinta el movimiento

¹⁵⁶ Independientemente de la asociación empírica entre el número de huelgas de ese periodo y la presentación del proyecto de Seguro Obrero, no está claro, según este enfoque, si Obregón elaboró su propuesta como respuesta a la creciente militancia del movimiento obrero, como resultado de una alianza con éste, o si se trató siempre de una promesa demagógica. No queda duda, en cambio, que la aprobación del Seguro Obrero tuvo una significación política muy importante para el caudillo desde su primer periodo de gobierno y a lo largo de los próximos años que habrían de concluir con su muerte.

obrero se fortaleció y eso le permitió presionar para lograr la elaboración de la ley, que finalmente habría de aprobarse en 1943. Para ello, se creó una nueva coalición entre los obreros y otros segmentos de la sociedad, a través de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929. Una de las primeras acciones del PNR fue la de apoyar el proyecto de Obregón, lo que vino a sumarse a otros dos grandes logros político-sociales: la aprobación de la Ley Federal del Trabajo en 1931 y la nominación de Cárdenas como candidato a la presidencia.

En el primer Plan Sexenal del PNR, para 1934-1940, se señaló como uno de sus objetivos principales la aprobación de la ley del Seguro Social, propósito que parecía perseguir el presidente Cárdenas al crear una comisión redactora de la ley, con la participación del Departamento de Trabajo, el Departamento de Salubridad Pública y la Secretaría de Economía.

Adicionalmente al papel que jugó en su momento el PNR, el compromiso de Cárdenas con la aprobación de la Ley del Seguro Social se podría explicar como resultado de la unificación del movimiento obrero alrededor de la CTM, recién creada en 1936, que había señalado como uno de los principios más importantes de su programa la aprobación de un seguro que incluyera la salud, las pensiones de retiro y las indemnizaciones por incapacidad, muerte y desempleo. Desde el punto de vista del contexto internacional, hacia 1934 ya se dejaban sentir las presiones sobre el gobierno mexicano de parte de organismos, como la Primera Conferencia de Estados Americanos, para que creara un sistema de seguridad social, tomando en consideración que otros países latinoamericanos, como Chile, Argentina y Brasil, contaban ya con sus respectivos sistemas nacionales.

Sin embargo, y a pesar de que los condicionantes nacionales e internacionales eran favorables a la ley, ésta no se aprobó a fin de cuentas. Formalmente, el Congreso regresó sin aprobar el proyecto de ley al Ejecutivo, argumentándose que carecía de un análisis actuarial suficiente, aunque en realidad el postergamiento de la ley obedeció al intento de Cárdenas por frenar la hostilidad empresarial suscitada por la expropiación petrolera.¹⁵⁷

Luego de este nuevo retraso, el gobierno de Ávila Camacho aprobó finalmente la ley y puso en funcionamiento el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El Seguro Social así creado incluyó las pensiones por vejez, incapacidad y muerte; y también un sistema de indemnizaciones, en el que el IMSS obtuvo la autoridad exclusiva para recolectar las

¹⁵⁷ Whal, *op. cit.*, nota 154, pp. 53-55.

cuotas patronales y distribuirlas entre los trabajadores afectados o sus familias, sustituyendo a las compañías aseguradoras previamente existentes.¹⁵⁸

Como en ocasiones anteriores, la aprobación de la Ley, y sobre todo el inicio de actividades del IMSS, suscitaron la oposición de una coalición antagonista a la reforma social. En este bando se colocaron, en primer término, la Concamin y la Coparmex, pero particularmente la primera, que siguió la estrategia inicial de tratar de influir directamente en el presidente Ávila Camacho y en el Congreso. En una segunda etapa, la estrategia patronal se dirigió hacia la utilización de los periódicos más influyentes para tratar de desacreditar la nueva Ley, con lo que este sector patronal de la prensa escrita también se sumó a la crítica empresarial. El objeto de su crítica era el supuesto carácter socialista de la medida y el aparente efecto negativo de las cuotas sobre la marcha de los negocios.

A los opositores tradicionales, ahora se sumaron al rechazo algunas grandes empresas, aunque por razones diferentes. Para éstas, la creación del IMSS significaba una doble contribución, porque ya contaban con esquemas previsionales a los cuales se sumarían ahora las nuevas cuotas obligatorias. Otro argumento para atacar al IMSS consistió en tratar de descalificarlo por la supuesta falta de calidad de sus servicios médicos.

Los más afectados por el seguro social fueron las compañías aseguradoras, que se convertían en organizaciones prácticamente superfluas. Al igual que las corporaciones patronales mencionadas, estas compañías trataron de influir directamente en Ávila Camacho, y después terminaron por realizar acciones legales para demandar el amparo contra la Ley. Su argumento básico fue que el nuevo sistema de seguridad social creaba un monopolio estatal contrario a la libre competencia.

Otro integrante más de la coalición opositora lo fue un sector médico que veía amenazado el ejercicio liberal de su profesión, por lo que secundó las críticas de los otros sectores.¹⁵⁹

Ninguna de las objeciones o de los actos de resistencia logró detener la aprobación de la Ley, ni la creación del IMSS, pero la resistencia de los empresarios iría cobrando fuerza más adelante para influir en el rezaño del IMSS para darle cobertura universal a toda la población.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 55 y 56.

¹⁵⁹ Como se señala en otras fuentes, el sector médico fue modificando su oposición inicial por otra actitud en la que pretendía integrarse al Consejo Técnico del IMSS, junto con la representación tripartita oficial. En este propósito tampoco tuvieron éxito.

La coalición opositora también incluía a otras fuerzas sociales pertenecientes a la clase trabajadora, como las cooperativas y los sectores disidentes del movimiento obrero oficial. Aún así, pese al conjunto de actores que se resistieron a la creación del Seguro Social, la ley fue finalmente aprobada, y el IMSS inició sus funciones, como había sido previsto por el Poder Ejecutivo.¹⁶⁰

Como se ve, el recuento de los acontecimientos que hace este enfoque conduce a conclusiones opuestas a su propia argumentación: luego de los proyectos obregonistas de seguro social, el movimiento obrero tomó fuerza durante toda la década de los treinta hasta llegar al sexenio cardenista, en que alcanzó su mayor acumulación de poder, en alianza con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Ley del Seguro Social elaborada por el gobierno de Cárdenas no se aprobó, aparentemente por el creciente descontento entre el sector patronal con las reformas cardenistas, por lo que sería hasta el inicio de los años cuarenta cuando se aprobara finalmente la legislación, paradójicamente en medio de la oposición de distintos sectores empresariales, así como por parte del movimiento obrero antioficialista. En otros términos, lo que muestra el enfoque de las luchas políticas es que cuando el movimiento obrero tuvo su mayor nivel de actividad y de influencia sobre el Ejecutivo, la Ley del Seguro Social no se aprobó, y que, por el contrario, cuando más fuerte era la coalición opositora al Seguro Social, éste terminó aprobándose e institucionalizándose.

Cabe destacar, incluso, que la supuesta coalición favorable al Seguro Social y que fuera el sustento político del gobierno de Cárdenas (el nuevo PRM, en lo general y la CTM, en lo particular) dejó de existir como tal en el inicio del sexenio de Manuel Ávila Camacho. El nuevo presidente realizó diversas maniobras para debilitar a las fuerzas políticas heredadas del gobierno anterior con el propósito de construirse su propia base de apoyo, lo que desembocó en la modificación de la representación sectorial en el partido oficial, en la lealtad de los representantes políticos en las Cámaras y en la recomposición de los liderazgos dentro de la CTM y de las corporaciones patronales.¹⁶¹

Así, atendiendo a la evolución de los hechos que llevaron a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 y a la puesta en funcionamiento del IMSS en 1944, puede observarse que se trató de un proceso dudosa-

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 57-59.

¹⁶¹ Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo*, cit., nota 134.

mente vinculado con el efecto de las luchas obreras y sí, en cambio, fuertemente asociado a los intereses estratégicos del Poder Ejecutivo. Son éstas las razones por las que otros autores¹⁶² le confieren un mayor peso a una explicación centrada en el Estado y en las elites políticas como la causa explicativa del desarrollo de la política de bienestar en México.

II. EL ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL COMO RESULTADO DE UN “PACTO DE DOMINACIÓN”

Una variante del enfoque basado en las luchas políticas como causa de la creación de las políticas sociales ha sido elaborada a partir del concepto denominado “pacto de dominación”. El argumento central es que los llamados grupos subalternos de este país fueron corresponsables del sistema autoritario que se creó en México, al establecer una relación peculiar con el Estado: primero se confrontaban con él, amenazando la estabilidad del régimen, y a cambio de ello el Estado les otorgaba alguna reforma social para disuadirlos o compensarlos por su aceptación a este tipo de arreglo. El pacto de dominación también se define, en términos temporales, como la sucesión de periodos de crisis política-ruptura parcial de los mecanismos institucionales-concesiones o reformas sociales. De esta secuencia surgen las reformas sociales que sirven de base para reinstitucionalizar el compromiso entre el Estado y esas clases subalternas.¹⁶³

Desde el punto de vista metodológico, para validar el concepto en cuestión habría que encontrar, en el momento de la aprobación de una reforma o política social: 1) movilizaciones obreras previas, o, en caso contrario, 2) acciones obreras que no culminaran en reformas sociales, o 3) reformas sociales sin acciones obreras previas. El seguro social, el reparto de utilidades y la vivienda satisfacen la primera hipótesis, según la autora. Esta lógica de la explicación debe observarse incluso durante los procesos históricos que llevan a los antecedentes de las políticas sociales, a su posposición o a su fracaso; el seguro social sería un ejemplo de esta discontinuidad. “Las políticas adoptadas, por tanto, deben ser vistas

¹⁶² Spalding, Rose Johnson, *Social security policy making the formation and evolution of the Mexican Social Security Institute*, PhD, Thesis, Chapel Hill, N. C. University of North Carolina, 1978, p. 72.

¹⁶³ Brachet-Márquez, Viviane, *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos, 1996, pp. 12, 13, 17, 20-21, 54-56, 58 y 59.

como sobrevivientes de largas listas de proposiciones no expresadas o rechazadas”.¹⁶⁴

Esta última observación puede parecer relevante para su autora, porque las reformas sociales que le interesan, como el Seguro Social, llegaron después de la etapa de grandes movilizaciones populares de los años revolucionarios y de finales de los treinta, pero aún así las considera como resultado de “luchas desde abajo”, oponiéndose a las visiones “desde arriba” de las reformas sociales, que las ven como decisiones verticales y autoritarias de un Estado omnipresente que actúa de manera hiperracional.¹⁶⁵

El argumento base para refutar estas tesis estatistas sobre el origen de las reformas sociales podría sintetizarse diciendo que si el Estado requiere de reformas sociales para lograr mantener su legitimidad es porque ésta se encuentra amenazada de alguna manera, en determinados momentos históricos, por una disidencia. Para evitar que los elementos disidentes se difundan entre la sociedad, se echa mano de las políticas sociales. Específicamente, la Constitución de 1917 proporcionó la base retórica para esta forma de aplacamiento político-social. Así, el pacto de dominación presupone la relación entre Estado-movimiento obrero oficial-disidencia. Cuando esta última alcanza cierto grado de desarrollo, entonces se presenta el fenómeno de reconfiguración de la legitimidad del Estado: la dirigencia oficial se convierte en una pieza central para lograr el apaciguamiento de la disidencia; el Estado le concede reformas de beneficio para las bases, de tal forma que se logre evitar la diseminación del movimiento disidente.¹⁶⁶

Así, con base en la tesis del llamado “pacto de dominación”, la historia actual de las políticas sociales podría periodizarse del siguiente modo: todo inicia con el pacto porfirista, que consistió en un acuerdo tácito con el capital extranjero, al que se le cedió la explotación de los recursos minerales del país, a cambio de los ingresos tributarios que le significaba al Estado. La Revolución tuvo como objetivo establecer un nuevo pacto a partir de otros actores: el Estado revolucionario y su papel como árbitro de los conflictos entre capital y trabajo. El pacto partidista también incluyó a los hacendados, que se beneficiaron de la agricultura exportadora de bienes, como el azúcar, henequén, algodón, hule, café y ganado, lo que llevó al aplastamiento y despojo del campesinado, que para ese entonces representaba alrededor del 70% de la población. En esta con-

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 23-27.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 35, 36, 40-45 y 46-49.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 52, 53 y 60.

formación había apenas una muy pequeña burguesía nacional industrial y comercial.¹⁶⁷

Después habría una etapa constitucionalista (1911-1920) dividida en diversos episodios. Primero, hay una etapa fallida en el gobierno de Madero, en donde obreros y campesinos no lograron armar una alianza: en 1910 había unos 195 mil obreros contra once millones de campesinos; y al interior de los obreros había también grandes diferencias entre los cooperativistas y mutualistas (de carácter católico) frente a los sindicalistas y anarquistas anticlericales. Los campesinos asumían una posición tradicionalista ante la injusticia y la explotación, mientras que los obreros apelaban a la Constitución de 1857. Madero finalmente reinstauró la vigencia de la Constitución, y así abrió la puerta al fortalecimiento del movimiento obrero en su relación con el capital. Como resultado, afloraron las reivindicaciones laborales de los obreros (jornada laboral, salarios), y también se incrementó el número de huelgas. En este marco, Madero intentó influir sobre los conflictos entre capital y trabajo a través de la creación de un Departamento de Trabajo, el que, no obstante, no logró su cometido. El tema de la seguridad social apareció en este periodo teniendo como antecedente las leyes laborales de Nuevo León y del estado de México en materia de accidentes de trabajo, en los que se había presentado el binomio movilización-represión durante el periodo de 1905-1906.¹⁶⁸

Durante el gobierno de Carranza se realizaron intentos por atender las demandas laborales de los obreros en materia de jornada laboral y salarios, pero sus acciones fueron insuficientes, por lo que se presentó un nuevo conflicto entre su gobierno y el movimiento obrero (Casa del Obrero Mundial). Para 1916 se estaba formando la Federación de los Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF) con 18 de los 36 sindicatos afiliados a la COM, que su vez dio lugar a la primera organización sindical nacional: la Confederación del Trabajo de la Región Mexicana (CTRM), que retomó la lucha contra los empresarios alrededor de la reducción de la jornada y la defensa del salario. En la Constitución de 1917, finalmente, se logró el mayor avance jurídico, a pesar de la resistencia carrancista, con una nueva legislación laboral, que incluía el artículo 123; la nueva Constitución significaba la legalización de las conquistas laborales obtenidas por las luchas anteriores, pero sus dispo-

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 65, 66 y 68.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 69, 70 y 74-77.

siciones más avanzadas no se concretaron. Habría que esperar “nuevas confrontaciones que las pusieran sobre la mesa”.¹⁶⁹

En 1919, Carranza dejó el poder y se inició el conflicto armado que llevaría a Obregón a la Presidencia de la República, jugando un papel importante el movimiento obrero a través de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que ostentó el monopolio de la representación obrera. Esta organización, además, creó el Partido Laborista Mexicano, que apoyó a Obregón en su campaña presidencial. Con la llegada de éste al poder, se abre una nueva etapa de 1920-1932, que se denomina “los sonorenses”, y cuya característica más importante es el esfuerzo por fortalecer y centralizar el poder del Estado revolucionario.¹⁷⁰

El nuevo Estado trató de controlar a los trabajadores a través de la CROM, pero no lo logró, porque las disidencias de derecha e izquierda se mantuvieron alejadas de ella, comportándose de manera muy activa con demandas como la jornada laboral de ocho horas o el seguro contra enfermedades y accidentes de trabajo. En este periodo también se verificó un incremento en el número de huelgas. El gobierno de Obregón trataba de intervenir en estos conflictos, arbitrándolos, y después reprimiéndolos, sobre todo al final del cuatrienio. De acuerdo con el concepto de “pacto de dominación”, el Seguro Obrero de Obregón de 1921 debería responder a los intentos del presidente por controlar el movimiento disidente. Esto no sucedió así, pero aunque la seguridad social no sobresalía entre las reivindicaciones obreras oficiales o disidentes,¹⁷¹ supone que esta medida debió ser del interés para las bases militantes, pues de otro modo no se explicaría lo que llevó a su formulación.

Este primer episodio de la historia del Seguro Social ya revela la dificultad para sostener la tesis del llamado “pacto de dominación”. En primer lugar, porque no existe ninguna evidencia de que el Seguro Obrero de Obregón fuera popular, ya sea entre las bases disidentes u oficialistas; lo que se debatía en esa época, desde el punto de vista del movimiento obrero, era la posibilidad de obtener reformas legales sobre enfermedades y accidentes de trabajo a nivel estatal o regional y la posibilidad de establecer estas conquistas como referencia para las luchas en el resto del país. En segundo, porque el Seguro Obrero, lejos de suponer un intento de apaciguamiento del movimiento obrero, fue una iniciativa con la que

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 80-84.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 85.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 87-92.

Obregón trató de imponer al nuevo Estado revolucionario como árbitro de los conflictos que se suscitaban entre capital y trabajo (y no sólo con el trabajo, como piensa la autora), dándole a este tipo de reivindicaciones un carácter federal y estatal tutelado por el Estado, al que se oponían trabajadores y empresarios. En tercero, porque el Seguro Obrero no se rechazó por el desinterés presidencial, sino por el conflicto entre Obregón y el Congreso, cuyos líderes querían influir más en los actos de gobierno, aludiendo a su papel como sustento de la candidatura de Obregón; de hecho, éste retomó el tema de la seguridad social en su campaña reeleccionista de 1927-1928.

No obstante la falta de sustento histórico, Brachet-Márquez¹⁷² sostiene que también la estrategia posterior de Obregón de crear el Partido del Seguro Social en la campaña reeleccionista de 1927 debió seguir el mismo patrón: no fue una reivindicación de la CROM, pero debió de ser de importancia para las bases, aunque no existan elementos empíricos que así lo demuestren. Y así sucesivamente, se dice que la presentación de una iniciativa de seguro social en 1928, como parte del proyecto de Código Federal del Trabajo, debió de ser una estrategia para atraer a las bases hacia el control del Estado más allá de los intereses de la CROM. La propuesta fue rechazada de nueva cuenta como resultado de la negativa empresarial y no obstante una convención obrero-patronal en 1928. Este fenómeno se repitió nuevamente en 1932 dentro del gobierno de Pascual Ortiz Rubio, en donde adicionalmente se realizó el Primer Congreso de Derechos Industriales, de donde surgió la propuesta de F. Bach y Adolfo Zamora, que serviría de base para los proyectos subsiguientes. En ningún caso se ofrecen evidencias que sugieran el desarrollo de luchas políticas que ameritaran el apaciguamiento del Estado con reformas sociales que, de cualquier forma, no se lograron en esos momentos.

Durante el siguiente periodo, ya en el cardenismo, se modificaron los términos del “pacto de dominación”. Para mantener la alianza o control del movimiento obrero, se permitió la legalización de la militancia obrera y se le benefició con un mayor gasto público social y otras reformas en el campo. La seguridad social fue pospuesta de nueva cuenta por diversas razones: porque los trabajadores y los patrones no estaban interesados en la modalidad que les ofrecía el Estado; porque los empresarios esperaban primeramente una moderación de la militancia obrera, y por-

¹⁷² *Ibidem*, pp. 98 y 101.

que el movimiento obrero, sobre todo el más radical, prefería una seguridad social emanada de los contratos colectivos, y no de la intervención del Estado.¹⁷³

Pero los hechos tampoco corroboran esta interpretación. La decisión de retirar la iniciativa de ley del Seguro Social fue tomada por el propio Cárdenas, formalmente, porque el Congreso arguyó que el proyecto carecía de un estudio actuarial suficiente y extraoficialmente (como se verá más adelante), porque Cárdenas así lo consideró conveniente en el contexto del conflicto provocado por la expropiación petrolera, asunto que revestía para el presidente una mayor prioridad que la creación de la seguridad social. De hecho, como la autora en cuestión lo reconoce, la crisis de finales del sexenio cardenista llevó a la encrucijada de tener que elegir por continuar con las reivindicaciones obreras o bien restaurar la confianza patronal.¹⁷⁴ La decisión final la tomó el presidente de la República, más como resultado de la resistencia empresarial que como producto de la disidencia obrera.

Independientemente de la interpretación de las razones que llevaron al aplazamiento de la aprobación de la Ley del Seguro Social de Cárdenas, es un hecho indisputable que la aprobación final en 1943 se verificó en el marco de un gobierno que tenía como uno de sus propósitos la moderación de las reformas cardenistas, un sexenio en el que difícilmente podría argumentarse el desarrollo de un fuerte activismo obrero disidente.

Pese a ello, la tesis del llamado “pacto de dominación” así cree entenderlo: el Seguro Social surgió como resultado de un cambio de estrategia gubernamental hacia los obreros que desconfiaban y desertaban cada vez más de la CTM: se impulsó una nueva legislación laboral y la Ley del Seguro Social, la que incluso fue bien vista por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social de 1942 en Santiago de Chile. Se nos dice que con Ávila Camacho el movimiento obrero obtuvo una victoria con la constitución del Pacto de Unidad Obrera, porque le dio el liderazgo a la CTM y porque fue el origen del tripartismo, en el que el movimiento obrero participaría junto con el capital en una Comisión Nacional Tripartita, para examinar los niveles adecuados de ganancias y salarios.¹⁷⁵

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 105-107.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 117.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 123-129.

Los hechos nos señalan, sin embargo, que ese pacto no fue impulsado por el movimiento obrero, sino por el Poder Ejecutivo, y que su objetivo expreso era el de contener la efervescencia en la base; más aún, en realidad fracasó, porque los empresarios no aceptaron formar parte del acuerdo, y porque se mantuvo particularmente elevado el número de huelgas a la par que la inflación. En cuanto a las comisiones nacionales tripartitas, también fracasaron, puesto que no lograron ponerse en funcionamiento. Sería hasta más adelante, mediante una nueva estrategia hacia el sector empresarial, en el final del sexenio avilacamachista, cuando se habría de consolidar un nuevo Pacto Obrero-Industrial en 1945. Así, no está claro de qué manera el Seguro Social podría representar una concesión al movimiento obrero oficial para desarticular a la disidencia. Las reformas a la Ley Federal del Trabajo que llevaron a la firma del Pacto de Unidad Obrera no fueron aceptadas sino por la CTM, por la manera como restringían el derecho de huelga, y el Seguro Social en esos momentos no era una demanda ni siquiera latente dentro de la disidencia, la que, de hecho, combatió en las calles contra esta medida que ellos consideraban expropiatoria de sus ingresos. Una versión más plausible del significado de estos acontecimientos es la que nos dice que se trató de una gran concesión del gobierno a la CTM, justamente por haber aceptado el control gubernamental de las demandas obreras en contra de la disidencia.¹⁷⁶

En nuestra opinión, la debilidad de la tesis del “pacto de dominación” consiste en que visualiza este tipo de arreglo como un modelo de relación entre Estado-movimiento obrero oficial-disidencia, cuando en realidad se trató de un modelo de legitimidad y toma de decisiones basado en la relación Estado-movimiento obrero-empresarios. Las reformas sociales fueron concesiones a los trabajadores a partir de dos consideraciones por parte del Estado revolucionario: primero, que constituyeran parte de las reivindicaciones revolucionarias, en las que la clase política de esos años seguía creyendo,¹⁷⁷ y segundo, que las políticas sociales tuvieran un carácter estatal, federal y tripartito para garantizar el predominio y el control del Estado. El Seguro Social fue la primera y más importante reforma social con estas características. Esta interpretación implica que la centralidad de los procesos que llevaron a la creación del Seguro Social no recayó en las luchas

¹⁷⁶ Medina, *op. cit.*, nota 134, pp. 178-184.

¹⁷⁷ Hodges, Donald C. y Gandy, Ross, *Mexico, the end of the revolution*, Westport, Connecticut, London, Praeger, 2002.

que se desarrollaron “desde abajo”, sino en la acción y en la iniciativa del Estado.

III. LAS COALICIONES POLÍTICAS Y EL SEGURO SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA NEOINSTITUCIONALISTA HISTÓRICA

Para el enfoque neoinstitucionalista histórico, las coaliciones políticas son instituciones formales e informales que condicionan o restringen la acción de los tomadores de decisiones al momento de crear una política social. Esta relación estructura-individuo se desarrolla a través de un juego o interacción entre distintos intereses y cálculos estratégicos que desemboca en la preservación o en la transformación de una política social. No obstante que los representantes del Estado actúan sobre la base de sus propios intereses, también lo hacen como un actor privilegiado que tiene la capacidad de imponer las reglas de juego y de presentarlas como una forma de lograr el bienestar social.

En este marco, para tratar de entender hasta dónde las coaliciones políticas fueron o no un factor institucional relevante para la creación del Seguro Social en México, hemos optado por un análisis comparativo de tres etapas fundamentales en la historia de la seguridad social: el proyecto de Ley de Seguro Obrero de Álvaro Obregón, en 1921; el proyecto de Ley de Seguros Sociales del gobierno de Lázaro Cárdenas, y la aprobación de la Ley del Seguro Social e inicio de actividades del IMSS en el sexenio de Manuel Ávila Camacho. Como se ha mencionado, hubo otros intentos e iniciativas para darle materialidad al Seguro Social en el intervalo que existe entre el gobierno de Obregón y de Cárdenas, pero los intentos más importantes correspondieron a esos dos gobiernos, antes de la aprobación de la Ley en 1943.

Indudablemente, el sello político de los gobiernos revolucionarios a partir de 1920 se distinguió por los repetidos intentos del Estado mexicano por establecer un modelo de resolución de conflictos entre el movimiento obrero y los empresarios, sustentado en el arbitraje gubernamental, sobre la base de los diversos intentos de impulsar el crecimiento industrial en nuestro país. En efecto, el cambio socioeconómico más importante para el desarrollo nacional fue el proceso de modernización e industrialización que estaba teniendo lugar al final del siglo XIX y principios del siglo XX. Este fenómeno se expresó en un proceso de expansión económica y en el surgimiento de nuevas clases sociales, como la

clase obrera y ese grupo heterogéneo conocido como clases medias. Una primera ruptura o tensión significativa ocurrió entre la oligarquía tradicional y las clases medias, que estaban interesadas en transformar el Estado liberal por un Estado más activo e intervencionista en lo económico y lo social. Y otra se refiere a los conflictos entre patrones y trabajadores en los sectores industrial y comercial. El resultado fue la imperiosa necesidad de institucionalizar ciertos mecanismos de resolución de esas disputas, lo que significaba la legalización del movimiento obrero y el establecimiento de una ley laboral que definiera con claridad y certidumbre los términos de un sistema de relaciones laborales.¹⁷⁸

Pero esta tendencia en las relaciones entre capital y trabajo no se pudo concretar en esas primeras dos décadas, entre otras razones porque las clases que le darían sustento a ese modelo de relación corporativa con el Estado aún no estaban plenamente conformadas.

Por su parte, la sociedad mexicana de los años veinte todavía era fundamentalmente agrícola; la clase media urbana, la burocracia y los industriales eran todavía grupos secundarios. El poder del ejército al nivel regional era decisivo en la vida política; el Estado jugaba un papel mínimo. En ese contexto, el grupo sonoreño introdujo la táctica consistente en el establecimiento de una alianza con el movimiento obrero y los agraristas. Su estrategia se dirigió hacia la agricultura en gran escala, el desarrollo de la infraestructura de comunicaciones y transporte, la ampliación del sistema educativo, la profesionalización y reducción del poder militar, junto con los regionalismos y el intento de dar a la política un enfoque corporativo.¹⁷⁹

Con Cárdenas, ya en la década de los treinta, se impulsó de manera muy importante la industrialización. Es de notar que entre 1934 y 1940 el producto nacional manufacturero aumentó más del 30%. La manufactura creció a una tasa anual del 17% al principio de los treinta, y al final de la década continuaba creciendo a una tasa del 8%. El peso de la manufactura con relación al PIB pasó del 14.8% en 1935 al 16.7% en 1940. No obstante, en esos años el empresariado mexicano distaba todavía de reflejar el desarrollo industrial de los años siguientes, las relaciones entre el gobierno

¹⁷⁸ Collier, Ruth Berins, *The contradictory alliance: state-labor relations and regime change in México*, Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1992, pp. 3 y 4.

¹⁷⁹ Carr, Barry, *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1920*, México, Ediciones ERA, 1982, pp. 129 y 130.

de Cárdenas y los empresarios se desarrollaron fundamentalmente a través de la Concamin y la Concanaco (creadas durante el gobierno de Carranza), la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM), fundada en 1928, y la Coparmex, formada en 1929.¹⁸⁰

Por su parte, en esta época tampoco podría hablarse de un movimiento obrero industrial tan importante. Para darnos una idea del peso relativo de la clase trabajadora en los años del cardenismo, cabe subrayar que era fundamentalmente una fuerza de trabajo rural. En 1930 se estimaba una población trabajadora en el orden de los 5.1 millones, de los cuales 3.6 millones eran campesinos o trabajadores rurales. Por su parte, la fuerza de trabajo industrial-urbana era incluso menor que en el porfiriato, aproximadamente unos 773 mil trabajadores en el sector industrial (manufactura, minería, energía eléctrica, construcción) y otros 750 mil en los servicios (servicio doméstico, pequeño comercio, comercio, transportes y gobierno). En esos años, los sectores más poderosos de la clase trabajadora eran los obreros de las industrias que se encontraban controladas por el capital extranjero: los ferrocarriles (47 mil), mineros (50 mil), petroleros (15 mil) y del sector eléctrico (17 mil). Los obreros industriales eran unos 600 mil vinculados con la manufactura, pero más o menos la mitad eran artesanos o trabajaban en pequeños talleres; de todos ellos, destaca el sector propiamente industrial, que se concentraba en la industria textil de Puebla, Tlaxcala y Veracruz. Por esa razón, ninguna de las confederaciones nacionales de la época era particularmente fuerte (CROM, CGT), aunque en el cardenismo se fueron fortaleciendo a través del surgimiento de nuevas centrales, como la CGOCM, y después, desde luego, con la formación de la CTM.¹⁸¹

El país que recibió Ávila Camacho era esencialmente rural, pero con un desarrollo importante de la población en actividades urbanas e industriales.¹⁸² En 1940 el 20% de la población vivía en las ciudades, y un 34.6% se dedicaba a actividades no rurales. El 30% del PIB lo generaba el sector industrial, con tasas de crecimiento que ya eran importantes, y el 14% de la PEA estaba ubicada en la industria. Niblo¹⁸³ señala, por su

¹⁸⁰ Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del Estado*, México, Ediciones ERA, 1983, pp. 172-182.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 108-112.

¹⁸² Spalding, *op. cit.*, nota 89.

¹⁸³ Niblo, Stephen R., *Mexico in the 1940s: modernity, politics, and corruption*, Wilmington, Scholarly Resources, 1999.

parte, que en el México de los cuarenta había veinte millones de habitantes, de los cuales 13.5 vivían en el campo y sólo 750,000 laboraban en las minas, la manufactura, el comercio y el transporte. Aproximadamente el 5% del empleo se ubicaba en la manufactura, frente al 25% en los Estados Unidos, pero el 23% del PIB ya era generado por la industria.

1. *El proyecto de seguro obrero de Obregón*

El gobierno de Obregón y, en general, de los caudillos del norte, podría explicarse como la llegada al poder de una pequeña burguesía ranchera, en medio de un vacío de poder provocado por la crisis del movimiento constitucionalista encabezado por Carranza y por la incapacidad de otras fuerzas sociales para llenar ese vacío. El movimiento campesino había sido derrotado militarmente por el gobierno carrancista. La burguesía terrateniente, también de corte carrancista, no podía establecer una alianza con otras fuerzas sociales, como el movimiento obrero, y éste no tenía el grado de madurez, al igual que la pequeña burguesía industrial, como para generar por sí mismos un proyecto propio. Más improbable aún era el retorno a una estabilidad basada en la alianza con la oligarquía porfirista que subsistía.

Así, en esta suerte de bonapartismo posrevolucionario, en donde todos los caudillos militares trataban de consolidar su poder local o nacional, esa pequeña burguesía ranchera llegó al poder apoyándose en el ejército revolucionario y en el movimiento obrero. Sin embargo, es importante notar que el poder económico, social e ideológico del antiguo régimen aún permanecía intocado.¹⁸⁴

Al interior de la clase política, Obregón llegó a la Presidencia con el apoyo del Partido Liberal Constitucionalista, así como de diversos diputados y senadores, y ya desde el gobierno de Carranza contaba con el respaldo de Plutarco Elías Calles, entonces secretario de Industria, Comercio y Trabajo, así como de diversos empleados públicos, subsecretarios y embajadores; asimismo, contaba con la simpatía de la mayoría de los jefes militares.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Tamayo, Jaime, *La clase obrera en la historia de México. En el interinato de Adolfo de la Huerta y el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924)*, México, IIS-UNAM-Siglo XXI Editores, 1987, pp. 16 y 17.

¹⁸⁵ Matute, Álvaro, *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924. La carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1988, vol. 8, p. 65. Es importante destacar que

En ese contexto, el grupo sonoreense introdujo una nueva táctica, consistente en el establecimiento de una alianza con el movimiento obrero (y también con los agraristas), en vez de tratar de conservar el poder con el recurso único al poder militar acumulado.¹⁸⁶

Así, encontramos durante ese periodo un conjunto de actores políticos y económicos que van a establecer con Obregón una relación de alianzas y oposiciones, según sus propios intereses estratégicos. En primer lugar, destaca el establecimiento inmediato de una coalición política entre el jefe del gobierno nacional y el movimiento obrero representado por la CROM. En segundo lugar, aparecen diversos sectores empresariales con grandes diferencias: los grupos patronales tradicionales (banqueros y comerciantes, fundamentalmente) y una burguesía industrial incipiente. Finalmente, tenemos a la clase política del momento, representada por el resto de los caudillos nacionales y regionales, junto con los actores políticos pertenecientes a los partidos políticos y a las Cámaras.¹⁸⁷

Como se dijo más arriba, el grupo del norte introdujo una importante innovación en el modo de hacer política al establecer una alianza con el movimiento obrero, a diferencia de Carranza, que no lo había considerado necesario ni relevante. Pero ese mismo hecho explica que los líderes de las organizaciones obreras no formaran parte de la clase política. La CROM no era numéricamente muy importante en 1919, pero sí era en cambio la única organización o central obrera nacionalmente organizada.

Quizá, por esa razón, cuando se celebró el pacto del 6 de agosto de 1919 entre la CROM (Luis N. Morones, Celestino Gasca, Samuel O. Yú-dico) y Obregón para apoyar su candidatura a la presidencia, la organización obrera solicitó, como parte del intercambio, un ministerio independiente del trabajo ocupado por un cromista, un titular en la Secretaría de Agricultura y Fomento, y el libre acceso a las autoridades responsables de los asuntos concernientes a los trabajadores. Esta alianza se corroboró

en ese entonces la política dentro de la sociedad mexicana no se ejercía ni en los partidos ni en las cámaras ni mucho menos en el ámbito de la opinión pública. Los problemas del poder se dirimían con la fuerza militar de los distintos jefes revolucionarios, como lo señala el mismo autor (p. 189).

¹⁸⁶ Carr, *op. cit.*, nota 179, pp. 129 y 130.

¹⁸⁷ Dentro de los actores sociales de la sociedad mexicana habría que considerar a los grupos de terratenientes que habían mantenido su poder económico gracias a su alianza con el carrancismo, y también habría que tomar en cuenta al sector campesino. No los consideramos en este análisis porque su vinculación con el proyecto de seguro obrero es poco relevante.

más adelante en el segundo congreso de la CROM, en Zacatecas, en donde los líderes de la central hicieron público su respaldo a Obregón, en presencia de otras figuras obregonistas, como el gobernador Enrique Estrada, los generales Francisco Serrano y Jesús M. Garza, y Emilio Portes Gil, quien era en ese entonces un político influyente de Tamaulipas.¹⁸⁸ Podemos decir, entonces, que uno de los intereses estratégicos de la organización obrera más importante de la época tenía que ver más que nada con su incorporación a la clase política gobernante.

Desde el punto vista del movimiento obrero en su conjunto, la base de esa alianza se estableció en el compromiso de reglamentar el artículo 123 constitucional, que materializaba las conquistas alcanzadas por los trabajadores al término de la Revolución. Como contraparte, Obregón esperaba lograr el reconocimiento del carácter arbitral del Estado en las demandas y los conflictos que emanaban de la nueva sociedad mexicana.¹⁸⁹ Hasta qué punto esta demanda obrera era representativa de la totalidad del movimiento obrero es una cuestión que habremos de explorar más adelante, porque la situación de la legislación laboral en los distintos estados de la República mostraba grandes diferencias que se reflejaban en avances e intereses diversificados.

Para desgracia de los líderes de la CROM, el pacto con Obregón no desembocó en la creación de una Secretaría del Trabajo ni en el nombramiento esperado de un líder de esa organización en la Secretaría de Agricultura. En lugar de ello, la CROM obtuvo el gobierno del Distrito Federal, para Celestino Gasca, y el Departamento de Establecimientos Fabriles de la Industria Militar, para Luis N. Morones. Hubo también algunos nombramientos menores para algunos otros líderes obreros y una serie de prebendas laborales, como la deducción obligatoria de las cuotas sindicales y la sindicalización obligatoria de los trabajadores de diversas industrias. Asimismo, las organizaciones obreras opuestas a la CROM, como la CGT, no fueron partícipes de los beneficios entregados por el gobierno, e incluso fueron castigadas al tratar de enfrentarse a ella.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Matute, *op. cit.*, nota 185, pp. 66-68 y 74.

¹⁸⁹ Tamayo, *op. cit.*, nota 184, p. 18.

¹⁹⁰ Carr, *op. cit.*, nota 179, pp. 133-138. Los nombramientos de los líderes de la CROM se obtuvieron desde el interinato de Adolfo de la Huerta, pero de cualquier forma significaron un avance para los líderes obreros, que además establecieron nuevas alianzas, ahora con Calles, quien se convirtió en su protector militar ante los riesgos de represión resultan-

En el contexto de las relaciones de poder entre las distintas fuerzas políticas, el poder del ejército no era contestado por ninguna otra organización; los partidos políticos (Partido Liberal Constitucionalista, Partido Laborista, Partido Nacional Agrario) eran creados por la necesidad del poder presidencial, para luego desaparecer del escenario político. Por ello, el poder de la CROM, sobre todo dentro de la ciudad de México, era central en el fortalecimiento del poder estatal, sea para la defensa del régimen revolucionario, como sucedió entre 1921 y 1924, o para enfrenar el poder inusualmente independiente del Congreso.¹⁹¹

En efecto, un dato muy importante a destacar, es que Obregón no contaba con el control del Congreso, el que gozaba de un importante margen de independencia, a pesar de que el grupo mayoritario, representado por el Partido Liberal Constitucionalista, lo había apoyado en su camino a la presidencia.¹⁹² Como veremos, la Cámara de Diputados vino a jugar un papel fundamental en el destino del proyecto de Ley del Seguro Obrero, porque su grado de autonomía con relación al Poder Ejecutivo se combinó con los intereses de otros representantes de la clase política que no pertenecían a las huestes obregonistas, y porque los representantes de los trabajadores y campesinos estaban interesados o comprometidos con la política regional, más que con los problemas nacionales, o bien porque expresaban posiciones radicalizadas provenientes, justamente, de la diversidad política y laboral en distintas regiones del país.

En esta época, todavía, la clase patronal dominante era la que provenía del antiguo régimen porfirista. Ya no ocupaba el lugar político privilegiado que tenía en esa sociedad, pero su poder económico permanecía más o menos intacto. Baste señalar que si hubiera que definir cuáles eran

tes de su participación en diversas acciones laborales de huelga o de solidaridad con los trabajadores en diversas regiones del país. Es de notar que a pesar de la alianza, el activismo obrero de esos primeros meses tuvo un desenlace que, aparentemente, debilitó los vínculos entre el movimiento obrero y Obregón. El 26 de septiembre de 1920, la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, miembro de la CROM, marcharon al zócalo para demandar la reglamentación de los artículos 27 y 23 constitucionales. Algunos de los trabajadores penetraron hasta el Palacio Nacional e hicieron ondear la bandera rojinegra en el astabandera, lo cual provocó la indignación de Obregón. La coalición original, todavía en el interinato delahuertista, parecía debilitarse, al tiempo que se fortalecía la alianza Calles-movimiento obrero; Matute, *op. cit.*, nota 185, pp. 166-170.

¹⁹¹ Carr, *op. cit.*, nota 179, p. 138.

¹⁹² Collado Herrera, Ma. del Carmen Guadalupe, *Los empresarios mexicanos durante el gobierno del general Álvaro Obregón, 1920-1924*, tesis doctoral, México, Universidad Iberoamericana, 1995, p. 33.

las prioridades económicas del gobierno de Obregón durante su mandato, seguramente lo fue la solución del conflicto con el sector bancario, derivado de la incautación de los bancos en los años anteriores, la deuda interna y la falta de reconocimiento del gobierno obregonista por parte de los Estados Unidos. Esto convirtió a los banqueros en los actores centrales de la reconstrucción económica, relegando los otros sectores de la burguesía a un segundo plano. Los acontecimientos económicos más importantes del periodo estuvieron protagonizados por los derechos de emisión de billetes, por la creación del banco central y por los depósitos de la deuda externa con los Estados Unidos, en el marco de la debilidad financiera del gobierno mexicano.¹⁹³

Los comerciantes e industriales del periodo ocupaban una posición mucho menor. Los comerciantes todavía eran más poderosos que los industriales, sobre todo por su capacidad de acercamiento con los norteamericanos. Los industriales se representaban a través de la Concamin, y fueron los más afectados por las políticas presidenciales, en parte por el mayor costo de la mano de obra y de la previsión social, así como por la falta de política industrial de Obregón. Luego de los tres primeros años de gobierno, empero, cambió la situación de ellos. La crisis del sistema tributario llevó a la fijación de aranceles, lo cual les favorecía, y luego incluso se convirtieron en aliados de Obregón, como resultado del movimiento de lahuertista.

Dentro del sector de los industriales también se observaba una división entre quienes representaban los intereses más tradicionalistas, opuestos a toda reforma laboral, y aquellos empresarios más modernos que mantuvieron una actitud más negociadora con la clase política. A la larga, fue esta facción la que se impuso, particularmente en lo que se refiere al modelo de financiamiento de la seguridad social, que debía compartirse, según ellos, con el Estado y los trabajadores, y no sólo a costas del sector patronal.¹⁹⁴

Un dato adicional, y que cobrará toda su importancia al momento de comprender el papel de los empresarios en la aprobación del Seguro Social en los años cuarenta, es el papel de los medios impresos. Ya desde el inicio de los esos años veinte, periódicos como *El Universal* y *Excélsior* representaban las posiciones empresariales tradicionales. *Excélsior* era un vocero del interés latifundista y favorable a los comerciantes; mien-

¹⁹³ *Ibidem*, pp. 8, 29, 30 y 85.

¹⁹⁴ *Ibidem*, pp. 266-268.

tras que *El Universal* tenía una posición procatólica un poco más abierta a las reformas sociales y más cercana a los intereses industriales.¹⁹⁵

Así, encontramos un escenario político general que se caracteriza por el interés del movimiento obrero (CROM) de acceder a la clase política y de alcanzar la concreción de las reformas laborales emanadas de la Constitución; una clase política dividida dentro del Congreso, el cual disfrutará en esos años de una gran autonomía, y un sector empresarial también dividido, pero con el predominio hegemónico de los grupos tradicionales, opuestos a las reformas laborales. En este contexto, Obregón y los sonorenses se esforzarán por establecer un nuevo sistema político de contrapesos incorporando a la vida política nacional al movimiento obrero y también a los campesinos. La prioridad y el interés estratégico del gobierno de Obregón será la construcción de una mayor capacidad del Estado para arbitrar las nuevas relaciones entre capital y trabajo.

Ese intento de Obregón por darle al Estado un carácter arbitral quedó claramente expresado en su política frente a la reglamentación del artículo 123, y específicamente en su propuesta de seguro obrero, tanto en los planteamientos iniciales de su gobierno como en su campaña posterior por la reelección.

De hecho, el tema central del conflicto entre empresarios, trabajadores y Estado fueron los efectos de una posible reglamentación del artículo 123, porque los empresarios lo veían como un daño a sus intereses en cuanto a los salarios, la jornada laboral y la previsión social, y también porque consideraban que no se les había tomado en cuenta en la redacción del artículo constitucional. No obstante, preferían la federalización de la Ley, entre otras razones porque el artículo 123, en su versión original, establecía el derecho de los estados a legislar sobre el trabajo, lo que generaba una gran desigualdad entre las empresas que se encontraban distribuidas en las distintas regiones del país, con la consecuente diversidad en las condiciones de competencia que resultaban de la situación económica y política que prevalecía en cada lugar. En la primera mitad del gobierno de Obregón fueron los empresarios quienes presionaron por la federalización de la Ley, e incluso trataron de crear un centro generador de ideas que les fuera favorable para ese propósito: un Instituto de Estudios y Reformas Sociales.¹⁹⁶

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 12.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 185, 186, 194 y 195.

Por lo que respecta al movimiento obrero, pese a las bases que impulsaron su alianza con el gobierno de Obregón, no había una posición unitaria con relación al tipo de reglamentación laboral que se quería, porque las organizaciones sindicales más radicales tenían un mayor interés en mantener la diversidad de códigos laborales, con la expectativa de sacar ventaja del efecto demostrativo de las legislaciones que les eran más favorables sobre las leyes más moderadas.¹⁹⁷

La evidencia más importante de este conflicto de intereses entre lo local y lo federal se ejemplificó con la crisis que vivió la industria textil de Veracruz, donde la coincidencia de un gobierno radical encabezado por Adalberto Tejeda y su legislación laboral llevaron las tensiones a un punto máximo.

La propuesta del seguro obrero fue la carta más importante con la que Obregón trató de establecer el equilibrio de intereses, y lo intentó en repetidas ocasiones. Debe tomarse en cuenta, en primer lugar, que en esa época posrevolucionaria el poder del gobierno central no era tan grande como lo sería más adelante; algunos gobiernos de los estados podían incluso desafiarlo; por esa razón, era tan necesario para Obregón introducir leyes federales que le dieran un mayor control sobre los procesos sociales y que le permitieran ganar poder frente a los gobiernos locales. En segundo, se estaba desarrollando en Veracruz un movimiento a favor de la reglamentación del reparto de utilidades y de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo, que amenazaba con la estabilidad política del Estado y que podría extenderse peligrosamente a otras regiones del país.

Obregón presentó su proyecto de Ley de Seguro Obrero el 20 de noviembre de 1920, cuando todavía era candidato electo. Ahí se proponía modificar dos fracciones del artículo 123 referidas al pago de utilidades. Se trataba de obligar a los empresarios a aportar el 10% de sus nóminas para crear un fondo de pensión para cubrir las necesidades de la vejez, indemnizaciones por accidentes de trabajo, y también un seguro de vida; dicho fondo sería administrado por el Estado. En cambio, liberaba a los empresarios de la obligación de repartir utilidades. Para Obregón, el seguro obrero era fundamental para atender las contingencias de la vida económica y social, que podrían colocar al trabajador o a su familia en una condición de indigencia, tales como el retiro y los accidentes de trabajo,

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 269.

a pesar de su contribución a la generación de la riqueza y a la prosperidad de la nación durante el periodo de vida laboral útil; éste era el contenido de justicia social que tenía en mente.¹⁹⁸

Desde esa primera ocasión, Obregón no logró la aprobación de su iniciativa en las Cámaras por las fuertes discrepancias que tenían con él, así como por la falta de coincidencias entre las distintas fuerzas ahí representadas: constitucionalistas, laboristas, agraristas y cooperatistas.

Obregón llegó a la Presidencia de la República como candidato del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), lo que le dio a éste la mayoría en la Cámara de Diputados y de Senadores, además del control de la Comisión Permanente del Congreso, que en ese entonces era el instrumento para neutralizar la fuerza de las minorías políticas. En esa época el Congreso era inusualmente independiente del Ejecutivo, y tenía incluso la autoridad para pedir informes al gabinete y para fiscalizar su trabajo. En contraste, el PLC estaba menos representado dentro del gabinete, en donde sólo contaba con tres carteras: Guerra y Marina (Benjamín Hill); Industria, Comercio y Trabajo (Rafel Zubarán Capmany), y Agricultura y Fomento (Ignacio Villarreal). A la muerte de Hill, pocos días después de la toma de posesión de Obregón, se debilitó la posición del PLC, que trató de acrecentar su poder atando al Poder Ejecutivo a un programa de gobierno elaborado por ellos. Aquí se encuentra el origen del enfrentamiento de Obregón con ese partido que habría de desembocar en el fortalecimiento de De La Huerta y de Calles como principales aliados del presidente y de la siguiente desaparición del PLC, en medio de acciones concertadas en contra de ellos por seguidores de la CROM, así como del Partido Nacional Agrarista y el Partido Laborista.

En el interregno del conflicto entre el presidente y el PLC se suscitaron algunas acciones de este partido que afectaban su programa de gobierno. Se le solicitó actuar en contra de sus aliados, y a finales de 1921, el grupo parlamentario se atribuyó el control del presupuesto gubernamental y la facultad para designar a los miembros del gabinete dentro de una terna presentada por el Ejecutivo ante ellos. Finalmente, los cuatro partidos minoritarios en el Congreso (Partido Cooperatista Nacional, Partido Laborista Mexicano, Partido Nacional Agrarista y Partido Socialista del Sureste) se aliaron para crear la Confederación Nacional Revolucionaria, que logró

¹⁹⁸ Obregón, Álvaro, *El seguro obrero*, México, PRI, 1976; García Cruz, *op. cit.*, nota 153, pp. 56-57; Collado Herrera, *op. cit.*, nota 192, p. 194; Tamayo, *op. cit.*, nota 184, pp. 29-31.

despojar al PLC del control de la poderosa Comisión Permanente del Congreso. Luego de cumplir con este objetivo, la Comisión se disolvió, y ahora surgió el Partido Nacional Cooperatista como el grupo parlamentario dominante. Otros acontecimientos subsiguientes acabaron por liquidar al PLC. Como se sabe, más adelante sería el Partido Nacional Cooperatista el que habría de encabezar el movimiento parlamentario en contra del presidente Obregón, sosteniendo la candidatura a la presidencia de Adolfo de la Huerta.¹⁹⁹

En este contexto, la discusión de la iniciativa de seguro obrero fue sumamente controvertida en el Congreso, pero también en la sociedad. Particularmente es de destacar que las organizaciones obreras más radicales se opusieron porque para ellas representaba un retroceso. El seguro obrero sólo era una parte de los elementos que comprendía la reglamentación del artículo 123, que implicaba, en general, la federalización de las prestaciones sociales y la abrogación de todas las legislaciones locales. Esta estrategia de federalización de la legislación laboral, sin embargo, también tenía sus defensores entre los aliados políticos de Obregón, como sucedió con los entonces diputados Antonio Díaz Soto y Gama, Felipe Carrillo Puerto y Luis N. Morones, quienes presidieron movilizaciones a favor de dicha reglamentación, particularmente en septiembre de 1920. Pero, finalmente, el Congreso no aprobó ni la Ley del Seguro Obrero ni la Ley Federal del Trabajo, que habría de correr mejor suerte hasta 1931.²⁰⁰

En los primeros días de junio de 1921, ya siendo presidente, Obregón volvió a presentar su iniciativa de Ley de Seguro Obrero. Contó con el apoyo del *Excélsior*, en virtud de que desaparecía la obligación al reparto de utilidades. El presidente envió el proyecto al Partido Cooperatista, a la Confederación Fabril Nacional Mexicana y al Centro Industrial Mexicano, antes de presentarlo a las Cámaras. Sin embargo, pese al respaldo del sector empresarial la iniciativa no se aprobó de nueva cuenta, en medio de las encontradas reacciones que suscitó.²⁰¹

Las oportunidades de aprobar la Ley de Seguro Obrero continuaron. En julio de 1921, bajo el gobierno de Adalberto Tejeda, se aprobó en Veracruz la Ley Local del Trabajo, conocida en la época como la Ley

¹⁹⁹ Dulles, John W. F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución (1919-1936)*, México, FCE, 1977, pp. 119-127 y 162-164.

²⁰⁰ Tamayo, *op. cit.*, nota 184, pp. 29-31.

²⁰¹ Collado Herrera, *op. cit.*, nota 192, pp. 195 y 196.

del Hambre, que establecía la obligación patronal de repartir entre los obreros un determinado porcentaje de las utilidades de la empresa, el 50% en su versión original y más adelante con las modificaciones que establecieron los diputados locales, sólo el 10%. Los empresarios de todo el país protestaron, juzgando la ley como confiscatoria de sus ganancias, por lo que hicieron frente común en contra de ella. Obregón trató de detener la aplicación de la legislación, a cambio de lo cual propuso a Tejeda apoyar su seguro obrero. La iniciativa enojaba particularmente al presidente, porque echaba por tierra el proyecto que venía preparando con tanto ahínco, y porque le quitaba de las manos los elementos populistas que pretendía utilizar en su favor para incorporar a su coalición política a los industriales. En el contexto del conflicto provocado por la ley estatal de Tejeda, incluso *El Universal* se pronunció a favor de la ley de Obregón.

A través de múltiples amparos y de la intervención de Obregón para que el Ministerio Público suspendiera la ley, se logró congelar la iniciativa veracruzana. En ese contexto, los industriales agrupados en la Concamin iniciaron los trabajos para elaborar un proyecto de Código Federal de Trabajo, que contenía la propuesta de un seguro para todos los trabajadores. Los empresarios pidieron el apoyo presidencial a su iniciativa, y Obregón retomó el proyecto patronal para incorporarlo al contenido de su seguro obrero, que volvía a la escena legislativa en diciembre de 1921. Algo había cambiado, sin embargo, dentro de las posiciones empresariales, que ahora sostenían que las erogaciones derivadas de la previsión social deberían financiarse tripartitamente por empresarios, obreros y gobierno.

Obregón quiso aprovechar el cambio de las legislaturas en julio de 1922 para influir sobre la aprobación de la ley, pero de nueva cuenta fue rechazada como resultado de la oposición de algunos gobiernos locales, que insistían en legislar sobre sus propias bases, y también porque no existía suficiente unidad en la clase obrera, cuyos sectores radicales seguían considerándola un retroceso.²⁰²

Luego de los acontecimientos producidos alrededor de la ley sobre el reparto de utilidades, en 1922 el sector empresarial tomó una nueva iniciativa al proponer al gobierno la creación del Instituto de Estudios y Reformas Sociales. Según los promotores, este centro tendría la virtud de la neutralidad de la ciencia, y además se convertiría en un foro importante

²⁰² *Ibidem*, pp. 196 y 198-202.

para discutir la reglamentación de una Ley del Trabajo. Al margen de las diferencias existentes entre los diversos ideólogos del sector empresarial, había una coincidencia en que debería aceptarse alguna forma conveniente de reparto de utilidades, el establecimiento del seguro obrero de Obregón y la federalización del artículo 123. Sin embargo, en 1923, cuando finalmente se presentó la iniciativa de creación del instituto ante la CROM y otras organizaciones obreras, la propuesta fue rechazada. Adicionalmente, el propio sector empresarial comenzó a dividirse ante la negativa de algunos de ellos de acceder incluso a formas moderadas de previsión social. Al fracasar la creación del Instituto, el conflicto obrero-patronal cobró más importancia. Específicamente, a partir de mayo 1923 cambió la actitud del empresariado ante el proyecto del seguro obrero; ahora se oponían a la iniciativa, porque consideraban que no era equitativo que ellos aportaran la totalidad de los recursos, sin la concurrencia de los trabajadores y el Estado.²⁰³

Paralelamente, se produjo un nuevo enfrentamiento en Orizaba, Veracruz, con el gobernador Adalberto Tejeda, esta vez como resultado de la demanda obrera de que los patrones se hicieran cargo de los costos de la atención de enfermedades profesionales. El conflicto tenía como trasfondo la falta de claridad de la fracción XIV del artículo 123, que no especificaba el tipo de responsabilidad del empresariado ante las enfermedades profesionales, en contraste con la mayor claridad de la Ley del Trabajo de Veracruz, que especificaba que deberían pagar el 50% de los salarios, asistencia médica para las enfermedades profesionales y alguna asistencia y ayuda para las enfermedades ordinarias. La huelga estalló el 15 de junio ante la negativa patronal, y el 29 de junio de 1923, Tejeda firmó el decreto para obligar a los patrones al pago de salario íntegro, así como el médico y las medicinas en caso de enfermedades profesionales. Al día siguiente firmó otro decreto que obligaba al empresariado a pagar el 50% del salario, además de médico y medicinas por hasta tres meses en caso de cualquier enfermedad (excepto venéreas y alcoholismo), una vez que los obreros hubieran laborado al menos un año. En ambos casos se establecía una fuerte multa ante el desacato de un fallo de la llamada Junta Central de Conciliación y Arbitraje. En esta ocasión, Obregón accedió a la petición de la CROM y de Tejeda para impedir que prosperaran las solicitudes de amparo de los empresarios

²⁰³ *Ibidem*, pp. 211-228.

Sin embargo, la presión del Partido Cooperatista, que ya dominaba el Congreso en esos momentos, hizo que la posición presidencial se modificara, para terminar condenando la iniciativa del gobierno de Veracruz. No obstante, nuevamente las circunstancias regresaron el apoyo presidencial a su punto de origen en virtud del alzamiento de Adolfo de la Huerta y del apoyo que recibió éste del Partido Cooperatista. Como Tejeda y la CROM apoyaban a Calles, al igual que Obregón, se selló una nueva alianza. Obregón confirmó la política de dotación de tierras de Tejeda, a cambio de lo que recibió el apoyo de las milicias agraristas, y también, aunque en menor cantidad, de milicias obreras, que, en conjunto, contribuyeron a derrotar a los alzados veracruzanos. Derrotado De la Huerta, los empresarios vieron desaparecer la oportunidad de frenar la nueva ley, y en junio de 1924 se envió al Congreso local el proyecto de Ley sobre Riesgos Profesionales, la más avanzada del país en ese momento.²⁰⁴

Todavía en ese 1924 se hizo un intento tardío de reglamentar el artículo 123 y el seguro obrero, en medio del rechazo patronal a toda reglamentación que implicara el reparto de utilidades y el financiamiento único empresarial, sin la aportación de obreros y del Estado. El intento no siguió adelante en medio de la oposición empresarial, e incluso del movimiento obrero.²⁰⁵

La importancia de la seguridad social en la agenda de Obregón se pudo corroborar más adelante, en la campaña electoral de 1927-1928 para su reelección, en la que su bandera más importante fue precisamente el compromiso de crear una Ley de Jubilación y del Seguro Obrero. Para darle una forma organizada a su plataforma electoral, se creó entre sus adeptos el llamado Partido de la Previsión Social. El efecto político de esta consigna se manifestó en la elaboración de los programas de gobierno de los candidatos de la oposición, que también lo incluyeron en sus campañas, como fue el caso de la propuesta de un Código Industrial y Obrero de Francisco R. Serrano, también en la idea de crear una institución nacional de seguros de José Vasconcelos, ya en 1929, o incluso en la plataforma política del recién creado Partido Nacional Revolucionario, también en 1929, en la que se hacía el compromiso de aprobar la Ley del Seguro Obrero en términos semejantes a los propuestos por Obregón.²⁰⁶

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 230-252.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 259 y 260.

²⁰⁶ García Cruz, *op. cit.*, nota 153, pp. 57-59.

¿Cómo podríamos explicar este primer fracaso en instituir una legislación sobre seguridad social dentro de un gobierno posrevolucionario? Podemos aventurar algunas hipótesis desde una perspectiva neoinstitucionalista.

Conviene comenzar por establecer que la propuesta de un seguro obrero no era el objetivo estratégico de las distintas coaliciones políticas de esa época. El tema central que preocupó a los distintos actores involucrados fueron los posibles efectos de una ley reglamentaria de los derechos laborales expresados en el artículo 123 constitucional. Desde el punto de vista obrero, su interés estratégico era la posibilidad de aprovechar los avances locales en materia de legislación laboral, para trasladarlos a una ley del trabajo de índole federal. Desde el punto de vista patronal, su interés primordial se debatía entre una resistencia a la reforma y una aquiescencia a una reglamentación laboral federalizada que frenara la radicalización en algunos estados de la República. Y, desde la perspectiva del gobierno de Obregón, su objetivo estratégico era utilizar la reglamentación del derecho constitucional laboral para incrementar su capacidad de arbitraje con relación a obreros y patronos. El tropiezo mayor del gobierno de Obregón consistió en su fallido intento de integrar los intereses de obreros y empresarios en un equilibrio político-social tutelado por el Estado.

El repetido fracaso de Obregón en aprobar la Ley de Seguro Obrero fue la consecuencia lógica de su incapacidad para construir una coalición política amplia que pudiera llevarlo más lejos. La alianza que estableció con la CROM fue suficiente para llevarlo al poder y para defenderlo de las amenazas que representaron los levantamientos armados de esa época, y fue también suficiente para impulsar un mayor activismo y una mayor organización de los obreros frente a los abusos de los sectores empresariales; pero no le dio los elementos suficientes para fortalecer su capacidad de maniobra frente al conjunto de la sociedad. De hecho, Obregón tuvo mayores oportunidades de aprobar la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Obrero con el apoyo de las diversas fracciones empresariales de la industria más moderna de ese momento, pero sus fracasos para concretar acuerdos terminaron incluso por llevar al sector empresarial a buscar una solución independiente del gobierno para los problemas laborales.

En medio de estas dificultades para conformar una gran coalición política alrededor del Ejecutivo, las coaliciones políticas más pequeñas encontraron la oportunidad de debilitar los proyectos laborales del gobierno. En el terreno estructural, porque los gobiernos locales con mayor

radicalismo tenían el respaldo de su movimiento obrero para emprender reformas estatales de mayor envergadura que las que se perfilaban a nivel nacional; o bien, porque los sectores más modernos del empresariado industrial no tenían el predominio económico o ideológico frente a los sectores patronales más tradicionales. Y en lo coyuntural, porque la dispersión de intereses dentro de la clase política representada en el Congreso le resultó ampliamente desfavorable al presidente Obregón.

Ahora bien, este fracaso del gobierno de Obregón para conformar una coalición favorable a la creación del seguro obrero no impide constatar otros hechos. A nivel nacional, el papel de las luchas políticas de la clase trabajadora fue poco relevante para explicar el surgimiento del primer modelo federal y obligatorio de seguridad social. En cambio, ratifica el papel preeminente del Poder Ejecutivo como actor social central en el proceso de diseñar e innovar las políticas sociales.

Este fallido intento tampoco eclipsa el hecho de que el proyecto de Ley de Seguro Obrero constituyó el avance más importante en el concepto de seguridad social con relación a la idea que había predominado hasta esos momentos. Su iniciativa laboral supuso la transformación del modelo privado, local y potestativo, que había sido delineado originalmente en la Constitución y, en cambio, introdujo en el escenario nacional la idea de un seguro social obligatorio, federalizado y estatal, que habría de ser la esencia de la Ley del Seguro Social finalmente aprobada en 1943.

2. Otro intento fallido de aprobación de la Ley del Seguro Social durante el gobierno de Cárdenas

En el periodo intermedio entre la iniciativa de ley de seguro obrero de Obregón y el sexenio cardenista se suceden diversos intentos y avances a favor de la seguridad social. En 1929 se reformó el artículo 123, fracción XXIX, para establecer el interés público en una Ley del Seguro Social, el carácter obligatorio del mismo y con una cobertura de riesgos mayor en la que debería incluirse un seguro de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y de accidentes. Con esta reforma se suprimió la confusa redacción original de la fracción XIX, que hablaba del fomento y el inculcamiento de la previsión popular, así como de las prerrogativas de los estados de la República para la expedición de leyes y para la difusión de dicha previsión popular.²⁰⁷

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 61-65.

Un poco antes a esta reforma, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en 1928, inició la redacción de un capítulo de seguros sociales, que debería formar parte del Código Federal del Trabajo (antecedente de la Ley Federal del Trabajo definitiva), y que preveía por primera vez la idea de contribuciones tripartitas. El capítulo no prosperó dentro de la redacción del Código mencionado, porque se decidió que había que separar las cuestiones propiamente laborales de los temas de la seguridad social; esta decisión también implicó un avance, puesto que la posibilidad de una nueva ley de seguro social podría tomar distancia frente a su supeditación anterior a los asuntos laborales.

El 27 de enero de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al presidente Pascual Ortiz Rubio para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio, en fecha límite de agosto de ese año, pero su renuncia el 2 de septiembre de ese año frustró el proceso de aprobación de la iniciativa.²⁰⁸

En ese periodo todavía prevalecía la idea de que debía participar la iniciativa privada en el aseguramiento de algunos riesgos, entre otras cosas porque la recién promulgada Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, así lo permitía en su artículo 305.

Con Abelardo L. Rodríguez se creó una comisión, en febrero de 1934, con el encargo de elaborar el proyecto de Ley del Seguro Social. Esta comisión fue precursora en la redacción de la legislación definitiva.

El 4 de diciembre de 1933, el PNR incluyó en el Primer Plan Sexenal de Gobierno el compromiso de crear un seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, que cubriera todos aquellos riesgos no cubiertos por la Ley Federal del Trabajo; tendría un carácter tripartito en cuanto a sus contribuciones. Se señalaba la necesidad de continuar con los estudios técnicos necesarios para aprobar la Ley y se definían los riesgos a cubrir: enfermedades generales, maternidad, invalidez, paro, retiro por vejez. También se contempló por primera ocasión la creación de un sistema de seguros que sustituyera la participación de las compañías aseguradoras.²⁰⁹

Así, a la llegada de Cárdenas al poder se habían producido una serie de avances y precisiones en materia de seguridad social que lo liberaban en buena medida de las grandes limitaciones y confusiones que prevalecieron en la redacción original del artículo 123. Por otro lado, se había conformado un cierto consenso entre la clase política, gobierno y partido

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 66.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 67.

(PNR) de los años anteriores acerca de la necesidad de legislar sobre el tema. Aún más, durante los primeros años de su gobierno, Cárdenas logró construir una gran alianza con el movimiento obrero y campesino, que debería ser suficiente para la aprobación de la ley del seguro social. Tenemos que preguntarnos qué sucedió con los intereses y con las estrategias dentro de esa coalición política para poder entender la postergación, una vez más, de la legislación.

Las bases de la coalición política cardenista se construyeron a través de la recomposición del movimiento obrero, de la organización e incorporación a la política nacional del movimiento campesino, de la reestructuración de los mandos militares y, como desenlace de estos procesos, de la refundación del partido oficial.

El periodo cardenista implicó un viraje muy importante en el movimiento obrero; la CROM dejó de ser la central dominante en la escena laboral, y comenzó el proceso de reconstitución de los liderazgos obreros, que culminaría en la fundación de la CTM. Los llamados “cinco lobitos” fueron los primeros en abandonarla en 1929, pero después vendrían muchos más. Por lo pronto, la CROM se dividió en dos grupos en 1933; uno de ellos bajo el liderazgo de Lombardo Toledano en alianza con la Federación de Sindical de Trabajadores del Distrito Federal de Fidel Velázquez y con otras federaciones sindicales, que en su conjunto dieron lugar a la Confederación General de Obreros y Campesinos Mexicanos (CGOCM).²¹⁰

Al escalar su enfrentamiento con el presidente, Calles amenazó al movimiento obrero en su derecho a huelga, y con ello propició la alianza entre Cárdenas y el movimiento obrero independiente, que dejó a un lado su postura de no vinculación con el gobierno a favor de la defensa prioritaria de sus intereses. Así quedó conformada una alianza entre Morones y Calles, por un lado, y Cárdenas con los lombardistas de la CGOCM, los comunistas de la CSUM y los sindicatos de electricistas, ferrocarrileros, mineros y metalúrgicos, por otro. Esta coalición se constituyó en el Comité Nacional de Defensa Proletaria (CNDP), que más tarde, del 26 al 29 de febrero de 1936, fundaría la CTM.²¹¹

²¹⁰ Hernández Chávez, Alicia, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1934-1940. La mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, vol. 16, p. 11.

²¹¹ *Ibidem*, pp. 142-147; también Mesa-Lago, Carmelo, *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978, pp. 214 y 215.

El movimiento obrero del país, aún en este periodo, estaba compuesto por dos grandes grupos. Por una parte, los sindicatos o agrupaciones laborales de la pequeña industria, los talleres, los gremios y oficios, que constituían un sinnúmero de trabajadores no especializados, los cuales representaban el tipo de trabajador dominante en la ciudad de México, cuando el proceso de industrialización era todavía incipiente; todos ellos eran la fuerza de la organización que comandaba Fidel Velázquez y los otros “lobitos”. Por otra, se encontraban los llamados grandes sindicatos de industria, que venían a expresar el predominio de las actividades exportadoras que aún prevalecían en el país; a este sector pertenecían los electricistas, los ferrocarrileros, los mineros, los metalúrgicos y los petroleros. Estos últimos habían logrado mantenerse independientes de la CROM, en sus mejores tiempos, y aunque participaron temporalmente en las centrales que comenzaban a conformarse en los primeros años del cardenismo, más adelante la mayoría de ellos mantuvieron esa autonomía. Esa composición se mantuvo hasta el momento de la fundación de la CTM, en febrero de 1936, en la que originalmente participaron los sindicatos de industria junto con los sindicatos más pequeños, pero numerosos, comandados por el grupo de Fidel Velázquez, no sólo en la ciudad de México, donde residía su mayor fuerza, sino también al nivel regional.²¹²

Lombardo Toledano se hizo de la Secretaría General de la CTM, pero se inició el conflicto por el control de los siguientes puestos de importancia, particularmente la Secretaría de Organización, que vino a ser ocupada por Fidel Velázquez, al costo de propiciar una escisión dentro del nuevo movimiento obrero unificado. En 1937 se produjo la ruptura al interior de la CTM, quedando dividida en dos partes. Lombardo Toledano y los cinco “lobitos” quedaron al frente de la central, aglutinando al sindicalismo más tradicional, mientras que el otro grupo, integrado por los dos sindicatos más fuertes y prestigiosos (el SME y los ferrocarrileros del STFRM), así como por los comunistas (CSUM), salieron de ella. Con anterioridad, desde junio de 1936, el Sindicato de Mineros Metalúrgicos ya se había separado.²¹³

Esa CTM dividida, menos combativa y más proclive al acuerdo y a la corrupción, fue la que vino a convertirse en la base de sustento de la nueva política cardenista de integración de los distintos sectores al PRM. No

²¹² Hernández Chávez, *op. cit.*, nota 210, pp. 130 y 148.

²¹³ *Ibidem*, pp. 157-160.

obstante, Cárdenas no le confió a esa organización todo su capital político, por lo que también incluyó en el Partido a la disminuida CROM, a la CGT, y al Sindicato de Mineros y Metalúrgicos.²¹⁴

En el terreno agrario, como resultado del conflicto con Calles, Cárdenas había encomendado a Portes Gil la creación de una Central Nacional Campesina o Confederación Campesina Mexicana y el inicio de la reforma agraria. Como resultado de ésta, la propiedad ejidal llegó a abarcar casi el 50% de las tierras de cultivo, además de que los ejidatarios pudieron contar con instituciones de crédito. El paso final de la estrategia cardenista frente a los campesinos se consolidó en 1938 con la creación de la Confederación Nacional Campesina, que le dio una mayor participación a este sector dentro del partido, además de representación política en las Cámaras.²¹⁵

Con relación al sector patronal, el régimen cardenista estableció una estrategia contradictoria, en la que trató de mantener ciertas relaciones con el empresariado, del cual era más dependiente, pero al mismo tiempo de enfrentamiento con aquellos otros que constituían el objeto de sus reformas. En cualquier caso, sin embargo, el cardenismo se vino a distinguir por la exclusión de los representantes del capital de toda forma de participación en la coalición política dominante.

El gobierno de Cárdenas continuó con la política de los anteriores gobiernos revolucionarios de apoyar al sector financiero y de vincularlo con las instituciones financieras del Estado, lo que favoreció, por ejemplo, el establecimiento de nuevos bancos privados y compañías de seguros. Asimismo, el cardenismo era fuertemente vulnerable ante el capital extranjero, que controlaba la industria petrolera y, sobre todo, minera, como consecuencia de su dependencia de los ingresos tributarios que le proporcionaban. Las relaciones entre el gobierno de Cárdenas y los empresarios se desarrollaron a través de la Concamin y la Concanaco (creadas durante el gobierno de Carranza), la Asociación de Banqueros Mexicanos (ABM), fundada en 1928, y la Coparmex, formada en 1929. En lo que respecta a la burguesía industrial, era evidente que resultaba beneficiaria de las acciones desarrollistas del Estado mexicano, pero ese interés no se tradujo en alguna forma de participación dentro de la alianza o coalición progresista que caracterizó al gobierno de Cárdenas, esto es,

²¹⁴ *Ibidem*, pp. 162-165.

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 178-184.

Estado-clase trabajadora. Por el contrario, el cardenismo se consideraba en esa época como una amenaza real a los intereses de la coalición capitalista, y, por tanto, derivó en una actitud opositora de los diversos sectores empresariales contra el régimen.²¹⁶

Las acciones específicas del capital nacional contra Cárdenas fueron la fuga de capitales o la decisión de frenar la inversión, mientras que el capital extranjero lo hizo a través de las presiones diplomáticas de Estados Unidos y del boicot al petróleo mexicano en el exterior, luego de la expropiación petrolera.²¹⁷

Por su parte, ya desde los años del maximato se había seguido una política de debilitamiento de los líderes militares rivales, que había reducido la lista de los grandes jefes militares a unos cuantos, dentro de los que figuraba el propio Cárdenas, junto con Abelardo L. Rodríguez, Juan Andrew Almazán y Saturnino Cedillo, pero dejando el control de la nación a un conjunto de militares afines al callismo. Hacia 1935, Cárdenas modificó esta correlación de fuerzas a su favor gracias a una minuciosa tarea de sustitución de mandos militares alrededor del país, reincorporando a la vida nacional al viejo sector militar carrancista y aliándose con los jefes militares no callistas de gran influencia, como Almazán y Cedillo. También en 1935 la presencia de Calles con Morones en la ciudad de México desencadenó la ofensiva cardenista para depurar no sólo los mandos militares, sino también las Cámaras y las gubernaturas. A pesar de estos cambios, los militares siguieron siendo el grupo desde el cual se conformaba la clase política (el 50% de sus secretarios eran militares, además del presidente, desde luego). Pero el éxito de la maniobra política que había emprendido el presidente se coronó con la decisión de integrar al ejército como un sector del naciente PRM, mediante un sistema de designación de delegados en el que no podrían participar los militares en posiciones de mando, y en el que se restringía la participación del sector a determinadas áreas de la vida política del partido. La iniciativa fue enviada al Consejo Ejecutivo Nacional del partido el 3 de marzo de 1938.²¹⁸

En su conjunto, el proyecto de integración sectorial al partido de Estado se materializó el 30 de marzo de 1938 con la realización de la asamblea constitutiva del nuevo instituto. El sector obrero quedó representado

²¹⁶ Hamilton, *op. cit.*, nota 180, pp. 107, 181, 182, 251 y 252-254.

²¹⁷ Collier, *op. cit.*, nota 178, pp. 28 y 29.

²¹⁸ Hernández Chávez, *op. cit.*, nota 210, pp. 20, 54-60 y 77-112.

por 96 delegados de las organizaciones ya mencionadas, el sector campesino, por tres delegados de cada entidad federativa. El ejército tuvo cuarenta representantes. Finalmente, todos los grupos políticos no representados en los otros sectores fueron incorporados a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, generalmente representativa de la clase media urbana.²¹⁹

Así, en el inicio de 1936 quedó conformada la coalición cardenista, que le permitiría emprender el conjunto de reformas por las que se distinguió. Al término del gobierno de Cárdenas, las bases de estabilidad política y del crecimiento económico estaban dadas: la reforma agraria, la nacionalización de los ferrocarriles y del petróleo, la política de masas y la reforma del Partido. México tenía las condiciones para emprender el proceso de industrialización en el marco de una suerte de economía mixta. Ciertamente, no tuvo el mismo destino el proyecto de ley del seguro social.

Si la aprobación de la ley hubiera sido un objetivo estratégico para el movimiento obrero o si esta reforma social hubiera sido representativa de los intereses de la izquierda de esa época, todo parecería indicar que no había ningún obstáculo importante en el camino.

Las bases normativas esenciales del proyecto ya habían sido formalizadas en el Primer Plan Sexenal elaborado por el (PNR). Este hecho es particularmente significativo, porque la recomposición del partido oficial implicó que los sectores de la izquierda, en distintos frentes, dominarían la escena política. Incluso, el propio presidente prometió repetidamente su compromiso de aprobar la ley durante su gobierno (1935, 1938 y 1940). Por su parte, al momento de su fundación, la CTM incluyó en la lista de principios básicos de su programa político el objetivo de obtener para los trabajadores, protección gratuita de la salud, pensiones por vejez, incapacidad, muerte y desempleo; también protección total contra enfermedades y accidentes de trabajo.²²⁰

Siendo el proceso de unificación sindical una expresión de un cierto avance en los procesos de modernización y desarrollo industrial, resulta difícil de explicar que el conjunto de los trabajadores urbanos no recibieran los beneficios de la seguridad social por parte del gobierno de Cárdenas. Los avances en esta materia favorecieron a los militares, con un banco de ahorro y mejoras a su sistema de pensiones. También a los tra-

²¹⁹ *Ibidem*, p. 184.

²²⁰ García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 78; Mesa-Lago, *op. cit.*, nota 211, p. 215.

bajadores petroleros y ferrocarrileros que suscribieron contratos colectivos con muy importantes beneficios en materia de seguridad social. E incluso se favoreció a los trabajadores del Estado, no sólo permitiendo su desarrollo y mayor organización a través de la FSTSE, sino también protegiendo sus derechos laborales y concediéndoles beneficios adicionales de seguridad social.²²¹

En lo que respecta a la posición del Poder Ejecutivo frente al problema de la seguridad social, no encontramos tampoco ningún indicador de desavenencia entre el gobierno y los posibles implicados, fueran trabajadores o empresarios.

Por el contrario, con la experiencia del trabajo realizado por la Comisión especial creada por el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, a partir de una propuesta específica presentada por Adolfo Zamora y Federico Bach, se logró elaborar durante ese sexenio el anteproyecto de ley más desarrollado hasta ese entonces, bajo la coordinación de Ignacio García Téllez.²²²

El proyecto de Ley reelaborado por el gobierno cardenista fue revisado y trabajado por diversas oficinas de gobierno: el Departamento de Salubridad Pública, la SHyCP, la Secretaría de Gobernación, e incluso la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República. Asimismo, se convocó la participación de economistas, médicos y abogados y se utilizaron todo tipo de leyes, estudios, experiencias en América Latina e internacionales. Hubo otros proyectos, pero sólo el coordinado por Ignacio García Téllez fue elevado a un Consejo de Ministros, en el que, por cierto, participaba el general Manuel Ávila Camacho. Cabe destacar que incluso en 1936 México se comprometió a implantar su sistema de seguridad social como resultado de su participación en la Primera Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile, en la que se le urgía a seguir los pasos de sus homólogos en Chile, Argentina y Brasil.²²³

Finalmente, el 27 de diciembre de 1938 se presentó el proyecto de ley al Congreso de la Unión, con la única reticencia ministerial de la Secretaría de Hacienda, e incluía un sistema de protección de riesgos por enfermedades y accidentes de trabajo, así como para enfermedades

²²¹ Mesa-Lago, *op. cit.*, nota 211, pp. 214 y 215.

²²² *Ibidem*, p. 215; García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 215.

²²³ Zertuche, Fernando (coord.), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944*, México, IMSS, 1980, p. 25; Wahl, *op. cit.*, nota 154, pp. 53-55.

generales; abarcaba también la cobertura del desempleo involuntario, además de la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales administrado tripartitamente. Finalmente, el proyecto no llegó siquiera a discutirse en el Congreso bajo el pretexto de que era necesaria una propuesta aún más completa que incluyera, particularmente, un buen estudio de “actuariado social”. De esta manera, la aprobación de la Ley se previó, de nueva cuenta, para el primer año del nuevo gobierno, como parte del Segundo Plan Sexenal.²²⁴

Al hacer un ejercicio de reinterpretación de los acontecimientos que marcaron la evolución de la ley del seguro social surgen un conjunto de observaciones desde una perspectiva neoinstitucionalista histórica.

A diferencia del gobierno de Obregón, en donde se observa un claro interés del Poder Ejecutivo por aprobar una ley de seguridad social, que es desechado como resultado de la resistencia de los intereses constituidos en distintas coaliciones políticas, durante el sexenio de Cárdenas la coalición progresista dominante presagiaba el éxito del proyecto de ley, pero esto no sucedió así, porque los objetivos estratégicos de los distintos actores, trabajadores, empresarios y Estado, no tenían definida como la más alta de sus prioridades la creación de un seguro social. En otros términos, no fue por el lado de las coaliciones políticas en donde se presentaron los mayores obstáculos para la innovación institucional que implicaba el seguro social, sino más bien en el terreno de las preferencias políticas de los actores responsables de aprobarlo: esencialmente el Poder Ejecutivo.

Ni siquiera observamos una limitante en el plano de las ideas. El proyecto de seguro social de los años treinta había experimentado un proceso acumulativo de maduración y de precisión que había iniciado desde el gobierno de Obregón y que había recibido diversas aportaciones a lo largo de los gobiernos posteriores. De igual forma, a la par de la evolución del proyecto de seguro social se habían vencido las resistencias ideológicas al interior de la clase gobernante, la que, para la época del cardenismo, ya había generado un consenso acerca de las características que debería poseer, es decir, un seguro público, obligatorio y federal. Se llegó a una situación en la que todos estaban dispuestos a suscribir ideológicamente un modelo de seguridad social, pero que no llevaron a la práctica,

²²⁴ *Ibidem*, p. 27; García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 69; Ruiz Naufal, Victor, *Constitución, seguridad social y solidaridad*, México, IMSS, 1992, pp. 55-60.

porque se presentaron acontecimientos de mayor importancia, que volcaban su prioridad hacia otros objetivos.

Esas prioridades estratégicas estaban claramente definidas para los distintos actores hacia 1938, en que se concluyó la elaboración del proyecto de ley del seguro social, a lo que nos estamos refiriendo. Para el movimiento obrero y campesino, el interés primordial estaba concentrado en la lucha dentro de sus organizaciones por controlar a la clase trabajadora y por convertirse en la fuerza dominante e influyente dentro de la coalición cardenista y el partido oficial. Para los empresarios, el objetivo central se dirigió a tratar de contener la expansión de las reformas sociales y a moderar el proyecto cardenista. Y para el propio presidente de la República, su preocupación fundamental en esta etapa de su gobierno se dirigió a reducir los efectos conflictivos de las nacionalizaciones y a tratar de establecer las bases de conciliación con el sector empresarial y con el resto de los grupos políticos que se sentían excluidos hasta ese momento. La creación del seguro social se habría convertido en ese momento en un factor de mayor inestabilidad política y social. En síntesis, la experiencia cardenista nos muestra que incluso cuando existe una coalición política lo suficientemente poderosa para influir positivamente en la creación de una política social, ésta no tiene garantizado el éxito si no logra convertirse en el interés primordial de los actores principales.

Retornando a la discusión de las explicaciones de la política social como resultado de las luchas políticas, conviene abundar en algunos detalles sobre la actitud del movimiento obrero y del gobierno cardenista. Se dice, por ejemplo, desde una posición oficialista, que la CTM fue una de las fuerzas sociales que más influyeron en la aprobación de la Ley del Seguro Social, al hacer de esta demanda uno de los puntos programáticos más importante de esa organización obrera, pero observando con atención el listado de principios de dicho programa, sólo uno de ellos se refiere propiamente al tema, mientras que el resto alude a otros aspectos de índole laboral.²²⁵ Es interesante también descubrir en la revisión de distintos textos sobre el movimiento obrero en la era cardenista, que ninguno de ellos mencione el tema del proyecto de ley del seguro social. No encontramos, por ejemplo, ninguna referencia en la que los sindicatos obreros se hayan movilizado o pronunciado a favor o en contra de la iniciativa antes de ser presentada al Congreso.

²²⁵ García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 78.

El tema de la seguridad social, como lo muestra Mesa-Lago,²²⁶ era relevante para las organizaciones sindicales en la medida en que estos temas formaban parte de los contratos colectivos. Aquellos sectores de los trabajadores que resultaron más beneficiados en esos años e incluso con anterioridad, fueron los sindicatos de industria, con una tradición y una fuerza que venía acumulándose desde finales del siglo XIX, como los mineros, petroleros y ferrocarrileros. O bien, los sectores que reportaban una mayor vinculación y significación con el Estado, como los militares y los servidores públicos. El resto de la clase obrera industrial, con el relativo desarrollo que había alcanzado hasta ese momento, venía enfrentando sus necesidades de protección social bajo el esquema de previsión social que les proporcionaba el artículo 123 constitucional; esto es, como asuntos laborales de responsabilidad para el patrón o para ellos mismos.

En lo referente al gobierno cardenista, es innecesario especular acerca de cuáles eran sus prioridades estratégicas en esos años. Como se dijo, el motivo oficial por el cual el Congreso regresó el proyecto de ley sin discutirlo siquiera fue una supuesta deficiencia en los cálculos actuariales; pero como lo han referido los fundadores del sistema del seguro social, el motivo real para postergar la aprobación de la Ley fue el temor de agravar el conflicto con el sector patronal como resultado de la expropiación petrolera, en un momento en que las cosas empezaban a salir mal.²²⁷

En efecto, al final del sexenio de Cárdenas se presentaron graves crisis: la inflación, resultante del sobregiro de circulante para suplir la ausencia de ahorro interno, junto con la falta de respuesta del sector productivo; el descenso en la producción agrícola para el mercado interno, resultante de los efectos iniciales de la reforma agraria. También en términos de la política social hubo problemas, puesto que el presupuesto público fue insuficiente para financiar el apoyo a los ejidos y a las cooperativas, así como los costes de las nacionalizaciones. La inflación y la falta de inversión se combinaron con la fuga de capitales ocasionada por las nacionalizaciones y la desconfianza de los inversionistas nacionales; adicionalmente, se mermaron las reservas de divisas y se devaluó la moneda.

El contexto económico y político de los últimos dos años del gobierno cardenista no era el más favorable para emprender la institucionalización del seguro social; una vez más el proyecto de ley quedaría frustrado. Pe-

²²⁶ *Op. cit.*, nota 211.

²²⁷ Según revelación de Ignacio García Téllez en una entrevista de prensa. Véase el capítulo quinto.

ro como sucedió con el seguro obrero de Obregón, el proyecto de ley de seguro social de Cárdenas significó un avance muy importante para la última etapa antes de su aprobación final.

Se proyectaba crear un seguro social único y obligatorio encargado a una institución pública llamada Instituto de Seguros Sociales, descentralizado del Estado, autónomo, con propia personalidad jurídica, sin fines de lucro, gobernado por una asamblea general, consejo directivo, comisión de vigilancia y una presidencia. Estaba prevista la protección de todos los trabajadores asalariados, incluyendo a los trabajadores del campo, y cubriría los riesgos por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad; incluía las pensiones por vejez e invalidez, y contemplaba el establecimiento de un seguro de desempleo. Tendría un carácter tripartito, con excepción de los costos de accidentes y enfermedades de trabajo, que correrían por cuenta exclusiva de los patrones.²²⁸

3. Las coaliciones políticas en torno a la aprobación final de la Ley del Seguro Social en el gobierno de Ávila Camacho

El contexto en el cual se construyó la coalición política del gobierno de Manuel Ávila Camacho ha sido analizada con más detalle en el capítulo anterior, por lo que conviene presentar aquí solamente una síntesis de sus aspectos generales.

Ávila Camacho llegó al poder en medio de un creciente descontento del sector empresarial y de algunos sectores dentro del PRM y las Cámaras con las políticas económicas y sociales del cardenismo. El país atravesaba una crisis recesiva e inflacionaria, resultante de la política fiscal y monetaria de Cárdenas, así como de la decisión empresarial de no invertir o de llevar su capital fuera de México. Esa forma de conducir los destinos de la nación provocó la radicalización de todos aquellos que se sentían afectados, y permitió el establecimiento de una alianza tácita con quien representaba el ala más conservadora de la clase política: Juan Andrew Almazán.

El presidente Cárdenas comprendió a final de su sexenio los riesgos de la política de reforma social que había impulsado en el pasado y decidió contribuir a un ambiente de distensión y moderación apoyando al ge-

²²⁸ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, pp. 24-26.

neral Ávila Camacho, frente a otros candidatos que estaban más cerca de su propia posición ideológica, como Francisco J. Múgica.

Ya desde su trayectoria como candidato a la presidencia, Ávila Camacho buscó un acercamiento con el empresariado nacional, y comenzó a elaborar las bases de su estrategia política para los próximos años; esto es, la bandera de la unidad nacional. El estallido de la Segunda Guerra Mundial le dio los elementos necesarios para convertir ese lema en un nuevo modelo de gestión estatal, corporativo y de naturaleza tripartita.

Con relación al movimiento obrero, siguió una doble estrategia. Por un lado, apoyó o toleró el desarrollo de diversas organizaciones proletarias opuestas a la CTM en un afán por restarle poder a la central obrera de mayor importancia durante la etapa cardenista. Y, por otro, apoyó el proceso de recomposición interna de la confederación que le dio el control de la Secretaría General a Fidel Velázquez, en sustitución de Vicente Lombardo Toledano. Como resultado del reemplazo de la dirigencia obrera en la CTM y de la preocupación por los efectos de la guerra sobre la estabilidad política de la sociedad mexicana, el movimiento obrero fue el primero en suscribir el llamado presidencial a la unidad nacional, por lo que en los meses iniciales del conflicto internacional armado accedió a limitar sus derechos laborales y a apoyar el proyecto de modernización propuesto por el Poder Ejecutivo. En 1941 se estableció un pacto obrero a través del llamado Consejo Obrero Nacional, que no tuvo la capacidad de frenar la militancia sindical y el número de huelgas, pero que sentó las bases del futuro Pacto Obrero-Industrial de 1945, que sería la plataforma del crecimiento económico del país a partir del gobierno de Miguel Alemán.

Con relación al sector empresarial, Ávila Camacho tuvo que seguir una trayectoria más complicada. A pesar de las reformas económicas cardenistas y del esfuerzo estatal en la creación de una infraestructura económica más moderna, el México de inicio de los años cuarenta no era muy diferente al de los años treinta: los grupos empresariales más poderosos eran los mismos en el sector financiero, en el sector comercial e incluso en el sector industrial, que tenía su sede más importante en Monterrey. Las corporaciones patronales tradicionales, como la Coparmex y la Concanacomin, dominaban la escena política en su relación frente al gobierno.

Pero la Segunda Guerra Mundial trajo consigo otras importantes transformaciones. México inició un proceso de industrialización guiado por las exportaciones, que impulsó el desarrollo de la pequeña y mediana burguesía industrial, creando de esta manera las bases de un sector empresarial

diferente a los grupos tradicionales, más comprometido con el crecimiento del mercado interno nacional e interesado con la aplicación de políticas desarrollistas que vendrían a practicarse en los próximos años.

Ávila Camacho siguió la estrategia, primero, de dividir la estructura que mantenía unido al sector comercial e industrial en una sola corporación (Concanacomin), para quedar convertida en la Concanaco y la Concamin, y luego, promovió la fundación de una nueva organización representativa de la nueva burguesía manufacturera de ideología nacionalista, la Canacintra. Con esta organización empresarial y con el movimiento obrero unificado alrededor de un pacto, consolidó el nuevo modelo de gestión corporativo, tripartito, que venía acariciando desde el inicio de su gobierno.

El presidente Ávila Camacho realizó otras maniobras para garantizar el cumplimiento de su modelo de desarrollo nacional. Reconformó su gabinete en repetidas ocasiones, a veces para debilitar a los grupos conservadores y a veces para golpear a la izquierda reminiscente del cardenismo. Colocó a otros líderes fieles a su causa en el control de las Cámaras y fortaleció a la CNOP como sector dominante dentro de la estructura cuatripartita del PRM.

Pero el acto más importante del gobierno avilacamachista, para el tema que nos ocupa, lo fue, desde luego, la aprobación final de la Ley del Seguro Social en enero de 1943 y el inicio de las actividades del recién creado Instituto Mexicano del Seguro Social un año después. El problema que nos plantea este acontecimiento, sin embargo, es que no está claro si la coalición política creada por Ávila Camacho propició la creación del Seguro Social o si, como la historia parece indicarnos, fue éste un instrumento muy importante para consolidar el modelo corporativo que se estaba fraguando.

En otros términos, tenemos que preguntarnos cuáles fueron los factores institucionales que más influyeron en la aprobación e implementación del seguro social en México. ¿Fue la coalición política creada por el avilacamachismo? ¿O fueron los intereses estratégicos del Poder Ejecutivo? Para responder a estas cuestiones es menester observar algunos aspectos de orden cronológico, así como los intereses y estrategias desplegados por los actores fundamentales del momento: los obreros, los empresarios y el Poder Ejecutivo.

Con relación al movimiento obrero, los eventos más importantes para la conformación de la coalición política del presidente Ávila Camacho y para

la aprobación del seguro social se produjeron en cuando menos tres momentos: en 1941, a partir de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, que permitieron al Estado reglamentar y arbitrar el derecho de huelga; en 1942, mediante la firma del Pacto de Unidad Obrera y la creación del Consejo Nacional Obrero, que debería conducir a una suspensión de las huelgas y a la aceptación de la mediación estatal y de las juntas de conciliación y trabajo, y en 1943, con la reelección de Fidel Velázquez al frente de la Secretaría General de la CTM, con la avenencia de Lombardo Toledano, a pesar de que contravenía los estatutos originales de la central obrera.

Esta última ocasión es particularmente importante, porque de acuerdo con la crónica del evento que hace el historiador Luis Medina,²²⁹ en la clausura del Congreso de la CTM que había llevado a la reelección de Fidel Velázquez asistieron el presidente Ávila Camacho y Lázaro Cárdenas, lo que venía a sancionar la importante decisión que tomaba esa central. Lo que es más importante, Medina considera que a cambio de los servicios prestados a la nación por ese sector del movimiento obrero se les entregó, más adelante, como una concesión, la aprobación de la Ley del Seguro Social que, según le parece, era un “viejo” anhelo de los líderes cetemistas.²³⁰ Como se señaló, el seguro social fue uno de los principios del programa fundacional de la CTM.

Semejante interpretación coincide con la opinión de Carmelo Mesa Lago, para quien la fundación del Seguro Social obedeció a un intento de compensar a la clase trabajadora por el efecto que la inflación había tenido sobre sus niveles de vida.²³¹ En efecto, la firma del Pacto de Unidad Obrera llevó a la contención de las demandas salariales, pero no fue suscrito por los empresarios, por lo que el incremento incesante en los precios de los bienes y servicios impactó negativamente a los trabajadores.

No obstante estas hipótesis, no se frenó el incremento de huelgas durante los siguientes meses a la firma de ese primer pacto, lo que sólo ocurrió hasta el periodo 1945-1946, cuando se firmó de manera tripartita el nuevo pacto obrero-industrial.

Es importante notar que el número de huelgas se incrementó incluso con posterioridad a la aprobación de la Ley del Seguro Social, y que las organizaciones sindicales más radicales se opusieron a ésta, por conside-

²²⁹ *Op. cit.*, nota 134.

²³⁰ *Ibidem*, pp. 290 y 293.

²³¹ *Op. cit.*, nota 211, p. 216.

rarla contraria a sus intereses más importantes, como la caída de los salarios reales, lo que les llevó a defender las posiciones empresariales que se oponían a ella con anterioridad. Así, la tesis de que la ley del Seguro Social se aprobó como concesión o compensación al movimiento obrero suscita algunas dudas. La reacción de algunas organizaciones obreras en contra de la ley podría interpretarse como una forma de actuar en contra de las centrales oficiales, y no como una forma de oponerse al seguro social. Pero ¿cómo podría una reforma social tan importante, de beneficio para el conjunto de la clase trabajadora, ser despreciada o vilipendiada por algunas de sus organizaciones? Regresaremos sobre esta cuestión un poco más adelante.

Con relación al sector patronal, Ávila Camacho llevó a cabo sus reformas más importantes en dos momentos simultáneos: por un lado, cuando modificó la Ley de Cámaras de 1936, que reunía en una sola confederación a industriales y comerciantes, para separarlos de nueva cuenta con la nueva Ley de la Industria de la Transformación, aprobada el 6 de septiembre de 1941; por otro, al aprobarse la creación de la Canacintra o CNIT, el 5 de diciembre de ese mismo año de 1941.²³²

Con estas acciones, el gobierno de Ávila Camacho logró dividir al sector empresarial, sentando las bases para supeditar sus organizaciones al Estado y creándose, al mismo tiempo, una base de apoyo en el sector industrial recién creado. Sin embargo, esas acciones no le redituaron ningún beneficio inmediato al momento de aprobar la Ley del Seguro Social, porque el empresariado tradicional se opuso en bloque a la reforma social aprobada, y el nuevo sector industrial no tenía aún la fuerza suficiente para influir sobre los acontecimientos que se produjeron como resultado de dicha aprobación. Cabe recordar que el Estado mexicano no logró consolidar el nuevo modelo de gestión corporativa, sino hasta el final del sexenio de Ávila Camacho, con la firma del Pacto Obrero Industrial de 1945.²³³

Si el proyecto de Ley del Seguro Social hubiera sido resultado de una vieja demanda de la clase trabajadora, esperaríamos encontrar un mayor involucramiento de sus organizaciones o de sus ideólogos en la manufactura de la propuesta; sin embargo, en el recuento de los hechos que están detrás de dicha elaboración el protagonista central es siempre el Estado.

²³² Medina, *op. cit.*, nota 134, pp. 293-296.

²³³ *Ibidem*, pp. 329-335.

Luego de la decisión de Cárdenas y del Congreso de suspender la discusión del proyecto de Ley que se había redactado en ese periodo, la aprobación de la misma se previó, de nueva cuenta, para el primer año del gobierno avilacamachista, como parte del Segundo Plan Sexenal de Gobierno. De hecho, Ávila Camacho estableció un compromiso personal con Ignacio García Téllez para aprobar la legislación tantas veces postpuesta.²³⁴

Una vez iniciado el proceso formal de preparación de la ley, por parte del gobierno de Ávila Camacho, la aprobación del Seguro Social recorrió tres etapas. La primera, en la que se observó con indiferencia el proceso de elaboración de la ley; la segunda, cuando se llevó el proyecto a las Cámaras y había cierto interés por hacer escuchar las voces de todos; y la tercera, cuando se suscitó cierta resistencia y rechazo a la puesta en funcionamiento del IMSS.²³⁵

Para iniciar el proceso se instaló una nueva comisión redactora de la Ley, en junio de 1941, con una composición tripartita, siguiendo la lógica del modelo corporativo, que sería el sello distintivo del nuevo gobierno.

En la comisión estaba representado el gobierno a través de diversas dependencias: Trabajo y Previsión Social, Economía Nacional, Hacienda, Asistencia Pública y Departamento de Salubridad Pública. De las personas que integraron esta representación destaca el nombre de Federico Bach, quien, como se recordará, ya había presentado una propuesta de seguro social en años anteriores.

Por parte de los obreros, la comisión estuvo integrada por representantes obreros de la CTM, el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato de Trabajadores Mineros, el Sindicato de Trabajadores Petroleros, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, el Sindicato de la Industria Textil y Similares y la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

Del lado de los empresarios estaba representada la Cámara Nacional de Electricistas, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria (Concanacomin), la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Minera de México, la Coparmex, y la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil.

También hubo un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores.

²³⁴ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, p. 27.

²³⁵ *Ibidem*, p. 49.

Es de destacar que la comisión se auxilió de la asesoría de Paul A. Tixer, de la OIT, y Emilio Schoenbaum, asesor actuarial, que había participado en la elaboración de otros sistemas de seguridad social en Europa y Latinoamérica.²³⁶

La OIT acogió muy bien la iniciativa mexicana, y la elogió en todos sus componentes. Después, en septiembre de 1942, se presentó el proyecto en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) en Santiago de Chile, en la que también recibió el apoyo unánime. En esta Conferencia también asistieron los representantes de la OIT y de la Oficina Sanitaria Panamericana.

Además de la adhesión por parte de la OIT y de la CISS, el anteproyecto de Ley recibió el respaldo del Consejo Nacional Obrero el 21 de octubre de 1942, firmándolo la CTM, la CGT, la CROM, la CPN, la COCM, el SME, el Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, y el Sindicato Industrial de Trabajadores Textiles de Fibras Duras. Como bien lo señala García Cruz,²³⁷ algunos de estos organismos obreros defecionaron y combatieron el Seguro Social posteriormente.

Los acontecimientos posteriores habrían de demostrar que esta composición no era garantía de apoyo a la aprobación de la Ley, ni tampoco de la aceptación del inicio de actividades del IMSS. La capacidad del gobierno avilacamachista de conformar una coalición política todavía estaba en proceso, por lo que algunas de las organizaciones tanto obreras como empresariales que participaron en esta comisión habrían de manifestarse en contra del seguro social.

En su concepto general, el proyecto definía el seguro social como un instrumento para prevenir la pérdida del salario por las diversas causas, y por esa razón abarcaba toda clase de riesgos: enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades generales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía por edad avanzada. Se preveía un sistema que comenzara a operar de forma gradual, en aquellas áreas de mayor densidad de población, industrialización y donde hubiera mejores condiciones para su financiamiento. Se preveía que las cuotas deberían alcanzar el 12% de los salarios pagados; 6% el patrón y 3%-3% los trabajadores y el Estado.

²³⁶ *Ibidem*, pp. 49 y 50; García Cruz, *op. cit.*, nota 153, pp. 72 y 73.

²³⁷ García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 76.

Además de los beneficios que cubriría el seguro, se incorporaron las modalidades de utilización e inversión de los fondos que se irían constituyendo. Se ordenaba la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social y de sus órganos básicos de gobierno: la Asamblea General, integrada tripartitamente por treinta miembros, su Consejo Técnico, conformado por seis, y el director general, nombrado por el presidente de la República.

En diciembre de 1942, Ávila Camacho firmó la iniciativa y se envió para su proceso de discusión y aprobación en las Cámaras. Durante ese mes fue aprobada por unanimidad por diputados y senadores. El 31 de diciembre el presidente expidió formalmente la Ley, y fue publicado el acuerdo en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 1943, fecha en la que también se designó como su director a Vicente Santos Guajardo, subsecretario del Trabajo hasta ese momento.

Se iniciaron los trabajos para poner en funcionamiento el Seguro Social y se estimó que para el 1 de enero de 1944 podría empezar a funcionar en el Distrito Federal. Aparentemente avanzó bien el proceso de afiliación de las empresas, pero surgió el problema de decidir qué beneficios podría otorgar el Instituto, en virtud de que no disponía aún de los recursos de un fondo presupuestal que no se había constituido todavía. Se pensó que debería comenzarse con el seguro de pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, porque esto permitiría comenzar a captar las cuotas sin tener que pagar beneficios y postergar el inicio de los servicios de enfermedad y maternidad para más adelante. Sin embargo, el presidente demostró su interés por que el Instituto pudiera funcionar proporcionando todos sus servicios al autorizar los 48 millones de pesos que se pensaba era necesarios para ese fin. El 20 de diciembre de 1943 se publicó un desplegado para ratificar el inicio de los trabajos del IMSS en enero de 1944, pero la salida intempestiva de Santos Guajardo de la Dirección del IMSS hizo suponer a la sociedad que se produciría un retraso de varios meses.

Así, el 6 de enero de 1944, García Téllez, ya como nuevo director del IMSS, publicó un recordatorio en los periódicos del país en donde se señalaba la entrada en vigor de los trabajos del seguro en todos sus rubros. El hecho, que generó incertidumbre entre los diversos sectores involucrados, vino a demostrar el respaldo presidencial a la puesta en marcha del seguro social.

Para resolver la resistencia de los empresarios a la entrega de las cuotas, se emitió un decreto en el *Diario Oficial*, el 24 de noviembre de

1944, en el que se le otorgaban al IMSS, facultades fiscales para el cobro de las mismas.²³⁸

Desde la etapa de aprobación de la ley se presentó una fuerte resistencia de los distintos sectores patronales. En septiembre de 1942 las cámaras de comercio de las ciudades de México, Guanajuato y León habían iniciado una serie de exhortos a los empresarios para resistirse a su aprobación. Y en diciembre de ese año las compañías de seguros iniciaron sus objeciones ante los diputados. Así lo hicieron empresas como Seguros La Nacional, La Latinoamericana, La Confederación de Canadá, La Protectora, El Águila y El Roble. Las objeciones eran básicamente dos: que la acción del Estado lesionaba sus intereses al sacarlas del mercado de los seguros de riesgos profesionales, dentro de los cuales venían funcionando desde años atrás, y que el Seguro establecía una situación de monopolio que impedía la libre contratación de seguros. Se decía también que implicaría una elevación de los costos, y por tanto de los precios. Asimismo, se afirmaba que diversas empresas ya contaban con esquemas de protección que incluso estaban por encima de las contempladas por la ley. A pesar de las objeciones, como ya se vio, las Cámaras aprobaron la iniciativa de Ley por unanimidad, para gran disgusto de las aseguradoras. Una vez aprobada la Ley, hacia finales de 1943, reaparecieron los ataques de las compañías aseguradoras. En esta ocasión se trataron de amparar, infructuosamente, contra el inicio de funcionamiento del IMSS.²³⁹

El nombramiento de García Téllez al frente del Instituto, y el anuncio de que el inicio de sus actividades seguiría adelante en los plazos previstos, hicieron modificar la estrategia empresarial que ahora se dirigió contra el nuevo director. De estos ataques, los más relevantes provinieron, sin embargo, de los periódicos: la Compañía Periodística Nacional, a través de sus diarios *El Universal* y *El Universal Gráfico*, y unos días después también *Excelsior* y *Novedades*. En su conjunto acusaban a García Téllez de procomunista e irreflexivo sobre las consecuencias del funcionamiento del Seguro Social sobre los salarios, los precios y sobre los servicios médicos, en vista de los problemas logísticos iniciales del IMSS.²⁴⁰

²³⁸ *Ibidem*, p. 85; Zertuche, *op. cit.*, nota 223, pp. 51-60.

²³⁹ Zertuche, *ibidem*, pp. 61-64; Pozas, Ricardo, "De lo duro a lo seguro: la fundación del seguro social mexicano", en Loyola, Rafael (coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*, México, Grijalbo, 1986, pp. 131-134.

²⁴⁰ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, pp. 64 y 65; García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 85.

La oposición de otros sectores empresariales, como la Concamin, la Coparmex y la Cámara Textil, a la Ley del Seguro, se concentró en otro aspecto específico: muchas de las empresas ya proporcionaban la cobertura de algunos riesgos para sus trabajadores, por lo que pretendían quedar exentos del pago de las cuotas en aquellos casos en los que los contratos colectivos de trabajo ya preveían seguros de previsión social como los que se contemplaban en la Ley del Seguro Social recién aprobada. Esta oposición fue particularmente fuerte durante los años de 1944-1945, y llevó a los empresarios a solicitar diversos amparos contra la aplicación de la Ley. La disposición oficial, sin embargo, con el apoyo de los laudos del Poder Judicial, siguió adelante. La única excepción fue la convenida entre el sector bancario, a través de la Asociación de Banqueros de México, y el IMSS por medio de la que se subrogaba a los bancos la prestación de los servicios médicos a sus trabajadores, bajo la supervisión del IMSS. Este acuerdo obedeció a que las prestaciones de los trabajadores bancarios eran superiores a las que se establecían en el Seguro Social.²⁴¹

Otro sector que se opuso al inicio de las actividades del IMSS fue el de los sindicatos médicos. En este caso, el motivo también era muy preciso: querían preservar los servicios de salud como un ejercicio profesional independiente, y, en todo caso, pretendían formar parte del Consejo Técnico del IMSS, en el que sólo estaban representados los obreros, los empresarios y el Estado. La oposición del gremio médico se evidenció entre 1944-1945 con la realización de protestas por parte del Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal, la Unión de Profesantes de la Medicina y el Sindicato Nacional de Médicos Cirujanos de la República Mexicana, que se manifestaron a través de cartas al IMSS, así como en los periódicos. En octubre de 1944 realizaron una huelga que terminó dos días después al ser declarada inexistente.²⁴²

También hubo una fuerte resistencia de las cooperativas, puesto que se consideraban a sí mismas como diferentes a un empresa capitalista. Señalaban que, por su naturaleza, se verían en la obligación de pagar cuotas dos veces para el Seguro Social, ya que los cooperativistas se veían a sí mismos como patronos y trabajadores a la vez. El interés de estas agrupaciones era el de excluirse de los efectos de la Ley, mediante el reconocimiento gubernamental de que ya cumplían con la obligación

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 65-70; Pozas, *op. cit.*, nota 239, pp. 131-134.

²⁴² Zertuche, *op. cit.*, nota 223, pp. 70 y 71; Pozas, *op. cit.*, nota 239, p. 125.

de proporcionar servicios médicos. Su estrategia consistió en reunir a la Confederación Nacional de Cooperativas con el director del IMSS y después con el propio presidente de la República; paralelamente encabezaron una resistencia periodística a través de las cooperativas de *La Prensa* y *Excélsior*, campaña que trató de ser contrarrestada con la opinión de los diarios oficialistas *El Popular* y *El Nacional*. En noviembre de 1945, finalmente, *Excélsior* se amparó contra el cobro de las cotizaciones vencidas, pero al mismo tiempo se sometió a los servicios del IMSS. A partir de este momento desapareció el conflicto.²⁴³

Por su parte, las reacciones del movimiento obrero frente al inicio de las actividades del IMSS fueron encontradas. Por un lado, el movimiento obrero oficial (CTM, CROM, CGT, COCM) actuó en defensa del IMSS a través de diversos pronunciamientos, foros y desplegados, y particularmente a través del desfile obrero del 1 de mayo de 1944, en el que se sumaron al apoyo del seguro social la Federación Sindicalista Revolucionaria de Obreros y Campesinos, los sindicatos de trabajadores ferroviarios, de la industria eléctrica, telefonistas, cinematografistas, y todos los sindicatos de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal. Asimismo, la CTM y otros sindicatos trataron de impedir un mitin del 20 de julio en el zócalo, organizado por el Frente Nacional Proletario (FNP). Los argumentos a favor del seguro social eran que la ley garantizaba los derechos trabajadores; respetaba los contratos colectivos en la materia; beneficiaba a los trabajadores que percibían salarios menores al exentarlos de pagos de cuotas, y respetaba el artículo 123.²⁴⁴

Sin embargo, la resistencia a la medida provino de una larga lista de sindicatos más pequeños e independientes, que se organizaron a través del recién creado FNP, el 24 de enero de 1944. En el Frente participaron, entre otros, la Confederación Nacional Proletaria Nacional, los linotipistas, redactores, dibujantes, algunos de los ferroviarios, y sobre todo trabajadores de las diversas ramas textiles. También se sumaron a la oposición algunas secciones disidentes de la COCM, trabajadores de la construcción y del autotransporte, la Confederación General de Trabajadores Disidentes, la Federación Libertaria de Obreros y Campesinos, los Sindicatos de Comunicaciones Telefónicas, la Federación de Obreros y Campesinos del Distrito Federal, la Federación de los Trabajado-

²⁴³ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, p. 71; Pozas, *op. cit.*, nota 239, pp. 125-127.

²⁴⁴ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, pp. 72 y 73; Pozas, *op. cit.*, nota 239, p. 127.

res de los Periódicos y Diarios, y la Alianza y Uniones de Sindicatos y Artes Gráficas.²⁴⁵

Actuaron en primera instancia a través de pronunciamientos, declaraciones y cartas dirigidas al presidente de la República, así como en marchas disidentes en el 1 de mayo. Ávila Camacho los recibió y les dio voz frente a la dirigencia del IMSS y a través de un representante nombrado por parte de la Presidencia, pero a fin de cuentas no se modificó la Ley.

El argumento básico de la oposición obrera era que el IMSS no tenía la capacidad inmediata de proporcionar los servicios médicos, y sí en cambio absorbería los recursos que ya se estaban creando en los fondos de previsión social de las empresas, dejando sin atención a los trabajadores. Esto es, dejaba a los trabajadores con el peso de las cuotas a cambio de ningún servicio inmediato y liberaba a los patrones de sus obligaciones de asistencia médica, hospitalización, pago de salarios por accidentes o enfermedades, etcétera.

Como consecuencia, el FNP inició una serie de actos de protesta como un manifiesto de repudio a la posición gubernamental, y después con actos de violencia, como sucedió el 26 de marzo de 1944, cuando apedrearon y asaltaron la clínica 8 del Seguro Social en la Plaza del Carmen, y con la convocatoria que desembocaría en el mitin del 20 de julio de 1944, que terminó, luego de agrios discursos en contra de la Ley y del gobierno, con hechos de violencia, en los que hubo disparos y heridos de bala; se destruyeron vehículos y se agredió a los bomberos, se apedearon incluso ventanas del Palacio Nacional.²⁴⁶

La consecuencia de este suceso fue la desafiliación inmediata de la mayor parte de las organizaciones que habían participado en el FNP, la persecución y encarcelamiento de sus líderes y con ello el fin de las protestas.

Finalmente, el Seguro Social inició sus labores proporcionando servicios médicos a los trabajadores del Distrito Federal, el 1 de enero de 1944; después en Puebla, en febrero de 1945; en Monterrey, en julio de 1945; en Jalisco, en marzo de 1946, y en la región fabril de Orizaba, en enero de 1947.²⁴⁷

Ahora bien, retornando a las cuestiones fundamentales de este apartado, ¿cuál fue el papel de las coaliciones políticas en el proceso de aprobación de la Ley del Seguro Social? ¿Hasta dónde estas estructuras institucionalizadas

²⁴⁵ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, p. 73; Pozas, *op. cit.*, nota 239, pp. 128-131.

²⁴⁶ Zertuche, *op. cit.*, nota 223, p. 82; Pozas, *op. cit.*, nota 239.

²⁴⁷ García Cruz, *op. cit.*, nota 153, p. 90.

de intereses fueron determinantes o no en la creación del seguro social? O, como sucedió con el gobierno de Cárdenas, ¿hasta qué punto dichas coaliciones fueron poco trascendentes para la suerte de esa política social?

La etapa del gobierno avilacamachista es peculiar y al mismo tiempo sumamente interesante con respecto a los otros dos gobiernos que hemos estudiado en este capítulo, por una característica especial: en esta etapa de la evolución histórica que llevó a la creación del seguro social se verificaron dos procesos evidentemente vinculados, pero distintos: por un lado, la aprobación de la Ley, y por otro, la creación y puesta en funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social. En la lógica neoinstitucionalista esto significa dos tiempos y secuencias diferentes: primero, el diseño y la creación institucional, y, segundo, el inicio del proceso de estabilización y asentamiento de esa institución o política social.

En la primera fase encontramos un escenario semejante al de los gobiernos de Obregón y Cárdenas. El interés y la voluntad del Poder Ejecutivo en aprobar la Ley del Seguro Social, en el contexto de diversas fuerzas políticas y sociales coaligadas o enfrentadas con el Estado de diversas maneras en torno a esa decisión. De esa interacción entre el Ejecutivo y las partes implicadas encontramos dos posiciones claramente definidas. El sector empresarial, a través de sus distintos sectores y representaciones, jugaron el papel tradicional de obstaculizar y resistir la aprobación de la medida, mientras que el sector representativo de la clase trabajadora prácticamente no se hizo notar durante la duración de este conflicto. Así, las coaliciones políticas en esta fase del gobierno del presidente Ávila Camacho siguieron comportándose como una estructura de intereses constituidos y altamente resistentes al cambio, de manera semejante a como lo habían hecho en el pasado.

En los primeros años del sexenio de Ávila Camacho el movimiento obrero estaba modificando su composición original para evolucionar hacia un liderazgo menos militante y más dispuesto a la colaboración con el gobierno en aras de la consigna de la unidad nacional y de la modernización del país. Pero esa actitud de colaboración no dio sus frutos inmediatamente, ni al nivel de la política económica general ni en lo referente al seguro social, en lo particular. Cabe recordar que la capacidad de control de la burocracia sindical sobre el movimiento obrero se puso en entredicho antes y después de la aprobación de la Ley del Seguro Social. Durante esos meses continuó la tendencia creciente en el número de huelgas y en el número de participantes en ellas, mientras que las reivin-

dicaciones salariales seguían aumentando como consecuencia de los efectos de la inflación sobre el nivel de vida de los trabajadores.

Por su parte, los empresarios se manifestaron abiertamente en contra de la ley, con la expectativa de que, al igual que en otras ocasiones, el proyecto presentado a la consideración de las Cámaras podría ser rechazado o postergado. Pero la coalición empresarial, en esta oportunidad, no logró detener su aprobación. El gobierno de Ávila Camacho estaba decidido a seguir adelante, y lo logró, sin echar mano del apoyo del movimiento obrero oficial, que en esta coyuntura no desempeñó ninguna tarea específica que pudiera interpretarse como factor de presión para aprobar la ley.

En la segunda fase, en cambio, el papel de las coaliciones políticas comienza a ser diferente. Una vez aprobada la Ley del Seguro Social e iniciado el proceso de organización del IMSS, comienza a modificarse también el comportamiento de los sectores político-sociales aglutinados en las distintas alianzas. El sector empresarial reinicia los ataques en contra del organismo recién creado, poniendo en entredicho su autoridad, y utilizando todos los recursos a su alcance para resistir la medida. Pero al interior de la clase trabajadora se aprecia el desdoblamiento entre aquel sector que va integrándose a la estrategia corporativa del Estado mexicano y otro, que decide tomar partido por la causa opositora al seguro social.

En este segundo momento de la secuencia que llevó a la creación del seguro social, las coaliciones políticas ya no desempeñarán solamente el papel de resistencia al cambio, sino que ahora también algunas de ellas se van convirtiendo en un factor de defensa y de estabilización de la política social ya institucionalizada formalmente en la ley. De esta manera, alrededor de la fundación del IMSS puede observarse la conformación de dos frentes: uno opositora y otro a favor del seguro, que paulatinamente irán invirtiendo sus papeles: en adelante, el movimiento obrero oficial se va a comportar como un factor institucional de presión por el desarrollo y crecimiento de la política de seguridad social en México;²⁴⁸ en tanto, la coalición empresarial y profesional (incluyéndose aquí al gremio médico) irán acomodando sus intereses a los nuevos tiempos.

En efecto, en esta segunda fase, con el inicio de las actividades del IMSS, finalmente afloraron las posiciones de todos los actores implicados. La coalición empresarial continuó con diversas acciones de rechazo y resistencia ante la decisión del gobierno de recaudar las cuotas e iniciar

²⁴⁸ Whal, *op. cit.*, nota 154.

los servicios médicos un año después de la aprobación de la ley. La dirección del IMSS mostró serias dudas sobre su capacidad de iniciar los trabajos en el plazo previsto, por lo que la coalición empresarial casi logró hacia el final de 1943 la postergación de los servicios. El acto gubernamental más importante en ese momento fue la designación inmediata de Ignacio García Téllez como nuevo director del Instituto.

En esta etapa se observó por primera vez la participación del movimiento obrero oficial en la defensa del IMSS, en el contexto del surgimiento de un movimiento disidente de la clase trabajadora que se sumó al rechazo patronal de la medida, y que desembocó, como fue reseñado, en la disolución de la organización y en el encarcelamiento de sus líderes.

Pero si vemos el proceso de creación del seguro social en toda su extensión, descubrimos otro cambio importante en el papel de los actores, en este caso, el gobierno de Ávila Camacho, al compararlo con los gobiernos de Obregón y de Cárdenas. Obregón tuvo el respaldo de la CROM y elaboró la primera versión de ley del seguro social, aunque nunca logró prosperar; Cárdenas tenía todo el apoyo del movimiento obrero, que constituía su base principal de apoyo, e incluso fue el principal promotor de la creación de la CTM, pero ello no bastó para aprobar la ley; finalmente, fue Ávila Camacho quien lo hizo, pero en una circunstancia que se ha definido como “anticlimática”,²⁴⁹ en medio del activismo sindical, de la resistencia empresarial a la colaboración con el Estado y ante una ausencia de la presión obrera para lograr la aprobación de una ley que en ese momento no parecía prioritaria.

A la luz de las relaciones que se producen entre las distintas coaliciones políticas, podemos terminar el capítulo con el siguiente balance. En el contexto de la oposición a las reformas cardenistas y ante las oportunidades económicas que abrió la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Ávila Camacho definió un nuevo objetivo estratégico para el Estado mexicano: la industrialización acelerada de la economía. Para ello, realizó las reformas legales y sociales que permitieran instaurar un nuevo modelo de gestión política de tipo corporativo. El gobierno de Ávila Camacho creó una nueva coalición política con estas características e impulsó la aprobación y puesta en marcha de instituciones que le permitieran llevar a cabo esa nueva labor arbitral; el Seguro Social fue quizá la acción de corte corporativa y tripartita más importante del sexenio, sin lugar a dudas la más duradera.

²⁴⁹ Mesa-Lago, *op. cit.*, nota 211, p. 224.