



CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDEA DEL SEGURO SOCIAL

I. El entorno de la seguridad social: los antecedentes de la idea constitucionalista	158
II. El entorno de la seguridad social: la idea constitucionalista y el artículo 123	165
III. El entorno de la seguridad social: la idea de un Seguro Social obligatorio, público y federal	174
IV. La rutinización de la idea de un Seguro Social público, federal, obligatorio y tripartito	186

CAPÍTULO CUARTO

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDEA DEL SEGURO SOCIAL

En este capítulo nos proponemos explorar el peso de las ideas en la conformación del modelo de seguridad social que se instauró en México hacia 1943, con la aprobación de la Ley del Seguro Social. Pero aquello que nos interesa de manera particular es la respuesta a una interrogante formulada en los términos del enfoque neoinstitucionalista histórico que sustenta esta investigación, a saber: ¿cómo es que las ideas se convierten en política social?

Como respuesta inicial a esta interrogante, partimos de la hipótesis de que la idea de seguro social que se fue elaborando a partir del gobierno de Álvaro Obregón tuvo una influencia crucial sobre el modelo definitivo de seguridad social que se adoptó en este país. Pero la influencia de las ideas sobre las políticas sociales sólo es relevante en la medida en que logra articularse con la mentalidad y las preferencias de los tomadores de decisiones; en este caso, los distintos jefes del Ejecutivo que se sucedieron después de Obregón y hasta el gobierno de Manuel Ávila Camacho, que es cuando se aprueba la Ley del Seguro Social y se pone en marcha el IMSS.

Partimos del concepto comunidades de discurso que, como se indica en el capítulo primero de esta investigación, designa la forma en que una organización o institución productora de ideología lleva a cabo una articulación entre el entorno social de esas ideas y la mentalidad de aquellos individuos o grupos que tienen la capacidad de tomar decisiones en materia de políticas públicas.

Según Wuthnow,²⁵⁰ la constitución de comunidades de discurso conlleva la articulación de tres procesos: las condiciones del entorno, que entrañan el contexto económico, político, social, etcétera, más amplio

²⁵⁰ Wuthnow, Robert, *Communities of Discourse. Ideology and Social structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism*, Cambridge, Massachusetts and London, Harvard University Press, 1989.

que condicionan la producción de las ideas; los contextos institucionales más inmediatos o próximos a la innovación cultural y que se refieren al papel de organizaciones e individuos en la generación y diseminación de las ideas, tales como la acción de las escuelas, universidades, sociedades, academias, periódicos, agencias gubernamentales, partidos políticos, las cuales se identifican más visiblemente con el concepto de las comunidades de discurso; y, por último, las llamadas secuencias de la acción, que no son sino la construcción de los arreglos institucionales que conducen a la “rutinización” de las ideas entre todos aquellos que inciden sobre su campo de acción, como son los tomadores de decisiones o los líderes políticos.²⁵¹

Para responder estas interrogantes haremos el análisis del fenómeno de articulación entre la idea de seguridad social, su entorno social y la rutinización de esa idea en México, lo que dio lugar a la conformación de una comunidad de discurso que fue fundamental en el proceso de aprobación de la Ley del Seguro Social. En este recorrido encontramos tres etapas principales. La primera, se desarrolla alrededor de la redacción del artículo 123 constitucional, específicamente de sus fracción XXIX; la segunda nace de la propuesta del general Álvaro Obregón de un seguro obrero, y la fase última, correspondiente a la versión definitiva de la Ley del Seguro Social, misma que va fraguándose discontinuamente en los años siguientes al gobierno de Obregón, para culminar en el año de 1943 durante el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho.

La fase constitucional aporta los fundamentos ideológicos más influyentes o, por lo menos, más duraderos sobre el modelo de seguridad social que ha prevalecido en nuestro país, como se vio en el capítulo segundo. La incorporación del artículo 123 a la Constitución de 1917 constituyó por sí misma un gran avance en la manera de concebir los derechos fundamentales de una sociedad, pero en el caso específico de la seguridad social la redacción constitucional la relegó a un plano laboral muy acotado que limitó durante mucho tiempo las posibilidades reales de su reglamentación e institucionalización.

La llegada de Obregón a la Presidencia de la República, por su parte, marcó un hito fundamental, quizá el más importante, en la evolución de la

²⁵¹ Hall, Peter A., “The role of interest, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations”, en Lichbach, Irving y Zuckerman, Alan S., *Comparative Politics. Rationality, culture and structure*, Cambridge University Press, 2002, pp. 184-186.

idea de seguridad social que prevaleció en México. En concreto, supuso el abandono de la idea constitucionalista de un seguro social potestativo, básicamente privado y regulado por los gobiernos estatales, para dar paso a la idea de un seguro federal, obligatorio y administrado por el Estado.

Por último, tenemos una etapa más prolongada en la que se afianza o se “rutiniza” la idea obregonista de seguridad social, pero que muestra una serie de carencias en cuanto a la capacidad del Poder Ejecutivo para elaborar un proyecto técnica y organizativamente viable. Esta dimensión vinculada con la operacionalización de una idea fue subsanada con la asesoría y el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, lo cual vino a darle una base supranacional al proceso histórico que estuvo detrás de la redacción del proyecto de ley; el involucramiento de estos organismos internacionales fortaleció, con su sanción y respaldo ideológico, a dicho proyecto e hizo más viable su institucionalización formal en la Ley del Seguro Social de 1943.

Por su parte, también es de destacar otro rasgo de la sociedad mexicana con relación a las comunidades de discurso. Este concepto nos indica que las ideas, por sí mismas, no tienen una función trascendente en el diseño de las políticas sociales, en tanto no exista una organización que realice esa simbiosis entre el conjunto de valores, culturas o representaciones de la sociedad y las aspiraciones o prioridades sociales del momento. En la historia mundial estas comunidades de discurso cumplieron un papel muy importante en el surgimiento del Estado de bienestar de los países industrializados, sea como instituciones formales dedicadas a la generación de ideas o bien como grupos o clubes políticos menos formales que trataban de influir en la concepción gubernamental acerca de tal o cual problema social y en la manera de resolverlo.

No obstante, al tratar de encontrar organizaciones similares en los orígenes del seguro social en México no aparece una tradición semejante a la de aquellos países, ni siquiera en las etapas en que mayor importancia parecía tener la necesidad de institucionalizar la seguridad social. México careció de ese tipo de organizaciones formales, productoras de ideas, a lo largo de todo el proceso que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social.

No obstante, lejos de constatar la ausencia de comunidades de discurso en los veinticinco años que se requirieron para aprobar una Ley del Seguro Social, lo que encontramos es una peculiaridad consistente en que la

producción de las ideas se desarrolló dentro de la propia estructura del Estado, a través de comisiones especiales encargadas de elaborar las distintas versiones de los proyectos de seguridad social. Así sucedió desde la comisión parlamentaria encargada de redactar el artículo 123, con sus fracciones relativas a la previsión social, hasta aquella que fue creada por el gobierno de Ávila Camacho al momento de presentar el proyecto definitivo ante el Congreso de la Unión. En síntesis, la versión mexicana de esas comunidades de discurso se desarrolla alrededor de las diversas comisiones *ad hoc* que fueron construyendo el modelo de seguridad social de este país.

El papel de estas comisiones gubernamentales podría parecer ante los ojos del observador como poco relevante, frente a la voluntad del tomador de decisiones de llevar a la práctica una política social determinada. Sin embargo, en los hechos, el papel desempeñado por estas organizaciones en el diseño y “rutinización” de las ideas de seguridad social es muy importante, puesto que constituyeron el terreno en el que se dirimían los intereses, muchas veces encontrados, de la clase política mexicana, en conjunción con la visión y los intereses de otros actores, tales como los representantes parlamentarios, los funcionarios gubernamentales, los empresarios y los trabajadores, así como, eventualmente, algunos miembros de la sociedad civil y de organismos internacionales.

Esta peculiaridad se explica por el largo proceso que se requirió para transformar el movimiento revolucionario en un sistema político basado en las instituciones, relativamente autónomo de las fuerzas militares que trataban de posicionarse en el poder del Estado; también es consecuencia, desde luego, del carácter corporativo y autoritario del nuevo régimen.

I. EL ENTORNO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS ANTECEDENTES DE LA IDEA CONSTITUCIONALISTA

Así, el papel de las ideas es un factor institucional central para explicar el origen de las políticas sociales a través de su codificación formal dentro de la Constitución nacional. Este fenómeno es fundamental para entender el origen de las políticas sociales en México, porque aún antes de que se consolidara la propuesta de redactar una nueva Constitución, los grupos políticos opositoristas al viejo régimen porfiriano y los que se conformaron al interior del movimiento revolucionario venían insis-

tiendo en que para lograr un avance social de trascendencia era necesario emprender la reforma de la Constitución de 1857.

Para influir sobre las políticas del Estado no tenía gran valor el formar parte de una universidad, de un grupo cultural o de algún club político, sino que era imprescindible la búsqueda del poder político. Esta circunstancia se explica también por las características más centralizadas y estilizadas de la vida política de este país, desde sus orígenes, con una mínima autonomía de la sociedad civil.

Así, los grupos sociales interesados en proponer ideas de reforma social se concentraron en la actividad política. Es casi un lugar común en la historia de la Revolución mexicana que las bases ideológicas que le dieron sentido fueron la influencia del programa ideológico del Partido Liberal Mexicano en los programas políticos de las distintas fuerzas revolucionarias. No obstante, es importante tomar esta afirmación como punto de partida para entender la significación de los derechos laborales tal y como fueron incorporados a la Constitución de 1917.

En su secuencia histórica, los ordenamientos legales en materia de protección obrera más próximos a lo que sería más adelante la nueva legislación laboral son las leyes sobre accidentes de trabajo de los estados de México (1904), del gobernador José Vicente Villada, y de Nuevo León (1906), de Bernardo Reyes. Otros estados de la República (Chiapas, Veracruz, Jalisco, Coahuila, Yucatán, Hidalgo y Zacatecas) tomaron aparentemente las bases de estas experiencias para la elaboración de sus propias leyes en el periodo de 1914-1916. Las dos leyes pioneras del estado de México y Nuevo León tomaron las bases para sus propios contenidos de las legislaciones ya existentes en Europa y Estados Unidos; por ejemplo, la exposición de motivos de la ley de 1904 se refiere a la legislación belga sobre estos asuntos, y la de 1906 hace referencia a las diferencias existentes entre las diversas legislaciones europeas. Las leyes estatales posteriores tomaron parcial o totalmente el contenido de la ley de Nuevo León. Independientemente del origen de las ideas, dichas leyes (se cumplieran o no) obedecían a las terribles condiciones laborales y al número creciente de accidentes que se presentaban en la incipiente industria nacional, sobre todo textil, y en la minería, fundamentalmente; en este sentido, ambas legislaciones pueden considerarse como las más avanzadas de la etapa porfirista.²⁵²

²⁵² Wilson, Richard Raymond, *The corporatist welfare state: social security and development in Mexico*, PhD Tesis, Yale University, 1981, pp. 55-58; IMSS, *El Seguro So-*

Es de notar que desde la década de 1870, en México se inició el desarrollo de un importante movimiento mutualista organizado en el llamado Gran Círculo de Obreros de México, con un breve lapso en el que predominó el movimiento anarquista que llevaría a su desaparición en 1883 por órdenes del presidente Manuel González. Sin embargo, el movimiento mutualista continuó bajo la inspiración de principios de cooperación y colaboración entre artesanos y patrones, fortalecidos por la ideología católica de la época, que se sustentaba en la encíclica *Rerum Novarum* de 1891 dictada por el papa León XIII. Estos principios concebían la importancia de modalidades de ayuda a los trabajadores bajo la forma de fondos de pensiones y de apoyos para cubrir los efectos de accidentes laborales. Bernardo Reyes fue altamente influido por esta ideología de la colaboración y conciliación entre trabajadores y patrones, y probablemente eso explica el carácter innovador y pionero de su Ley sobre Accidentes de Trabajo de 1906, que le valió un importante ascendiente entre trabajadores industriales organizados en clubes “reyistas” cuyo propósito era difundir sus ideas. Reyes también significó un avance importante en la evolución de las ideas sobre seguridad social al proponer el arbitraje estatal obligatorio en las disputas entre trabajadores y patrones, a través de comisiones tripartitas. En esta idea, otros gobernadores secundaban sus propuestas, como fue el caso en Chihuahua con Enrique Creel y en Veracruz con Teodoro A. Dehesa.²⁵³

Sin embargo, a principios del siglo XX las organizaciones mutualistas tendieron a desaparecer del escenario económico y político, para dar paso a un movimiento de trabajadores pertenecientes a lo que entonces podría denominarse como la industria moderna, particularmente en la rama textil. El nuevo tipo de obreros era más numeroso y menos calificado; pero muy pronto desató un importante movimiento huelguístico, que culminaría con la huelga de los trabajadores textiles de Río Blanco (y Santa Rosa) y más adelante en Cananea. Los nuevos conflictos propiciaron una posición ambivalente en el régimen de Díaz, con intentos de introducir cierta legislación para arbitrar las disputas laborales, y con el uso de la represión para tratar de aplacar la movilización y el descontento de los trabajadores. Dentro de esas iniciativas legales, destaca el proyecto del vice-

cial en México, Antecedentes y legislación. Convenios, recomendaciones, resoluciones y conclusiones en materia internacional, México, IMSS, 1971, p. 2.

²⁵³ Wilson, *op. cit.*, nota 252, vol. 1, p. 59.

presidente Ramón Corral, el cual, sin embargo, no llegó a aprobarse. También destaca el proyecto de Rodolfo Reyes (hijo de Bernardo), para tratar de imponer responsabilidades a los patrones en materia de accidentes de trabajo a través de su propuesta de ley minera sobre accidentes de trabajo.

Reyes se enfrentó, en este propósito, a José Limantour, integrante de los Científicos y enemigo de la intervención estatal en las disputas laborales, pero en realidad ambos intentaban utilizar sus posiciones para ganar el favor de Porfirio Díaz nombrando a alguno de ellos como vicepresidente. La disputa se saldó, finalmente, luego de la protesta de la Smelting Refining Company acerca de la afectación de sus intereses por la propuesta de Rodolfo Reyes, lo que llevó a éste a un exilio tácito para cumplir una encomienda de Díaz en Europa. Se aprobó la Ley Minera en 1910 sin la incorporación de todas las cláusulas que provocarían la reacción de la empresa extranjera. El alejamiento de Reyes terminó con los intentos moderados de establecer una legislación laboral, por lo que el tema de ésta y de la intervención estatal en las disputas laborales sólo retornaría hasta 1911-1912 con la llegada de Madero a la Presidencia.²⁵⁴

El proyecto original de Rodolfo Reyes tenía una peculiaridad importante, ya que proponía la posibilidad de convertir la legislación laboral en un asunto federal, en oposición a la tradición de esa época, de otorgar esa atribución legislativa sólo a los estados. Como se verá, éste sería uno de los aspectos más controvertidos en la discusión de las primeras propuestas de una ley federal del trabajo, y, junto con ello, de las leyes sobre seguridad social ya desde los años del gobierno de Álvaro Obregón.²⁵⁵

Como se puede apreciar, los propósitos que movieron a la clase política porfiriana no estaban suficientemente claros. En lo general, apuntaban a contener la creciente oposición al régimen por parte de las clases populares y, en lo particular, parecían estar vinculados al deseo de suceder al propio Porfirio Díaz en la Presidencia de la República. Pero aun si se les concediera un margen de preocupación por las condiciones laborales prevalentes en la sociedad mexicana de ese entonces, es de destacar que su ámbito de interés eran fundamentalmente los accidentes y enfermedades del trabajo, y no así el conjunto de condiciones laborales para la clase trabajadora.

²⁵⁴ *Ibidem*, pp. 63-69.

²⁵⁵ IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 3.

Por esta razón, se considera tan relevante en la historia de las ideas de la Revolución mexicana el Manifiesto Político del Partido Liberal Mexicano del 1 de julio de 1906, donde las ideas de los hermanos Flores Magón introdujeron un planteamiento que resultaría fundacional para la futura Constitución Política de la nación. En dicho manifiesto está presente la idea de que para enfrentar las condiciones que agobiaban a la clase trabajadora era necesario garantizar una serie de derechos laborales dentro de los cuales las indemnizaciones por riesgos profesionales eran apenas uno de sus elementos integrantes. Así, el Manifiesto proponía una reforma constitucional que otorgara a los trabajadores un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la igualdad de salarios entre extranjeros y nacionales, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres, y la protección para el trabajo de las mujeres y menores, excluyendo el trabajo de niños menores a doce años.²⁵⁶ Adicionalmente, el PLM planteó la idea crucial de que ese conjunto de garantías laborales debería ser proporcionado por el Estado, con lo que se producía el salto ideológico fundamental desde la sociedad prerrevolucionaria que se regía por los principios liberales de no intervención del Estado, hacia otra en la que el tutelaje estatal de las relaciones entre capital y trabajo habría de ser la pauta de la futura sociedad mexicana.

Sobre esta base, es aceptado que el programa del Partido Liberal es el que más influencia tuvo sobre la teoría política del movimiento revolucionario y sobre la Constitución de 1917, particularmente en el artículo 123 y sus 32 fracciones, así como en los artículos 3o., 27 y 130. Específicamente, en el ámbito de la seguridad social, las ideas más importantes se remiten al punto 27 del programa, donde se demandaba “la indemnización por accidente y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo”.²⁵⁷

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 3.

²⁵⁷ Ricardo Flores Magón también tuvo el mérito de incorporar al pensamiento revolucionario la idea de solidaridad, principio básico de la seguridad social. Cabe precisar, sin embargo, que la idea de solidaridad de Flores Magón no era propiamente la correspondiente a una acción estatal solidaria a favor de los trabajadores o de la sociedad en general, sino la de distintas formas de apoyo o ayuda entre los propios trabajadores. Esta idea quedó manifiesta en el artículo 123 constitucional, que definía el seguro de protección al trabajador como resultado de la creación de cajas populares y fondos mutualistas. García Cruz, Miguel, *Evolución mexicana del ideario de la seguridad social*, México, IIS-UNAM, 1962, pp. 17-20.

Por sus características, el grupo integrante del Partido Liberal Mexicano responsable de elaborar el Manifiesto constituyó un antecedente en la generación de ideas sumamente influyente en los principios ideológicos de una nueva legislación laboral, y, de manera indirecta, en las futuras disposiciones en materia de previsión social. Esta organización jugó un papel central al representar en nuevos valores y principios las exigencias de su entorno social e influir a través de ellos en la mentalidad de las distintas fuerzas integrantes de la clase revolucionaria, que a partir de entonces iniciaban un arduo recorrido político y militar para institucionalizarlos.

Con anterioridad al proceso de redacción de la Constitución de 1917 encontramos diversos esfuerzos por concretar algunos de los postulados del Partido Liberal Mexicano.

En 1909, el Partido Democrático, presidido por Benito Juárez Maza, se comprometía con una ley sobre accidentes de trabajo que responsabilizara a las empresas. En 1910, Francisco I. Madero, al aceptar su candidatura a la Presidencia, también ofreció una ley para proporcionar pensiones a los obreros mutilados de la industria, minas y agricultura, así como pensiones a las familias en caso de fallecimiento por accidentes de trabajo, lo que se ratificó en 1911, al ser postulado por el Partido Constitucionalista Progresista, y en donde se comprometió a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo. También en 1910, Francisco Vázquez Gómez, candidato a la Vicepresidencia, se refirió en su ideario político a la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Ya como presidente, Madero habría solicitado a Abraham González (secretario de Gobernación) y a Federico González Garza (subsecretario) la formulación de una legislación obrera que abarcaba el tema de la seguridad y salubridad en los talleres, así como medidas para desarrollar la previsión y los seguros. La ley no avanzó, debido a la oposición al régimen por parte de los hermanos Vázquez Gómez y a la rebelión de Pascual Orozco.²⁵⁸

En 1913, los diputados renovadores de la legislatura de Madero presentaron dos proyectos de reforma laboral. Una por parte de la representación de Aguascalientes a través de los diputados Eduardo J. Correa y Román Morales acerca de la protección contra los riesgos profesionales, que tendría un carácter federal, y que planteaba la propuesta de crear una caja de seguros a cargo de los patrones, la cual funcionaría a través de

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 21-26.

pólizas contratadas con compañías aseguradoras, pero cuya administración sería gubernamental; adicionalmente, el llamado Bloque Renovador incluía otras prestaciones para los trabajadores, como habitaciones y artículos de primera necesidad a precios controlados, entre otros. Y después, el 17 de septiembre, los diputados José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guersayn Ugarte, Jesús Ureta y Félix F. Palavicini presentaron ante la Cámara de Diputados el primer proyecto de Ley del Trabajo; se trataba de una propuesta de reforma al entonces vigente Código de Comercio, y que incluía, entre otros, la solución legal al problema de los accidentes de trabajo y un seguro para afrontar las contingencias derivadas de ellos.²⁵⁹

A partir del estallido del conflicto revolucionario proliferaron leyes e iniciativas de protección obrera en distintos lugares de la República (Veracruz, Hidalgo, Jalisco, Zacatecas, Coahuila) poniendo énfasis en el tema de los riesgos profesionales. De todas ellas destaca la de Salvador Alvarado en Yucatán, porque su Ley de Trabajo se considera la más sistematizada y argumentada hasta ese entonces. También es destacable porque la representación de Yucatán fue la que propuso en los debates del Constituyente la incorporación de los derechos laborales en la Constitución. Alvarado no sólo planteó la necesidad de proteger al trabajador yucateco, sino que tenía la pretensión de trascender su legislación local hacia una legislación de carácter nacional, una vez transferidas las bases del derecho laboral a la Constitución. Asimismo, tenía una visión más amplia de dichos derechos, se preocupaba por el trabajo de las mujeres y de los menores, proponía la creación de una sociedad mutualista del Estado para atender el problema de la vejez o muerte del asegurado. Por su parte, hablaba de la instalación de una junta técnica para evaluar los efectos de los riesgos profesionales, señalaba medidas para reglamentar sobre la higiene y seguridad de los locales de trabajo y fijaba las indemnizaciones respectivas, establecía la autorización para que las empresas pudieran contratar los seguros con las compañías aseguradoras, en descargo de estas obligaciones.²⁶⁰

Independientemente del grado de avance o de radicalidad que representaban cada una de las iniciativas, proyectos o legislaciones locales, puede observarse sin dificultad que todas las reivindicaciones laborales

²⁵⁹ *Ibidem*, pp. 29-37; IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 5.

²⁶⁰ IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 6.

se articularon alrededor de una suma de ideas provenientes de una misma matriz: el Partido Liberal Mexicano y su Manifiesto de 1906. Este programa, como se dijo, percibió adecuadamente el entorno político y social de la época e influyó sobre los líderes revolucionarios, pero no logró institucionalizarse en ese momento sino hasta el triunfo de la Revolución. La etapa de la institucionalización de las ideas llegaría más adelante, al momento de redactar y promulgar la Constitución de 1917. Sin embargo, los resultados de esta codificación formal de la Revolución, al menos en el terreno de la seguridad social, no fueron lo avanzado que podría esperarse en comparación con el resto de los derechos laborales, y de hecho no fueron siquiera definitivos.

La idea de seguridad social emanada de la Constitución de 1917 quedó diseñada de manera demasiado estrecha, frente a los parámetros de la legislación laboral en general: no obtuvo la garantía por parte del Estado ni fue esbozada como un sistema administrado públicamente con carácter obligatorio; de hecho, se restringió su alcance a la población trabajadora, sin alcanzar el estatuto de un derecho social más amplio, que sí pudo lograrse para otros temas nacionales, como la educación, y al igual que el resto de los derechos laborales, se conservó como un coto de los gobiernos estatales, sin la posibilidad inmediata de alcanzar un rango federal.

Pero los problemas y las limitaciones de esta primera gran institucionalización de la seguridad social no es imputable solamente a la ideología heredada desde los tiempos del Manifiesto del PLM ni a una concepción particular derivada del proceso revolucionario, sino que fue consecuencia más bien de la conformación de un nuevo grupo generador de ideas, organizado en la etapa final del movimiento armado, bajo la conducción del ala constitucionalista del movimiento revolucionario.

II. EL ENTORNO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LA IDEA CONSTITUCIONALISTA Y EL ARTÍCULO 123

La secuencia de los acontecimientos que llevaron a la redacción del artículo 123 y a la promulgación de la Constitución de 1917 es fundamental para explicar esa paradoja que significó el gran avance de los derechos laborales para los trabajadores, en contraste con el rezago en la legislación de la seguridad social.

El origen de esta paradoja se remonta a la publicación del Plan de Guadalupe en marzo de 1913 y a las adiciones de diciembre de 1914, en las que Carranza se fue comprometiendo con reformas sociales protectoras de la clase trabajadora una vez alcanzado el triunfo del movimiento armado. De esas promesas se derivó la creación de un grupo de trabajo que sería responsable de elaborar diversos estudios en materia de protección laboral, y que más adelante tendría a su cargo también la redacción del artículo 123 constitucional.

Desde el punto de vista de los derechos laborales, las distintas comisiones en las que participaron los representantes carrancistas lograron darle contenido a las reivindicaciones del movimiento revolucionario bajo la forma de diversos proyectos de ley, y lograron institucionalizarlos en la redacción de la nueva Constitución. Pero desde el punto de vista de la elaboración de la idea del seguro social y su propio proyecto de ley, las aportaciones del grupo carrancista fueron prácticamente intrascendentes, por lo que todavía habría de pasar mucho tiempo antes de perfilarse una comunidad de discurso específica para esta política social.

Una vez resuelto el conflicto armado con las fuerzas federales de Victoriano Huerta, el 1 de octubre de 1914 Carranza instaló la Soberana Convención Nacional Revolucionaria para discutir las bases del nuevo gobierno, pero al poco tiempo las huestes constitucionalistas abandonaron la Convención ante el fallido intento de consolidar a su líder como jefe máximo de la Revolución. El grupo carrancista debió trasladarse a la ciudad de México, y de ahí a la ciudad de Veracruz para instalar un gobierno provisional en noviembre de 1914. Probablemente ese momento fallido de ascensión al poder del grupo constitucionalista propició la urgencia para Carranza de elaborar un programa de reforma social alternativo al de las fuerzas villistas y zapatistas de la Convención.²⁶¹

Y, en efecto, el origen de las principales ideas carrancistas de reforma social se remonta a ese periodo en que el jefe revolucionario se trasladó a

²⁶¹ La Convención terminó de elaborar su Programa de Reformas Políticas, Económicas y Sociales el 27 de septiembre de 1915, en Toluca; en ese programa se estipulaban en su artículo 18 un conjunto de reformas sociales que incluían los temas de educación, condiciones de trabajo y pensiones de retiro, entre otras. El programa fue suscrito por los delegados zapatistas y de la División del Norte. De acuerdo con García Cruz, ese Programa y el Plan del Partido Liberal suscrito en San Luis Missouri en 1906 fueron la base de los artículos 3o., 27, 123 y 130 de la Constitución del 1917; *op. cit.*, nota 257, pp. 42 y 43, y Ruiz Naufal, Víctor, *Constitución, seguridad social y solidaridad*, México, IMSS, 1992, pp. 27-30.

Veracruz, amenazado por las fuerzas villistas y zapatistas, y que habrían de traducirse en un amplio trabajo jurídico y de elaboración de proyectos que después sentarían las bases legales de la reforma agraria y de los derechos laborales de los obreros.²⁶²

El equipo de gobierno en Veracruz estaba formado básicamente por los anteriores diputados renovadores de la XXVI Legislatura durante el gobierno de Madero. De ese equipo, destacó la figura de Félix F. Palavicini, quien se hizo cargo de la Secretaría de Instrucción Pública, rodeándose de otros compañeros exparlamentarios, como José Natividad Macías, juriconsulto; Luis Manuel Rojas, periodista; Alfonso Cravioto, poeta y literato, y Juan N. Frías. Este grupo creó una sección de legislación social, que preparó diversos proyectos de reforma social; entre ellos, el de las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, que, como se dijo, estableció el compromiso carrancista con la promulgación de leyes de reforma social una vez consumada la Revolución.²⁶³

El artículo 2o. de dichas adiciones establecía:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias...²⁶⁴

²⁶² Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del CEN-PRI, 1984, p. 41; Remolina Roqueñ, Felipe, *El artículo 123 constitucional*, México, Gobierno del Estado de México, 1990, p. 27. El compromiso de Carranza con el movimiento obrero se formalizó en su pacto con la Casa del Obrero Mundial, del 17 de febrero de 1915, para que éste proporcionara contingentes obreros armados a la causa constitucionalista a cambio de la solución a los problemas obreros. En ese mismo año, Ricardo Flores Magón reconocía que, con sus acciones sociales, Carranza estaba poniendo en práctica el programa del Partido Liberal Mexicano. García Cruz, *op. cit.*, nota 257, pp. 39 y 40.

²⁶³ Rouaix, *op. cit.*, nota anterior, p. 47; Remolina, *op. cit.*, nota anterior, p. 27.

²⁶⁴ Citado por Rouaix, *op. cit.*, nota 262, pp. 47 y 48.

Alrededor de este compromiso comenzó a constituirse la base ideológica que resultaría decisiva para la redacción posterior, definitiva, del artículo 123 constitucional. Dentro del reducido grupo de funcionarios carrancistas destaca el trabajo de José Natividad Macías, quien se dedicó a preparar proyectos sobre legislación laboral. En este grupo se prepararon los siguientes proyectos: “Ley Obrera de Prestaciones de Servicios y Reformas al Código de Comercio”; “Ley de Accidentes de Trabajo”; “Ley del Salario Mínimo”, y “Ley de Juntas de Avenencia y Uniones Profesionales”.²⁶⁵

El 5 de febrero de 1915, Carranza adicionó la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857, para facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo en toda la República, que fue la base legal para que el Congreso Constituyente pudiera lanzar sus reformas constitucionales en la materia. El 22 de septiembre de 1916 se convocó al pueblo mexicano a elegir a sus representantes diputados ante dicho Constituyente. Una vez resuelto el problema que llevó a Carranza fuera de la ciudad de México, el 25 de noviembre de ese mismo año inauguró las sesiones de trabajo del Congreso, y el 1 de diciembre hizo entrega del proyecto de nueva Constitución.²⁶⁶

Carranza pidió a Macías y a Luis Manuel Rojas la preparación del proyecto de Constitución política que sería presentado a la consideración del Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. Al elegirse los nuevos representantes populares se formaron claramente dos grandes bloques dentro del Congreso: el bloque radical de izquierdas, influido por Álvaro Obregón, y el de derechas representado por el propio Carranza. En el primer grupo destacaban Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, Cándido Aguilar, y entre los segundos, Rafael Martínez Escobar, Juan de Dios Bojórquez, Luis Espinosa, Froylán Manjarez, además de Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Gersayn Ugarte y Pastor Rouaix. Algunos de los integrantes de este último grupo fueron pertenecientes al anterior bloque renovador de la Legislatura del gobierno de Madero.²⁶⁷

²⁶⁵ Rouaix, *op. cit.*, nota 262, p. 48; Remolina, *op. cit.*, nota 262, p. 27.

²⁶⁶ Remolina, *op. cit.*, nota 262, pp. 27 y 28.

²⁶⁷ Pastor Rouaix se coloca a sí mismo como parte de un grupo centrista, pero evidentemente su trayectoria desde los años del gobierno provisional en Veracruz lo ubicaron del lado del ala carrancista, *op. cit.*, nota 262, pp. 49-52.

En la sesión del 1 de diciembre de 1916, el presidente Carranza presentó el proyecto de Constitución como un conjunto de reformas necesarias al contenido de la Constitución de 1857. Específicamente se refirió a las reformas de los artículos 27 y 28,

para expedir las leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social a favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas de trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz, y para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes, con los seguros en los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación...²⁶⁸

La propuesta laboral específica del carrancismo estaba redactada en el artículo 5o. de la nueva Constitución. Ahí se proscribía el trabajo impuesto al individuo sin su consentimiento y retribución; se restringía el trabajo obligatorio, para la realización de servicios públicos, al llamado de las armas, al de los jurados y cargos de elección popular, así como las funciones electorales; se proscribía la pérdida de libertad por razones de trabajo, educación y voto religioso, desconociendo expresamente a cualquier orden monástica; se prohibía cualquier convenio que llevara a la proscripción o destierro de los individuos, así como la renuncia a ejercer una profesión, industria o comercio; también se impedía la obligación a trabajar más allá de los plazos de un contrato que no debería exceder de un año, sin menoscabo de los derechos políticos y civiles del trabajador.²⁶⁹

El 19 de diciembre de 1916 el Constituyente inició la discusión del artículo 5o. Al recibir el proyecto, la Comisión de Constitución dictaminó favorablemente el proyecto, pero un grupo de diputados señaló la necesidad de adicionar el artículo con nuevas reformas, y por tanto solicitó aplazar su aprobación. El dictamen se presentó en una segunda ocasión el 23 de diciembre, pero su discusión se programó para el 26 de ese mes; a partir de esa sesión se realizó la discusión a favor y en contra del dictamen hasta el día 28 de diciembre. El debate de la iniciativa se desarrolló

²⁶⁸ Citado por Rouaix, *op. cit.*, nota 262, p. 55.

²⁶⁹ *Ibidem*, pp. 56 y 57.

durante esos tres días consecutivos señalándose por parte de diversos diputados pertenecientes a todas las alas del Congreso las deficiencias y vacíos en la redacción del artículo 5o. constitucional.

La discrepancia en la aprobación del proyecto abrió una oportunidad para el grupo carrancista. En esa última sesión del 28 de diciembre, Macías habló para subrayar que la preocupación fundamental de Carranza había sido hasta ese entonces la solución a los problemas obreros, mencionando la preparación de los proyectos en materia laboral durante los meses del gobierno provisional de Veracruz, en 1915, bajo la dirección de Félix Palavicini y junto con Luis Manuel Rojas.

El diputado Macías señaló que Carranza lo comisionó para realizar una estancia en los Estados Unidos para estudiar la legislación obrera y para observar el funcionamiento de los centros fabriles de ese país. Esta experiencia sirvió de base para preparar los términos de una nueva legislación obrera en este país, que además incorporó el conocimiento de la legislación inglesa y belga, supuestamente las más avanzadas de la época. Macías presentó ante el Congreso las bases de dicho proyecto, en el que se incluían preceptos importantes sobre vivienda, abasto, la limitación de la jornada laboral, el salario mínimo, las juntas de conciliación y arbitraje, el derecho a huelga, la formación de sindicatos, los contratos colectivos de trabajo y el salario. Sobre esta base, sugirió que se encargara al diputado Rouaix la redacción de las bases de una legislación laboral que tuviera cabida en el texto de la Constitución.

Así pues, se acordó suspender la aprobación del mencionado artículo 5o. y se decidió de manera tácita, sin un acuerdo particular, impulsar el trabajo de la Comisión presidida por Pastor Rouaix. Como resultado de los debates también comenzó a madurar la idea de incorporar adiciones al artículo 5o. y de incluir nuevos preceptos en materia laboral. En este contexto, prosperó la propuesta del diputado Froylán Manjarrez, de crear un capítulo exclusivo intitulado “Del trabajo”, que finalmente habría de quedar formalizado en la Constitución como el título sexto “Del trabajo y la previsión social”, integrado únicamente por el artículo 123.²⁷⁰ Desde un punto de vista neoinstitucionalista histórico, la decisión de modificar

²⁷⁰ La crónica de Rouaix y de Remolina acerca de la discusión del artículo 5o. de la Constitución y el futuro artículo 123 están basados en las mismas fuentes, el *Diario de Debates*, pero la interpretación que hace cada uno de ellos sobre lo que estaba en juego muestra diferencias importantes; Rouaix, *op. cit.*, nota 262, pp. 57-87, y Remolina, *op. cit.*, nota 262, pp. 31-46.

el proyecto constitucionalista original de Carranza constituyó una verdadera coyuntura crítica, en la que los diputados de la Constituyente optaron por un modelo laboral radical, que a partir de entonces ha permanecido como una institución duradera que regula la relación entre capital y trabajo aún en nuestros días. Empero, esta coyuntura crítica no benefició el concepto de seguridad social, el cual debió esperar un poco más para tener una nueva oportunidad de desarrollo.

Así, dicha Comisión trabajó durante los diez primeros días de enero de 1917 en esa encomienda y estuvo integrada en su núcleo central por el mismo grupo que desde la época de Veracruz se había dado a la tarea de preparar diversos proyectos de ley por encargo de Carranza: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, Rafael M. de los Ríos y un invitado externo, José Inocente Lugo, que fuera convocado por el propio Rouaix para incorporar los estudios y datos que estuvieran disponibles en su jefatura, de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento. A este grupo principal se incorporaron diversos diputados representantes de las distintas fracciones del Constituyente, entre quienes se destacaron los diputados Esteban B. Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Carlos L. Gracias, Dionisio Zavala y Rafael Martínez Escobar.²⁷¹

De esta manera, la organización generadora de ideas creada durante el gobierno provisional de Veracruz, ahora estaba transformándose en una verdadera comunidad de discurso en el ámbito laboral, capaz de articular el entorno reivindicativo de la Revolución con su formalización en la nueva legislación constitucional. Esta comunidad de discurso, sin embargo, pese al enorme impacto que tuvo en materia de derechos laborales, no representó en la misma medida un impulso para el seguro social. Por el contrario, la idea que quedó definida en el artículo 123 se convirtió en una norma constitucional que obstaculizó durante muchos años la creación del modelo de seguridad social que habría de prevalecer finalmente. El peso inercial de las ideas constitucionalistas retrasó, asimismo, el surgimiento de la comunidad de discurso responsable de articular los elementos de dicho modelo.

De los trabajos de la comisión parlamentaria dominada por el grupo carrancista se realizó una nueva redacción del artículo 5o. constitucional,

²⁷¹ Rouaix, *op. cit.*, nota 262, pp. 89-91; Remolina, *op. cit.*, nota 262, pp. 31-46.

diferente al originalmente propuesto por Carranza (reducido a establecer las garantías individuales de todos los ciudadanos en materia laboral), así como del nuevo título VI “Del trabajo”. Este título, que aún no tenía asignado el número de artículo constitucional que le correspondería, ya poseía la fracción XIV, en la que se responsabiliza a los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades de sus trabajadores, junto con la consecuente indemnización por muerte o incapacidad temporal o permanente. Se incluía también la fracción XXVI, que establecía como utilidad social (no pública) el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de actividades laborales, y se señalaba la obligación de los gobiernos federal y estatales, de fomentar la organización de ese tipo de instituciones, así como de infundir e inculcar la previsión social. La iniciativa fue ampliamente respaldada por los diputados pertenecientes al núcleo fundador y por una larga lista de diputados de las distintas fracciones.²⁷²

Según lo dice el propio Pastor Rouaix, la iniciativa constitucional señalaba en el preámbulo que el proyecto había seguido el plan trazado por él mismo y por José I. Lugo; pero ese plan en realidad se realizó basándose en los estudios previos de José Natividad Macías, que, a su vez, habían sido encomendados y aprobados por Carranza en su estancia en Veracruz. De esta forma, la filosofía del artículo 123, en lo general, y la idea de seguridad social ahí contenida, en lo particular, fue confeccionada por la gente del Jefe Supremo de la Revolución, con la participación específica de Rouaix y de Macías. El 13 de enero se dictaminó favorablemente el proyecto, con pocas modificaciones, como la de ampliar el título VI, que ahora sería “Del trabajo y la previsión social”. Finalmente, el artículo 5o. y el artículo 123 fueron aprobados el 23 de enero de 1917 con el voto de los 163 diputados constituyentes.²⁷³

Atendiendo específicamente a la idea de seguridad social que se institucionalizó en el artículo 123, es evidente que la Constitución de 1917 puede considerarse como muy avanzada en materia de legislación laboral, incluso a nivel internacional; sin embargo, en lo que se refiere al seguro social, las fracciones correspondientes del artículo 123 dedicadas al tema, y específicamente la fracción XXIX, quedaron enunciadas de forma muy rezagada, pese a ser la primera Constitución en América que se

²⁷² Rouaix, *op. cit.*, nota 262, pp. 92-101.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 102-111; Remolina, *op. cit.*, nota 262, pp. 46-48.

ocupó del asunto. Desde el punto de vista de la redacción original de la Constitución, la seguridad o previsión social quedó definida como una cuestión de responsabilidad patronal y de interés potestativo privado.

En síntesis, esto es lo que decía el texto presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales el 23 de enero de 1917 como título VI: “Del trabajo y de la previsión social”, y su respectivo artículo 123, con las fracciones XIV, XXV y XXIX relativos a los seguros sociales:²⁷⁴

Fracción XIV. Los empresarios son responsables de los accidentes y enfermedades de trabajo, por lo que deberían pagar una indemnización, según se trate de enfermedades, incapacidad o muerte.

Fracción XXV. Se introduce un servicio de colocación, gratuito, para los trabajadores.

Fracción XXIX. Se considera de utilidad general la creación de cajas de seguros populares para invalidez, muerte, desempleo, accidentes y otros, para lo cual se confía a los gobiernos federal y de cada estado el fomento de instituciones de esa índole.

Esta grave limitación constitucional en cuanto a la seguridad social ha sido atribuida al diputado Macías como un problema de responsabilidad individual, derivado de su identificación personal del problema como una cuestión de los seguros privados.²⁷⁵ Pero los hechos nos hablan de algo diferente. Durante la discusión del proyecto original de artículo 5o. afloraron una serie de críticas a la iniciativa presentada por el grupo carrancista, porque se consideraba que aportaba muy poco a lo que establecía la Constitución de 1857; por esta razón, el diputado Macías emprendió una extensa defensa de la política obrerista de Carranza, en virtud de que el ala izquierdista, encabezada o inspirada por Obregón, había desbordado al ala derecha del Congreso en materia de propuestas laborales. Sin embargo, el grupo carrancista logró prevalecer en la redacción final del artículo 123, específicamente en la elaboración de las fracciones relativas a la previsión social, por lo que todas las limitaciones en la concepción de seguridad social que se han atribuido a la persona del diputado Macías, en realidad fueron la responsabilidad de un grupo y, sin lugar a dudas, del propio Carranza.²⁷⁶

²⁷⁴ García Cruz, *op. cit.*, nota 257, pp. 55-59.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 52; García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, B. Costa-Amic Editor, 1972, t. I, pp. 52 y 53.

²⁷⁶ Remolina, *op. cit.*, nota 262, pp. 46-48.

Por otro lado, cabe destacar que las propuestas del diputado José Natividad Macías acerca de los derechos laborales y de la seguridad social no eran producto de una visión solamente personal o grupal, sino que se consideraron por los constituyentes como las más avanzadas y las mejor informadas de su tiempo. Más aún, esas ideas no sólo eran congruentes con la época, sino que además no se presentó ninguna propuesta más avanzada por parte del ala izquierdista o radical. A diferencia de las primeras leyes sobre accidentes de trabajo, México no siguió ninguna pauta extranjera al momento de redactar su Constitución que recuperara los avances en materia de seguridad social que ya se estaban produciendo en Europa. Sin dejar de subrayar que la idea de seguridad social en este país fue muy limitada en el origen de su ley fundamental, podemos decir que el Congreso Constituyente, y sus respectivas comisiones, integraron una comunidad de discurso fiel a su época y a las aspiraciones políticas e intelectuales del momento.

III. EL ENTORNO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LA IDEA DE UN SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO, PÚBLICO Y FEDERAL

La redacción de la Constitución de 1917 constituyó una coyuntura crítica trascendente para la vida futura de la sociedad mexicana. Los distintos grupos revolucionarios eligieron caminos institucionales de un efecto inercial de muy largo plazo. Particularmente, el efecto legal y político del artículo 123 sigue siendo persistente aún en nuestros días, aunque no así en lo que se refiere a la seguridad social. La razón más importante de esta situación se explica por el hecho de que, la redactarse la Constitución de 1917, se eligieron dos trayectorias políticas diferentes dentro del grupo revolucionario: la vía carrancista representativa de las reformas político-sociales moderadas, y la senda de las reformas más radicales, representada por Obregón y el grupo de Sonora. Los dos grupos revolucionarios antagónicos aceptaron las reglas generales, pero a partir de ese momento la atención se desplazó hacia la reglamentación de diversos preceptos constitucionales. De esa revisión y de su aplicación a la vida cotidiana de la sociedad mexicana surgirían nuevas reglas e instituciones para regular el trabajo y la seguridad social.

Este nuevo proceso de reglamentación institucional, desencadenado desde el momento en que se redactaba la carta magna, no tendría efec-

tos inmediatos, sino después de varios años, en que el grupo revolucionario victorioso se afanó en construir y consolidar los cambios institucionales. Por ese motivo, la influencia directa del artículo 123 sobre las legislaciones particulares fue muy importante, convirtiéndose así en un factor de persistencia institucional muy importante que contribuía a retrasar aún más las transformaciones reglamentarias al trabajo y a la seguridad social.²⁷⁷

Pero en el plano de las ideas y de los proyectos de política social los cambios se presentaron más rápidamente. Aquí, la aparición de dos trayectorias alternativas sobre el concepto de seguridad social se comenzó a esbozar en los debates que enmarcaron la redacción final del artículo 123. Como ya se mencionó, el Congreso Constituyente se dividió en dos facciones principales lideradas ideológicamente por las dos figuras más importantes del movimiento revolucionario constitucionalista: el ala izquierda por parte de Álvaro Obregón y el ala derecha por Venustiano Carranza.

El origen de las discrepancias entre las dos facciones no era propiamente la concepción que cada una de ellas pudiera tener sobre la seguridad social, sino su enfoque de la legislación laboral a la luz de las alianzas del movimiento constitucionalista con el movimiento obrero. A los ojos del grupo obregonista, el proyecto carrancista de Constitución era muy poco profundo, y en esencia reproducía las bases de la Constitución de 1857. Como se recordará, las posiciones del grupo radical comenzaron por impugnar la aprobación de lo que constituiría el artículo 5o. de la nueva Constitución y, una vez lograda la suspensión del proceso aprobatorio, consiguieron el consenso general acerca de la necesidad de introducir un nuevo capítulo que sistematizara los nuevos derechos laborales. La defensa del proyecto carrancista por parte de José Natividad Macías y su experiencia en la preparación de diversos proyectos de ley en la etapa del gobierno provisional de Veracruz le permitieron mantener la hege-

²⁷⁷ Como resultado de la disposición constitucional de que la legislación laboral sería de carácter estatal, surgieron diversas leyes que reproducían en términos generales lo contenido en el artículo 123 y sus diversas fracciones. En este contexto, la mayor atención de las legislaciones locales se dirigió hacia los accidentes y enfermedades de trabajo, siempre como responsabilidad patronal; el mayor avance de estas leyes estatales se restringió a la autorización para sustituir dicha obligación patronal mediante la contratación de pólizas con compañías aseguradoras, fenómeno que iría convirtiéndose en el hecho dominante. Tal fue el caso de las legislaciones de Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo y Veracruz, así como de dos proyectos elaborados en el Distrito Federal. IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 73-75.

monía del grupo de Carranza en esos debates, pero la semilla de un proyecto laboral alternativo ya estaba sembrada.

Los atisbos de una idea laboral diferente a la carrancista se hicieron evidentes en el seno del Constituyente. Ya se mencionó, por ejemplo, la aportación de Salvador Alvarado con su Ley de Trabajo en Yucatán y el hecho de que la representación de ese estado de la República fuera la que propuso en los debates del Constituyente la incorporación de los derechos laborales en la Constitución.²⁷⁸ Alvarado no sólo planteó la necesidad de proteger al trabajador yucateco, sino que tenía la pretensión de trascender hacia una legislación nacional una vez transferidas las bases del derecho laboral a la Constitución. Asimismo, tenía una visión más amplia de dichos derechos; se preocupaba por el trabajo de las mujeres y de los menores; proponía la creación de una sociedad mutualista del Estado para atender el problema de la vejez o muerte del asegurado. Por su parte, hablaba de la instalación de una junta técnica para evaluar los efectos de los riesgos profesionales; señalaba medidas para reglamentar sobre la higiene y seguridad de los locales de trabajo y fijaba las indemnizaciones respectivas; establecía la autorización para que las empresas pudieran contratar los seguros con las compañías aseguradoras, en descargo de estas obligaciones.

El crisol de las ideas normativas del trabajo y del seguro social, finalmente tuvo lugar al momento de redactar la nueva Constitución. La propuesta concreta para incluir en la Constitución artículos protectores de los obreros la hicieron Heriberto Jara y Héctor Victoria, diputados afines a Obregón,²⁷⁹ y no está de más recordar que también hubo diputados que se resistían a la inclusión de los derechos laborales en la Constitución, como fue el caso del diputado de filiación carrancista Froylán Manjarez.²⁸⁰

Por su parte, a iniciativa del diputado Carlos L. Gracidas y con el apoyo de Francisco J. Múgica, ambos radicales, se estipuló el precepto de otorgar a los trabajadores, participación en las utilidades de las empresas, hecho que habría de ser tan importante en la propuesta futura de Obregón acerca del seguro obrero; en esta propuesta la oposición provino de

²⁷⁸ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-FCE, 1998, p. 238.

²⁷⁹ Cabe destacar que las banderas radicales del grupo afin a Obregón también incluían la reforma agraria y el nacionalismo económico que, junto con los preceptos laborales, constituyeron los pilares de la Constitución

²⁸⁰ IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 6-8.

parte de Pastor Rouaix y del núcleo de diputados carrancistas que constituyeron el grupo dominante en la redacción del artículo 123.²⁸¹

La radicalidad del grupo obregonista frente a los carrancistas, en el ámbito de las ideas laborales, poseía una base político-social digna de explicarse y que nos da cuenta de la manera como se fue constituyendo una posición alternativa sobre esas cuestiones.

Al buscar el origen de las ideas que habrían de conformar la base del contenido social de la Constitución de 1917, podemos remontarnos a los años de la Convención Revolucionaria, en noviembre de 1914, cuando Obregón urgió a Carranza para que expidiera un manifiesto que contuviera los compromisos sociales de la Revolución. Como resultado de la prioridad que Obregón le confería a dichos compromisos sociales, al poco tiempo de la retirada de los constitucionalistas de la Convención de Aguascalientes se formó el grupo llamado Confederación Revolucionaria, una suerte de organización semiformal generadora de ideas que vino a representar en los próximos años la plataforma ideológica del obregonismo hasta el momento de su elección presidencial.²⁸²

El núcleo de este grupo obregonista se integró en el tren que conducía a los constitucionalistas a Veracruz e integraba a personalidades, como la del llamado Doctor Atl (Gerardo Murillo), Alberto Pani, Jesús Ureta (ministro de Relaciones Exteriores de Carranza en Veracruz), Rafael Zubarán Capmany (secretario de Gobernación al momento de negociar con la Casa del Obrero Mundial su apoyo a Carranza) y Roque Estrada. La Confederación Revolucionaria incluyó más adelante a miembros del gabinete y a funcionarios de gobierno, así como a algunos militares. Se dice que esta agrupación organizó reuniones para discutir y divulgar posiciones ideológicas sobre cuestiones sociales a través de conferencias, artículos y discursos. Es probable incluso que este grupo haya planteado algunas ideas que luego se incorporaron a la elaboración del proyecto de seguro obrero que habría de presentar Obregón en 1921.

La importancia del grupo fue tal que no sería aventurado señalar que la organización del grupo de apoyo ideológico a la causa de Obregón propició, en alguna medida, el surgimiento del grupo carrancista encargado de desarrollar diversos proyectos de ley que incluían los temas la-

²⁸¹ Rouaix, *op. cit.*, nota 249, pp. 102-111.

²⁸² Hall, Linda B., *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México, 1911-1920*, México, FCE, 1985, pp. 95 y 97-99.

borales y en los que participaban Pastor Rouaix, José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas bajo la coordinación de Felix Palavicini, particularmente en lo que se refiere a las famosas adiciones del Plan de Guadalupe y a la expedición de la Ley Agraria, del 6 de enero de 1915.

El interés ideológico de Obregón por los asuntos laborales iba acompañado, evidentemente, de su interés por establecer una alianza política con los obreros, lo que más adelante le sería tan importante. En esos meses de dificultad para los constitucionalistas, sus aliados principales fueron los integrantes de la Casa del Obrero Mundial. La confianza del incipiente movimiento obrero en las fuerzas constitucionalistas se vio reflejada en el pacto de la Casa del Obrero Mundial con Carranza, el 17 de febrero de 1915, para proporcionarle contingentes obreros armados a cambio de la solución a los problemas laborales que les preocupaba. Durante el tiempo que Carranza tardó en afianzarse en el poder, el movimiento obrero organizado en la Casa del Obrero tuvo un auge espectacular, acrecentado por las reformas laborales que tanto Obregón como Calles venían impulsando a nivel estatal. Sin embargo, una vez designado presidente constitucional, Carranza reinició las acciones represivas y debilitadoras contra esa organización hasta su virtual desaparición. En vez de ella, nació la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) bajo el liderazgo de Luis N. Morones, movido por intereses más personalistas, bajo la inspiración carrancista. Como es sabido, la CROM terminó siendo una pieza fundamental para la llegada posterior a la presidencia de Obregón y Calles. En realidad, los vínculos entre Carranza y el movimiento obrero sólo prosperaron a iniciativa de Obregón y sólo permanecieron hasta el momento en que ambos caudillos mantuvieron vigente su alianza.²⁸³

Además de la estrategia de alianza con el movimiento obrero, Obregón ya venía gestando una idea propia de reforma social. En abril de 1915, por ejemplo, en su cuartel de Celaya, Guanajuato, decretó el salario mínimo en Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, medidas ratificadas posteriormente por Carranza. Pero es de destacar sobre todo que en este

²⁸³ No obstante los vínculos políticos entre Obregón y la Casa del Obrero Mundial, es importante no sobrevalorar la fuerza de esta agrupación obrera. En esa época México no tenía un nivel importante de industrialización, y por tanto no existía una clase obrera numerosa. Con base en la obra de Jean Meyer, Linda Hall señala que México tenía un número de trabajadores en 1910 de aproximadamente 195,000 y otros 500,000 de artesanos, en el contexto de una población total de 15 millones; *ibidem*, p. 206. Véase también pp. 106-113; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 39 y 40; Wilson, *op. cit.*, nota 252, pp. 70-74.

periodo, según lo señala Miguel García Cruz,²⁸⁴ Obregón ordenó la realización de un estudio para darle cuerpo a su proyecto de seguro obrero. De acuerdo con una nota de *El Universal*, de mayo de 1958, el general sonorense hizo venir de Inglaterra a cuatro técnicos en seguridad social que se pusieron en contacto con un médico amigo de Obregón, el que comenzó a adentrarse en estos temas.²⁸⁵

A quién o a quiénes les fue encargada la misión de preparar dicho proyecto de seguridad social no está claro. No se trató aún de una iniciativa suficientemente elaborada. Si es de darle crédito a Vicente Lombardo Toledano, hacia 1927 Obregón no tenía realmente madura la idea del seguro social que quería crear, puesto que, al prepararse para su campaña reeleccionista sobre la base de la bandera de la previsión social, le encargó al propio Lombardo la preparación de un documento para poder explicar esta medida a la sociedad.²⁸⁶

Independientemente de la manera como Obregón llegó a concebir una idea de seguro social diferente a la que se formalizó en la Constitución de 1917, lo cierto es que desde su periodo de filiación carrancista ya empezaba a perfilarse una trayectoria ideológica paralela a la del grupo carrancista, y que fue esa concepción de seguridad social la que habría de quedar más fuertemente arraigada en la mentalidad de la clase política revolucionaria.²⁸⁷

Al no tener claro el proceso específico que llevó a Obregón a diseñar su modelo de seguridad social, quizá sea más conveniente presentar las características de su proyecto, y a partir de ahí derivar la explicación acerca de las conexiones entre el seguro obrero y los grandes debates que se desarrollaban en su entorno.

El 2 de junio de 1921 Obregón envió al Congreso un proyecto de seguro obrero. En este proyecto se formularon las bases de la posición que

²⁸⁴ García Cruz, *op. cit.*, nota 262, p. 41.

²⁸⁵ Colmex-AIIGT, *Archivo Incorporado Ignacio García Téllez*; Enríquez Perea, Alberto, *Archivo Incorporado Ignacio García Téllez*, México, Colmex (Guía de clasificación del archivo), 2001, caja 15, carpeta 45.

²⁸⁶ Wilkie, James y Monzón de Wilkie, Edna, *México Visto en el siglo XX. Entrevistas de historia oral*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969, p. 272.

²⁸⁷ Evidentemente, las ideas sociales de Carranza y Obregón no fueron las únicas que se gestaron en ese periodo, ya que tanto Villa como Zapata también venían preparando las suyas propias, aunque salta a la vista que el enfoque ideológico de estos dos caudillos era mucho más agrarista, en contraste con el enfoque un tanto más obrerista de Carranza y claramente obrerista de Obregón.

seguiría defendiendo en adelante. Comenzaba por plantear la necesidad de federalizar toda la legislación relativa al trabajo como primer paso fundamental; después, señalaba la imposibilidad de llevar a la práctica la aspiración de proteger al trabajador de la indigencia, por razones de edad o de accidentes de trabajo, o incluso de proteger a su familia en caso de muerte sin la existencia de lo que denominó un seguro de trabajo, una pensión por jubilación y una pensión por accidente, todos ellos tutelados directamente por el Estado, cuya responsabilidad sería la de establecer el equilibrio social. Para ello, preveía la creación de una reserva de Estado correspondiente a una contribución o impuesto del 10% sobre la nómina de trabajo de las empresas.

La propuesta de Ley, con sus 25 artículos, se encargaba de desglosar esa idea. Ocho artículos se destinaron a definir el tema del seguro, el concepto de trabajador y de patrón; las características del impuesto y de la reserva o fondo del Estado, y las tres áreas que abarcaría la legislación: indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilación por vejez y seguro de vida. A su vez, siete artículos se dedicaron al tema de los accidentes de trabajo; dos, a las jubilaciones; tres, al seguro de trabajo o de vida, y cinco artículos finales para definir las bases de reclamación y otorgamiento de los beneficios.

En este proyecto no se incluían aún las bases para la prestación de servicios médicos integrados a la seguridad social, y tampoco se habían realizado los estudios técnicos o actuariales necesarios para fijar el monto de los seguros, como se señala expresamente al final del texto.²⁸⁸

En un texto posterior de agosto de 1927, Obregón señala que en 1920, cuando fue designado presidente de la República, tenía la preocupación de estudiar a fondo el origen de los desequilibrios económicos que confrontaba a la clase trabajadora (“los que trabajan”) con los empresarios (“los que pagan”), y de ahí surgió el proyecto de Ley de Seguro Obrero, que las Cámaras desecharon sin siquiera discutirlo.²⁸⁹

En realidad, el seguro obrero planteaba una idea básica, pero innovadora en ese momento, en comparación con la concepción de seguro social que había privado en la Constitución: Obregón no diferenciaba entre el trabajo manual e intelectual, y establecía que era una responsabilidad del Estado velar por el bienestar de los trabajadores; específicamente,

²⁸⁸ Obregón, Álvaro, *El seguro obrero*, México, PRI, 1976, pp. 28-35.

²⁸⁹ *Ibidem*, pp. 19-23.

formulaba la necesidad de cumplir con este deber a través de un proyecto que le otorgara al trabajador el derecho a una jubilación. Obregón pensaba que uno de los problemas que se derivaban de la Constitución era la formulación de una serie de derechos teóricos que no se concretaban en la práctica y que generaban mayores enfrentamientos entre capital y trabajo como resultado de las encontradas interpretaciones de la ley por parte de cada una de las partes. Por esa razón, le parecía que le correspondía al Estado ejercer la tutela de las clases trabajadoras e imponer al capital la formación de un fondo de previsión social, a la manera de un tributo necesario para garantizar el bienestar de los trabajadores de todos los sectores de la economía.

La cuestión más importante formulada por Obregón era su tesis acerca de lo que entendía por derecho social. Pensaba que la significación del seguro obrero radicaba en que los trabajadores ya no tendrían que iniciar procedimientos legales en los tribunales en contra de los patrones, sino que deberían simplemente presentarse en las oficinas del Estado a cobrar los seguros de vida y de accidentes. Es evidente el avance en su idea de seguridad social: el otorgamiento de este beneficio no dependería más de la voluntad del patrón o de la capacidad de litigio de los trabajadores, sino que se convertiría en un procedimiento administrativo cotidiano en el que el trabajador podría reclamar su derecho social directamente al Estado.

Así pues, el proyecto de Obregón abogaba por la federalización de la ley del trabajo y del seguro obrero, por la obligatoriedad del seguro en beneficio de los trabajadores de todos los sectores de la economía, por la tributación del empresario en su nómina laboral y, finalmente, por la intervención del Estado en la administración de los fondos de seguridad con propósitos de garantizar el otorgamiento del beneficio a los trabajadores y para establecer el equilibrio entre capital y trabajo.

En la historia de la Revolución mexicana la figura de Álvaro Obregón marca el inicio del proceso de institucionalización de la vida política y social del país, para dar lugar a un régimen corporativo y estatista que sería la base de la estabilidad nacional durante varias décadas, sobre todo a partir de la segunda posguerra. Teniendo en mente esta forma de organización política, económica y social del Estado mexicano, las acciones de Obregón en materia laboral y de seguridad social cobran sentido.

En realidad, Obregón ya había comenzado a vislumbrar la importancia de federalizar la legislación laboral para los fines de un Estado más fuer-

te desde la época de la redacción de la Constitución de 1917. Específicamente, otro de los debates fundamentales al momento de elaborar el artículo 123 estuvo relacionado con la conveniencia de establecer una jurisdicción federal para los nuevos preceptos constitucionales, o para mantener la potestad de los estados de la República como únicas instancias de gobierno facultadas para ello. Vale la pena recordar que Carranza durante su estancia en la ciudad de Veracruz decretó la modificación de la Constitución de 1857 para dotar al gobierno revolucionario de la facultad de legislar federalmente en el ámbito del trabajo, decisión que trató de ratificar sin éxito en el texto de la Constitución de 1917.

Por el carácter regional y local de los factores de poder político y militar que acompañaron el proceso revolucionario, al término del conflicto el país se encontraba sujeto a una diversidad muy marcada de autoridades formales e informales que eran la expresión de ese caudillismo regional, por lo que, al someterse a la consideración del Congreso Constituyente la propuesta de Carranza, la moción fue rechazada, y se mantuvo en la redacción final de la Constitución la atribución del gobierno federal para legislar sobre la minería, el comercio y las instituciones de crédito, como ya venía sucediendo desde la Constitución anterior, pero dejando como atribución de los gobiernos estatales la legislación en materia de trabajo y, por consiguiente, de seguridad social. En contraste con la posición de los representantes parlamentarios que pugnaron por preservar los intereses de los caudillos locales y regionales, otros sectores del Congreso representativos de las centrales obreras y del propio Obregón apoyaron desde ese entonces la conveniencia de una legislación federal.²⁹⁰

Como veíamos atrás, la redacción de la fracción XXIX del artículo 123 constituyó una coyuntura crítica en la que se optó por un modelo de seguridad social que convirtió en un tema de interés social y privado la promoción y organización de la llamada previsión social, lo que dejaba abierta la puerta para el desarrollo y evolución de los seguros sociales bajo una base incierta, sea como seguros de cobertura privada obligatoria, como fondos mutuos o incluso como fondos o cajas de seguridad de naturaleza nacional o estatal.

En la concepción de Obregón, tanto los términos constitucionales de la legislación laboral, en lo general, como los de la legislación sobre seguridad social, en lo particular, no sólo eran socialmente inaceptables,

²⁹⁰ Wilson, *op. cit.*, nota 252, pp. 86-89.

sino que limitaban la capacidad de acción del Estado ante el capital y el trabajo.

En el capítulo tercero de esta investigación ya se hizo un análisis más extenso de los intentos infructuosos de Obregón por aprobar una Ley Federal del Trabajo y la Ley de su Seguro Obrero, por lo que es conveniente presentar aquí solamente un balance sintético del problema.

Es de destacar que el interés fundamental de Obregón al asumir el poder presidencial fue el de articular una serie de instrumentos que le permitieran al Estado una mayor capacidad de arbitraje sobre las disputas entre capital y trabajo. Para el logro de esos fines, la reglamentación del artículo 123 con un sentido federal y la aprobación del seguro obrero con las mismas características eran cruciales.

Las resistencias más importantes a una legislación laboral y sobre seguridad social de tipo federal no provinieron del sector empresarial, como podría pensarse, sino esencialmente de los grupos representativos de esos intereses locales y regionales ya mencionados, tanto en el seno de la clase político-militar revolucionaria como de la clase trabajadora. De hecho, los empresarios preferían la federalización de la legislación laboral, porque ésa era una forma de frenar la enorme divergencia de trato de las legislaciones locales, las cuales en algunas ocasiones implicaron una seria amenaza a la actividad empresarial, como fue el caso de los conflictos laborales que se suscitaron en el estado de Veracruz, bajo el gobierno de Adalberto Tejeda. Desde el punto de vista del movimiento obrero, las posiciones sobre las iniciativas de Obregón fueron ambiguas; las grandes centrales estaban a favor de una legislación federal, pero algunas organizaciones obreras estatales más radicales sentían que podían sacar mejor provecho de su posición política local.

Como se puede apreciar, los efectos conflictivos de la legislación estatal se habían convertido en un problema político de primer orden para la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, pero al mismo tiempo crearon la oportunidad para diseñar nuevas estrategias de intervención estatal. Desde la perspectiva de las ideas que influyeron sobre la concepción de seguridad social que estaba fraguándose en esos momentos, las contradicciones entre lo federal y lo estatal jugaron un papel trascendente.

En el periodo de gobierno de Obregón, la regionalización de los conflictos laborales tuvo dos efectos muy importantes: no sólo se había arraigado la costumbre de los gobiernos estatales de desafiar al gobierno central, sino que se desarrollaron los problemas principales que urgían al

Ejecutivo a superarlos a través de una ley como la del Seguro Obrero. Específicamente, se generó 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 la estabilidad económico-política de ese estado, y que podría extenderse a otras regiones del país. El proyecto de seguro de Obregón trataba de enfrentar las demandas a través de la sustitución del reparto de utilidades por la contribución empresarial del 10% de su nómina a un fondo de seguridad social y a través de la reglamentación federal de las indemnizaciones por accidentes y enfermedades de trabajo.

Por su parte, la posición empresarial fue evolucionando en una dirección que sería también muy importante para el futuro del seguro social, al plantear el proyecto de fundación de un Instituto de Estudios y Reformas Sociales con la participación de representantes de los empresarios, los trabajadores y el Estado, con la pretensión de constituirse en una organización generadora de ideas en la que pudiera discutirse la reglamentación de una ley de trabajo, sobre la base de los asuntos más relevantes del momento, como la federalización de la ley, el seguro obrero y el reparto de utilidades. El proyecto no se concretó como resultado de la oposición de las organizaciones obreras y de la reticencia de algunos sectores empresariales más conservadores que no estaban dispuestos a seguir adelante con la posibilidad de una ley laboral como la que se estaba discutiendo.

De haberse concretado la propuesta empresarial, probablemente habría surgido una organización generadora de proyectos e ideas de reforma económica y social independiente del poder estatal. Desde luego, una institución de la sociedad civil con estas características resultaba inaceptable para el propio Obregón, pero de aquí surgió una cuestión trascendente: en adelante, la aceptación empresarial a la idea de un seguro social como el que proponía Obregón estaría condicionada a la contribución tripartita de los patrones, trabajadores y Estado, y no a la sola aportación empresarial, como había sido sustentado por el gobierno hasta ese entonces.

Así pues, a partir de la evolución de las posiciones empresariales, a veces más cercanas y a veces más alejadas del proyecto de ley de Obregón, es que apareció el elemento faltante en la idea de seguridad social que habría de aprobarse más adelante: la idea del tripartismo. Esta concepción no era diferente, y seguramente tampoco original frente a la manera como estaban diseñándose otros sistemas de seguridad social en la región, pero sí

es relevante singularizar el hecho de que México llegó a esta idea a través de una demanda empresarial que aspiraba, incluso, a una versión más o menos sistemática producida por un instituto independiente del Estado, organizado sobre la base del mismo esquema tripartito que querían los empresarios para el seguro social.

Como se describió con más detalle en el capítulo tercero, el proyecto de seguro obrero fue rechazado por el Congreso de la Unión (al igual que otra propuesta para elevar el Departamento de Trabajo a la categoría de secretaría de Estado) sin haber sido siquiera discutido, según dice el propio Obregón. Las razones de los diputados pudieron ser diversas, sea porque los representantes parlamentarios gozaban de una gran autonomía con relación al Poder Ejecutivo y al presidente en lo particular, sea porque las fuerzas parlamentarias que apoyaron la candidatura a la Presidencia de Obregón se habían debilitado o cambiado de aliados, o simplemente porque los legisladores estaban convencidos de que no tenían la facultad de legislar sobre asuntos laborales fuera del Distrito Federal y las zonas federales (Quintana Roo y Baja California); se trató, en todo caso, de un hecho sobre el cual no existe suficiente claridad histórica (al igual que el origen de la idea del seguro obrero).

Lo cierto es que ni la Ley Federal del Trabajo ni el seguro obrero pudieron aprobarse, por lo que el proceso de su institucionalización quedó trunco. Los proyectos de ley lograron captar el problema que significaba para el futuro Estado posrevolucionario el mantenimiento de un orden político y social dividido entre lo nacional y lo local, pero no pudieron romper con la inercia de los intereses que representaba dicha tensión, y que estaban resguardados en la Constitución de 1917. Este hecho impidió en lo inmediato el paso hacia una nueva etapa en la institucionalización de las ideas; esto es, hacia la rutinización de sus efectos sobre la clase política, sobre las políticas sociales de ese periodo y, desde luego, sobre la legislación correspondiente.

Los años posteriores al gobierno de Obregón van a completar ese proceso. No se van a caracterizar por aportaciones novedosas o espectaculares acerca de la idea de seguridad social que va a prevalecer finalmente. Serán avances en cuanto a la definición de los temas básicos, a las características del sistema que estaba prefigurándose y a algunos elementos técnicos ausentes en las versiones iniciales de la ley. En cambio, a partir de ese momento la idea de seguro social propuesta por Obregón va a iniciar el proceso que la fue convirtiendo en un conjunto de normas y valo-

res de aceptación general entre los actores sociales involucrados en el problema y particularmente entre la clase política que va sucediéndose en el poder, periodo tras periodo, sin cuestionar la necesidad del seguro social en los términos que ya habían sido planteados en esa primera mitad de la década de los veinte: un sistema federal, obligatorio, administrado por el Estado y financiado con las aportaciones tripartitas de empresarios, trabajadores y gobierno.

IV. LA RUTINIZACIÓN DE LA IDEA DE UN SEGURO SOCIAL PÚBLICO, FEDERAL, OBLIGATORIO Y TRIPARTITO

La aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 marca el final de un largo periodo de veinte años, en los que se va institucionalizando una idea más o menos aceptada por todos. Pero ¿en dónde se inicia dicho proceso de rutinización de la idea de seguridad social? ¿A partir de qué momento la propuesta de un proyecto comienza a convertirse en ese conjunto de normas y valores aceptados por los tomadores de decisiones?

Podríamos establecer esa línea de demarcación en el momento en que la aprobación de una ley del seguro social comenzó a convertirse en política de Estado. Una vez aceptada la idea obregonista de un seguro social federal y obligatorio, los gobiernos posteriores se concentraron en tratar de institucionalizar los nuevos principios. Desde el final del gobierno de Obregón se desarrolló una serie consecutiva de intentos fallidos por aprobar la ley, pero que contribuyó a generar diversos factores institucionales indispensables para ese fin: la federalización de la ley del trabajo, la discusión más amplia acerca del modelo de seguridad social que se quería para el país; la realización de los estudios técnicos y actuariales que requería la puesta en funcionamiento de la ley; la incorporación de instituciones internacionales y regionales en la discusión y respaldo del proyecto de ley. Secuencia de acontecimientos históricos que habrían de culminar con la conformación final de la comunidad de discurso que sería responsable de crear finalmente el seguro social en México. Estos son los temas que se desglosan en las siguientes líneas, y que le dan fin al presente capítulo.

Probablemente, los reveses políticos de Obregón al intentar imponer el poder arbitral del Estado lo llevaron paulatinamente a endurecer su posición frente al movimiento obrero organizado, y sobre todo frente a los líderes políticos radicales de algunos estados de la República. Un

ejemplo de ello fue su decisión de apoyar el fortalecimiento del Partido Nacional Agrario, en contra del interés de la CROM de integrar en su seno al movimiento campesino. Otro ejemplo de ello fue su alejamiento de gobernadores radicales, como Francisco Mújica en Michoacán, Adalberto Tejeda en Veracruz y Felipe Carrillo Puerto en Yucatán, a quien incluso dejó de proveer de armas en la rebelión delahuertista, propiciando con ello su aprehensión y muerte. En contraste, Obregón se destacó por su intervención a favor de las empresas norteamericanas y en contra del movimiento sindical en esas ramas, en el afán de impedir que intervinieran en sus negociaciones con el petróleo y las minas.²⁹¹

Al final del gobierno de Obregón, Calles fortaleció los vínculos del Poder Ejecutivo con la CROM de Morones y modificó la estrategia obregonista de tratar de negociar las reformas con el Congreso, para recurrir más frecuentemente al decreto. En 1925, Calles presentó infructuosamente a los diputados un proyecto de Instituto Nacional de Seguridad Social, por lo que en vez de ello resolvió actuar selectivamente favoreciendo a los grupos de trabajadores dependientes del gobierno federal, y que le representaban un fuerte respaldo político e incluso militar. Así, decretó la creación de un fondo de pensiones para los servidores públicos, a nivel federal, en agosto de 1925; otro para los maestros en noviembre de 1925, y uno más para los militares en marzo de 1926.²⁹²

En 1927, sin embargo, Obregón restableció la centralidad de un seguro social federal al organizar su campaña para un segundo periodo alrededor de la aprobación de su seguro obrero. Para estos fines, creó el Partido de Previsión Social, que sería el encargado de coordinar sus esfuerzos presidencialistas. Su asesinato, desde luego, impidió el nuevo intento de aprobación de una ley de seguridad social, pero en cambio propició que los candidatos alternativos utilizaran este tema como su propia bandera electoral. Tal fue el caso de Francisco R. Serrano y de José Vasconcelos. También, en marzo de 1929, el recién surgido Partido Nacional Revolucionario estableció su compromiso de aprobar una ley de seguro obrero en los términos propuestos originalmente por Obregón.²⁹³

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 89-91.

²⁹² Aunque estas decisiones obedecían al interés de Calles por avanzar en la implementación de la seguridad social en el país, a la larga fue éste un factor que debilitó la cobertura del seguro social y que propició la fragmentación del conjunto del sistema de seguridad social en distintos programas. *Ibidem*, pp. 93 y 94.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 94 y 95; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 83-87.

Ya en el gobierno de Portes Gil se hizo el primer intento por reformar la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, para tratar de precisar la naturaleza de lo que debería ser un auténtico seguro obligatorio y federal, diferente de la idea tan limitada y confusa de la redacción original en la Constitución.²⁹⁴

Portes Gil decidió poner a discusión el proyecto ante una convención obrero-patronal que se reunió en la ciudad de México entre el 15 de noviembre y el 8 de diciembre de 1928, con resultados poco afortunados. El presidente pensaba instituir un sistema de seguridad social financiado tripartitamente en lo referente a las pensiones por vejez y para los sobrevivientes del trabajador, con excepción de las indemnizaciones por riesgos profesionales, que seguirían siendo financiadas íntegramente por los patrones. En principio, parecía una propuesta aceptable para los industriales,²⁹⁵ quienes a estas alturas reconocían ya la importancia del seguro social para la clase trabajadora y para la sociedad, pero cabe destacar que objetaban su financiamiento total aduciendo limitaciones financieras, de tal suerte que pensaban que el seguro social debería aplicarse progresivamente de acuerdo con las posibilidades económicas del momento.

Sin embargo, los líderes de la CROM (con Lombardo Toledano en primera línea) rechazaron la propuesta presidencial, porque seguían adheridos a la propuesta obregonista inicial según la cual el seguro social debería financiarse exclusivamente por los empresarios, bajo la administración del Estado. Ante ello, los empresarios contrapusieron una propuesta a favor del financiamiento tripartito y de la contratación de compañías aseguradoras privadas para administrar los recursos y proporcionar las prestaciones. La diferencia irreconciliable entre ambas posiciones concluyó con el abandono de la Conferencia por parte de los líderes obreros (Morones), quienes también renunciaron a sus puestos dentro del gobierno. Portes Gil resistió la presión obrera, y para 1929 se logró aprobar la reforma a la Constitución, para otorgar al gobierno federal la facultad de legislar sobre el trabajo y la seguridad social a nivel nacional. La enmienda constitucional incluía la fracción XXIX del artículo 123, declarando de utilidad pública y no sólo social al seguro social. La Ley Federal del Trabajo se aprobó en 1931, sin la inclusión de una disposición relativa al seguro social, con lo que el tema dejó de ser parte del nuevo código labo-

²⁹⁴ Wilson, *op. cit.*, nota 252, p. 96; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 92-94.

²⁹⁵ IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 450.

ral, con excepción de las indemnizaciones por riesgos profesionales. A partir de entonces el trabajo legislativo en materia de seguridad social y de derecho laboral se hizo de manera separada.²⁹⁶

Así, aunque el proyecto de institucionalizar un seguro social obligatorio se vio frustrado, la idea que estaba detrás fue aceptada y codificada en la reforma constitucional promovida por el gobierno de Portes Gil en julio de 1929, aprobada por las Cámaras de Senadores y Diputados los días 20 y 22 de agosto de ese mismo año y publicada en el *Diario Oficial* el 6 de septiembre de 1929. Con ello, se facultó al Congreso de la Unión para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.²⁹⁷

La nueva redacción de la fracción XXIX del artículo 123, publicada en el *Diario Oficial* del 6 de septiembre de 1929, quedó así expresada: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.²⁹⁸

Con esta reforma constitucional también se cerró un ciclo en la evolución de la idea de seguridad social; el concepto constitucional original basado en la llamada previsión popular, con el predominio de los gobiernos de los estados, las cajas mutualistas y las compañías aseguradoras privadas, cedió su lugar a la noción obregonista de un seguro social obligatorio y federal, con plenas atribuciones transferidas al Congreso de la Unión. La siguiente y última fase comprendió el proceso mediante el cual la idea de seguridad social devino en la Ley del Seguro Social de 1943.

La reforma constitucional de 1929 vino a resolver el problema conceptual del seguro social tal y como había quedado expresado en la Constitución de 1917, pero no le daba carta de naturalidad al sistema de seguridad social como tal, que requería su propia reglamentación, por un lado, y que exigía un trabajo adicional, hasta ese momento muy poco explorado, de planeación, organización y cálculo actuarial para poder llevarlo a la práctica. Una vez resuelto el problema constitucional inicial, el Estado mexicano se vino a dar cuenta de que no poseía un proyecto ela-

²⁹⁶ Wilson, *op. cit.*, nota 252, p. 96; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, p. 95.

²⁹⁷ IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 271 y 272; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 96-98.

²⁹⁸ García Cruz, *op. cit.*, nota 262, p. 97.

borado de seguro social que le permitiera poner en funcionamiento dicho sistema.

Por ese motivo, a la vez que se iniciaba una nueva etapa de discusión política acerca de la aprobación de una Ley del Seguro Social, se comenzó a construir el tipo de organización que fuera capaz de proporcionar a los gobiernos en turno el modelo de seguridad social bien organizado que presuponía su puesta en funcionamiento. La modalidad específica que eligió el Estado fue la organización de comisiones especiales, cuya misión concreta era la de sentar los fundamentos jurídicos y administrativos indispensables para operacionalizar la nueva política social. De esa estrategia organizacional habría de aparecer paulatinamente la comunidad de discurso que hacía falta para realizar la tarea fundamental de articular el entorno extendidamente favorable a la creación del seguro social, con la mentalidad de los líderes políticos, de quienes dependía en última instancia la decisión definitiva.

Ya desde 1928, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo creó una comisión especial encargada de redactar un capítulo de seguros sociales, que sería parte del código federal del trabajo que pensaba aprobarse. En esta etapa el interés por establecer el seguro social se encontraba todavía supeditado al derecho laboral, pero el proyecto fue importante porque permitió obtener una concepción más madura de lo que debería ser el seguro: se hacía una enumeración más completa de los riesgos profesionales; se quería proteger a todos los trabajadores de la ciudad y el campo; se eximía a los salarios mínimos de las contribuciones, haciendo inafectables las pensiones y eximiendo a las primas de todo impuesto; se preveía la creación de tribunales tripartitos para dirimir las controversias, y se proponía el esquema de contribución tripartita.²⁹⁹ Como ya se señaló, sin embargo, las divergencias en torno al financiamiento del seguro social terminaron por separar el tema de la seguridad social y del trabajo.³⁰⁰

En estos años también el PNR suscribió los principios de seguridad social de Obregón, y tanto Ortiz Rubio como Abelardo L. Rodríguez encargaron el análisis de las propuestas existentes a otras comisiones especiales. El 27 de enero de 1932 el Congreso le dio facultades especiales a Ortiz Rubio para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio, pero su

²⁹⁹ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, "Proyecto de capítulo del Seguro Social, formulado por la comisión designada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo", México, Reynaldo Cervantes Torres Editor, 1928, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 500-504.

³⁰⁰ *Ibidem*, pp. 92-94.

renuncia como resultado de una disputa con Calles evitó el decreto. Un nuevo proyecto elaborado durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez también abortó sin ser presentado siquiera al Congreso.³⁰¹

En la preparación del proyecto de Abelardo L. Rodríguez se designó, en febrero de 1934, una nueva comisión con la encomienda de redactar la Ley del Seguro Social. Participaban distintas personalidades representativas de diversos sectores de la sociedad mexicana y del Estado. Había juristas en derecho laboral, economistas y estudiosos de los seguros sociales de primer orden. Entre ellos se encontraban Juan de Dios Bojórquez, Vicente González y González, Adolfo Zamora, Alfredo Iñárritu, Mario de la Cueva, Juan F. Noyola, Emilio Alanís Patiño y Federico Bach. Esta comisión fue muy importante, porque logró establecer las bases generales de lo que sería el proyecto definitivo de seguro social, y porque se determinaron con precisión los riesgos a cubrir. En este proyecto se añadió la idea de que el seguro social debería ser organizado sin fines de lucro y administrado y financiado de manera tripartita. El proyecto elaborado por esta comisión sirvió de base para los proyectos posteriores hasta la aprobación de la Ley en 1943.³⁰²

Desde el punto de vista de la recuperación de experiencias previas en la formulación de propuestas de seguro social, por ejemplo, cabe singularizar la presencia de Federico Bach, uno de los especialistas en seguridad social más importantes del momento. En 1932 publicó el trabajo *Los seguros sociales en el extranjero*, por encargo de Ferrocarriles Nacionales de México,³⁰³ donde se hace un análisis de la evolución del seguro social a nivel internacional, incluyendo los seguros de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Inglaterra, Italia, Japón, Letonia, Noruega, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Yugoslavia, basándose en la obra de otro autor español, González Posada, así como de diversos trabajos de autores alemanes. En sus conclusiones, Bach ya se pronunciaba a favor de un seguro social obligatorio que cubriera no sólo las contingencias derivadas de las enfermedades generales, la maternidad, la cesantía por vejez y la muerte, sino también los riesgos profesionales, que en diversos países se encontraban separados, por ser parte de las obligaciones

³⁰¹ *Ibidem*, p. 105; Wilson, *op. cit.*, nota 252, pp. 102-104.

³⁰² García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 107 y 108.

³⁰³ Bach, Federico, *Los seguros sociales en el extranjero*, México, Oficina de Estudios Económicos, 1932.

patronales. Bach proponía asimismo la creación de una ley integradora de todos los aspectos de la seguridad social; ésta se denominaría Ley Federal de Seguros Sociales, lo que nos está indicando a su vez su posición sobre la importancia de federalizar la seguridad social. Bach pensaba que el seguro social debería ser obligatorio para los asalariados de más bajos ingresos, y facultativo para ingresos más altos; consideraba que el financiamiento debería ser tripartito, y su administración, centralizada. Finalmente, también proponía toda una agenda de investigación preparatoria para la implantación del seguro social en México.³⁰⁴

Por su parte, Bach y Adolfo Zamora presentaron una ponencia sobre el seguro social en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, con lo que se convirtieron en proponentes destacados de una idea más concreta de seguridad social, en contraste con las versiones oficiales menos elaboradas que habían surgido hasta ese momento. La ponencia no incorporaba ideas diferentes a la del seguro social obligatorio: hablaba de los riesgos asegurables, del campo de su aplicación, de la obligatoriedad de este beneficio, de la creación de una institución tripartita para organizar y financiar los seguros, del establecimiento de agencias de colocaciones y de la orientación y educación profesional, de las prestaciones económicas, en especie y en servicios, y de la sustitución de las indemnizaciones por enfermedades y accidentes de trabajo por rentas vitalicias.³⁰⁵

La conformación de la comisión especial probablemente se vio enriquecida, además de estos personajes destacados, con las contribuciones de otros individuos que comenzaron a preocuparse por el tema de la seguridad social durante esos años y que también pertenecían a la sociedad civil. Wilson,³⁰⁶ por ejemplo, menciona en su obra, que entre 1932 y 1940 se escribieron más de 30 tesis profesionales en la Facultad de Derecho de la UNAM.

Con este significativo precedente en términos de la organización de un modelo más acabado de seguridad social, llegó Cárdenas a la Presidencia de la República, lo que parecía vaticinar la aprobación final de la Ley, por las razones expuestas en el capítulo anterior. El Estado mexicano contaba en ese momento con un conjunto de elementos favorables para la institu-

³⁰⁴ Bach, Federico y Zamora, Adolfo, "Puntos relativos de la ponencia Bach-Zamora sobre seguro social", *Memoria del Primer Congreso Mexicano de Derecho industrial*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1934, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 517 y 518.

³⁰⁵ *Ibidem*, pp. 117-132; García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 108 y 109; Wilson, *op. cit.*, nota 252, pp. 102-104.

³⁰⁶ *Ibidem*, pp. 102-104.

cionalización del seguro: el proyecto elaborado por la comisión especial mencionada; el compromiso del Partido Nacional Revolucionario que había redactado el Primer Plan Sexenal con la demanda explícita al candidato presidencial de aprobar dicha ley, y el respaldo de las organizaciones obreras y campesinas más importantes, que cobraron tanto auge durante el periodo cardenista. Como sabemos, sin embargo, dicha aprobación no se produjo.

Pese a ello, el gobierno de Cárdenas profundizó en la elaboración del proyecto heredado por la administración anterior. En esta ocasión se presentaron diversos proyectos y estudios preparados por el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República.³⁰⁷

De esos proyectos, el más influyente fue el que coordinó Ignacio García Téllez, quien se apoyó de nueva cuenta por un grupo de economistas, médicos, abogados y representantes de diversas dependencias, que a su vez utilizaron todo tipo de leyes, estudios y experiencias internacionales tanto de América Latina como de otras partes del mundo. Como se dijo, se prepararon otros proyectos ministeriales, pero el único que pudo elevarse para la consideración de una comisión de secretarios de Estado en el que participaba Manuel Ávila Camacho, fue precisamente éste.³⁰⁸ Una vez que el proyecto de seguro social alcanzó la cima de la clase política más influyente del país, probablemente se completó el proceso de articulación de las ideas con su entorno social y con los tomadores de decisiones, y con ello se concluyó la conformación de la comunidad de discurso que garantizaría el éxito de la reforma social tan ansiada. Esta comunidad de discurso acumulaba la experiencia de varios años de trabajo de diversas comisiones especiales, la aportación de intelectuales y profesionales de distintas ramas del conocimiento y, ahora también, la participación y el interés de diversos miembros de la clase política del más alto nivel. Por estas características, el modelo de seguridad social que sería finalmente adoptado por el gobierno subsiguiente puede considerarse como una construcción genuinamente cardenista, tema sobre el que regresaremos en el próximo capítulo.

³⁰⁷ García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 111-113.

³⁰⁸ Zertuche, Fernando (coord.), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años 1943-1944*, México, IMSS, 1980, p. 25.

La iniciativa de ley fue retirada del Congreso por decisión del presidente Cárdenas, pero su contenido fue publicado en la *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, bajo la gestión de Ignacio García Téllez, del 26 de marzo de 1938. La idea rectora del documento estaba sustentada en la noción de “riesgo social” elaborada por la Organización Internacional del Trabajo; esto es, toda aquella circunstancia que amenazara el ingreso de los trabajadores asalariados e independientes, y que a partir de ese momento pasaba a convertirse en un problema de interés social bajo la responsabilidad del Estado. En esos momentos el papel de la OIT comenzaba a ser fundamental para el futuro del seguro social en México, porque nuestro país había ingresado a la Sociedad de Naciones, y se benefició de la ayuda técnica de los organismos internacionales que ya poseían una mayor experiencia sobre la materia.³⁰⁹

En ese texto también se definía un seguro social más integral que cubriría todos los riesgos: enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Cubriría sólo a los trabajadores de menores ingresos; los demás tendrían que adquirirlo voluntariamente. Se aplicaría gradualmente para abarcar a los trabajadores urbanos y campesinos asalariados y después a todos los demás. Sus órganos de gobierno y de control serían tripartitos: la asamblea general, el consejo directivo, la comisión de vigilancia, con la excepción del presidente del Instituto, que sería nombrado por el presidente de la República. No obstante la claridad del proyecto, se reconocía la ausencia de datos y estudios actuariales, pero se señalaba también que en diversos países se había formalizado una ley de seguridad social, dejando para más adelante la reglamentación y la iniciación de sus funciones.³¹⁰

Esa carencia estadística y actuarial le dio el pretexto al gobierno cardenista para retirar el proyecto de la Cámara de Diputados, ante la preocupación de que la iniciativa pudiera agravar las bases del conflicto con el sector empresarial como resultado de la nacionalización y expropiación petrolera. Para fortalecer esta interpretación acerca de las causas de postergar la aprobación de la ley del seguro social, vale la pena mencionar que no es del todo cierto que México adoleciera de la falta de un sistema de in-

³⁰⁹ IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 452.

³¹⁰ Cárdenas, Lázaro, “Proyecto de Seguro Social”, *Memoria de la Secretaría de Gobernación presentada al Congreso de la Unión*, México, 1938, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 519-553.

formación estadística para fundamentar sus proyectos de política social: en marzo de 1929 el Departamento de Estadística había realizado ya un primer estudio actuarial para sustentar el capítulo sobre seguros sociales que formaría parte del nuevo código federal del trabajo.³¹¹

En la elaboración del segundo plan sexenal para el siguiente gobierno nuevamente se estableció el mandato para el candidato presidencial, de establecer el seguro social en México. El candidato Ávila Camacho refrendó este compromiso en sus discursos de campaña, y así lo prometió incluso en lo personal a Ignacio García Téllez. En realidad, había razones adicionales para concluir este largo proceso de diseño institucional. En 1936, la Conferencia del Trabajo de los Estados de América, celebrada en Santiago de Chile, urgió a México para que creara un sistema de seguridad social ante su evidente rezago con relación a los avances alcanzados en otros países del continente. La presencia de organismos internacionales en la discusión del sistema mexicano del seguro social venía a proporcionarle la última pieza dentro de la arquitectura de la comunidad de discurso que ya tenía algún tiempo trabajando. Estos organismos internacionales cumplieron una doble función: actuaron como catalizador ideológico de un proceso que ya se había prolongado demasiado, y le dieron al proyecto de ley una base técnica especializada suficiente, para superar los problemas actuariales con los que se había pretextado el rechazo del proyecto anterior.

Así, ya en el periodo del presidente Ávila Camacho, se instaló una nueva comisión técnica del seguro social en junio de 1941, con una composición tripartita que anunciaba lo que sería el sello distintivo del nuevo gobierno. En el acuerdo presidencial que creaba la comisión se destacaba que el presidente Ávila Camacho había asumido el compromiso de aprobar una ley de seguros sociales con base en la fracción XXIX del artículo 123 y de otras disposiciones o reglamentos, como la Ley General de Sociedades de Seguros y el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo en lo que respecta a los riesgos profesionales. Se decía que todos los países de Europa y el 90% de las naciones del continente americano ya tenían para estas fechas un sistema de seguridad social; desde hacía tiempo la OIT venía haciendo recomendaciones reiteradas, por lo que no se justificaba en México la ausencia de la ley correspondiente.

³¹¹ Departamento de Estadística Nacional, *El seguro social. Consideraciones sobre su posibilidad en México*, México, Dirección de Exposición Estadística, Ignacio Urquijo Impresor, marzo de 1929, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 505-516.

De acuerdo con el texto, no había oposición obrera o patronal, y, de hecho, el segundo plan sexenal había prometido aprobar la ley dentro del primer año de gobierno. Así, al crearse la Comisión, participarían técnicos especializados, representantes gubernamentales, obreros y patronales.³¹²

El proyecto se elaboró por parte de la Comisión del 2 de junio de 1941 al 3 de julio de 1942 en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con la participación de Miguel García Cruz, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Felipe Tena Ramírez, por la Secretaría de la Economía Nacional, y Federico Bach, por la Secretaría de Hacienda; también estaban Práxedes Reyna Hermosillo, por la Secretaría de Asistencia Pública, y Arturo Baledón Gil, por la Secretaría de Salubridad Pública.³¹³

Por parte de los obreros estuvo representada la CTM, el SME, 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 la Cámara Nacional de Electricistas, la Concanacomín, la Confederación de Cámaras Industriales, la Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Minera de México, la Coparmex, y la Asociación de Nacional de Empresarios de la Industria Textil. También hubo un representante de la Cámara de Diputados y otro de la Cámara de Senadores.³¹⁴

Por su parte, el respaldo de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) se manifestó a través de los especialistas internacionales Emilio Schoenbaum y Paul Tixier.³¹⁵

Por su parte, en la realización de los trabajos de la Comisión se presentó la opinión del Centro Fabril de Orizaba, que a través de Valentín González S., desde 1923 estableció un seguro obrero para la industria del pan en Orizaba, Río Blanco y Santa Rosa. Valentín González, a partir de 1936 y hasta enero de 1967, hizo pública su propuesta de seguridad so-

³¹² Comisión Técnica del Seguro Social, “Acuerdo presidencial que crea la Comisión Técnica del Seguro Social”, 1941, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 554 y 555.

³¹³ 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. 120 y 121.

³¹⁴ García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 72 y 73.

³¹⁵ IMSS, *op. cit.*, nota 252, p. 452.

cial, a través de un folleto titulado *Un estudio del seguro obrero*, publicado en el periódico *Tribuna Obrera*, además de la creación de la Sociedad Pro-Seguro Social. En 1943 incluso fundó el periódico *El Seguro Social*, que duró veinticuatro años. Con una versión revisada de ese trabajo, *Estudio del seguro general del trabajo y previsión social*, realizó diversas actividades de divulgación en conferencias y en la radio. Y en enero de 1940 reestructuró la Sociedad Pro-Seguro Social, incorporando a varios sindicatos, para presentar una propuesta de seguro social obligatorio a Ignacio García Téllez. Según refiere Miguel García Cruz, veinticuatro copias de esa propuesta llegaron a la comisión redactora del proyecto de ley, aunque no se señalan las características del documento ni se menciona tampoco hasta qué punto pudo ser influyente en la versión final del proyecto de ley.³¹⁶

Desde el punto de vista de las fuerzas políticas y sociales internas que podrían apoyar o rechazar la creación del seguro social, la decisión de aprobar la Ley del Seguro Social era una cuestión de cálculo estratégico para el gobierno de Ávila Camacho; esto es, un asunto de poner en la balanza política los costos y beneficios de una decisión tantas veces postergada. Como se vio en el capítulo anterior, crear el seguro social no parecía una decisión difícil; por el contrario, resultaba una pieza importante dentro del modelo de corporativismo político que tanto se empeñó por desarrollar el presidente de la República. Sin embargo, desde la perspectiva de la legitimidad de la medida que estaba por tomarse y probablemente como resultado de una especie de duda acerca de la calidad del proyecto que se iba a aprobar, el gobierno mexicano quiso realizar un acto de validación internacional ante los organismos más importantes en la materia, con el propósito de cumplir con sus compromisos regionales y para mostrar ante la sociedad nacional la consistencia del proyecto elaborado.

En este contexto, Ignacio García Téllez como secretario del Trabajo y Previsión Social asistió a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile del 10 al 16 de septiembre de 1942, para presentar el Anteproyecto de Ley del Seguro Social. De las exposiciones del propio García Téllez y de Miguel García Cruz en esa reunión, podemos inferir el peso de la OIT y de la CISS en la maduración de la idea de seguridad social de nuestro país.³¹⁷

³¹⁶ García Cruz, *op. cit.*, nota 262, pp. 76 y 77.

³¹⁷ Departamento de Seguros Sociales, *México en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1942, pp. 5-10.

García Téllez señaló que México venía participando en las llamadas Conferencias Internacionales del Trabajo, auspiciadas por la OIT, de Chile en 1936, La Habana 1939 y Lima 1940, para aprovechar la experiencia de los países del continente, que ya habían creado sistemas de seguridad social, no sólo en cuanto a la concepción teórica e ideológica que estaba sustentándolas, sino también en lo que se refería a su dimensión técnica. Esos fundamentos ideológicos y técnicos tenían como base el principio de la solidaridad y la idea de que la seguridad social era un deber público del Estado moderno que tenía como objetivo superar el principio de la beneficencia pública.

Por su parte, García Cruz, al hacer la presentación del Anteproyecto ante los diversos representantes americanos en la CISS, describió lo que la delegación mexicana consideraba como lo esencial en el proceso de elaboración de la Ley. Además de los compromisos regionales del país y de la influencia de las Conferencias de Santiago de Chile y La Habana, el proyecto de seguridad social mexicano trataba de recoger las aspiraciones de los patrones y de los trabajadores; de ahí la conformación tripartita de la Comisión encargada de desarrollar el anteproyecto de ley. En el caso específico de la colaboración entre México y la OIT, se destacó la participación de los expertos internacionales ya mencionados, Emilio Schoenbaum, Oswald Stein y Paul Tixier, quienes se integraron al trabajo de la Comisión, junto con otros “peritos nacionales” que no fueron identificados. El anteproyecto resultante se definió como una propuesta completa e integral para cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, de enfermedades generales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de muerte y de cesantía en edad avanzada. Se anunció que el funcionamiento del seguro social sería gradual y escalonado tanto en los riesgos a cubrir como en su dimensión territorial, y que tenía la pretensión de abarcar al conjunto de la clase trabajadora.

Como se recordará, una de las debilidades más importantes de los diversos proyectos de ley del seguro social anteriores a éste fue el deficiente contenido técnico de los mismos, particularmente en sus aspectos actuariales. Así, García Cruz destacó que los estudios técnicos habían sido realizados por Emilio Schoenbaum, matemático y actuario de formación profesional.

Finalmente, se puso en relieve que el seguro social mexicano sería un servicio público nacional, descentralizado, administrado por el futuro Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo con su propia estructura

de gobierno (asamblea general, consejo técnico, comisión de vigilancia, dirección general); tripartito y paritario en todos sus niveles, en cuanto a los representantes obreros y patronales, con la sola excepción de la dirección general, que sería atribución del presidente de la República.³¹⁸

Al final de cuentas, el acuerdo de la CISS no podía ser más favorable al gobierno mexicano:

La iniciativa mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio merece la aprobación y el aliento de esta Conferencia, porque constituye un código de seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el seguro Social, en beneficio de las clases productivas y de la prosperidad de la nación mexicana.³¹⁹

A los trece meses de su instalación, la Comisión entregó el anteproyecto de ley que fuera aprobado tan entusiastamente por los organismos internacionales, y se presentó al Congreso de la Unión en diciembre de 1942, para su promulgación en enero de 1943. Los argumentos fundamentales de la Comisión en su presentación del texto ante el presidente fueron los siguientes: se señalaba que en 1921 se presentó el primer proyecto (Obregón); en 1929 se formuló una iniciativa para obligar a patrones y obreros a depositar del 2 al 5% del salario mensual para crear un fondo, y en 1932 el Congreso dio facultades extraordinarias al presidente para expedir la Ley del Seguro Social Obligatorio. Se decía ahí que ninguno de los proyectos anteriores se había aprobado, por adolecer de deficiencias teóricas y actuariales. Para subsanar éste se convocó la participación de los expertos Paul A. Tixier, vicepresidente de la OIT, y Emilio Schoenbaum, coautor de las leyes más importantes en Europa y Latinoamérica. El proyecto recogía toda clase de observaciones y sugerencias y mantenía las bases ya delineadas en los proyectos anteriores: carga patronal para los riesgos profesionales, aportación tripartita para lo demás, creación de un instituto descentralizado que eliminaba toda especulación con las prestaciones de los trabajadores. Proponía una aplicación territorial paulatina, gradual y escalonada con relación a la cobertura de todos los riesgos. No representaría una elevación significativa de costos para las empresas.³²⁰

³¹⁸ *Ibidem*, pp. 11-15.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 18.

³²⁰ Presentación de la iniciativa de Ley del Seguro Social al Presidente de la República, 1942, en IMSS, *op. cit.*, nota 252, pp. 556-559.

En diciembre de 1942, Ávila Camacho firmó la iniciativa y se envió para su proceso de discusión y aprobación en las Cámaras, en donde fue aprobada por unanimidad por diputados (92 a favor, 0 en contra) y senadores. El 31 de diciembre, el presidente expidió formalmente la Ley, y el acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 1943, fecha en la que también se designó como primer director general del Instituto Mexicano del Seguro Social a Vicente Santos Guajardo, subsecretario del Trabajo hasta ese momento.

Para concluir, regresemos a nuestra pregunta inicial: ¿cómo es que las ideas se convierten en políticas sociales? Al menos en lo que respecta a la experiencia mexicana del seguro social, la explicación podría ser la que se expone en las últimas líneas de este capítulo.

Una idea tiene grandes posibilidades de traducirse en una institución social cuando logra articular el entorno económico, político y social de una sociedad con los principios y valores que norman la mentalidad de los tomadores de decisiones o hacedores de las políticas sociales. Dicho trabajo de articulación es realizado por comunidades de discurso, que son organizaciones o instituciones, formales o informales, encargadas de la producción de esas ideas o valores.

A partir de estas condicionantes, encontramos en nuestro análisis tres fases distintivas en el proceso de aprobación de una Ley del Seguro Social: la formalización de la idea carrancista o constitucionalista de seguridad social al momento de redactar el artículo 123 de la Constitución de 1917; el surgimiento de una idea alternativa de seguro social a partir del gobierno del general Álvaro Obregón, y la “rutinización” y formalización de esta última idea en el periodo que va desde la campaña reeleccionista de Obregón hasta la aprobación formal de la Ley del Seguro Social en 1943.

Al singularizar la importancia de las comunidades de discurso en el desarrollo de las ideas de seguridad social, encontramos un rasgo específico de la realidad mexicana, que tiende a recorrer transversalmente los distintos periodos. La comunidad de discurso responsable de traducir la idea obregonista de seguridad social en una política social viable surgió de la organización de diversas comisiones especiales, *ad hoc*, creadas por el gobierno, sin el concurso de otras organizaciones formales o informales, que han sido características de otros países, como universidades, clubes o asociaciones políticas. Un intento fallido, que podría haber sido una excepción a la regla, fue la propuesta empresarial de fundar el Insti-

tuto de Estudios y Reformas Sociales, en la época del gobierno de Obregón. O bien la singular experiencia del Centro Fabril de Orizaba y su Sociedad Pro-Seguro Social, que, al parecer, poca influencia pudo tener sobre la última comisión técnica presidida por Ignacio García Téllez. El resto fueron algunas contribuciones individuales, como la elaborada por Federico Bach, en colaboración con Adolfo Zamora, quien a fin de cuentas fue integrado a las comisiones oficialistas.

Finalmente, vale la pena mencionar de manera sintética los hallazgos concretos acerca de cada periodo mencionado en el presente capítulo. En la fase constitucionalista se aprobó una idea de seguridad o previsión social poco avanzada. Si se toma en cuenta la significación de la Constitución de 1917 en el terreno social e incluso laboral, no es aventurado afirmar que la concepción de seguridad social que estuvo presente fue particularmente limitada. El seguro social codificado en la fracción XXIX del artículo 123, si puede llamársele de ese modo, era un modelo potestativo, privado, que podría haberse desarrollado de dos formas posibles: o bien como cajas de seguros o fondos mutualistas constituidos por los propios trabajadores, o bien como seguros financiados por los patrones y encargados a compañías aseguradoras privadas; adicionalmente, se trataba de una idea de seguridad social que implicaba la dispersión y fragmentación de los seguros a lo largo de diversos esquemas y legislaciones de orden local o estatal. En la formalización de este modelo fue predominante el papel de un grupo generador de proyectos laborales de origen carrancista, que inició sus trabajos durante los meses de exilio en la ciudad de Veracruz, y que reapareció y dominó en la comisión *ad hoc* parlamentaria encargada de redactar el proyecto del artículo 123.

La segunda fase se inició al momento en que Obregón se postuló como candidato a la Presidencia de la República, en oposición del interés de Carranza, y planteó como una de sus banderas fundamentales la creación de un seguro obrero que, a diferencia de la definición de la Constitución, debería tener un carácter obligatorio, público y federal. La idea obregonista de seguridad social fue fraguándose lentamente desde los años revolucionarios, y ya desde los días en que se reunió el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro comenzó a perfilarse como un proyecto jurídico alternativo al proyecto carrancista; esto se expresó claramente en la división de los diputados constituyentes en dos grupos dominantes, uno de los cuales representaba el liderazgo de Obregón. A diferencia de los otros dos periodos estudiados en este capítulo, no logramos

identificar en esta fase a la organización o a los responsables que tuvieron a su cargo la elaboración de la idea del seguro obrero, pero es indudable que Obregón contó durante esos años con un grupo de seguidores que realizaron actividades de proselitismo hacia su figura, apoyándose en una serie de ideas que privilegiaban un conjunto de reformas sociales de naturaleza obrerista, como fue el caso de la denominada Confederación Revolucionaria.

Independientemente del origen de la idea del seguro obrero, su presentación por parte de Obregón estableció un parteaguas en la historia del seguro social, porque a partir de esa época dicha idea comenzó a desplazar a la concepción constitucional, y de hecho se convirtió en una política de Estado que los gobiernos subsecuentes trataron de concretar o desarrollar ininterrumpidamente a lo largo de los diversos periodos de gobierno.

El acontecimiento decisivo que abrió la puerta a la institucionalización de la nueva idea fue la reforma constitucional emprendida por el gobierno de Emilio Portes Gil en 1929, y que le dio al Congreso de la Unión las atribuciones para legislar federalmente en materia de trabajo y de seguridad social. A partir de ese momento el proceso de maduración de la legislación sobre seguridad social quedó en las manos de nuevas comisiones especiales, que fueron acumulando experiencia y grados de precisión que fueron incorporándose en diversos proyectos de legislación, incluyendo el proyecto que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943.

El rasgo distintivo de esta última fase fue la incorporación de organismos internacionales en la elaboración del modelo de seguridad social finalmente aprobado. Particularmente, la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social contribuyeron de manera decisiva en la generación de un anteproyecto de ley, a través de la transmisión de la experiencia de otros países del continente y de la asesoría técnica y actuarial proporcionada por sus mejores representantes.

Pese a la enorme significación que tuvieron las ideas y las comunidades de discurso en el diseño del modelo mexicano de seguridad social, este hecho resulta insuficiente para explicar la aprobación de la Ley y su aplicación en el sistema de seguridad social que emergió inmediatamente con un año de diferencia. Para completar nuestro análisis es necesario referirnos a otros factores institucionales relevantes. En el siguiente y último capítulo estudiaremos los efectos de los llamados arreglos institucionales al interior del Estado.

identificar en esta fase a la organización o a los responsables que tuvieron a su cargo la elaboración de la idea del seguro obrero, pero es indudable que Obregón contó durante esos años con un grupo de seguidores que realizaron actividades de proselitismo hacia su figura, apoyándose en una serie de ideas que privilegiaban un conjunto de reformas sociales de naturaleza obrerista, como fue el caso de la denominada Confederación Revolucionaria.

Independientemente del origen de la idea del seguro obrero, su presentación por parte de Obregón estableció un parteaguas en la historia del seguro social, porque a partir de esa época dicha idea comenzó a desplazar a la concepción constitucional, y de hecho se convirtió en una política de Estado que los gobiernos subsecuentes trataron de concretar o desarrollar ininterrumpidamente a lo largo de los diversos periodos de gobierno.

El acontecimiento decisivo que abrió la puerta a la institucionalización de la nueva idea fue la reforma constitucional emprendida por el gobierno de Emilio Portes Gil en 1929, y que le dio al Congreso de la Unión las atribuciones para legislar federalmente en materia de trabajo y de seguridad social. A partir de ese momento el proceso de maduración de la legislación sobre seguridad social quedó en las manos de nuevas comisiones especiales, que fueron acumulando experiencia y grados de precisión que fueron incorporándose en diversos proyectos de legislación, incluyendo el proyecto que llevó a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943.

El rasgo distintivo de esta última fase fue la incorporación de organismos internacionales en la elaboración del modelo de seguridad social finalmente aprobado. Particularmente, la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social contribuyeron de manera decisiva en la generación de un anteproyecto de ley, a través de la transmisión de la experiencia de otros países del continente y de la asesoría técnica y actuarial proporcionada por sus mejores representantes.

Pese a la enorme significación que tuvieron las ideas y las comunidades de discurso en el diseño del modelo mexicano de seguridad social, este hecho resulta insuficiente para explicar la aprobación de la Ley y su aplicación en el sistema de seguridad social que emergió inmediatamente con un año de diferencia. Para completar nuestro análisis es necesario referirnos a otros factores institucionales relevantes. En el siguiente y último capítulo estudiaremos los efectos de los llamados arreglos institucionales al interior del Estado.