

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

00482

2
2oj-

INSTITUCIONALIZACIÓN LABORAL EN MÉXICO
Los años de la definición jurídica (1917-1931)

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Graciela Bensusán Areous
Tesis para optar por el
Grado de Doctor en Ciencia Política
FCPys - UNAM
México, Febrero de 1992.

Director de Tesis
Dr. Pablo González Casanova
UNAM

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

RESUMEN DE LA TESIS
Institucionalización Laboral en México
Los años de la definición jurídica (1917-1931)

Graciela Irma Bensusán Areous

Director de Tesis
Dr. Pablo González Casanova

El objeto específico de esta investigación es dar cuenta del proceso de institucionalización laboral en México así como de la naturaleza y funciones del modelo de regulación de la relación Estado-Capital-trabajo que de él resulta. El estudio se centra en un período clave de este proceso (1917-1931) cuando se adopta un patrón estable de regulación que no se modificará, en sus rasgos esenciales, hasta nuestros días. Se incluye una revisión de la relación entre la legislación laboral y al sistema político que muestra el funcionamiento de las instituciones forjadas en aquel período, en atención al cambio de modelo económico y a la redefinición del escenario político.

La exposición de los resultados de la investigación se encuentra organizada en seis capítulos. En el primero se incluye el análisis de los antecedentes y consecuencias inmediatas de la adopción del artículo 123 de la Constitución. Considera la fase inicial de la institucionalización laboral, sus fundamentos y características así como los vínculos con la Revolución Mexicana (1910 - 1917).

En el segundo se reconstruye el proceso de definición de los principales criterios jurídico-políticos de regulación de la acción obrera. El papel de las alianzas, del enfrentamiento obrero-patronal e intergremial y de la normatividad interna de la CROM ocupan un lugar central en la caracterización del proceso organizativo y reivindicativo entre 1917-1928. Se indican los rasgos distintivos de las dos etapas en que se subdivide este período, en atención a los vínculos entre la CROM y los gobiernos de Obregón y Calles y a las posibilidades de la pluralidad sindical. Los avances y retrocesos de la nueva regulación respecto de las libertades garantizadas en el artículo 123 se examinan en relación a la organización de los sindicatos, la contratación colectiva, el derecho de huelga y la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El tercer capítulo está destinado a analizar la evolución de la reglamentación local del Artículo 123 entre 1917 y 1929, fecha esta última en que se reforma la Constitución para federalizar la legislación laboral. Las experiencias de Veracruz, Tamaulipas y el Distrito Federal son consideradas con mayor detenimiento por su importancia en la definición del marco jurídico federal. El estudio de la legislación local se centra en cuatro aspectos decisivos de ese marco, para mostrar tanto las distintas alternativas de regulación como las semejanzas entre las soluciones adoptadas en los diversos Estados de la República. Un lugar especial tiene la

propuesta cromista de 1925, por el debate que generó en el Congreso de la Unión en materia de libertad sindical y por su capacidad de influir en los demás estados, a partir de los precedentes adoptados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a cargo de Luis N. Morones. Se muestran, por tanto, las principales tendencias de la regulación de los derechos colectivos y de la intervención estatal en el mundo del trabajo.

Los capítulos IV y V reconstruyen la fase final del proceso de institucionalización (1928-1931). El primero de estos busca dar cuenta de la relación entre esta fase y la crisis política que se inicia en 1928, con la muerte de Obregon y el desmoronamiento cromista. El debate entre los actores sociales y el gobierno, los modelos cromista y portesgilista de regulación y la federalización de la legislación laboral, constituyeron antecedentes fundamentales de la iniciativa Presidencial (Ortiz Rubio-Aarón Sáenz) con base a la cual se formuló la Ley Federal de 1931. El capítulo V se ocupa de esta iniciativa, examinada a la luz de los acontecimientos políticos y económicos que inciden en esta tarea. Se muestra, por tanto, la posición de los actores sociales y políticos en la última fase de la institucionalización así como el acercamiento - alejamiento entre el Estado, el Capital y el Trabajo, en término de sus propuestas de regulación y del tratamiento de conflictos. En cuanto al procedimiento de adopción de la ley, se señalan las posibilidades que trajo el nacimiento del PNR en la colaboración con el Ejecutivo, a efectos de disciplinar al Congreso de la Unión y avanzar en la institucionalización de la relación capital-trabajo.

Finalmente el Capítulo VI, incluye un análisis del modelo de regulación adoptado en 1931 frente a los concebidos por los propios actores sociales y el Ejecutivo. Se examinan las consecuencias inmediatas de la nueva regulación y el avance del proceso organizativo-reivindicativo. Las posiciones de los actores sociales y del gobierno de Abelardo Rodríguez en el Congreso de Derecho Industrial son examinadas con el propósito de mostrar las posibilidades y limitaciones del orden jurídico laboral, conforme al último debate sobre el tema en un escenario tripartito que contó con la participación de un movimiento obrero independiente del Estado Mexicano.

FEBRERO 1992.

Summary of the Thesis

Labour Institutionalization in México: The years of legal definition (1917-1931).

The specific objective of this research is to explain the process of institutionalization of labour in Mexico as well as the nature and functions of the model of regularization of the relation between state-capital-labour which resulted from this. The study concentrates on the key period of this process (1917-1932), when a stable model of regularization is adopted which remains the same in its essentials until the present time.

The results of the research are set out in six sections. The first includes the analysis of the background and immediate results of the adoption of article 123 of the Constitution and considers the initial phase of the labour institutionalization, its basis and characteristics as well as its links with the Mexican revolution (1910-1917).

The second, reconstructs the process of definition of the main legal-political criteria which regulated the labour movement. The role of alliances, worker-owner-confrontation and between unions and the internal workings of the CROM occupied a central position in the process of organization and revindication between 1917-1928. The main features of the two stages which divide this period are shown taking into account the links between the CROM and the governments of Obregon and Calles as well as possibilities of union democracy. It also examines the advances and set backs of the new regulation with the respect to the rights guaranteed in article 123 in relation to union organization, collective bargaining, the right to strike and the creation of the Federal Office of conciliation and arbitration.

The third section analyzes the development of the local rulings of article 123 between 1917-1929. The latter date of which saw the reform of the constitution to federalize labour legislation. Sections four and five, reconstruct the final phase of the process of institutionalization (1928-1931). The first of this seeks to explain the relation between this phase and the political crisis which began in 1928 with the death of Obregon and the desintegration of the CROM. The debate between the social agents and the government, the models for regularization and federalization of labour legislation of the CROM and Portes Gil, constituted an important background to the presidential initiative (Ortiz Rubio - Aaron Sáenz), from which the federal law was formulated in 1931. Section five concentrates which is examined in the light of the political and economic factors related to this research.

The position of the social and political agents in the final phase of the institutionalization, as well as the closeness - distance between State Capital Labour in terms of their proposals for regularization and handling of conflicts is also shown. As for as the procedure for the adoption of the law is concerned the possibilities which the birth of the PNR in collaboration with the executive brought, interding to discipline Congress and advance the institutionalization of the relation between capital and labour, are shown.

Finally, section six includes an analysis of the model for regulation adopted in 1931 parallel to those conceived by the social agents and the Executive. The immediate consequences of the new regulation and the advance of the organization -revindication process is examined. The positions of the social agents and the government of Abelardo Rodríguez in the Congress of Industrial Law are examined with the intention of showing the possibilities and limitations of the labour law, according to the final debate on the theme in a tripartite conference which included the participation of an independent workers movement from the State of Mexico.

Autora de la Tesis;

Asesor de la Tesis

Graciela Bensusán Aresus

Dr. Pablo González Casanova

INDICE

INTRODUCCION

I.	Planteamiento del Problema	1
II.	Vertientes explicativas	4
2.1	Estado, dominación capitalista y legislación laboral	4
2.2	Consenso y control; "el juego del derecho"	15
2.3	Representación de intereses y modelos de regulación	19
2.4	La institucionalización posrevolucionaria: Estado, Trabajo y Capital	25
2.5	La legislación laboral y el sistema político mexicano	35
III.	Estrategia de investigación	44
IV.	Hipótesis	47
V.	Organización de la exposición.	55

CAPITULO I

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL: LA HERENCIA DE LA REVOLUCION

.58

I.	Trabajadores y organizaciones: del porfiriato a la revolución.	61
II.	Los fundamentos de la protección legal	72
III.	Características de las leyes preconstitucionales	81
IV.	El debate en el Congreso Constituyente	89
4.1	El Congreso Constituyente	89
4.2	Carrancistas y obregonistas en la protección de los asalariados.	94
4.3	El artículo 123	102
	El nuevo equilibrio de los factores de la producción: las reacciones inmediatas.	110
I.	Las autoridades laborales	117
VI.	Las leyes reglamentarias: una nueva causa de conflictos.	125

CAPITULO II

LIBERTADES INDIVIDUALES Y DERECHOS COLECTIVOS: LA SOLUCION LABORISTA (1918-1928)		132
I.	Las alianzas cromistas	135
	1.1 Las razones del acercamiento	135
	1.2 La evolución cromista	142
II.	La oposición sindical	145
III.	El ejercicio de los nuevos derechos colectivos: conflictos obrero-patronales e intergremiales.	148
	3.1 El derecho de asociación	149
	3.2 La contratación colectiva	158
	3.3 El derecho de Huelga	170
	a) Derecho de huelga y libertad de trabajo	171
	b) La reglamentación sindical interna	179
	c) La reglamentación legal del derecho de huelga	182
IV.	La intervención federal en los conflictos laborales	186

CAPITULO III

LOS APORTES DE LA REGLAMENTACION LOCAL DEL ARTICULO 123: (1917 - 1929)		183
I.	Principales características y tendencias de las leyes de los estados.	194
II.	La experiencia en Veracruz y Tamaulipas.	197
III.	El caso del Distrito Federal: dos intentos fallidos.	205
	3.1 El primer proyecto en el D.F. (1919).	205
	3.2 El proyecto de la CROM (1925).	208
IV.	La reglamentación de los derechos colectivos	213
	4.1 Los sindicatos	213
	4.2 Los contratos colectivos	221
	4.3 La huelga	228
V.	Las juntas de conciliación y arbitraje	235

CAPITULO IV

LA CRISIS POLITICA DE 1928 Y EL PROYECTO DE CODIGO FEDERAL DEL TRABAJO DE PORTES GIL	241
I. El desmoronamiento de la CROM: fase final de la institucionalización laboral.	243
II. La federalización de la legislación laboral	249
III. Similitudes y diferencias entre el proyecto cromista de 1925 y el Código de Portes Gil: las vías jurídicas del autoritarismo	257
IV. La Convención Obrero-Patronal	262
V. La Convención Pro-Ley del Trabajo	272
VI. Obreros y patronos ante la XXXIII Legislatura	276

CAPITULO V

LA CONSOLIDACION DEL MAXIMATO Y LA LEY FEDERAL DE 1931	280
I. El escenario político	281
II. La politización de los conflictos y los reajustes de personal	284
III. Poderes federales y actores sociales en la reglamentación del artículo 123.	293
3.1 El Ejecutivo	294
3.2 El Legislativo	301
3.3 Los actores sociales	307
a) La Alianza de Obreros y Campesinos de México	308
b) El grupo patronal.	319

CAPITULO VI

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS EFECTOS INMEDIATOS	326
I. Las columnas vertebrales de la reglamentación federal	328
1.1 La intervención tutelar del Estado	329
1.2 La acción obrera colectiva y el control estatal	333
II. Los primeros años de vigencia	340
2.1 Disminución de condiciones de trabajo	340
2.2 Restricciones en el ejercicio del derecho de huelga	341
2.3 Reorganización sindical	343
2.4 Política laboral	346
III. El Primer Congreso de Derecho Industrial	348

3.1	La naturaleza del derecho del trabajo	349
3.2	La unidad sindical	352
3.3	Las huelgas y el arbitraje obligatorio	357
3.4	Las Juntas de Conciliación y Arbitraje	359

CONCLUSIONES

I.	El origen revolucionario	363
II.	Actores y conflictos en la institucionalización laboral	368
III.	El modelo de regulación de 1931	376
IV.	Las lecciones de la Ley	378

BIBLIOGRAFIA GENERAL

385

I N T R O D U C C I O N

I. Planteamiento del problema

El proceso de institucionalización laboral ha sido insuficientemente explorado, como objeto específico de investigación, aún cuando se trata de un aspecto capaz de precisar las características de las relaciones entre el Estado posrevolucionario y la sociedad mexicana. La atención creciente en torno a estas relaciones, sobre todo cuando el país atraviesa por una fase de redefinición en muy diversos ámbitos institucionales, se ha ubicado en otras zonas del ordenamiento jurídico donde se concentran los "reclamos democráticos", como es el caso de la legislación electoral.^{1/}

En cuanto a las instituciones laborales, los esfuerzos orientados a explicar su naturaleza y funcionamiento han sido generalmente indirectos.^{2/} Proviene de estudios relativos a las organizaciones sindicales, a la clase obrera, al sistema político y más específicamente, a la problemática del control político y al que ejercen los sindicatos oficiales sobre los asalariados.^{3/}

^{1/} Un ejemplo de ello es el trabajo de Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Ed. Cal y Arena, México, 1991, 265 pp.

^{2/} Se deja aquí de lado la obra de los especialistas en derecho del trabajo, porque su principal objetivo es describir la normatividad, a partir de un análisis de contenido, sin el instrumental teórico y metodológico de las ciencias sociales. Aún cuando abundan en ella las referencias históricas, éstas se incorporan fundamentalmente con un propósito informativo para seguir su evolución. En otra parte de esta introducción se indicará, sin embargo, cual es la interpretación dominante en el medio de los juristas en relación a la naturaleza y funciones del derecho del trabajo mexicano.

^{3/} Algunos ejemplos son: Rocío Guadarrama, *Los sindicatos y la política en México*, ERA, México, 1981; Marjorie Ruth Clark, *La organización obrera en México*, ERA, México, 1979; Arnaldo Córdova, "En una época de crisis", en *La clase obrera en la historia de México*, No. 9, Siglo XXI, México; José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, CES No. 3. El Colegio de México, México, 1976; Manuel Camacho, *El control sobre el movimiento obrero*, en *Foro Internacional* No. 64, El Colegio de México, 1976.

Aunque en ellos se establece la existencia de una fuerte conexión entre la legislación laboral y el sistema político, se sugiere la relación con la ideología de la Revolución y se enuncia su papel tanto en la formación del consenso y la legitimidad del Estado mexicano como en el ejercicio del control sobre el movimiento obrero, no ofrecen en conjunto una interpretación acabada del proceso por el cual se gestaron esas articulaciones ni de la forma en que se cumplen tales proposiciones.

Esta observación es válida incluso para los escasos estudios que se centran en el análisis de la normatividad o de los conflictos, con el propósito de demostrar alguna de las hipótesis expuestas.^{4/}

No se pretende aquí cubrir todas estas lagunas. El propósito es más limitado pero se inscribe en esa problemática: 1) Nos interesa precisar el carácter del proceso de definición del marco jurídico laboral ¿Se trata, como sostiene la interpretación dominante en el medio académico, de un caso de institucionalización autoritaria, desde "arriba" y al margen del conflicto de clases? ¿En tal supuesto, es la debilidad de éstas y la fortaleza del Estado lo que explica ese carácter?.

2) En torno al papel que cumplen las normas laborales en el ejercicio de la dominación (consenso-control) habría que responder lo siguiente: ¿Se derivan estas funciones en forma necesaria de la adopción del artículo 123 constitucional? o, dicho en otra forma, ¿el pacto social de 1917 cerró el paso a otras opciones en el terreno de las relaciones Estado-asalariados?; ¿cómo se cumplen estas funciones y cual es el sello distintivo de las instituciones laborales en atención a la contradicción que subyace entre los compromisos históricos del Estado posrevolucionario con los sectores dominados y su papel como agente del desarrollo capitalista?. ¿cómo evoluciona la promesa revolucionaria de protección legal a los asalariados en las distintas fases del proceso de institucionalización?

3) Finalmente es conveniente considerar cuál fue el origen (social-estatal) y las modalidades de los criterios de regulación del conflicto laboral y del proceso organizativo y reivindicativo, a qué necesidades responden, cómo se integraron en un marco jurídico de alcance federal y cuál fue la legitimidad de este último al adoptarse.

^{4/} Véase al respecto, Graciela Bensusán, *Construcción y Desarrollo del Derecho Laboral en México*, en *El Obrero Mexicano*, No. 4, Siglo XXI, México, 1985, pp.- 9 a 73; Eduardo Larrañaga y otros, *El Derecho Laboral en México, Realidad y Encubrimiento*, UAM-X, México, 1990.

Estas interrogantes se precisarán más adelante, al proponer una estrategia adecuada a nuestro objeto específico de investigación: el proceso de institucionalización laboral así como la naturaleza y funciones del modelo de regulación de la relación Estado-Capital-trabajo que de él resulta.

Se entiende aquí por institucionalización laboral "el proceso de cristalización continua de variados tipos de normas, de organizaciones y de esquemas reguladores de los procedimientos de intercambio" entre el Estado, el capital y el trabajo"^{3/}

Una decisión que debe tomarse en primer término, para delimitar la investigación, es la del período a considerar. Puesto que se asume aquí que con la adopción de la Ley Federal del Trabajo de 1931, reglamentaria del Art. 123 de la Constitución de 1917, se estableció un patrón de regulación estable, cuyos rasgos y tendencias esenciales no se modificaron hasta el presente -a pesar de las sucesivas reformas y de la promulgación de una Nueva Ley Federal del Trabajo en 1970- creemos conveniente utilizar ambas fechas (1917-1931) para marcar el espacio temporal de esta indagación. En otra parte de esta introducción intentaremos una periodización del funcionamiento diverso de las instituciones laborales en atención a la evolución que experimentaron el sistema político y las estrategias de desarrollo económico, que servirá para justificar más ampliamente esta elección.

Otro recorte se refiere al trabajo asalariado en el campo. Aunque la protección ofrecida por el Constituyente en el Artículo 123 incluyó como destinatarios a los jornaleros agrícolas, la problemática de la dominación estatal sobre este sector respondió a una dinámica propia y se vinculó esencialmente a las instituciones y políticas derivadas del artículo 27 Constitucional. Por ello, esta temática no se aborda en la presente investigación.^{4/}

Establecido lo anterior, corresponde examinar las perspectivas teóricas e históricas desde las cuales nos proponemos aproximarnos al objeto de estudio enunciado.

^{3/} El entrecomillado corresponde a la definición de proceso de institucionalización de Shmuel N. Eisenstad, "Instituciones sociales: concepto", Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Aguilar, España, 1975, p. 89.

^{4/} Véase al respecto Jorge Luis Ibarra Mendivil, *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*, El Colegio de Sonora, Miguel Angel Porrúa, México, 1989, 335 pp.

II. Vertientes explicativas.

2.1 Estado, dominación y legislación laboral.

Tanto Weber como Marx se ocuparon del papel del derecho - de la mediación jurídica - en los Estados Modernos.

El primero destacó la importancia del derecho racional para el ascenso del capitalismo. Este régimen de producción exigía una normatividad desprovista de todos los elementos irracionales que impiden el cálculo. La distinción entre racionalidad formal y material ocupó un lugar central en los planteamientos de Weber. Los poderes patriarcales o teocráticos buscaban la racionalidad material, la justicia sustancial, mientras que la dominación burocrática se basa en la racionalidad formal que determina la aplicación de conceptos jurídicos fijados en forma de reglas abstractas.^{7/} El resurgimiento del derecho romano, para lo cual se lo purificó de su contexto histórico, y se lo refundió en un cuerpo de principios abstractos, expresión de la recta razón, contribuyó al triunfo de la racionalidad formal sobre la material. En este proceso no solo influyeron los intereses de los grupos económicos que reclamaban un sistema jurídico claro, inequívoco, previsible y desprovisto de la arbitrariedad patriarcal sino también las necesidades de los juristas. De esta forma se produce el proceso de racionalización formal del derecho, que conduce a una circularidad deliberada: "Las leyes son legítimas si han sido legítimamente sancionadas y son legítimamente sancionadas, si ello ocurre conforme al procedimiento establecido"^{8/}

Según Weber existen creencias cambiantes en la legitimidad de la dominación legal y un conflicto sin solución definitiva entre la justicia formal y la justicia material. El derecho moderno incluiría ambos tipos de racionalidad: al crear regímenes jurídicos especiales basados en consideraciones materiales, como las leyes laborales, se opone a la generalidad y uniformidad del derecho, producto de su formalismo. Racionalidad formal y material coexisten tensionados en el derecho burgués aún cuando el rasgo fundamental es el carácter formal de este derecho: la igualdad jurídica ante la ley y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requieren de la "objetividad racional formal". Pero

^{7/} Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 1969, Tomo II, p. 732.

^{8/} Reinhar Bendix, Max Weber, Ed. Amorortu, Buenos Aires, 1970, p. 382.

estas características exigidas por los intereses burgueses dejan insatisfechas a las clases desposeídas, cuyos intereses solo podrían ser contemplados, según este autor, por un derecho sustancialmente "ético".^{9/}

De todo ello se desprende que según esta óptica la racionalidad formal del derecho implicaría la satisfacción de los intereses de la burguesía, por oposición a la racionalidad material (justicia sustancial) que buscaría atender las aspiraciones de las clases dominadas.^{10/}

Este supuesto está implícito en la visión dominante en torno al derecho del trabajo, según la cual su carácter unilateralmente protector de los asalariados y la posibilidad de crear, por tanto, una "isla del derecho obrero" en medio de la institucionalidad capitalista, son la prueba de la capacidad del Estado liberal de reformarse para limitar (y hasta suprimir) la explotación.^{11/}

Otros elementos intervienen para apoyar esta concepción "romántica" del derecho del trabajo. En primer lugar, la interpretación que sostiene la existencia de un Estado colocado por encima de las clases sociales, que representa el interés general y el bien común, admitiendo una tajante separación entre lo económico y lo político y la autonomía estatal frente a las clases dominantes, brinda justificación a esa visión idealista y unilateral. Esto último porque se asigna a las normas laborales, como única función, la de tutelar los intereses de los asalariados y garantizar los beneficios necesarios para compensar la desigualdad social, propia del capitalismo. De ello se desprende la originalidad de los derechos sociales -entre los que se encuentra el derecho del trabajo: a diferencia del régimen jurídico liberal, éstos suponen el reconocimiento de la existencia de clases sociales y rompe con el individualismo.

Cuando, además, el proceso de formación de las nuevas instituciones se asocia a circunstancias "espectaculares" de abierta confrontación o

^{9/} Max Weber, Op. Cit., pp. 735 y 736.

^{10/} En otro trabajo hemos examinado con mayor detalle estos planteamientos y criticado la idea de que la racionalidad material favorece unilateralmente a los sectores sociales más débiles, véase La adquisición de la fuerza de trabajo asalariado y su expresión jurídica, UAM, México, 1982, pp. 15 y 16.

^{11/} Antoine Jeammaud, El Derecho laboral en la salvaguarda de la dominación capitalista, en La Crítica Jurídica en Francia, UAP, No. 4, México, 1988, p. 144.

francamente revolucionarias, el carácter de derecho de "conquista" se convierte en el "ropaje ideológico" de la legislación que las consagra.^{12/}

Orígenes semejantes han dado fundamento a quienes vieron en el derecho del trabajo "un instrumento de liberación del proletariado" o un derecho exclusivamente favorable a este sector de la sociedad. Esta interpretación llegó a ser dominante en México, no sólo en la retórica del Estado posrevolucionario sino en el pensamiento de los juristas y, como en otros países, se avaló también en razón de su incapacidad para favorecer alianzas entre fuerzas sociales y políticas heterogéneas.^{13/}

El desarrollo de las instituciones laborales y de previsión social, en un contexto de creciente separación del derecho público y privado, formó parte del "Estado Social de Derecho".^{14/} La evolución del Estado liberal al Estado social persiguió la ampliación del consenso de los sectores más débiles. El derecho del trabajo -instrumento del Estado "Benefactor o Asistencial", cualquiera que haya sido el grado de desarrollo de esta forma de intervencionismo estatal- posibilitó la formación de un campo normativo destinado a reemplazar la confrontación y el antagonismo entre el capital y el trabajo por relaciones de colaboración, bajo la mediación estatal.^{15/}

^{12/} M. Carlos Palomeque, *Derecho del Trabajo e ideología*, AKAL Editor, Madrid, 1980. p. 12.

^{13/} El más connotado exponente en el país de esta concepción del derecho del trabajo fue Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Porrúa, 1974, México, pp. 24, 25 y 83. En el campo sindical, Vicente Lombardo Toledano sostuvo que la naturaleza del derecho del trabajo era la de un "derecho de clase" protector de los intereses de la clase obrera. Véase su intervención en ese Congreso de Derecho Industrial de 1934, en el Cap. VI de este trabajo. En ese Congreso, como representante gubernamental y en carácter de funcionario de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, participó Mario de la Cueva.

^{14/} Al respecto se ha señalado que ya no se trata del "mero ordenamiento jurídico-coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres o iguales", sino de una "condición fundamental de realización de la sociedad", Luis Aguilar, *Política y racionalidad Administrativa*, INAP, México, 1982, pp. 79/80.

^{15/} Las políticas estatales de concesiones y reformas, las concepciones en torno a la función social de la propiedad, la armonía en las relaciones entre el capital y el trabajo, la misión estatal de conseguir el equilibrio y las "actitudes modernizantes y paternalistas" hacia la clase obrera, forman parte de los postulados ideológicos del "reformismo social" y del derecho del trabajo. Carlos Palomeque, *Op. cit.*, pp. 97 a 104. Las leyes de protección del trabajo son el resultado de la combinación de factores distintos en cada situación nacional y se asocian al Estado de Bienestar, aunque éste tuvo grados de desarrollo diverso en los países. Véase al respecto Claus Offe, *Contradicciones del Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México, 1990, pp. 135 y 136.

En esta concepción resulta fundamental el reconocimiento de la autonomía del derecho del trabajo porque permite presentarlo como opuesto al resto del orden jurídico burgués. Este aislamiento devino por lo general de la evolución normativa y de los argumentos elaborados por la doctrina laboralista, cuando se produjo la expansión de las leyes y reglamentos relativos a la cuestión obrera.

Las impugnaciones del intervencionismo estatal y de las instituciones que éste generó en el mundo del trabajo, cuyo apogeo tuvo lugar después de la crisis mundial de 1929 y, sobre todo, de la segunda guerra, provinieron de diversos flancos. Por una parte, están los argumentos de quienes continuaron defendiendo la vigencia del mercado y pidieron limitar el poder coactivo de las organizaciones obreras porque atentaban contra los fundamentos de una sociedad libre.^{16/} Estos planteamientos fueron retomados con posterioridad por los críticos del Estado de Bienestar para explicar las causas de la recesión económica de la década de los setenta en razón de las trabas al desarrollo generadas por el excesivo proteccionismo estatal y la intervención de los sindicatos.^{17/}

La desaparición o el redimensionamiento de los instrumentos vinculados al Estado de Bienestar estuvo en el centro de las políticas gubernamentales destinadas a incentivar la inversión de capital, con alcances y resultados diversos en las distintas experiencias nacionales. Si bien los cambios adoptados hicieron pensar en la "desestabilización" del derecho del trabajo e incluso en el "fin" de la tutela estatal a los asalariados, la evolución de las instituciones laborales en los países de capitalismo avanzado muestra que, con la reactivación de las economías, éstas recuperaron parte de la eficacia perdida y terminaron por resistir el asalto neoliberal.^{18/}

Sin embargo, los intentos por restaurar los viejos valores del capitalismo tuvieron un impacto desastrosizador respecto de los argumentos en los que se sustentaban las interpretaciones más unilaterales de la razón de ser del derecho del trabajo. Quedaron en entredicho principios o caracteres

^{16/} Un destacado exponente de esta corriente fue F. Hayek, *Los fundamentos de la libertad*, Ed. Fomento de la Cultura, Valencia, 1961, Tomo II, pp. 32 y 234.

^{17/} Milton Friedman, *Libertad de elegir*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1980.

^{18/} Véase al respecto B. Boubli, "Vers la fin du droit du travail?", *Droit Social*, 1985, p. 239 y la crítica de esta perspectiva en Antoine Jeammaud, "Droit du travail 1988: des retournements plus qu'une crise" *Droit Social*, No. 748, 1988, pp. 583 a 596.

que antes de la reestructuración se invocaban como absolutos, tales como la imagen de un "derecho social progresista", el postulado de que el trabajo no es una mercancía, el principio según el cual la normatividad de origen estatal es derogable sólo para beneficiar a los trabajadores y la idea que en esta "isla" solo caben derechos para la parte débil de la relación laboral. Esta fue, sin embargo, una visión deformada o por lo menos escasamente apegada a la compleja realidad y la naturaleza contradictoria del derecho del trabajo, rasgos que buscaron demostrar las aproximaciones a esta disciplina con base en el instrumental teórico y metodológico proporcionado por el materialismo histórico. Más allá de los señalamientos en torno a la incapacidad del Estado de Bienestar para corregir la desigualdad social, estos esfuerzos se orientaron a mostrar la funcionalidad de las normas laborales en torno a las necesidades de acumulación.

Puesto que los puntos de los que parten estas interpretaciones son polémicos y se inscriben en los diversos paradigmas en torno al Estado Capitalista, la cuestión relativa a la naturaleza y funciones del derecho del trabajo se integra en la vieja disputa entre economistas y no economistas: desde una concepción instrumentalista, se privilegia el rol del Estado en la representación de los intereses de la clase dominante, se asigna al derecho -incluido el laboral- el carácter de instrumento de la dominación capitalista y se deja sin explicar la forma en que opera "la autonomía relativa del Estado" -necesaria a esta forma de dominación- así como los mecanismos políticos, ideológicos y jurídicos que intervienen en la dominación.^{19/}

El resultado es igualmente unilateral -aunque contrario- al que se llega desde una interpretación idealista, como la antes expuesta. Poco se avanza en el análisis cuando éste se limita a sostener el carácter burgués de las normas laborales o del Estado, o se entiende como un fenómeno superestructural engendrado por las relaciones de producción capitalistas. El economicismo deja en parte de lado el señalamiento de Marx en torno al carácter ambivalente de las formas jurídicas: "Necesarias y, sin embargo

^{19/} En cuanto a las insuficiencias de la concepción instrumentalista para explicar la relación Estado-Clases, véase Alberto Aziz, *El Estado y la CTM*, Edit. La Casa Chata, México, 1989, p. 22.

'irracionales', que expresan y codifican con el mismo movimiento que enmascaran"²⁰/

Otras aportaciones parten de aquel señalamiento para explicar con mejor resultado la naturaleza contradictoria del derecho del trabajo. Se sostiene que las normas laborales expresan al mismo tiempo el régimen de explotación de la fuerza de trabajo y los medios para limitarla y luchar contra ella.²¹/ Sin embargo, el reconocer las posibilidades de mejoramiento de la condición obrera que puede resultar del desarrollo de la protección legal y que constituyen "límites" al régimen económico, no significa que estos avances puedan modificar sus fundamentos.²²/

Desde la perspectiva de su formación histórica y de las funciones que cumplen, las normas laborales se vinculan a la dominación capitalista. Intervienen en la constitución y reproducción de las relaciones capitalistas de producción, enmascarándolas y ocultándolas pero también organizándolas y permitiéndoles funcionar.²³/

Las funciones se relacionan con las que atiende el Estado para salvaguardar a la sociedad capitalista pero éstas tienen formas distintas de realización en razón de la especificidad del proceso de formación histórica del Estado y las clases sociales.²⁴/

²⁰/ Citado por Etienne Balibar, "Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico" en Para leer El Capital, México, Siglo XXI, 1978, p. 25. La relación entre forma jurídica y contenido, dentro del pensamiento de K. Marx, en El Capital, FCE, 1a. Edic. México, 1959, Tomo III, p. 327.

²¹/ Gerard Lyon Caen, "Les fondaments historiques et rationnels du droit du travail", en Le Droit Ouvrier, France, 1951, pp. 445.

²²/ Ibid. p. 3.

²³/ Antoine Jeammaud, Op. Cit., pp. 101 a 105. Otros aportes que dan cuenta de esta vinculación son Carlos Simoes, Direito do Trabalho e Modo de Producao capitalista, Ed. Simbolo, Brasil, 1979; Tarso Genro, Introducao a critica do direito do trabalho, Ed. LPM, Brasil, 1979.

²⁴/ Alvater sintetiza en los siguientes términos estas funciones: "1) la creación de las condiciones materiales generales de la producción 'la infraestructura'; 2) la determinación y protección del sistema legal general en que tienen lugar las relaciones entre los sujetos legales de la sociedad capitalista; 3) La regulación entre el trabajo asalariado y el capital y, en su caso, la opresión política de la clase trabajadora... 4) La protección del capital nacional total y su expansión en el mercado capitalista mundial", en Estado y Capitalismo, Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal, Cuadernos Políticos No. 9, Julio - Sept. 76, p. 12.

Antes de entrar al análisis de estas funciones conviene plantear algunos supuestos en torno a la relación entre el Estado y las clases sociales, desde los cuales pueden explicarse las contradicciones inherentes a las instituciones laborales.

En contra de las interpretaciones economicistas-instrumentalistas que reducen al Estado a un "simple instrumento de la clase dominante" Gramsci formuló el concepto de Estado "ampliado" o "integral": "El Estado es el conjunto de actividades teóricas y prácticas con las cuales la clase dirigente justifica y mantiene no solamente su dominación, sino también llega a obtener el consenso activo de los gobernados".^{25/}

El Estado se entiende aquí como "hegemonía revestida de coerción"; incluye tanto las formas de dominación -Estado como aparato de poder- como los de dirección -"Estado como organizador del consenso"- y debe ser considerado en atención a su "base histórica".^{26/} La óptica gramsciana sobre el consenso es "dualista y asimétrica"; no lo presenta aislado de la fuerza porque establece la relación entre ambas: "El consenso lejos de ser solamente ideológico, se apoya alternativamente sobre medidas coercitivas (atentados a los sindicatos) o materiales (políticas de compromiso o crecimiento económico)".^{27/}

El Estado no es, sin embargo, un espacio neutro o de mero arbitraje. Su carácter "clasista" determina la forma en que se estructura el proyecto de dirección y los medios de dominación, pero ello ocurre en medio de las contradicciones de la relación de producción capitalista y se concreta en instituciones en donde ambas clases se reconocen.^{28/}

Las ventajas de este enfoque de las relaciones Estado-Sociedad para el análisis de las funciones de las normas laborales son las siguientes: 1) permite dar cuenta de la ambivalencia y la complejidad de los instrumentos que regulan la relación capital-trabajo; 2) sugiere su necesidad (como mediación jurídica) en la formación del consenso y en el ejercicio de la

^{25/} Cristine Bucci Glucksman, *Del consentimiento como hegemonía: la estrategia gramsciana*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLI, No. 2, Abril-Junio de 1979, p. 584.

^{26/} "El Estado como órgano de compromiso entre las clases y estratos de clases", *Ibid.* p. 387.

^{27/} *Ibid.*, p. 388.

^{28/} Alberto Aziz, *Op. Cit.*, p. 28.

coerción; 3) evita incurrir en las explicaciones unilaterales que destacan sus posibilidades (visión "romántica") o limitaciones (concepción instrumentalista); 4) proporciona elementos para explicar los equívocos que se generan: ¿porqué si se trata de un instrumento de dominación (derecho burgués) es históricamente impugnado por el capital?, ¿porqué la clase obrera busca institucionalizar sus logros si con ello se legaliza la explotación?.

Un análisis acerca del papel del derecho del trabajo en las sociedades capitalistas, que parte de una óptica como la expuesta, sugiere las siguientes funciones y metas en el mantenimiento y reproducción de la dominación/dirección capitalista: 1) constituye jurídicamente las relaciones de producción ocultando la naturaleza del intercambio capital-trabajo (legaliza y enmascara la explotación); 2) organiza una relación jurídica "formalmente desigual" al tutelar al más débil con miras a equilibrar sus fuerzas (estabilidad social); 3) protege, conserva y capacita la fuerza de trabajo (reproducción de las fuerzas productivas); 4) establece la igualdad entre los capitalistas fijando límites para todos en el uso de la fuerza de trabajo (racionalidad en el mercado); 5) es un medio de formación del consenso que no actúa solo por el discurso progresista al que se asocia sino porque trae el mejoramiento real de las condiciones de trabajo (integración social); 6) legitima y encuadra normativamente (restringe) la acción de los trabajadores en defensa de sus intereses, institucionalizando el conflicto. (Control estatal de demandas y de la movilización social).^{39/}

Una misma institución (por ej. el derecho de huelga) cumple roles polivalentes, a veces contradictorios y siempre en forma contingente, porque el contenido de las normas depende de las relaciones de fuerza en el campo social y de las características específicas de la clase obrera (homogeneidad-heterogeneidad, calificación, posición en el mercado, entre otras).^{40/}

Las ventajas y los costos para el Estado, los capitalistas y los trabajadores, al adoptar normas tutelares, lo convierten en una opción compleja para todos: la burguesía no quiere que se promulguen y menos que

^{39/} A. Jeammaud, Op. Cit., pp. 130 a 156. Es importante subrayar que la compra de la fuerza de trabajo es una operación necesariamente jurídica, aunque no se "celebre" contrato alguno. Ibid, p. 105.

^{40/} Ibid.

se desarrollen porque limitan su libertad como propietaria, impiden los cambios rápidos que dicta el proceso de acumulación, la obligan a reconocer a los sindicatos como interlocutores. Si las acepta es porque reducen el nivel de la confrontación, es decir, por razones políticas. Los trabajadores consiguen beneficios tangibles y dan, por este medio, firmeza a las conquistas pero la tutela desmoviliza, aumenta las posibilidades de control, convierte a los sindicatos en instrumentos de la "institucionalización del conflicto". El Estado debe resolver el dilema entre la "hostilidad patronal" derivada de la protección al trabajador y la necesidad de contener el activismo obrero: "si el estado cede, se trata de una conquista obrera; si no, muestra su carácter clasista a los ojos de los trabajadores".^{31/}

En cualquier caso, el Estado moderno requiere de una mediación-jurídica que suavice la explotación, garantice la hegemonía y permita la legitimación. No se trata de una "simple mentira o hipocresía": "Los grupos dominantes experimentan la necesidad de legitimar su poder, de moralizar su función, de dar la imagen de gobernantes útiles y justos".^{32/} En este sentido, la disposición a recortar los privilegios económicos de la clase dominante es una prueba de su "neutralidad" y da credibilidad a la idea de un Estado colocado por encima de las clases sociales.^{33/}

El derecho laboral estatal tiende a ser uniforme porque, como se dijo, busca crear condiciones de igualdad en la competencia para el capital. Este propósito inspiró, además, la internacionalización de las normas laborales e incluso las todavía incipientes estrategias armonizadoras en el marco de los procesos de integración. El efecto positivo es que con ello se promueve la eficiencia y se obliga a las empresas a buscar estrategias de sobrevivencia distintas a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Pero la consecuencia puede ser la pérdida de empleos, situación que potencialmente amenaza la estabilidad social. Esta es una cuestión que el Estado debe resolver y lo hace, por ejemplo, a través de mecanismos que permiten diferenciar la responsabilidad de las empresas según su tamaño y posibilidades de cumplimiento de la legislación: la heterogeneidad de la estructura productiva interviene, a pesar del propósito homogeneizador de las normas laborales. Es más, después de la

^{31/} F. Collin et. al. *Le Droit Capitaliste du travail*, P.U.G, France, 1980, p. 51.

^{32/} *Ibid*, p. 200 y 201.

^{33/} *Ibid*, p. 211.

crisis de los setenta, se ha acentuado la dificultad de uniformar las condiciones laborales a través de normas estatales en razón de los requerimientos de un mercado laboral cada vez más fragmentado y diversificado. De ahí la "flexibilización" de las viejas reglas, cuestión que nunca estuvo ausente de este escenario, aunque antes se hiciera a través de formas menos evidentes. Lo que cambia en cada formación social y en sus diversas fases es la manera de atender estas contradicciones, así como la naturaleza y el peso de los medios que se utilizan: jurídicos, políticos y económicos.^{34/}

Entre las objeciones esgrimidas respecto de una interpretación funcionalista como la expuesta es importante considerar tanto las que se refieren a sus insuficiencias metodológicas como a los interrogantes que deja respecto del proceso de formulación estatal de políticas y leyes sociales.

No se discute que estas últimas tengan su origen en el desarrollo capitalista y que por tanto se deriven genéticamente de este sistema económico, en una fase determinada de su evolución. Lo que es cuestionable es su "necesidad" en tanto que requerimiento inevitable de la reproducción de las relaciones sociales.^{35/}

Sin embargo, la aparición de normas "tutelares" de los asalariados no se explica por su utilidad "automática" e incuestionable para el capital, al menos conforme a una aproximación a la cuestión orientada a demostrar la naturaleza contradictoria del derecho del trabajo y de su gestación.

Los cuestionamientos al "hiperfuncionalismo" formulados por Claus Offe, fortalecen la hipótesis del carácter ambivalente de las instituciones laborales. Según este autor, el Estado de Bienestar -entre cuyos instrumentos se encuentra la legislación protectora del trabajo- constituye una amenaza al "poder colectivo del capital" pero a la vez "posibilita" el capitalismo. El problema radica en la improbabilidad de encontrar el punto "óptimo" en el que se "mantengan las funcines

^{34/} Ibid, p. 224.

^{35/} Claus Offe, Op. Cit., p. 47. En relación a las limitaciones de las explicaciones funcionalistas de las instituciones véase también Shmuel N. Eisenstad, Instituciones Sociales, Op. Cit. p. 87.

preservadoras del orden del Estado de Bienestar, sin caer en sus efectos paralizantes".^{36/}

Esta operación particularmente compleja de la que emergen las reglas del juego en la relación trabajo-capital elimina toda visión "armónica" y las coincidencias mecánicas entre exigencias obreras y requerimientos inevitables de la acumulación. Como antes se dijo, se trata de una opción compleja para todos los actores de la institucionalización y, sobre todo, para el aparato estatal. Este tiene que dar respuesta a problemas y necesidades distintos en un mismo instrumento jurídico. No hay, al respecto, unilateralidad alguna, más que en una forma aparente. El resultado, aunque se busque la coherencia y el equilibrio, es un orden contradictorio en sí mismo.

El señalamiento de "necesidades estructurales" de la dominación capitalista y la demostración de la adecuación ambivalente de las normas laborales tutelares a estas necesidades no supone negar toda posibilidad a la emergencia de soluciones alternativas para atender los mismos requerimientos. La dificultad proviene de que este arreglo político institucional extendido en el siglo XX en el mundo capitalista formó parte de determinados procesos políticos centrados en la democracia o en alianzas de fuerzas heterogéneas sustentadas en compromisos, como lo es la protección legal de los asalariados y el reconocimiento del poder de negociación de los sindicatos. Es por ello que "el poder del capital para definir la realidad" -en tanto que inversor- encontró límites, cambiantes en atención a las circunstancias socio-políticas de las distintas realidades nacionales.^{37/}

Es importante considerar también la cuestión de la forma en que la administración estatal "diagnóstica" las exigencias funcionales del capital a la hora de adoptar o cambiar las políticas sociales. Esta importante pregunta que, según Offe, dejan sin resolver "las construcciones hiperfuncionalistas" debe encontrar respuesta considerando la especificidad de la relación entre el Estado y las clases en cada formación social. Si se rechazan las concepciones instrumentalistas del Estado y se entiende a las instituciones laborales como producto y, a la vez, como el escenario de la confrontación social, el análisis del proceso

^{36/} Ibid, p. 143.

^{37/} Ibid.

de definición de las leyes sociales debe buscar su conexión con las demandas y conflictos entre las clases.

La propuesta de Offe para abordar esta cuestión y que se seguirá en esta investigación, induce a conocer las estrategias a través de las cuales el aparato político compatibiliza las "exigencias sociales y los 'requerimientos sistémicos' en el marco de las instituciones políticas existentes y de la relación de fuerzas sociales canalizadas a través de ellos".^{38/}

2.2 Consenso y Control: "el juego del derecho".

Las posibilidades del derecho laboral en términos de la integración social, del encuadramiento y la legitimación de la acción colectiva resultan esenciales al considerar el caso mexicano, debido a la especificidad en estos roles del régimen tutelar resultante de la Revolución.

I) La función ideológica, de legitimación y sostenimiento de la hegemonía capitalista exige que realmente haya un mejoramiento para hacer soportable el orden social, desde el punto de vista de los intereses de las clases dominadas. El beneficio es la cohesión que con ello se logra; el costo, la "imposibilidad política" del Estado y del capital de imponer retrocesos "radicales" que atenten contra la imagen de un derecho progresista. Sin embargo, la reversión de las conquistas, como la experiencia lo indica, es una necesidad de la acumulación. En situaciones de crisis, cuando cambian las correlaciones de fuerza y se modifican los procesos productivos y/o las formas de organización del trabajo, resulta indispensable contar con medios de cuestionamiento más o menos discretos, para evadir las reglas que constituyen obstáculos a la readaptación. Con este propósito el Estado debe contar con los instrumentos (jurídicos o políticos) que le permitan neutralizar el conflicto que podría generar una impugnación abierta de los logros de los trabajadores. La negociación con las organizaciones sindicales que brinde consenso a los retrocesos o al incumplimiento más o menos disimulado, supone reconocer ventajas en otros ámbitos.^{39/}

Como se dijo, la autonomía del derecho del trabajo tiene una gran importancia desde el punto de vista ideológico. No solo porque lo aísla

^{38/} Ibid, p. 92.

^{39/} Ibid, pp 237 y 238.

de otras zonas del ordenamiento jurídico organizadas en torno al derecho de propiedad, sino porque constituye "una operación simbólica" que concentra en un campo normativo los argumentos para poner fin a la lucha de clases.^{40/} De ahí que los requerimientos económicos deben considerar los límites de la factibilidad política de los retrocesos, cambiantes a lo largo de la historia y en las distintas situaciones nacionales. Examinar el alcance de este condicionamiento en el régimen laboral mexicano es, por tanto, un interés relevante en esta investigación.

II) La extensión de la protección de los asalariados conlleva la extensión del control social. Por ello, el sector del derecho del trabajo que se presenta como "ostensiblemente" favorable a los asalariados, el que reconoce los derechos colectivos, es también un medio para limitar su acción. La más liberal de las legislaciones provoca el efecto de restringir las facultades que concede. Ello es resultado inevitable - "efecto natural"- de la juridicidad.^{41/}

Un ejemplo de lo anterior es la definición legal del derecho de huelga. Por menos restricciones que incluya al reglamentar su ejercicio, se condiciona la licitud de la acción y se la deja en la ilegalidad cuando se aparta del modelo que la norma jurídica establece. Igualmente, todo reconocimiento de una prerrogativa legal a los sindicatos, supone una limitación de su autonomía, de su capacidad de acción. Cuando el derecho laboral organiza la acción colectiva, reduce o elimina su "dimensión política".^{42/}

Al institucionalizar el conflicto obrero-patronal se genera una doble utilidad para la sociedad capitalista: se refuerza la imagen de un Estado preocupado por el interés general y se expresa de manera deformada el antagonismo entre el capital y el trabajo, porque los desequilibrios estructurales aparecen como coyunturales. La mediación estatal resulta el mecanismo por excelencia para eliminar o reducir el antagonismo.^{43/}

^{40/} Ibid, p. 241.

^{41/} Al respecto se ha observado "toda definición de una noción jurídica produce una reducción de la práctica o de la situación a la que se aplica, cuando, por el contrario, una forma de lucha es evidentemente rebelde a toda esquematización", Ibid, p. 244.

^{42/} Ibid p. 250.

^{43/} Ibid, pp. 243 y 244.

Un efecto genérico del reconocimiento de los derechos colectivos y de la creación de los instrumentos de regulación del conflicto laboral es el de someter a los trabajadores y sus sindicatos al "juego del derecho", con sus costos y beneficios.^{44/} Conviene, por tanto, explicitar la naturaleza de este juego.

Hasta aquí utilizamos el concepto de "funciones" del derecho para referirnos a las "necesidades estructurales" que las normas laborales deben atender en la dominación capitalista. La realización de las distintas funciones (en este caso, generación de consenso y ejercicio del control) se inscriben en un "juego" conforme la acepción dada a este término por M. Crozier y E. Friedberg:

"El juego es un mecanismo concreto gracias al cual los hombres estructuran sus relaciones de poder y las regulan ... es el instrumento esencial de la acción organizada ... El jugador es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste. Esto quiere decir que para el progreso de sus intereses, debe aceptar las restricciones que se le imponen".^{45/}

Puede pensarse que la organización solo en determinadas condiciones puede impedir, condicionar o ignorar la acción estatal destinada a controlar su acción. Pero una vez que demanda, participa o tolera la institucionalización del conflicto de clases entra en el juego del derecho y acepta las restricciones a cambio de determinados beneficios. Hay ejemplos de organizaciones (como ocurrió en Francia después de la Segunda Guerra) que se oponen a toda reglamentación del derecho de huelga, porque el reconocimiento jurídico conlleva la restricción. Optan por confiar en su propia fuerza y sacrifican los posibles beneficios de la legalización a cambio de una libertad más amplia. La alternativa opuesta a ese caso se da en México en el comportamiento cromista, (sobre todo entre 1924 y 1928). Se buscó la reglamentación/burocratización de una medida de fuerza y en general, de la acción colectiva, porque no se temían sus consecuencias (en circunstancias en que el liderazgo cromista era a la vez representante de la clase y controlaba el aparato institucional laboral) y se necesitaba del apoyo estatal para implantar el sindicalismo. El entrar al "juego del derecho" supuso, en esas

^{44/} Ibid, p. 254. También se ha señalado que este encuadramiento produce la "legalización de la clase obrera", lo que se obtiene transformando los "hechos" en "derecho": "El truco del capital consiste en darle a la clase obrera una lengua que no es la suya, la lengua de la legalidad burguesa", Bernard Edelman, *La legalisation de la classe ouvriere*, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1978, p. 16.

^{45/} M. Crozier y E. Friedberg, *El actor y el Sistema*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990, p. 94.

circunstancias, un control de los costos a favor de los beneficios (entre otros, la manipulación de las reglas del juego en contra de los adversarios cromistas).

La pregunta de cómo y porqué los sindicatos participan en la institucionalización es por tanto relevante para entender las características del orden jurídico laboral. Se trata, además, de un hecho comprobable en países con regímenes políticos muy diversos. Los compromisos de los sindicatos en las instituciones se vinculan con tendencias/necesidades propias del proceso organizativo^{46/} y del Estado.^{47/}

El estado necesita de los sindicatos porque de ellos espera "orden, producción y consumo". A cambio de ello ofrece:

"medidas legislativas y administrativas referidas al bienestar de los trabajadores ... una política económica que tienda en alguna medida a la redistribución del rédito en favor de los trabajadores o por lo menos al mantenimiento del poder de adquisición de los salarios; 'reconocimientos' de tipo individual y colectivo a quienes pertenecen a los sindicatos y en particular a sus dirigentes".^{48/}

En suma, el intercambio entre el Estado y los sindicatos impulsa el desarrollo del derecho del trabajo, así como la creación de órganos tripartitas laborales o previsionales, lo que favorece a su vez la transformación de los sindicatos en vehículos de la institucionalización.^{49/}

Como se apuntó, las características de las organizaciones pueden favorecer estas tendencias. La baja o nula calificación de los trabajadores representados en el sindicato, su escaso poder en el mercado y la imposibilidad de imponerse por sí misma a su adversario, llevan a las

^{46/} Entre otras, aumento del número de miembros y de categorías, centralización, creación de sindicatos con bases más amplias, geográficas o industriales. Alessandro Pizzorno, *Los sindicatos y la Acción Política*, Cuadernos de Pasado y Presente, No. 44, 2a. Ed. México, 1978, p. 85.

^{47/} Tales como el cambio de posición en el proceso productivo o circunstancias críticas que determinan la necesidad de la colaboración, como ocurrió en las dos guerras mundiales del siglo XX y en la crisis económica de 1929. *Ibid.*

^{48/} Alessandro Pizzorno, *Op. Cit.*, p. 85.

^{49/} En algunas interpretaciones de la crisis del sindicalismo europeo en los setenta se ubica su origen en este fenómeno: "La crisis actual del movimiento sindical no es la crisis del sindicalismo en general sino la del sindicalismo de participación, de un sindicalismo que vive de la institucionalización del 'conflicto'". Serge Mallet, *Control Obrero, partido y sindicato*, Cuadernos de Pasado y Presente No. 44, *Op. Cit.*, p. 21.

organizaciones a crear aparatos centralizados y a buscar los beneficios en el plano legislativo o el apoyo gubernamental. Sin embargo, el acercamiento con el Estado se debe más a las necesidades de éste, al convertirse en la "unidad elemental significativa de la producción" así como en determinadas circunstancias críticas.^{50/}

La "institucionalización del conflicto" le permite al Estado delimitar el poder de intervención de los sindicatos en la empresa, reservándolo a acciones y demandas compatibles con el sistema, tales como salarios, prestaciones sociales y estabilidad en el empleo. El "control de las condiciones de ejercicio del trabajo", tales como la productividad, la intensidad y los ritmos de la producción y "el control de la gestión de la empresa" quedan formalmente al margen de la bilateralidad y de la acción reivindicativa.^{51/} Por ello, al definirse legalmente la esfera de competencia del sindicato, se preserva el derecho del capital en tanto que propietario. Sin embargo, el interés por traspasar estas fronteras ha formado parte de la acción sindical y en muchos casos ha sido tolerada por los empresarios a cambio de determinadas ventajas.

El proceso de "penetración" del Estado en los sindicatos (y a la inversa) ocurre en situaciones nacionales determinadas históricamente. En algunos casos resulta "irreversible", en otros desaparece o se reduce al cambiar las circunstancias que la originaron. El grado que alcanza depende de múltiples factores. Uno de ellos es el tipo de régimen político en que se inscribe. Para los fines de este estudio nos interesa examinar esta cuestión a la luz de las formas de representación de intereses y sus consecuencias en las modalidades de regulación de la relación entre el Estado y los Sindicatos.

2.3 Representación de intereses y modelos de regulación laboral.

El "pluralismo" y el "corporativismo" constituyen "arreglos institucionales" distintos para dar respuesta a los mismos hechos y necesidades de la política

^{50/} "... los sindicatos han sido penetrados desde afuera y no por mutaciones internas, o porque hayan expresado exigencias e intereses nacidos de la evolución del trabajo en el interior de la empresa", A. Pizzorno, Op. Cit. p. 82 y 84. Este autor señala, con el ejemplo de EEUU y Gran Bretaña, que la iniciativa de acercamiento nació de los gobiernos y que después de superadas las circunstancias que las motivaron, se buscó suprimir las ventajas concedidas, Ibid.

^{51/} Serge Mallet, Op. Cit., p. 21.

en torno a la representación de intereses.^{52/} Conforme a la definición de Schmitter, el primero consiste en un "sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, ordenadas sin jerarquía y autodeterminadas (en cuanto al tipo y al alcance del interés) que no están especialmente autorizadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o de algún modo controladas en la selección del liderazgo o articulación por parte del Estado y que no ejerce un monopolio de actividad representativa dentro de sus categorías respectivas".^{53/}

Un modelo de regulación de la relación entre el Estado y los sindicatos que permita el cumplimiento de esas condiciones debería limitarse a garantizar las libertades básicas -sindicalización, huelga, contratación colectiva-, aceptando un papel muy débil en el control de la acción organizativa o reivindicativa. El derecho a constituir organizaciones sindicales, el desarrollo de sus actividades y en general del proceso organizativo no podría quedar restringido jurídicamente en forma alguna, a menos que se vulneren otros derechos, como la libertad de trabajo y de afiliación o el derecho de propiedad igualmente legítimos. Ello no significa, por tanto, que no haya límites pero éstos no pueden resultar de mecanismos de intervención estatal que vulneren la autonomía en la representación. En el mismo sentido y para garantizar el pluralismo, no es posible establecer en la ley prerrogativas que den fuerza a las asociaciones en determinadas circunstancias: un régimen liberal como el enunciado exige asumir los riesgos de la competencia.^{54/}

El corporativismo, en las modalidades propuestas por Schmitter, supone un desarrollo mayor de la intervención estatal en el proceso organizativo, aunque de diversa naturaleza según el caso. Tanto el corporativismo "social" como el "estatal" incluyen:

^{52/} Philippe Schmitter, ¿Continuamos en el siglo del corporativismo? El Buscón, No. 13, p. 147.

^{53/} Ibid, p. 149.

^{54/} Por ejemplo, como ocurre en la legislación estadounidense, que reconoce el derecho de los sindicatos a contratar colectivamente y a hacer una campaña para promover el apoyo de las bases pero al mismo tiempo, reconoce el derecho de los patrones a convencer a sus trabajadores de que no respalden a una determinada organización. Otro ejemplo, el régimen liberal en torno al derecho de huelga en Francia. Aunque no existe reglamentación alguna para su ejercicio, tiene como límite el derecho de propiedad y la libertad de trabajo, Bernard Edelman, Op. Cit., p. 227.

"un número limitado de categorías singulares, obligatorias y no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio de representación deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de obedecer ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de las demandas y apoyos".^{55/}

Ambos se distinguen porque mientras el primero resulta fundamentalmente de un proceso autónomo o espontáneo de extensión o agregación de intereses, el segundo es consecuencia de la "penetración del Estado" en la organización. De esta forma, el "corporativismo social" requiere de "arreglos interasociativos",^{56/} de procesos internos de centralización y consolidación de las burocracias, de acuerdos y procesos de afiliación voluntarios, de controles reconocimientos e intervenciones políticas.^{57/} Por ello, el régimen jurídico puede ser igualmente liberal, como en el caso del pluralismo.

Por el contrario, el corporativismo estatal se caracteriza por formas coactivas, restricciones gubernamentales deliberadas, disposiciones legales/administrativas de cumplimiento obligatorio, mediación y concesión estatal de monopolios de representación así como imposición de los liderazgos.^{58/} En consecuencia, exige un modelo jurídico que incluya un amplio espacio de intervención y discrecionalidad estatal-no solo por una vía política, como en el otro supuesto -que permita subordinar a las organizaciones. Las normas laborales deben en este caso posibilitar el control estatal del liderazgo, del proceso organizativo y reivindicativo, imponer la agremiación, -en forma abierta o simulada-, restringir las libertades -individuales o colectivas- e impedir/inhibir cualquier forma de representación de intereses o expresión de demandas al margen del reconocimiento del Estado. La oferta estatal de "ventajas" en el intercambio con los sindicatos es parte de este "arreglo político". Puesto que del Estado depende el reconocimiento de los sindicatos y del liderazgo, la necesidad de un acercamiento también aumenta para éstos.

^{55/} Se trata de una definición descriptiva de "tipo ideal", en tanto, los sistemas existentes pueden incluir algunos de sus elementos sin reproducirlos en su totalidad. Schmitter, Op. Cit., pp. 146 y 146. El concepto de corporativismo es examinado por este autor como "un sistema de interés y/o representación de posiciones, un particular arreglo institucional típico-ideal para vincular los intereses organizados en asociaciones de la sociedad civil, en la estructura de toma de decisiones del Estado. Ibid, p. 137.

^{56/} Ibid. p. 154.

^{57/} Ibid, pp. 154 a 157.

^{58/} Ibid.

Schmitter encuentra "afinidades electivas" entre el "corporativismo social" y los países de capitalismo avanzado con regímenes políticos democráticos mientras que el "corporativismo estatal" se asociaría al capitalismo tardío y a regímenes políticos autoritarios.^{59/}

El grado de vigencia y la extensión de las libertades sindicales constituye además un indicador importante del carácter más o menos democrático de una sociedad dada.^{60/} En ello está en juego la posibilidad de una representación social autónoma y la igualdad de oportunidades para competir de las distintas opciones organizativas, factores que constituyen prerequisites de la democracia política.^{61/} Si la competencia da lugar a situaciones de monopolios de representación, a través de procedimientos con garantías para todos sus participantes, es una cuestión que no afecta necesariamente el carácter democrático del proceso organizativo, siempre y cuando exista la posibilidad (real y no solo formal) de que las minorías se conviertan en mayorías.

Al lado de estos supuestos, la vigencia del Estado de Derecho es una condición indispensable de un régimen democrático. Ello supone la subordinación de las autoridades a la Constitución y a las leyes que la reglamentan así como la existencia de mecanismos eficaces que impidan, obstaculicen y, en su caso, corrijan el ejercicio arbitrario e ilegal del poder: independencia de poderes y un sistema de distribución de competencias que permita los controles mutuos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.^{62/}

Las posibilidades de la autonomía de las organizaciones y de la representación de los intereses societales frente a las políticas estatales y patronales que los vulneran, dependen por tanto de la democracia y de los contrapesos que su vigencia supone.^{63/}

^{59/} Ibid, p. 157.

^{60/} Luis Ferrajoli - Danilo Zolo, *Democracia autoritaria y capitalismo maduro*; Ed. El Viejo Topo, Barcelona, 1980, pp. 26 y 27.

^{61/} Carlos Pereyra, *Sobre la Democracia*, Ed. Cal y Arena, México, 1990, pp. 31, 72 y 73.

^{62/} Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, México, FCE, 1989, pp. 19 y 20.

^{63/} se incluyen en este concepto la "democracia política, formal, representativa y pluralista", Carlos Pereyra, *Op. Cit.*, p. 86.

Otro es el terreno en que se desarrollan los mecanismos del control estatal sobre el nacimiento y la acción de los sindicatos. La definición de Juan Linz en torno a los sistemas autoritarios, es útil para ubicar los rasgos del modelo jurídico adecuado al corporativismo estatal y su contexto político. Según este autor, aquellos sistemas se caracterizan por "un pluralismo político limitado, ausencia de una ideología elaborada y de movilización política, presencia de un liderazgo que ejerce el poder formalmente con límites mal definidos pero predecibles de hecho".^{64/}

Los mismos problemas generados por la incompatibilidad de las necesidades del capital y el trabajo -junto al carácter privado del control de la inversión frente al intervencionismo estatal- son una fuente del acercamiento del aparato administrativo a las organizaciones sociales y del debilitamiento de las instituciones liberales tradicionales destinadas a dirimir conflictos, dando paso a la corporativización como forma de relación entre el Estado y la sociedad.^{65/}

De esta forma, junto a los mecanismos de control enunciados antes, la ausencia de límites formales precisos o, dicho de otra forma, la fragilidad del Estado de Derecho y la escasa o nula competitividad política serían el contexto de las normas laborales corporativas (de un régimen de corporativismo estatal).

Tanto el régimen como el sistema político mexicano han sido frecuentemente examinados a partir de ambos conceptos.^{66/} También se ha utilizado el concepto de "populismo" para describir la forma de articulación de intereses desarrollados en América Latina, incluyendo a México. Esta es una forma de organización del sector popular a través de "su vinculación vertical y subordinada al Estado, que facilitó su control, incorporación social y activación política en un período de rápidos avances de la industrialización

^{64/} Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", cit. por Gino Germani, *Political Socialization of Youth in Fascist Regime: Italia and Spain* en Samuel Huntington y Clement H. Moore, *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books Inc, New York, 1970, pp. 129.

^{65/} John Keane, Introducción en Claus Offe, *Op. Cit.*, p. 29.

^{66/} En relación al "corporativismo estatal" mexicano véase, Alberto Aziz, *Op. Cit.*, pp. 71 a 75 y Victor Manuel Durand, *Corporativismo Obrero y Democracia*, Revista Mexicana de Sociología, 3/90 pp. 97 a 111; en cuanto al autoritarismo del régimen político véase a Lorenzo Meyer, *La etapa formativa del Estado Mexicano (1928-1940)* en *La Crisis del Sistema Político Mexicano (1928-1977)*, El Colegio de México, 1977, p. 7. y Enrique De la Garza Toledo, *Contribución al Estado Autoritario*, Cuadernos Universitarios, No. 9, UAM-Iztapalapa, México, 1983, pp. 129 a 132.

y la urbanización".^{67/} A cambio de su alianza con los gobiernos populistas, los trabajadores obtuvieron una modificación de las relaciones laborales preexistentes y un mejoramiento real en diversos aspectos, tales como derechos a la representación sindical y prerrogativas, reconocimiento del derecho de huelga, estabilidad en el empleo. Sin embargo, "la efectividad de las conquistas dependió fundamentalmente de las disposición estatal a sostenerlas".^{68/}

Resumiendo lo expuesto puede suponerse que un modelo jurídico (ideal) adecuado a un sistema de corporativismo estatal debería incorporar algunos de los siguientes mecanismos:

- a) Formas de control del proceso organizativo: registro estatal de los sindicatos, obligaciones frente a la autoridad, control del liderazgo, unidad sindical obligatoria (directa o indirecta), mecanismos coactivos de agremiación.
- b) Formas de control de la acción reivindicativa: a nivel de la contratación colectiva, restricciones en el ejercicio de derecho de huelga, arbitraje estatal de los conflictos.
- c) Funcionamiento particular de los órganos jurisdiccionales y administrativos: autoridad con límites formales imprecisos y margen amplio de discrecionalidad. (Predominancia de la racionalidad material sobre la formal, en términos weberianos, lo que no supone eliminar el principio de legalidad)
- d) Concentración de poder en una de las áreas institucionales del Estado: Control del Ejecutivo o menor competencia del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

Este modelo será utilizado en nuestra investigación para explorar los rasgos de la legislación laboral mexicana^{69/} y establecer las potencialidades que ofrece en el sostenimiento del corporativismo sindical.

^{67/} Guillermo O'Donnell, "Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado", documentos CEDES, G.E. CLACSO, No. 2, 1975, p. 44.

^{68/} Ibid.

^{69/} Art. 123 de la Constitución, leyes locales reglamentarias y Ley Federal del Trabajo de 1931.

2.4 La institucionalización posrevolucionaria: Estado, trabajo y Capital. (1917 -1931)

2.4.1 Las interpretaciones sobre la revolución y el régimen Político.

Las modalidades bajo las cuales se atienden los requerimientos de la dominación y se construye la hegemonía son resultado, como se vió, del proceso histórico en que se forman el Estado y las clases sociales. En México, la institucionalización de la relación entre el trabajo y el capital y el lugar que en ella tuvo el Estado se incluyen entre los efectos transformadores generados por la Revolución.^{70/}

Se ha discutido acerca de las continuidades y rupturas entre esta fase de la historia y el régimen precedente, sobre el carácter clasista de la Revolución y respecto del papel del Estado y de las clases en la construcción del nuevo orden.^{71/}

Aquí nos interesa retomar algunos aspectos de ese debate, con el propósito de ubicar con mayor precisión el contexto más amplio de la institucionalización laboral.

Se ha señalado que la Revolución Mexicana fue "una revolución burguesa dirigida política y militarmente por elementos venidos de los sectores medios de la sociedad a la que estos propios sectores dieron, además, su ideología como clase global ..."^{72/} Independientemente del origen "pequeño-burgués" de los vencedores de Villa y de Zapata, se sostiene ese carácter porque se cumplieron las "leyes de la Revolución burguesa": libre competencia, propiedad privada y la formación de un Estado colocado por encima de las clases.^{73/} Contra quienes argumentan que por ello no habría existido ninguna "revolución", puesto que se continuaron las metas del régimen porfirista, se

^{70/} Knight, sugiere que los resultados inmediatos de la Revolución se desarrollan en los años veinte. *La Revolución Mexicana; ¿Burguesa, nacionalista o simplemente una "gran rebelión"?* Cuadernos Políticos No. 48, México, Octubre-Diciembre de 1986, 14.

^{71/} Una sistematización de las interpretaciones sobre los orígenes del Estado Mexicano contemporáneo se encuentra en Arturo Alvarado, *El Portesgilismo en Tamaulipas, Estado y Región en el México Contemporáneo*, Tesis de Doctorado, El Colegio de México, 1988, pp. 1 a 9; La crítica sobre las interpretaciones más difundidas sobre la Revolución, ha sido realizada por Alan Knight, *Op. cit.* pp. 5 a 32.

^{72/} Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, ERA, 1989, p. 48.

^{73/} *Ibid.*, p. 49.

ha dicho que después de 1910 el desarrollo capitalista tuvo que proseguir en condiciones muy distintas. Estas incluyen cambios formales destinados a dar un fundamento institucional "más sólido" al nuevo Estado y cambios informales, entre los que se encuentra "una genuina movilización masiva" y el discurso popular de los gobiernos posrevolucionarios, distante de la retórica porfirista.^{74/}

Otra interpretación sobre la Revolución es la que le asigna el carácter de "bonapartista", en razón de la incapacidad de la burguesía para ejercer el poder. Ello explicaría porqué "el caudillismo revolucionario de los sonorenses" asumió el mando y lo ejerció con autonomía aunque "en el interés de la burguesía".^{75/} Esta óptica ha sido criticada tanto por razones teóricas como empíricas. Por una parte, se discute la pertinencia del concepto "bonapartismo" para designar como excepcional una tendencia general del capitalismo, como lo es la de presentar al Estado colocado por encima de las clases sociales. Se rechaza en consecuencia la pretensión de ver en la Revolución y en el Estado que de ella emerge, la particularidad de un Estado que no es burgués ni proletario. Tampoco resulta original el hecho de que la pequeña burguesía se hiciera cargo del aparato del Estado y definiera una ideología que resume y representa a las distintas fracciones de clase.^{76/}

Otra parte de la crítica a la concepción bonapartista se refiere a las características del Estado posrevolucionario. Se argumenta que la imagen de un Estado fuerte que se impone en razón de la debilidad de las clases no se corresponde con el Estado mexicano ni con las clases en la década de los veinte. Ni el Estado era entonces fuerte ni las clases estaban reducidas a la "impotencia".^{77/} Las evidencias históricas avalan lo anterior: la inestabilidad política y la violencia que siguen al movimiento armado, la intensa movilización de los trabajadores asalariados, los cuestionamientos al orden jurídico de la Revolución proveniente de los empresarios y la resistencia a acatarlo, los conflictos con la Iglesia y las contiendas

^{74/} Alan Knight, *Op. Cit.*, pp. 19 y 30.

^{75/} *Ibid*, p. 8.

^{76/} Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 48.

^{77/} Alan Knight, *Op. Cit.*, p. 9.

militares formaron parte del contexto de la construcción del Estado posrevolucionario.^{78/}

En contra de las interpretaciones centradas en el papel dominante del Estado en la edificación del México posrevolucionario se han hecho tres cuestionamientos básicos: 1) la unilateralidad de esta visión porque parte de la idea de que "todo desarrollo mayor, en todos los períodos, está enlazado a esta maquinaria básica de cambio", la que avanza siempre en la misma dirección -centralización, corporativización y burocratización-; 2) el sobredimensionamiento anticipado del rol del Estado: antes de 1940 no puede hablarse de la existencia de un Estado fuerte. A ello se contraponen el señalamiento de la debilidad del Estado: "el estatismo sonoreño se derivó precisamente de esta conciencia de la debilidad del Estado, su falta de apoyo institucional e ideológico (o tal vez, de hegemonía ideológica). Las políticas que se siguen para la edificación del Estado son en sí misma una mala evidencia de la fuerza del Estado ..."^{79/}

Las tres características de las visiones "estatalistas" se asocian a la imagen de la Revolución como un proceso fijo e inmutable. No se advierte, según A. Knight, que ella "contenía el potencial genético para dar a luz distinto tipo de retoños",^{80/} Retomaremos estos cuestionamientos más adelante, cuando examinemos las consecuencias de estas visiones en las explicaciones que proporcionan sobre la institucionalización laboral.

Una de las interpretaciones académicas más difundidas en torno a las características del Estado posrevolucionario es la de Arnaldo Córdova. Aunque con énfasis en aspectos distintos, quienes estudiaron esta cuestión a la luz de los enfoques sistémicos -autoritaristas y corporativistas- coinciden en lo esencial con esa interpretación.^{81/} Córdova menciona tres rasgos específicos:

^{78/} Una crítica de esta idea del Estado fuerte y de la pasividad de las clases, a la luz de la "rebeldía obrera" de la década de los veinte se encuentra en Nicolás Cárdenas, *La reconstrucción capitalista en el México posrevolucionario*, Argumentos, No. 7, México, agosto de 1989, pp. 70 - 75.

^{79/} Alan Knight, *Op. Cit.*, p. 17.

^{80/} *Ibid*, p. 31.

^{81/} Los trabajos de José Luis Reyna y Lorenzo Meyer analizan el problema del consenso, la legitimidad y la naturaleza de la forma de dominación emergente en relación a la centralización del poder, la creación posterior de un partido corporativo, el pluralismo limitado y la inclusión/desmovilización de las masas por diversas vías, tales como burocratización de las organizaciones, control de demandas y liderazgos, etc. *Op. cit.* El concepto de "Estado social-autoritario" (coacción + consenso) incluye en el caso Mexicano los rasgos destacados por esos

1) la política de masas que permitió conducir el "huracán revolucionario hacia el establecimiento de un nuevo orden burgués".^{82/} La incorporación de las demandas populares al programa de la Revolución constitucionalista y su institucionalización en 1917 fueron un mecanismo para desactivar la insurgencia y en contra de "los movimientos independientes de las masas ... en una lucha por ganar el consenso de las masas trabajadoras y evitar que estas siguieran el camino de la subversión".^{83/} Lo particular del caso mexicano sería, según Córdova, el "uso contrainsurreccional de las reformas sociales". Mientras en otras experiencias, el reformismo se arranca o conquista frente a un "Estado preexistente" en México éste es un instrumento de una de las fracciones en lucha para ganar el consenso de las masas trabajadoras.^{84/} El reformismo social mexicano sería, según esta óptica, un elemento explicativo de la fortaleza del Estado y del régimen político para "imponer su soberanía a la sociedad mexicana en su conjunto".^{85/} 2) El carácter "paternalista y autoritario": el Ejecutivo Federal dispone de poderes extraordinarios permanentes en el ámbito de las relaciones de propiedad y del conflicto capital-trabajo (arbitraje). El tránsito del autoritarismo caudillista al institucional (presidencia) culminó en el cardenismo.^{86/} 3) el modelo capitalista: defensa de la propiedad privada y conciliación entre las clases, con el apoyo del Estado al capital.^{87/}

Los rasgos descritos son parte de las contradicciones subyacentes en la relación entre el Estado Mexicano y las clases sociales. Al respecto se ha sostenido que "la relación Estado-masas obedece a una dinámica contradictoria

autores: alianza de clases, control estatal organizacional y jurídico de las asociaciones de las clases dominadas, una política de concesiones limitada por el atraso económico, social y político del país, Enrique de la Garza Toledo, *Op. Cit.*, pp. 129 a 132.

^{82/} Arnaldo Córdova, *Op. Cit.* p. 49.

^{83/} *Ibid.*

^{84/} *Ibid.*, p. 38.

^{85/} *Ibid.*, p. 39.

^{86/} A. Cordova, *La formación del poder político*, *Op. Cit.*, p. 34 y 35.

^{87/} *Ibid.* La caracterización de Pablo González Casanova en torno al régimen político derivado de la Revolución coincide con esa descripción: "coalición dominante de origen popular inserta en una sociedad de clases y en un proceso de acumulación y explotación", en *El primer gobierno constitucional, en La clase obrera en la historia de México.*, Siglo XXI, México, 1980.

de representación de intereses de clase que se aferra ideológicamente a su origen revolucionario y se contradice en su práctica económica debido a la necesidad que impone el proceso de acumulación de capital. Esta contradicción es sorteada por el Estado con la creación de un sistema de estímulos, beneficios y subsidios al capital y prestaciones salariales y sociales para los trabajadores".⁸³/

Resumiendo lo expuesto, puede establecerse que los elementos principales de la "base histórica" en que transcurre la institucionalización laboral son: 1) una revolución de carácter burgués; 2) un Estado con compromisos históricos que entran en tensión con el proceso de acumulación. Los límites provienen además del atraso económico, social y político; 3) un régimen político autoritario que tiene necesidad -debido a sus orígenes- de buscar el acercamiento con las clases más débiles (control y consenso) y que entrega a cambio reformas sociales; 4) una sociedad movilizada y enfrentada, con un rol activo en la evolución del régimen político y económico; 5) un proceso de edificación del México Moderno (en el que se integra la normatividad laboral) en un contexto de fragilidad institucional, de amenazas internas y externas.

A partir de estas proposiciones de orden general, conviene señalar la dificultad de explicar el carácter problemático de la relación entre la función ideológica del reformismo social y sus posibilidades en términos del control de la lucha de clases. Si bien es cierto que la adopción del Art. 123 Constitucional fue utilizada históricamente -incluso en el seno del mismo Constituyente- como un instrumento para legitimar el autoritarismo, la supeditación de la acción obrera a los límites tolerables del desarrollo económico fue un proceso sumamente complejo. No tuvo una solución definitiva (mejor dicho, perdurable a lo largo de varias décadas) sino hasta fines de los años cuarenta. En esta solución intervienen mecanismos jurídicos (definidos en 1931), políticos, (corporativización de las organizaciones pero también la represión de quienes no se disciplinaron voluntariamente, como fue el caso de los grandes sindicatos nacionales de Industria) y económicos. Estos últimos aumentaron debido al mayor papel del estado en la economía.

Los análisis en torno a la evolución y a las características del sistema político y de los modelos de desarrollo económicos han mostrado de qué forma los gobiernos posrevolucionarios han podido ejercer el control de las demandas sin perder legitimidad, salvo en ciertas coyunturas (58-59/68). Sin embargo,

⁸³/ Alberto Aziz, El Estado y la CTM, Op. Cit. p. 49.

es menos lo que se conoce acerca del papel de las normas laborales en el juego del control y del consenso.

Por ello, el interés del trabajo consiste en analizar las contradicciones que generó la promulgación a nivel constitucional de un catálogo de derechos laborales: ¿de qué manera sus características específicas y su adopción en una fase inicial del desarrollo industrial influyeron en el tipo de relación entre el Estado y las distintas opciones organizativas sindicales?; ¿cómo se cumplen -a nivel de las normas laborales- las funciones de control y consenso propias de toda legislación obrera en una sociedad capitalista?; ¿qué clase de modelo de regulación resultó de esas contradicciones? y ¿cuál fue su aporte para sostener los rasgos corporativos y autoritarios del sistema político y los requerimientos de los diversos modelos económicos seguidos por los gobiernos posrevolucionarios?

2.4.2 El carácter de la institucionalización laboral.

Desde este panorama, conviene retomar las interpretaciones centradas en el carácter autoritario de la institucionalización posrevolucionaria.^{89/} Es el caso, por ejemplo, de los planteamientos de Ilán Bizberg, donde se incluyen los siguientes argumentos: 1) El papel del Estado Mexicano como agente de desarrollo lo obliga a tomar a su cargo la tarea de la institucionalización, para evitar las rupturas resultantes de los desequilibrios, 2) en situaciones revolucionarias la institucionalización se hace "desde arriba" y se legitima por la presencia de las masas en el escenario político (alianzas): "Un Estado Revolucionario no puede aceptar la existencia de poderes paralelos. En el caso mexicano esto significó que las reformas debían aparecer siempre como la obra de la voluntad política de los gobiernos y jamás como resultado de la presión popular".^{90/} 3) El Estado "impone" las reglas del juego. El conflicto no determina la institucionalización: "El propio Estado establece las leyes, ya sea para prevenir los conflictos futuros, ya sea porque quiere favorecer a algunos sectores de la sociedad o porque percibe la necesidad de restablecer el equilibrio entre diferentes sectores. En la medida en que esta situación sea la más frecuente, nos encontramos ante una preeminencia del Estado sobre la sociedad, ante un sistema político poco autónomo del Estado y, en general,

^{89/} Este punto de vista ha sido sostenido por Lorenzo Meyer: "La institucionalización se hizo sobre bases no democráticas sino autoritarias y esa herencia, como las otras, no ha desaparecido, sino que se ha arraigado". Op. Cit. pp. 30.

^{90/} Ilán Bizberg, Estado y Sindicalismo en México, El Colegio de México, 1990, p. 50.

frente a una débil constitución de los actores sociales y, por tanto, frente a una endeble capacidad de expresión política y representación de la sociedad civil."^{1/}

Arnaldo Córdova llega a una conclusión semejante, al estudiar el proceso de adopción de la Ley Federal de 1931: la idea de imposición, de "una sola voz" y de la autonomía del Estado, así como la visión de la ley como resultado de la decisión de los gobernantes y de la interpretación estatal respecto de los intereses de las clases, dominan en este análisis."^{2/}

Por diversas razones, estas explicaciones no son suficientes para dar respuesta a los problemas planteados por A. Knight, en torno al nuevo Estado surgido de la Revolución, de los que ya nos ocupamos (unilateralidad, sobredimensionamiento y autonomización del Estado respecto de las clases en las "visiones estatistas"). La racionalidad estatal se independiza de la de los actores sociales y solo mantiene escasa o nula conexión con sus prácticas, demandas y luchas."^{3/}

En cualquier caso, como estrategia de investigación, nos parece necesario evitar estos sesgos. Hasta ahora nadie ha discutido la importancia del rol jugado por el Estado mexicano posrevolucionario. Los problemas aparecen a la hora de explicar cómo se gestó, porqué fue necesario y cuál fue el alcance del "estatismo" en los distintos períodos de la historia posterior a 1910. También estaría en entredicho qué aspectos del desarrollo económico, político y jurídico de México son resultado de los "esfuerzos conscientes" de quienes ejercieron el poder y cuáles provienen de la acción de las clases; de

^{1/} Ibid, p. 30. Esta descripción es válida, según Bizberg, para el caso de la institucionalización de los derechos obreros. Incluso la creación de las organizaciones obreras es producto de la acción estatal: "Se otorgaron derechos a los obreros y se estimularon sus organizaciones antes de que surgiera una presión "desde abajo" para exigirlos" Ibid., pp. 329 y 330.

^{2/} Arnaldo Córdova, En una época de crisis, La clase obrera en la Historia de México, No. 9, Siglo XXI, México, 1980, p. 96.

^{3/} En el caso de Córdova, ello parece deberse más al recorte de la fase de institucionalización que examina, al centrarse en el período 1928-1931, que a una vocación por ignorar el papel de las clases y de sus organizaciones. Por el contrario todo su libro es un recuento pormenorizado y bien informado de su presencia activa, aunque por entonces el movimiento obrero estuviera fragmentado, Ibid. La interpretación de Bizberg, más general, se refiere a la fase inicial de la institucionalización laboral en el contexto de la Revolución pero se ofrece como una característica permanente de este proceso, tal vez porque su investigación se concentra en el análisis del sindicalismo después de los cuarenta, cuando éste se hallaba subordinado a un Estado fuerte e incorporado al partido oficial. De ahí su proclividad a dejar fuera el conflicto como motor de la institucionalización.

situaciones, como sugiere A. Knight, "que no fueron planeadas por nadie".^{44/} Finalmente, habría que considerar las posibilidades que abrió la Revolución en el campo de la institucionalización laboral, una vez adoptada la Constitución de 1917, para no ver en esta evolución, sin las evidencias que lo demuestren, un desarrollo lineal determinado exclusivamente por la voluntad del Estado.

Puede adelantarse por tanto que nuestro objeto de estudio tendrá como ejes analíticos a los actores sociales, sus luchas y demandas, además de su relación (alianzas, distanciamientos) con el Estado y de los aspectos formales que se traducen en leyes y en políticas gubernamentales. Para ello hemos de considerar las siguientes tendencias que inciden en el proceso de institucionalización.

1. A lo largo del período que transcurre entre la adopción de las primeras leyes revolucionarias relativas al trabajo y su transformación en un patrón estable de regulación (1913/14 a 1931) ocurrió una evolución significativa en la relación entre los caudillos y "funcionarios de la Revolución", las organizaciones obreras y los empresarios. Del acercamiento de los primeros con la Casa del Obrero Mundial y posteriormente con la CROM se pasó, al terminar los años veinte, a un clima de entendimiento mayor con los empresarios y al abandono de la "política de masas".^{45/} Precisamente lo que ocurrió a nivel de la reglamentación y funcionamiento de las instituciones laborales revolucionarias es un ámbito propicio para explicar este acercamiento-alejamiento.
2. La década de los veinte estuvo marcada por la intensa movilización de los trabajadores en dos direcciones: a) la que buscó convertir en realidad las promesas de mejoramiento de la Revolución contenidas en el Artículo 123 e incluso superarlas y se tradujo en el enfrentamiento obrero patronal; b) la que entablaron las diversas opciones organizativas del escenario sindical (cromistas, cegetistas, católicos y hasta los sindicatos de "obreros libres" auspiciados por los patrones) y se caracterizó por ser una contienda desigual en razón de los privilegios cromistas.^{46/} Aunque en apariencia se trata de una

^{44/} Ibid, p. 30.

^{45/} Véase A. Aziz, Op. Cit., p. 57 y Arnaldo Córdova, Op. Cit., p. 37.

^{46/} Nicolás Cárdenas, Op. Cit., p. 70.

confrontación intergremial, tanto las autoridades laborales como políticas y los empresarios intervinieron en estos conflictos

3. El acercamiento de Obregón y Calles con la CROM respondió a necesidades de ambas partes de la relación, que evolucionan y se redefinen en sus distintas fases. Cabe señalar aquí que las relaciones de colaboración entre la CROM y Calles se inscribieron en un esquema de tipo corporativo destinado a imponer el monopolio en la representación de los intereses obreros y el control estatal del proceso organizativo y reivindicativo. Igualmente corporativo fue el modelo laboral que buscó implantar Emilio Portes Gil, en Tamaulipas.^{97/}

Se trataba de experiencias corporativas embrionarias, si se las compara con los vínculos que después de 1938 mantendrían las organizaciones obreras y el Estado mexicano. Además terminaron sin imponer el rumbo deseado en las relaciones obrero-patronales pero después de debilitar a los adversarios a la CROM.

Estos antecedentes corporativos integran la temática central de esta investigación junto a la intensa resistencia que generaron, porque constituyen el escenario privilegiado de la formación de los criterios jurídico-políticos de regulación de la relación entre el Estado, los trabajadores y los patrones, formalizados a nivel federal en 1931.

4. El papel de la CROM en el encuadramiento de la acción obrera,^{98/} no puede examinarse al margen del impulso que dió a la implantación de las nuevas reglas del juego apenas enunciadas por la Constitución. Si bien es válido sostener que esta organización buscó imponer una estrategia compatible con la política callista nos parece sugerente aunque insuficiente la visión que asocia "el triunfo cromista" con "el triunfo del capital".^{99/} El examen de las posiciones cromistas y patronales a lo

^{97/} Este habría sido el único caso de corporativismo a nivel local, según lo señala A. Alvarado, Op. Cit., p. XXI.

^{98/} Sus aportes fundamentales se encontraron en la regulación de los derechos colectivos, la institucionalización del conflicto y la imposición del arbitraje estatal.

^{99/} Al respecto se ha señalado que "Morones y asociados creyeron que su predominio era el triunfo de su línea de "acción múltiple" y no el del capital y ... esa sobrevaloración quedó al descubierto con su exclusión del bloque dominante ... El Estado se había fortalecido, la "paz social" se había restaurado, el PNR se había formado: la CROM dejó de ser una pieza clave. Incluso la Ley del Trabajo se pudo imponer sin su colaboración", Nicolás

largo de la institucionalización laboral así como de los avances logrados tanto por la organización como por sus adversarios en contra del interés patronal por preservar el statu-quo porfirista puede ser útil para matizar o, por lo menos, dar mayor contenido a las aspiraciones de uno y otro actor.

5. En cuanto al modelo de desarrollo posrevolucionario, se sostiene un cambio en cuanto al sentido de la intervención del Estado. Mientras en el porfiriato se habría limitado a establecer las bases del desarrollo y a generar las condiciones para aumentar la inversión privada-nacional y extranjera, durante el gobierno de Calles existió un proyecto "global y articulado", aunque todavía centrado en el campo. La política de reorganización económica callista tocaba a la industria en cuestiones tales como el reordenamiento de los ferrocarriles y, más en general, la promoción de un modelo de relaciones laborales en sectores estratégicos o conflictivos. La creación de la infraestructura incluyó obras en carreteras, irrigación, electricidad y fomentos a la producción. También se formuló una política fiscal y crediticia.^{100/}

El desarrollo siguió dependiendo del sector externo y el capital extranjero mantuvo su dominio en el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles y la minería. En síntesis, el modelo de desarrollo hacia afuera se mantuvo sin cambios significativos y entró en crisis después de 1929. Las bases del nuevo modelo de sustitución de importaciones se gestaron durante el cardenismo.^{101/}

6. Al retomarse la actividad exportadora durante el régimen obregonista se produjo la reactivación económica, favorecida por el aumento del flujo del capital extranjero. El impacto de la crisis de 1929 detuvo durante cuatro años esa reactivación. Se discuten, sin embargo, sus alcances en el mundo del trabajo.^{102/} Lo que no parece estar en entredicho es la estrategia utilizada por los patrones para sortear la crisis y las consecuencias de ello en las condiciones de vida y de trabajo de los

Cárdenas, Op. Cit., p. 83.

^{100/} Ilan Bizberg, Op. Cit., pp. 33 a 36; A. Aziz, Op. Cit., p. 57; Nicolás Cárdenas, pp. 76 a 79.

^{101/} A. Aziz, p. 52.

^{102/} Según Lorenzo Meyer, el escaso peso de la estructura industrial y las condiciones de la población campesina limitaron el impacto al sector externo y a la gran industria, Op. Cit., p. 8; sin embargo, los datos oficiales revelan un aumento significativo del desempleo, el cierre de empresas, la reducción de salarios y jornales. Arnaldo Córdova, Op. Cit., p.p. 81 a 89.

asalariados.^{103/} Este es por lo demás, el contexto económico en que transcurre la fase final del proceso de institucionalización laboral considerado en este estudio, por lo que conviene establecer los vínculos y consecuencias sobre el marco jurídico que de él resultó.

7. La relación mecánica entre la legislación laboral y la ideología de la Revolución Mexicana ha nutrido la retórica oficial, sobre todo después de la experiencia cardenista. Sin embargo, esta fue una asociación conflictiva en diversos momentos de la institucionalización de la relación capital-trabajo: tanto porque se discutía la naturaleza de la protección ofrecida por el Constituyente como por las objeciones y resistencia que generaron las diversas interpretaciones de los gobiernos revolucionarios respecto del alcance de sus compromisos. Si bien existió el interés estatal por consolidar una "ideología de rompimiento" con el régimen precedente y se dió importancia al "eje ideológico Estado Revolucionario-proyecto de nación", con el propósito de unificar los intereses de los sectores dominados con los más generales del Estado, ello no pudo lograrse a fines de los veinte: "... En este momento todavía eran antagónicos el proyecto estatal y los intereses de las clases subalternas, la dirección de los caudillos (Obregón y Calles) no logró la unificación y el predominio nacional".^{104/}

2.5 La Legislación Laboral y el Sistema Político Mexicano.

Como antes se indicó un rasgo de la normatividad laboral es su carácter contingente: los avances y retrocesos son una necesidad de la acumulación capitalista. Por ello, puede decirse respecto del proceso de institucionalización en este ámbito -como hipótesis muy general- que en un momento determinado de su evolución alcanzó a formular los medios para resolver un conjunto de problemas que subyacen en las contradicciones del mundo del trabajo, dejó otros pendientes que encontraron nuevas vía de resolución (políticas o económicas) u obligaron a una redefinición del orden establecido, lo que también ocurrió cuando surgieron nuevos requerimientos no contemplados en una fase previa. Es, por tanto, un proceso inacabado y en constante evolución. Cabe agregar a ello que el carácter polivalente de sus instituciones permitió usos alternativos en atención a la correlación de

^{103/} Nicolás Cárdenas, Op. Cit., pp. 85 a 87. Arnaldo Córdova, Op. cit., pp.- 121 a 127.

^{104/} A. Aziz, Op. Cit., p. 55.

fuerzas, a los modelos de desarrollo y a los rasgos del sistema político en cuyo contexto operan.

Con el propósito de justificar el recorte temporal y ubicar el período en que se inscribe esta investigación en el desarrollo más amplio de la institucionalización laboral mexicana, así como para mostrar las condiciones diferentes en que actuó el modelo definido en 1931, hemos de establecer aquí la relación entre la legislación laboral y el sistema político. A partir de esta perspectiva, precisaremos qué tipo de articulación puede suponerse entre ambos en el marco del ejercicio de la dominación capitalista en México.

- a) La adopción de un patrón estable de regulación de la relación capital-trabajo (1917-1931) ocurre en un escenario político caracterizado por: 1) "una articulación laxa de instituciones y fuerzas políticas dispersas"; 2) una diarquía en el poder central (poder Ejecutivo - caudillo); 3) un espacio protagónico para el Ejército; 4) mayor autonomía y pluralidad en el Poder Legislativo (lo que desaparece a partir de la creación del PNR); 5) (17-28) pluralidad de partidos-(29-38)-partido de gobierno sin vínculos orgánicos con las clases. Estos rasgos corresponden a una primera fase del sistema político o si se prefiere, a un primer sistema político, conforme a una interpretación más original.^{105/}

En esta etapa el control de la acción obrera se centra en la resistencia patronal y en las alianzas políticas, se consolida a través de reglas institucionales (precedentes jurisprudenciales, administrativos, leyes locales, arbitraje estatal) hasta promulgarse un instrumento federal de regulación que recupera para el Estado los mecanismos de control destinados a articular la demanda y la movilización con la política gubernamental.

Entre 1917-1931 pueden marcarse tres coyunturas en la institucionalización laboral: 1) 1917-1924: mayor intervención de los gobiernos y legislaturas locales, pluralidad en el proceso organizativo, intensa movilización social, fragilidad del aparato institucional, resistencia patronal abierta al proceso organizativo y reivindicativo; 2) 1924-1928: creciente intervención federal, tendencia a monopolizar el

^{105/} Juan Molinar, *Op. Cit.*, p. 17 a 20. A este autor corresponde el párrafo entrecorrellado. Los rasgos descritos del sistema político en su gestación y desarrollo han sido establecidos por Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, Edit. ERA, 2a. edición, 1967, México, pp. 45 a 52; Lorenzo Meyer, *Op. Cit.*, pp. 16 a 29; Juan Molinar, *Ibid.*

ejercicio de la representación sindical, menor resistencia patronal, debilitamiento de la oposición a la CROM, papel central de la CROM en la definición de criterios de regulación y en el control de la movilización, dualidad del rol del liderazgo de la CROM (aparato de Estado-representación social), desarrollo institucional (JFCyA, Inspección del Trabajo, fortalecimiento de la SICyT); 3) 1928-1931 crisis política, fragmentación de la CROM, alejamiento del Poder del liderazgo cromista, enfrentamiento Portes Gil-CROM, crisis económica, retroceso en el avance contractual, pérdida de empleos, politización de conflictos, creación del PNR, e inicio del maxismo callista. En esta fase, el Ejecutivo (Portes Gil-Ortiz Rubio) toma a su cargo la institucionalización laboral, se federaliza la legislación laboral (1929) y se aprueba la Ley Federal del Trabajo de 1931, después de un importante debate (28-30) y de la pugna entre diversas concepciones sobre la regulación laboral provenientes de los actores sociales y políticos.

En los años inmediatos a la promulgación de la Ley Federal del Trabajo (1931-1934) la ley mostró la posibilidad de retroceder en el campo de los derechos conquistados en la contratación colectiva, a través del papel desempeñado por las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los conflictos vinculados a la crisis económica. Estos también fueron los años en que se inicia el proceso de reorganización del disperso movimiento obrero, fragmentado después de la crisis política de 1928 y del desmoronamiento cromista. Los intentos por controlar ese proceso (a través de la creación de la Cámara del Trabajo y las declaraciones de inexistencia de las huelgas) fracasaron: la movilización pasó de 13 huelgas y 1084 huelguistas en 1933 a 202 huelgas y 14,685 huelguistas al año siguiente.^{106/}

- b) Entre 1935 y fines de los cuarenta el sistema político se redefine para adquirir los rasgos que lo caracterizan, por lo menos hasta 1988. Dentro de esta etapa ocurren cambios significativos: ascenso/caída de la movilización social, políticas redistributivas/ concentradoras del ingreso, transformación de la alianza Estado-Movimiento obrero en subordinación, corporativización del PNR y tránsito al PRM-PRI; confrontación, eliminación de la "diarquía" y concentración del poder en el presidente, control total del Legislativo, supeditación del Ejército al Poder Presidencial, centralización institucional y de las fuerzas

^{106/} Pablo González Casanova, Op. Cit., p. 28.

políticas. Paralelamente se crearon las bases de un nuevo modelo económico (en el cardenismo) y se implementó la sustitución de importaciones a partir de 1940.

Sin embargo, desde el punto de vista de la legislación laboral -de su formulación- los cambios confirman las tendencias restrictivas de la Ley de 1931, sin que se observen diferencias significativas entre el régimen del Pte. Cárdenas y el siguiente. Las modificaciones introducidas en el ordenamiento jurídico entre 1935/1946 se vinculan estrechamente a la evolución recién descrita:

1) La tendencia a la corporativización de los trabajadores (en forma separada de los campesinos) se corresponde con la adopción de un régimen jurídico limitante de los derechos colectivos para los trabajadores al Servicio del Estado,^{107/} a cambio de la estabilidad en el trabajo (vieja aspiración del sector). Se crea la FSTSE (única organización permitida a nivel superior), organización que incorporará al sector popular del PRM en 1943. 2) Las restricciones en el ejercicio de los derechos colectivos de la Ley de 1931 se continúan con la adopción de una reglamentación especial para los trabajadores bancarios que suprimió estos derechos (sindicalización, contratación colectiva y huelga) e impuso obligatoriamente las relaciones individuales a cambio de mejores prestaciones que las del conjunto de los asalariados.^{108/} 3) Se suprimió la prohibición de ejercer las actividades políticas a los sindicatos (1940), legalizando la previa corporativización de la CTM en el PRM; 4) en el contexto de la conflagración mundial se adoptaron las siguientes medidas restrictivas del ejercicio del derecho de huelga: I) Ley de Vías generales de comunicación: introduce la figura de la requisa;^{109/} II) Reformas a la Ley Federal del Trabajo: creación de un delito específico vinculado a la huelga en el que incurrían quienes impidieran el trabajo de los no huelguistas o la reanudación de labores en huelgas ilícitas o inexistentes, con sanciones privativas de la libertad y pecuniarias; mayor intervención de la autoridad en el trámite de huelga, por diversas

^{107/} El Estatuto de los trabajadores al Servicio del Estado (1938) prácticamente prohíbe la huelga -aunque se reconoce formalmente este derecho- y suprime el derecho a la contratación colectiva. Impone un régimen obligatorio de unidad sindical, calificación estatal previa de las huelgas y condiciones de ejercicio de imposible cumplimiento.

^{108/} Reglamento de las Instituciones de Crédito y organizaciones auxiliares, 1937.

^{109/} 19 de febrero de 1940, Gobierno de Cárdenas.

vías, (abril de 1941); III) Reformas al Código Penal: creación del delito de disolución social (octubre de 1941); IV) intento frustrado de prohibir el ejercicio del derecho de huelga durante la vigencia del contrato colectivo, a través de la jurisprudencia. (1948).

Estas tendencias restrictivas en el campo de los derechos colectivos asociadas a la corporativización de los trabajadores operaron en condiciones marcadamente diferentes entre 1935/40 y 1940/1946. 1) En el régimen cardenista los retrocesos formaron parte de una política laboral que permitió un avance significativo en el terreno de la contratación colectiva, de la implantación de las cláusulas de exclusión, de tolerancia a las huelgas y de arbitraje estatal y actuación de la Suprema Corte de Justicia (se creó la Cuarta Sala) a favor de los intereses obreros.¹¹⁰ La única reforma jurídica coincidente con esta tendencia fue la incorporación a la Ley Federal del Trabajo de una disposición que obligaba al pago del salario en el 7º día. El avance en la protección contractual de los trabajadores organizados explica en parte el desinterés en la efectividad de las normas legales que seguiría al régimen cardenista: el apoyo del Estado se volvió una condición necesaria para alcanzar el mejoramiento por razones jurídicas (las restricciones legales) y políticas (la alianza y posterior subordinación al Estado Mexicano). El arbitraje estatal se volvió obligatorio por una vía política.

2) En el régimen de Avila Camacho la movilización cobró intensidad entre 1943-1944.¹¹¹ Pero el contexto de la "Unidad Nacional" fue de reducción salarial, caída del gasto social, imposición de topes y arbitraje estatal obligatorio (a través de los pactos). Incluso se inició la reversión de la jurisprudencia progresista adoptada en el cardenismo. La subordinación de la CTM ocurrió en forma paralela al desarrollo de su poder sindical y político, al fortalecimiento del Estado y al enriquecimiento de los empresarios.¹¹² El único avance en materia social en este período fue la creación del IMSS (1942), medida que buscó generar un mayor consenso por los sacrificios obreros requeridos en la fase inicial del modelo de sustitución de importaciones. Con la

¹¹⁰/ El promedio de huelgas en el cardenismo fue de 478. P. González Casanova, op. Cit., P. 27.

¹¹¹/ 766 y 877 huelgas, respectivamente, Ibid, pp. 27 y 28.

¹¹²/ A. Aziz, Op. Cit., pp. 94 y 95.

transformación del PRM en PRI, se consolidó la corporativización de los sindicatos en el sistema político.

c) Durante el gobierno del Presidente Alemán (1946-1952) en un marco de recuperación de la relación Estado-empresarios, se consolidó el modelo de sustitución de importaciones, aumentó la inversión extranjera, la CTM quedó subordinada frente al Estado y se produjeron los ataques a la independencia de los Sindicatos Nacionales de Industria (petroleros, ferrocarrileros, mineros y tranviarios).^{113/} No hay transformaciones en el marco jurídico laboral: el control resulta de medidas ilegales (utilización del ejército, toma de instalaciones sindicales, etc.) y de una interpretación restrictiva y autoritaria de las disposiciones vigentes (registro de sindicatos, inexistencia de las huelgas) así como de las regulaciones internas de las organizaciones (estatutos sindicales). Las obligaciones de los sindicatos ante la autoridad establecidas en 1931 cambiaron en la práctica de naturaleza: de la obligación de comunicar a la autoridad el cambio de liderazgo se pasa, en los hechos, al requisito de obtener el reconocimiento previo de la autoridad para el ejercicio de las funciones sindicales. El registro de los sindicatos se volvió una barrera infranqueable a menos que se garantizara el control por otras vías, como lo fue la incorporación de los sindicatos o secciones a las centrales u organizaciones existentes.

El papel de la burocracia sindical incorporada al PRI a través de sus organizaciones cobró fuerza como instancia del control social y político de los asalariados: esta pieza se vuelve clave en el conjunto de los mecanismos jurídico/políticos de la dominación y los comparte en adelante con la autoridad laboral y con los patrones, sobre todo en lo que se refiere al control preventivo de los conflictos, de la sindicalización independiente (a través de la cláusula de exclusión), de la limitación de las demandas (ella es detentadora de los principales contratos colectivos) y del ejercicio de la huelga.^{114/} La actuación de la Secretaría del Trabajo (creada en 1940) en los conflictos intergremiales -a nivel federal- anuló en la práctica toda posibilidad de acción independiente, en forma semejante a lo que ocurrió a nivel de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

^{113/} Ibid. p. 98.

^{114/} La mayor parte de las causales de huelga exige, indirectamente, que sean avaladas por el secretario general del sindicato: celebración, revisión y cumplimiento de los contratos colectivos y contratos ley.

Al terminar el período alemanista la articulación entre legislación laboral, burocracia sindical, corporativización política y presidencialismo consolidó una nueva fase -eminente política- de la institucionalización laboral. Como se desprende de todo lo anterior, esta segunda etapa no resulta de cambios jurídicos significativos sino del aprovechamiento de las posibilidades de control formalizadas a nivel federal en 1931 y de su operación en otro contexto político y económico. En conjunto, las instituciones laborales (sindicatos, contratos colectivos, huelga, Juntas de Conciliación y Arbitraje, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de Salarios Mínimos) funcionaron como instrumentos de ejecución de las políticas económicas y sociales. Fueron los mecanismos flexibilizadores de la rígida legislación, mucho antes de que el neoliberalismo condujese a esos derroteros.

Por tanto, el funcionamiento de esas instituciones varió en atención a los modelos económicos: en el desarrollo estabilizador, permitieron una "negociación controlada" con el movimiento obrero, una redistribución selectiva (avance del poder sindical y de las prestaciones en la contratación colectiva en el sector privado -gran empresa- y en el paraestatal), la represión de la movilización independiente (como fue el caso del movimiento ferrocarrilero 1958/1959) y el incumplimiento de la mayor parte de las disposiciones legales en la pequeña empresa.

d) En adelante, los "avances" legislativos (creación del Apartado "B", reglamentación del reparto de utilidades, mayor protección en la legislación respecto a la estabilidad en el trabajo) provinieron de decisiones estatales sin movilización previa en torno a esas cuestiones. La mayor protección legal fue el costo que debió pagarse para recuperar la legitimidad perdida en situaciones represivas (1959-1968). Ello explica en buena medida la adopción de la Nueva Ley Federal del Trabajo (1970) por el régimen de Díaz Ordaz.

Esta última fase de la institucionalización laboral -centrada en la reformulación de las normas jurídicas- presenta tres características: a) ampliación de algunas conquistas contractuales al conjunto de los asalariados y reglamentación del derecho a la vivienda. b) eliminación de algunas de las normas restrictivas del derecho de huelga introducidas en 1941 y creación del registro sindical "automático", después de que trascurran 60 días de la solicitud y de que, reclamada la autoridad para que responda, no emita ninguna resolución. Con estos ajustes se

anunciaba la "democratización" del derecho laboral.^{115/} c) Reforma de aspectos procesales de la vieja ley, que se volverían a modificar en 1980.

Ninguno de estos cambios afectó las posibilidades del control estatal de la acción obrera por lo que puede decirse que, en este aspecto, la nueva ley mantuvo las características básicas de la ley de 1931 bajo la apariencia de su restructuración. Cabe señalar que, a diferencia de lo que ocurrió entonces, en 1970 no hubo debate alguno más que el intrascendente paso de la iniciativa por un Congreso de la Unión controlado por el PRI y con una mínima representación panista, que planteó sin éxito sus demandas para democratizar esta zona del ordenamiento jurídico. Esta vez, a diferencia de 1931 -como más adelante se verá- el movimiento obrero oficial agradeció al Presidente la iniciativa de cambio.

Las reformas echeverristas en materia de revisión salarial, instituciones tripartitas -INFONAVIT-FONACOT-CONAMPROS- y reparto de utilidades, que ampliaron la protección legal sin tocar los instrumentos de control de la acción obrera, junto a las reformas de López Portillo relativas al trabajo de los médicos y los universitarios y las procesales de 1980 que volvieron a ampliar las facultades de la autoridad para restringir el derecho de huelga completan, en una apretada síntesis, lo más significativo de la evolución de la legislación laboral desde 1917 a nuestros días.

Entre 1972 y 1982 las instituciones laborales mostraron todavía el juego entre sus funciones esenciales (consenso-control). A pesar de la situación inflacionaria y de la crisis hubo crecimiento del salario real hasta 1976 y los topes salariales implantados por el gobierno de López Portillo se compensaron con el desarrollo de las prestaciones contractuales, la creación de empleos y el aumento del gasto social en diversos rubros. Con el agravamiento de la crisis en 82 y la reformulación de la estrategia económica (una de cuyas variables esenciales fue la caída del salario real) a partir de un modelo enfocado hacia el sector externo, a la recuperación de la confianza empresarial y al adelgazamiento del Estado (solo como propietario), las relaciones

^{115/} Cabe señalar que no se ha producido entre 1970 y nuestros días ningún caso en que el registro sindical haya sido otorgado por este procedimiento. Véase al respecto Arturo Alcalde, "Los obstáculos al registro sindical" en Graciela Bensusán : Carlos García, Modernidad y Legislación Laboral, UAM-X-FES, México, 1989.

laborales se inscribieron en un contexto socio-político diverso que privilegió el control sobre el consenso. El debilitamiento del poder de la burocracia sindical como canal de gestión de las reivindicaciones obreras, el creciente autoritarismo de la STyPS/JFCyA, el fin del carácter tutelar de la intervención gubernamental, la inoperancia real del tripartismo laboral y su reemplazo por instancias de concertación económica extra-legales, la caída salarial, el retroceso en la contratación colectiva, la ineficacia del derecho de huelga, la pérdida de empleos y el aumento de la capacidad de los empresarios para influir en las políticas públicas, son elementos de ese contexto. Sin embargo, no se alteró la paz social que caracterizó a las relaciones entre las clases en las últimas décadas.^{116/}

Existe una significativa bibliografía que desde diversas perspectivas sugiere la relación entre la estabilidad política en épocas de crecimiento económico y de crisis y el control estatal de la demanda social, a través de medios políticos y jurídicos. Entre estos últimos se encuentra la legislación laboral vigente.^{117/}

Un estudio al respecto da cuenta por su parte de las diversas fases del control estatal, de la burocracia sindical oficial y de los propios patrones respecto de la acción obrera, que permiten inhibir y reprimir la conflictividad laboral. En ello intervienen varios mecanismos jurídicos: control del registro de los sindicatos, reconocimiento de liderazgos, calificación de las huelgas, arbitraje estatal en conflictos estratégicos, cláusulas de exclusión, despido de directivas sindicales, selección arbitraria del sujeto de la contratación (minorías que artificialmente se vuelven mayorías), registro de sindicatos de "membrete", proliferación de "contratos de protección" al patrón, control gubernamental de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, enumerando los más importantes.^{118/}

^{116/} Véase Graciela Bensusán y Samuel León, Coord., *Negociación y Conflicto Laboral en México*, FLACSO-FES, México, 1991.

^{117/} Véase el trabajo de José Luis Reyna, *Op. Cit.*, p. 15.

^{118/} Manuel Camacho, *Op. Cit.*, pp. 496 y sgts.

Además, la revisión realizada de los conflictos laborales a lo largo de varias décadas y en muy distintos sectores ilustra una y otra vez el funcionamiento de esos mecanismos.¹¹⁷/

El problema es conocido en sus efectos y, sin embargo, en muchos sentidos y en diversos medios nacionales se sigue insistiendo en que hay que mantener, a toda costa, una de las legislaciones "más avanzadas" del mundo. La nueva fase de la institucionalización que se avecina tiene escasas posibilidades de eliminar las tendencias antidemocráticas y autoritarias de las normas laborales porque, entre otras razones, está inmersa en una situación de confusión respecto de la naturaleza y las funciones que cumplen las instituciones laborales mexicanas.

Todos los cambios introducidos en las relaciones entre el capital y el trabajo a lo largo de la década precedente se hicieron sin tocar el marco jurídico. (Art. 123 constitucional, Ley Federal del Trabajo). Las instituciones laborales heredadas de la revolución probaron así su capacidad para permitir un efectivo control de la demanda y de la movilización social, en detrimento de sus posibilidades en la expresión de los intereses obreros. Conviene, por tanto, conocer mejor cuál es su responsabilidad en el estado de indefensión en que hoy se encuentran los asalariados mexicanos, lo que esperamos contribuya a desmistificar el debate actual en torno al tema de la reforma laboral.

Por ello esta investigación vuelve a la historia, a un momento en que el Estado no era fuerte ni el sistema político había relativizado la importancia del derecho para la sociedad y para los que construyeron una impresionante maquinaria jurídica y un sistema de dominación capaces de avances vertiginosos y retrocesos semejantes. En ese escenario, las posibilidades y limitaciones de la legislación laboral en la protección de los intereses obreros estuvieron en el centro de la interacción entre las clases y el Estado.

III. La estrategia de investigación.

La estrategia que utilizaremos aquí consiste en seguir la trayectoria del proceso de definición de la institucionalidad laboral, a partir del surgimiento en México de la idea -estatal/societal- de protección a los asalariados y de su evolución hasta conformarse en patrón estable de regulación de la relación capital trabajo.

¹¹⁷ En cuanto a los análisis más recientes puede consultarse el trabajo de Raúl Trejo, *Cronica del sindicalismo mexicano 1976-1988*, Siglo XXI, México, 1990; también Graciela Bensusán y Samuel León (Coord.) *Op. Cit.*, y Eduardo Larrañaga y otros, *op. cit.*

La adopción de ese patrón de regulación es considerada como una "cuestión (necesidades-demandas) socialmente problematizada"^{120/} Esta atraviesa por un "ciclo vital" desde su planteamiento hasta su resolución, supone una intervención del Estado y de los actores sociales, que interactúan a través de movilizaciones, conflictos y alianzas y que tienen algún grado de influencia en la determinación del resultado: 1) la promulgación de una ley -en particular, con la trascendencia que tiene en una sociedad capitalista la destinada a regular la relación de producción fundamental- se inscribe en los marcos de una "política estatal". Siguiendo a Orlak-O'Donnell, esta puede entenderse como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, el interés o la movilización de otros actores en la sociedad civil".^{121/} Entre las diversas instancias del aparato estatal puede ocurrir un "conflicto de políticas". Por ejemplo, en nuestro caso, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, entre el Poder Ejecutivo y el Caudillo (Portes Gil - Calles: Ortiz Rubio - Calles, si se considera la fase final 28/31), entre el PNR (desde entonces, Partido de Gobierno) y el Ejecutivo. 2) Se parte, por lo anterior, de una caracterización de la institucionalización como un proceso "negociado o abiertamente conflictivo", que puede atravesar por fases de inacción -estatal o societal- y de mayor o menor acercamiento entre el Estado y los actores sociales.^{122/} 3) Las percepciones y el comportamiento de los actores, sus conflictos y sus prácticas inciden en la determinación del resultado, aunque no siempre puede establecerse con rigor el grado de influencia de cada uno.^{123/} 4) Tanto las posiciones estatales como las de los actores sociales pueden cambiar a lo largo del ciclo vital del proceso de institucionalización cuyo contexto histórico y sociopolítico ha sido presentado en sus rasgos más generales, en los puntos anteriores. Sin embargo, a lo largo de la investigación retomaremos los aspectos del contexto imprescindibles para situar nuestro objeto específico de investigación.

Como antes se indicó esta investigación incluye dos ejes u objetivos centrales: 1) reconstruir el proceso de institucionalización laboral; 2) dar cuenta de la forma específica en que se cumplen las funciones esenciales de la regulación de la relación capital-trabajo.

^{120/} Oscar Orlak y Guillermo O'Donnell, Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Documento CEDES, G.E., CLACSO, No. 4, Buenos Aires, Marzo de 1976, pp. 21 Y 22.

^{121/} Ibid, p. 25.

^{122/} Ibid, p. 27.

^{123/} Al respecto se ha observado que "el conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que ... hace difícil establecer que proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una", Ibid, p. 29.

Esta segunda parte de la cuestión supone una estrategia diversa. A partir del análisis relativo a las funciones del derecho del trabajo en una sociedad capitalista hemos optado por centrarnos en el problema del consenso y el control (jurídico), como objeto privilegiado de análisis. Nos interesa aquí establecer qué tipo de modelo de regulación se adoptó desde el punto de vista de las formas de representación de intereses (pluralismo, corporativismo social y corporativismo estatal). En particular, hasta qué punto la Ley Federal del Trabajo de 1931 permite sostener uno u otro tipo de modelo y cómo se forjaron los mecanismos y criterios de regulación que intervienen en ello.

Este es el ámbito en que se conectan los dos objetivos a lo largo de toda la investigación, en torno a las siguientes preguntas: ¿Cómo surge la "necesidad y la demanda" de institucionalización laboral y cómo evoluciona a lo largo del período considerado?. ¿Cómo se "problematiza" a lo largo de sus distintas fases y escenarios?^{124/} ¿Cuál es el peso y aporte de los actores (sociales y políticos, incluyendo al Estado), a través de qué recursos y con qué grado de oposición se llega a la adopción de la Ley Federal del Trabajo de 1931?. ¿Cuáles son los mecanismos legales a través de los que se ejerce el control y se obtiene el consenso de los asalariados mexicanos?. Y finalmente, ¿qué "lecciones" (para el Estado y para los actores sociales) se generan a partir de la evolución y forma de resolución de la institucionalización laboral?^{125/}

Aunque el proceso de institucionalización que buscamos examinar puede tomar como punto de partida la adopción del artículo 123 constitucional y terminar con la reglamentación federal (1931) hemos ampliado el período para: a) establecer el surgimiento de la idea de protección estatal (se parte del estallido de la Revolución, con algunos antecedentes del porfiriato, con fines comparativos) y b) conocer los efectos inmediatos de la adopción de la Ley Federal del Trabajo (1931-1934). De esta forma, el escenario del Ier. Congreso de Derecho Industrial (1934) posibilitará delinear una suerte de balance acerca de las posibilidades y limitaciones del instrumento promulgado.

Para realizar esta investigación se ha recurrido a fuentes primarias: hemerográficas, Diarios de Debates del Congreso de la Unión, textos legislativos-incluyendo la totalidad de las leyes locales de los Estados aprobadas entre 1917-

^{124/} Antes de la Constitución de 1917, en el seno del Constituyente, a nivel local, a nivel federal, en el seno de las organizaciones obreras y empresariales, en el Poder Legislativo, en el Poder Ejecutivo y en las etapas marcadas: 17/24, 24/28, 28/31.

^{125/} Para formular estas preguntas hemos considerados otras más generales propuestas por Oslak y O'Donnell, *Ibid.*, p. 37.

1929- y el Archivo General de la Nación - (Ramos Trabajo y Presidentes Obregón y Calles). En este Archivo se obtuvo información relativa a aspectos puntuales de la investigación, para precisar y ampliar los datos provenientes de periódicos^{126/} y Revistas^{127/} Estas fuentes han permitido reconstruir de manera general y particular el proceso de institucionalización (17-31) que como tal solo aparece fragmentado o con un interés indirecto en la bibliografía académica especializada.

Sin embargo, las fuentes secundarias resultaron fundamentales para establecer el contexto más amplio de la investigación (el proceso político, el desarrollo organizativo, los conflictos obrero-patronales e intergremiales). La disponibilidad de obras colectivas que comprenden el período estudiado fue un apoyo central en este esfuerzo.^{128/}

HIPOTESIS

Para seguir los ejes de investigación descritos se construyeron las siguientes hipótesis.

I. CARACTERISTICAS GENERALES

- 1.1 El proceso de institucionalización laboral transitó en México desde un punto inicial en el que se identificó con las promesas revolucionarias de mejoramiento de los asalariados hasta una fase de resolución cuya prioridad fue ofrecer garantías al capital.

- 1.2 El peso y la capacidad de los actores sociales para influir en este proceso cambia a lo largo de su evolución. Se estrechó la relación entre las pautas de la interacción social y de la conflictividad obrero-patronal e intergremial y la cristalización de patrones normativos. La autonomía del aparato estatal para precisar el alcance del precepto constitucional se redujo en consecuencia.

^{126/} Excelsior y El Universal 1917 - 1931.

^{127/} CROM - El Machete Ilegal.

^{128/} Es el caso de La Clase obrera en la Historia de México, Siglo XXI, y La Historia de la Revolución Mexicana, El Colegio de México.

- 1.3 Las alianzas políticas dieron fuerza y dirección a la institucionalización porque la producción de normas y su funcionamiento formaron parte de un intercambio que traspasó los umbrales de lo social para acceder al terreno político. La ruptura de las alianzas fue también, paradójicamente, un motor de la fase de resolución de este proceso.
- 1.4 El resultado de este proceso se concretó en ordenamientos jurídicos de distintos niveles y jurisdicciones, sancionados por el Estado o por los propios actores, así como en instituciones especializadas y organizaciones de representación social. Los rasgos esenciales del modelo jurídico laboral mexicano quedaron definidos en esta etapa de la institucionalización
- 1.5 Las soluciones jurídicas adoptadas en relación a la cuestión obrera tuvieron consecuencias directas en la forma en que el Estado mexicano atendió a los requerimientos de la dominación y conquistó la hegemonía por las posibilidades que abrieron a futuro en términos del control y el consenso de los asalariados.

II. EL ARTICULO 123: SURGIMIENTO Y CONSECUENCIAS. (1917)

2. El precepto constitucional fue la primera respuesta normativa destinada a atender en su conjunto la problemática generada por las contradicciones del desarrollo industrial, del atraso y de la desorganización económica en un contexto de legitimidad de la movilización laboral y de autonomía estatal, ejercida por el Congreso Constituyente, respecto a las aspiraciones conservadoras del capital.

- 2.1 Los "requerimientos sistémicos" de integración social y procesamiento estatal de los conflictos entre las clases dieron origen al impulso innovador del que surgió el artículo 123 constitucional.
- 2.2 El punto de equilibrio entre las necesidades de ambas clases, formulado por el Constituyente, resultó de la sistematización de las soluciones adoptadas en los países de capitalismo avanzado, impuestas en forma fragmentada durante la lucha armada. No hubo un "diagnóstico" de la viabilidad del nivel de protección instaurado ni de su compatibilidad con las características del proceso de acumulación. Se trató, más bien, de una estrategia modernizadora de las relaciones laborales centrada en la transformación del orden jurídico y el Estado.
- 2.3 El origen revolucionario, la relación inestable entre la fracción triunfante y las representaciones obreras así como la problemática interna del grupo gobernante contribuyeron a que se privilegiara una de las funciones inherentes a la legislación laboral: la gestación del consenso de los asalariados.
- 2.4 La incorporación a nivel constitucional de un régimen laboral autónomo caracterizado por la uniformidad de la protección, el reconocimiento de los derechos colectivos, la creación de cargas patronales y la vigencia inmediata dió sustento a la idea de unilateralidad en la protección instaurada aún cuando se preservaron al mismo tiempo los derechos del capital, en tanto que propietario.
- 2.5 Por sus rasgos específicos, el artículo 123 provocó dos tipos de problemas en el procesamiento del conflicto laboral: a) se redujo el margen de maniobra de los gobiernos posrevolucionarios para adecuar los nuevos derechos a las condiciones económicas del país. Se restringió en consecuencia la factibilidad política y jurídica de los retrocesos, la

diferenciación de las responsabilidades patronales y el avance gradual de la protección; b) el control de los resultados de la movilización destinada a hacer efectivo el nuevo orden, a través del arbitraje estatal del conflicto laboral, tuvo como límite el ejercicio del derecho de huelga. Por todo ello, aún cuando la imprecisión de los derechos constitucionales admitía la posibilidad de dar alcances muy variados al nivel de protección, la capacidad pacificadora de las nuevas reglas del juego resultó menor que la calculada por el Constituyente.

- 2.6 El precepto constitucional fue en adelante un factor causal de la necesidad estatal de circunscribir la acción obrera en forma tal que no atentara contra los imperativos de las políticas vinculadas al desarrollo económico. Al mismo tiempo, se convirtió en el proveedor del consenso respecto a las estrategias de acercamiento entre los detentadores del poder y las organizaciones obreras. Lo primero se integra entre los resultados "no planeados" por el Constituyente. Lo segundo, por el contrario, fue una consecuencia de un objetivo explícitamente buscado: la legitimación del nuevo Estado surgido de la Revolución por el compromiso de tutelar a los más débiles.

III. El proceso de reglamentación del artículo 123: parámetros de su evolución. (1917-1928).

3. El interés gubernamental de resolver por medios políticos y/o jurídicos los problemas derivados del nuevo orden constitucional medió la evolución de la interacción social en torno a las tres vías señaladas a los asalariados por el Constituyente, con el propósito de precisar el alcance del artículo 123: leyes reglamentarias a nivel local, intervención estatal tutelar y acción colectiva. Los parámetros que condicionaron este proceso fueron los siguientes:

- 3.1 Un contexto sociopolítico autoritario: este rasgo se explica por la presencia de actores sindicales débiles, inestabilidad política y fragilidad del aparato institucional en el ámbito laboral, en una situación de abierta impugnación patronal al orden constitucional y de intensificación de la movilización obrera en torno a su cumplimiento.
- 3.2 La legitimación del autoritarismo como instrumento del progreso en la satisfacción de las exigencias obreras redujo las posibilidades de la vigencia de las libertades individuales y de la democracia en el medio sindical. El creciente intervencionismo estatal se combinó con los medios coactivos de agremiación, la desigualdad de la competencia entre las distintas opciones organizativas y la formación de monopolios de representación.
- 3.3 El motor principal de la institucionalización fue la convergencia de la necesidad estatal de controlar la acción reivindicativa con el interés de un liderazgo obrero -Luis Morones y el Grupo Acción- de obtener ventajas para la dirigencia y los agremiados a través de la legislación y del apoyo gubernamental en el enfrentamiento obrero patronal e intergremial
- 3.4 El rol activo desempeñado por el liderazgo cromista en el marco de las alianzas políticas impuso un sello autoritario y corporativo a los criterios de regulación del conflicto laboral y del proceso organizativo. A la vez permitió la implantación de las nuevas reglas a través de una estrategia conciliadora que redujo el interés patronal por impugnar abiertamente el precepto constitucional. Se trató, además, de un rol dual porque se ejerció en tanto que representante de los intereses de los asalariados y como detentador del poder público.

- 3.5 La disposición de los actores sociales y políticos a percibir el proceso de reglamentación del artículo 123 como un terreno de la confrontación de intereses y proyectos fue creciente. Ello generó diversos modelos y concepciones de regulación con base en los respectivos cálculos de costos y beneficios en torno a cuatro cuestiones claves: a) el nivel de la protección de los asalariados; b) la unilateralidad-bilateralidad de la reglamentación; c) el alcance y las formas de intervención estatal; c) la relación entre libertades individuales y derechos colectivos.

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO: GESTACION Y RESULTADOS

El instrumento federal adoptado en 1931 tuvo un perfil ambivalente no solo porque dió respuesta a los intereses contradictorios del capital y el trabajo, sino porque resultó de un arbitraje estatal condicionado por la necesidad de ofrecer garantías a los inversores en el marco de un orden constitucional comprometido con el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados.

- 4.1 Los factores que intervinieron en la adopción de un instrumento reglamentario del artículo 123 a nivel federal fueron de orden político y económico.

4.1.1 La crisis política de 1928: la ruptura de los vínculos gubernamentales con la CROM, expresada por el enfrentamiento entre esta organización y Portes Gil, creó la necesidad de redimensionar el peso de las alianzas en el proceso de control sobre los asalariados para fortalecer el poder estatal de intervención.

4.1.2 La crisis económica de 1929: el impacto laboral de este fenómeno mostró los límites de la autonomía estatal frente

al capital y llevó a diseñar los instrumentos para dar una respuesta a los reclamos patronales.

4.1.3 La inestabilidad política y económica entre 1928 y 1931 aumentó las expectativas de los actores sociales y políticos respecto a la posibilidad de satisfacer sus intereses a través de un orden jurídico favorable.

4.2 La independencia de las organizaciones obreras frente al gobierno y el procesamiento en diversos escenarios de las demandas del capital y el trabajo por un aparato estatal en el que a su vez contendían distintas visiones del problema laboral, dió lugar a un debate plural y a una participación social mayor que en la fase inicial de la institucionalización. Ello resultó insuficiente para formular una ley con base en el compromiso de los propios actores, en razón de la falta de condiciones democráticas, de la debilidad de los sindicatos y de la inestabilidad del momento.

4.3 El arbitraje de los intereses en contienda por un Poder Ejecutivo limitado en su autonomía en razón de las disputas en el grupo gobernante, así como por el imperio de la racionalidad patronal frente a la crisis económica, fue el procedimiento que dió vida a la iniciativa de Ley Federal del Trabajo. El Poder Legislativo, enfrentado al Presidente pero controlado por el PNR, de reciente constitución, tuvo todavía capacidad para influir en los criterios de regulación.

4.4 El modelo resultante de la combinación de lógicas y requerimientos diversos tuvo los siguientes rasgos:

4.4.1 Se legalizó la posibilidad de revertir los derechos adquiridos a través de la contratación colectiva.

4.4.2 Se recuperaron los métodos autoritarios y corporativos relativos al ejercicio de los derechos colectivos por medio de la reglamentación restrictiva de la libertad sindical y el derecho de huelga. Se fortaleció a los sindicatos como forma privilegiada de la defensa de los intereses obreros, a cambio de numerosas restricciones.

4.4.3 Se preservó y consolidó a las juntas de Conciliación y Arbitraje como instrumentos de ejecución de las políticas gubernamentales con base en su integración tripartita, dependencia del poder Ejecutivo y discrecionalidad de los criterios de fundamentación de los laudos.

4.5 El eje que dió coherencia al nuevo instrumento radicaba en el poder estatal de intervención para determinar la viabilidad de la satisfacción de los intereses obreros y patronales: la racionalidad material a partir de la que podrían arbitrarse sus diferencias, junto a la ampliación de las facultades estatales en el control del proceso organizativo y reivindicativo, aumentó el margen de maniobra gubernamental para orientar el funcionamiento polivalente de las instituciones laborales.

4.6 Los aspectos problemáticos de la reglamentación federal en el ejercicio del control y el consenso de los asalariados fueron las siguientes:

4.6.1 Atentó contra los argumentos legitimadores del orden jurídico laboral al corregirse el carácter supuestamente unilateral de la protección derivada del artículo 123 constitucional.

4.6.2 El arbitraje estatal del conflicto obrero patronal en las huelgas solo procedió a solicitud de ambas partes, lo que

constituyó el punto débil del sistema de control instaurado en 1931.

V. Organización de la exposición

A partir de los objetivos, estrategia e hipótesis de investigación planteados hemos estructurado la exposición de los resultados de seis capítulos. En el primero se incluye el análisis de los antecedentes y consecuencias inmediatas de la adopción del artículo 123 de la Constitución. Considera la fase inicial de la institucionalización laboral, sus fundamentos y características así como los vínculos con la Revolución Mexicana (1910 - 1917).

En el segundo se reconstruye el proceso de definición de los principales criterios jurídico-políticos de regulación de la acción obrera. El papel de las alianzas, del enfrentamiento obrero-patronal e intergremial y de la normatividad interna de la CROM ocupan un lugar central en la caracterización del proceso organizativo y reivindicativo entre 1917-1928. Se indican los rasgos distintivos de las dos etapas en que se subdivide este período, en atención a los vínculos entre la CROM y los gobiernos de Obregón y Calles y a las posibilidades de la pluralidad sindical. Los avances y retrocesos de la nueva regulación respecto de las libertades garantizadas en el artículo 123 se examinan en relación a la organización de los sindicatos, la contratación colectiva, el derecho de huelga y la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El tercer capítulo está destinado a analizar la evolución de la reglamentación local del Artículo 123 entre 1917 y 1929, fecha esta última en que se reforma la Constitución para federalizar la legislación laboral. Las experiencias de Veracruz, Tamaulipas y el Distrito Federal son consideradas con mayor detenimiento por su importancia en la definición del marco jurídico federal. El estudio de la legislación local se centra en cuatro aspectos decisivos de ese marco, para mostrar tanto las distintas alternativas de regulación como las semejanzas entre las

soluciones adoptadas en los diversos Estados de la República. Un lugar especial tiene la propuesta cromista de 1925, por el debate que generó en el Congreso de la Unión en materia de libertad sindical y por su capacidad de influir en los demás estados, a partir de los precedentes adoptados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a cargo de Luis N. Morones. Se muestran, por tanto, las principales tendencias de la regulación de los derechos colectivos y de la intervención estatal en el mundo del trabajo.

Los capítulos IV y V reconstruyen la fase final del proceso de institucionalización (1928-1931). El primero de estos busca dar cuenta de la relación entre esta fase y la crisis política que se inicia en 1928, con la muerte de Obregon y el desmoronamiento cromista. El debate entre los actores sociales y el gobierno, los modelos cromista y portesgilista de regulación y la federalización de la legislación laboral, constituyeron antecedentes fundamentales de la iniciativa Presidencial (Ortiz Rubio-Aarón Sáenz) con base a la cual se formuló la Ley Federal de 1931. El capítulo V se ocupa de esta iniciativa, examinada a la luz de los acontecimientos políticos y económicos que inciden en esta tarea. Se muestra, por tanto, la posición de los actores sociales y políticos en la última fase de la institucionalización así como el acercamiento - alejamiento entre el Estado, el Capital y el Trabajo, en término de sus propuestas de regulación y del tratamiento de los conflictos. En cuanto al procedimiento de adopción de la ley, nos ocupamos aquí de señalar las posibilidades que trajo el nacimiento del PNR en la colaboración con el Ejecutivo, a efectos de disciplinar al Congreso de la Unión y avanzar en la institucionalización de la relación capital-trabajo.

Finalmente el Capítulo VI, incluye un análisis del modelo de regulación adoptado en 1931 frente a los concebidos por los propios actores sociales y el Ejecutivo. Se examinan las consecuencias inmediatas de la nueva regulación y el avance del proceso organizativo-reivindicativo. Las posiciones de los actores sociales y el gobierno de Abelardo Rodríguez en el Congreso de Derecho Industrial son examinados con el propósito de mostrar las posibilidades y limitaciones del orden

jurídico laboral, conforme al último debate sobre el tema en un escenario tripartito que contó con la participación de un movimiento obrero independiente del Estado Mexicano.

CAPITULO I

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL: LA HERENCIA DE LA REVOLUCION

Uno de los cambios políticos más significativos del decenio revolucionario (1910-1920) ocurrió en la relación entre el Estado y los trabajadores. La quiebra del viejo orden porfirista fue seguida, entre otras rectificaciones, por una nueva visión de los problemas sociales a cargo de quienes luchaban por el poder en la que se inscribió el creciente peso político que tendrían las organizaciones sindicales.

Incluso si se considera como punto de partida el estallido de la revolución maderista, se observan modificaciones formales e informales en el tratamiento gubernamental del conflicto obrero-patronal. Madero mostró una mayor tolerancia ante el avance del proceso organizativo y reivindicativo y creó la primera dependencia encargada de los asuntos laborales. Huerta intentó despolitizar el enfrentamiento, y se mostró dispuesto a legislar en la materia aunque terminó reprimiendo la creciente movilización de artesanos y obreros. Los vínculos entre los jefes militares y las agrupaciones sindicales, las leyes y decretos promulgados durante el conflicto armado y la alianza de Carranza con la Casa del Obrero Mundial, a instancias de Obregón, iniciaron el reemplazo del respaldo incondicional que Porfirio Díaz dió a los intereses del capital y el camino de la protección legal a los asalariados.

La promesa de mejorar la condición de los trabajadores del campo y la ciudad estuvo presente en casi todos los planes y programas políticos de aquel decenio para, finalmente, institucionalizarse en la Constitución de 1917.

A diferencia de la modernización porfirista, desinteresada por los costos sociales que generó, la fracción triunfante se propuso reconstruir la economía evitando los estallidos, aspiró a ampliar el mercado interno (aunque ello tuvo que esperar por lo menos dos décadas) y se preocupó por la conservación de la especie, sometida a niveles de infrasubsistencia. Las nuevas instituciones contenidas en el artículo 123, como los antecedentes de los que se tomaron, surgieron de la convicción de sus autores en torno al papel regulador del Estado en el desarrollo económico del país.

Aunque la creación de estas instituciones y reglas estuvo por lo general acompañada de toda suerte de críticas al capitalismo, ninguna se proponía destruirlo. De lo que se trataba era de racionalizar la explotación, corrigiendo sus abusos y

formulando un nuevo orden en las relaciones laborales. El pacto social subyacente en la Constitución de 1917 no excluyó los intereses del capital aunque expresaba el compromiso estatal de tutelar a los más débiles, para equilibrar sus fuerzas. La tutela tampoco significaba el apoyo incondicionado, ni antes ni después de adoptado ese instrumento.

En el nuevo contexto generado por la lucha armada y por el posterior triunfo del Ejército constitucionalista los trabajadores experimentaron las principales opciones que abrió para ellos la Revolución: desde los beneficios inmediatos obtenidos a través de las alianzas y los gobiernos de tinte radical hasta la represión, cuando sus intereses no coincidían con los de quienes ejercían el poder o cuando las circunstancias económicas o políticas lo aconsejaban.

Aunque había diferencias importantes en las concepciones de Carranza y Obregón respecto de la relación que debía guardar el nuevo Estado -en plena fase de formación- con las clases sociales, el autoritarismo estuvo presente en ambos. Desde una posición marcadamente individualista y liberal, el caudillo de Coahuila temía que las reformas sociales pudieran limitar al Estado o crear un poder al margen de éste, como el de las agrupaciones sindicales movilizadas por sus demandas. La concentración del poder en el Ejecutivo, sancionada por las leyes, era su estrategia para fortalecer al Estado. Por el contrario, el General Sonorense veía en las nuevas instituciones y en los compromisos con los trabajadores un instrumento para legitimar y acrecentar el poder del Estado, que debía todavía enfrentarse a los enemigos de la Revolución.^{1/}

De estas diferencias se derivaba una idea distinta de Constitución. Aunque los dos compartían el propósito de legalizar el triunfo y los cambios experimentados durante la lucha, Carranza elaboró un proyecto que postergaba indefinidamente la resolución del problema social. Por el contrario, el ala radical del Constituyente, vinculada al obregonismo, impulsó las reformas en materia de propiedad territorial y de trabajo que darían -junto a las introducidas en materia de educación y de las relaciones con la Iglesia- un nuevo perfil al Estado Mexicano y a sus vínculos con la sociedad.

La discusión del típicamente liberal artículo 59 del Proyecto de Carranza y la posterior formulación del capítulo relativo al trabajo y a la previsión social reunió, en el escenario del Congreso Constituyente, a los representantes de los obreros reprimidos por los comandantes militares y autoridades laborales

1/ Arnaldo Córdova, *La Ideología de la Revolución Mexicana*, Ed. ERA, México, 1973, pp. 217, 218 y 223.

carrancistas, junto a éstos y a quienes los apoyaron en sus luchas y movilizaciones para obtener sus reivindicaciones.

Después del descontento inicial generado por el proyecto del 1er Jefe Constitucionalista, Obregonistas y carrancistas se disputaron el honor de interpretar con mayor fidelidad y radicalismo las demandas de protección. No hubo por tanto lugar para la tibieza o las consideraciones en torno a la viabilidad del mejoramiento ofrecido. Aunque nadie tomó a su cargo la defensa de los intereses del capital, todos los oradores, inclusive los provenientes del medio obrero, justificaron las reformas porque traerían ventajas para ambas partes de la relación laboral.

Sin embargo, las características del momento -una revolución triunfante- y la propia disputa entre carrancistas y obregonistas le dieron al artículo 123 el carácter de un derecho de conquista, de un conjunto de disposiciones unilateralmente protectoras de los intereses de los trabajadores. Las fuertes críticas de los diputados obreros a la represión ordenada por Carranza contra los huelguistas de 1916 y el temor de que esta fuera la suerte de quienes pretendieran reclamar los nuevos derechos estuvieron en el origen de la defensa de ese precepto como el lugar privilegiado de las garantías sociales. Como lo advirtió Cravioto -un prominente carrancista- la Revolución Mexicana dejaría este legado constitucional, como la Revolución Francesa lo había ofrecido en materia de libertades individuales.

En gran medida se pretendió eliminar la incertidumbre, los riesgos de tener que imponer por el enfrentamiento una nueva forma de relación con el capital. Pero era ya claro para algunos que aunque el artículo 123 dotaría de legitimidad a la intervención del Estado con el propósito de armonizar las contradictorios intereses de ese escenario, no suprimiría la necesidad de una intensa movilización social destinada a convertir en realidad las promesas de mejoramiento generalizado.

A pesar de que había cierta ingenuidad al sostener que el avance de los países desarrollados se debía a la existencia de leyes modernas protectoras de los asalariados, la tendencia dominante en el Constituyente apuntaba hacia otra dirección: tanto los obregonistas como los carrancistas pensaban que la mediación estatal serviría para fijar un nuevo cauce a la acumulación del capital y pacificar el país, sin lo cual no se llegaría a la prosperidad buscada. La modernización que se impulsaría en los distintos ámbitos de la vida nacional exigía, entre otras condiciones, la presencia de un Estado capaz de equilibrar las fuerzas entre los contendientes del escenario laboral. De ello esperaban la estabilidad necesaria para promover el desarrollo, considerando la efervescencia obrera que precedió a la Asamblea de Querétaro.

Al elevar la protección de los asalariados al rango constitucional se quería volver irreversibles los avances prometidos en materia de jornadas, salarios, vivienda, riesgos y enfermedades profesionales, entre muchos otros beneficios. Sin embargo, los cuestionamientos, ausentes al otorgarse estos beneficios, siguieron de inmediato a la promulgación del artículo 123. Los empresarios se organizaron en torno a la crítica y a la demanda de derogación de ese precepto. La prensa lo consideraba un error producto de las circunstancias políticas que rodearon al Congreso Constituyente y el propio Carranza pretendió reformar una de sus disposiciones clave: el derecho de huelga.

Las tres vías de la protección estructurada en 30 fracciones del artículo 123 - adopción de leyes, la intervención tutelar del Ejecutivo a través de las Juntas y la acción colectiva- tuvieron una evolución marcada por el conflicto, el avance y los retrocesos, la pasividad y las inercias que dejaban a salvo las viejas relaciones y criterios individualistas y hasta la represión de los movimientos. No hubo en 1917 una ruptura más que en un plano formal: el tránsito hacia las nuevas formas, que privilegiarían los derechos sociales frente a las libertades individuales, resultaría de un complejo proceso social de articulación de las promesas de mejoramiento con la responsabilidad del Estado en torno al desarrollo y a la modernización de México. La amplitud y generosidad del Art. 123 dejó planteado para el futuro el problema de graduar su potencialidad transformadora. De ello se derivaría, por la acción de la sociedad y de los gobernantes, por sus vínculos y sus distanciamientos, una red de mecanismos e instituciones reglamentarias del artículo 123 que se estabilizarían catorce años más tarde, al promulgarse la Ley Federal de 1931.

I. Trabajadores y Organizaciones: Del porfiriato a la Revolución.

Al estallar la Revolución México era un país predominantemente agrario, con una porción minoritaria de la fuerza de trabajo ocupada en la industria y en las actividades artesanales. Esta representaba en conjunto al 18.48% de la población económicamente activa, pero menos del 3% se ubicaba en el sector industrial.^{2/}

El desarrollo industrial de las dos décadas previas, favorecido por el aumento de la inversión extranjera y los estímulos gubernamentales orientados a posibilitar la inserción del país en los mercados internacionales, estuvo marcado por procesos de tecnificación e innovación tecnológica, la reorganización del trabajo y el

^{2/} Las actividades artesanales representaban el 15.62% de la PEA. El sector minero metalúrgico comprendía al 1.7% de la PEA, dando trabajo a 95351 personas. La industria fabril de transformación incluía alrededor de 90 mil personas que trabajaban mayoritariamente en las fábricas textiles, así como en la producción de cerveza, tabaco y papel. En los transportes y comunicaciones -con la significativa presencia de los ferrocarriles- se empleaban 54,329 trabajadores, lo que representaba aproximadamente al 1% de la PEA. Datos tomados de Juan Felipe Leal y José Villaseñor; En la Revolución 1910-1917, La Clase Obrera en la Historia de México. Vol. 5. Siglo XXI, México, 1988, pp. 9,10 y 43.

surgimiento de nuevas categorías laborales, la diversificación productiva y la reubicación geográfica de los centros laborales. Aunque estos procesos alcanzaron en forma desigual a las distintas ramas, llegaron a conformar en ellas relaciones de trabajo típicamente capitalistas, principalmente en la minería, la industria textil, los ferrocarriles y el sector del petróleo.

Un rasgo de estas relaciones fue la inestabilidad laboral y salarial -que se acentuaría durante la lucha armada- marcada por las fluctuaciones de los mercados, la crisis financiera de 1907 y la reestructuración de las empresas.

Las consecuencias sociales del proceso de modernización industrial y la pretensión gubernamental y patronal de preservar un sistema de relaciones laborales que ignoraba los cambios y los esfuerzos organizativos de los trabajadores para defenderse de ellos, estuvieron en el origen de los conflictos obrero-patronales del último quinquenio del porfiriato. Mientras se mantenía incólume el poder de los patronos para fijar las condiciones de trabajo, la tendencia a concentrar la producción en establecimientos de mayor tamaño, la localización de las actividades en determinados puntos del país y el desarrollo de los centros urbanos favorecían el surgimiento de nuevas formas de asociación de los asalariados que trascendían las anteriores tradiciones mutualistas y gremialistas.^{3/}

Aún cuando los salarios variaban significativamente en las distintas ramas industriales y dentro de cada una de ellas -los más altos se pagaban en la minería, seguidos por los del sector textil- las condiciones de trabajo guardaban mayor semejanza. Las jornadas de más de 12 horas, los malos tratos a cargo de los capataces, los descuentos arbitrarios, la discriminación entre mexicanos y extranjeros, las tiendas de raya, la ausencia de medidas para prevenir los accidentes y para mejorar la seguridad e higiene en las empresas, el trabajo a destajo, la utilización de niños y mujeres, las viviendas inadecuadas, los salarios rezagados frente a los precios y la amenaza permanente del desempleo formaron parte de la realidad laboral en las fábricas y minas durante el porfiriato.^{4/}

La agitación estuvo acompañada de numerosas huelgas.^{5/} Las más impactantes, la de Cananea (1906), Río Blanco (1907) y la Ferrocarrilera (1908), estuvieron

^{3/} *Ibid.*, pág. 42 y 43. Las tendencias de crecimiento durante el porfiriato han sido examinadas por Roger A. Hansen, *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI*, México, Sa. ed. 1974, pp. 22 a 42.

^{4/} Ramón Eduardo Ruiz, *La Revolución Mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923*, Edit. ERA, México, 1976, pp.- 17 a 23; Moisés González Navarro, *El porfiriato: la vida social*, en Daniel Costo Villegas, *Historia Moderna de México*, Tomo IV, México, 1957, pp. 280 a 297.

^{5/} Entre 1881 y 1911 estallaron alrededor de 250 huelgas, de las cuales 75 afectaron a las fábricas textiles, 60 a los ferrocarriles y 35 a la industria del tabaco. Ramón Eduardo Ruiz, *Op. Cit.*, p. 32.

vinculadas a la acción propagandística desarrollada por el Partido Liberal Mexicano y coincidieron con la intensificación del proceso organizativo en las minas, fábricas textiles y ferrocarriles. En 1907 llegaron a estallar 25 huelgas, concentradas principalmente en el Distrito Federal, Veracruz y Puebla.6/

Más allá de la preocupación del Presidente Díaz por la creciente politización de los conflictos, su intervención en la huelga de Río Blanco y el conocido laudo arbitral favorable a los intereses patronales pusieron de manifiesto la posición represiva de este gobernante frente a la inconformidad obrera que, sin embargo, logró arrancar el mejoramiento de algunas condiciones de trabajo.7/

Durante el "decenio revolucionario", los efectos destructores de la lucha armada se combinaron con transformaciones importantes de las fuerzas productivas. El impacto de unos y otros en la actividad industrial y agrícola fue muy heterogéneo, como lo era el patrón de desarrollo económico previo. Al lado de los factores internos, como la violencia que afectó a diversas regiones del país (principalmente en el norte y el sur) estaban los externos, en particular los causados por la primera guerra mundial, que favorecieron la actividad minera, petrolera y henequenera en México.8/

Con el triunfo de Madero volvió a repuntar la actividad organizativa y huelguística. Se sumaron entonces diversos gremios alejados de la industria a quienes se extendían paulatinamente las deplorables condiciones de trabajo de los obreros fabriles. En octubre de 1911 estalló un movimiento en el centro de la Comarca Lagunera, en búsqueda de un aumento salarial y de la reducción de la jornada. Contó con la participación de carpinteros, albañiles, carteros, pintores, sastres, tipógrafos, papeleros, panaderos, empleados domésticos y peones de las haciendas algodoneras. Participaron también los electricistas y tranviarios.9/ En junio de ese año y en enero del siguiente los obreros textiles emprendieron una intensa lucha para obtener un reglamento de trabajo que considerara sus demandas. Solo en los primeros nueve meses de 1912, estallaron 40 huelgas en distintos sectores.10/

6/ Ibid, pp. 31 a 42.

7/ Ibid, pp. 40 y 41. En relación a la huelga de Río Blanco véase Heriberto Peña Samaniego, *Río Blanco*, CEHSMO, México, 1975, pp. 49 a 77.

8/ John Womack Jr, *La economía en la Revolución (1910-1920)*, Nexos No. México, 1979, p. 3

9/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, *Op. Cit.*, p. 184.

10/ Eduardo Ramón Ruiz, *Op. Cit.*, p. 43.

En un nuevo contexto político, en el que los patrones no contaron ya con la posibilidad de reprimir abiertamente el descontento y cuando desde el gobierno se reconocía la importancia de atender la cuestión obrera, no hubo sin embargo avances significativos en el terreno de la mediación estatal entre el capital y el trabajo, con excepción de la Convención textil de 1912, de dudosos resultados. Las causas de las huelgas estalladas entre 1911 y 1912 eran las mismas que las habían generado durante el régimen de Porfirio Díaz, pero los asalariados de la industria habían avanzado en el plano organizativo y las demandas que esgrimían las nuevas asociaciones de "resistencia al capital" se habían diversificado.

La acción reivindicativa de los mineros, ferrocarrileros, textiles, electricistas y petroleros se centró en el reconocimiento de las nuevas agrupaciones, en el acceso a la bilateralidad, en la recuperación para los mexicanos de los puestos de trabajo ocupados por los extranjeros, en la reducción de la jornada y en el mejoramiento de los salarios. Los artesanos urbanos, entre los que se encontraban tanto los que conservaban sus medios de producción como los que se habían convertido en asalariados, transformaron sus demandas y formas de organización a medida que siguieron los pasos de los obreros fabriles. Las agrupaciones mutualistas y gremiales fueron aproximándose a los sindicatos integrados por éstos aunque subsistieron rasgos distintivos en el proceso organizativo de ambos sectores: mientras el proletariado industrial avanzó hacia la creación de federaciones o uniones industriales, los artesanos tendieron a asociarse con base en criterios geográficos.^{11/} El primero fue más proclive, en razón de sus condiciones en el mercado de trabajo y de la composición más homogénea de sus bases, a procurar el mejoramiento de sus condiciones a través del enfrentamiento con el capital. El segundo tendió a buscar el apoyo estatal a través de leyes y espacios reconocidos a través de las alianzas, con el ánimo de obtener tanto ventajas individuales para sus agremiados y los asalariados en general, como para las dirigencias.

La Confederación de Sociedades Ferrocarrileras, constituida en 1913, estaba formada por once agrupaciones que procuraron fortalecerse a través de la unidad sindical sin perder por ello autonomía. Uno de los gremios que la integraban, la Unión de Conductores, Maquinistas, Garroteros y Fogoneros Mexicanos, formada en 1910, había demandado en 1912 a los Ferrocarriles Nacionales la "mexicanización" del personal de líneas. Cuando los operarios extranjeros, a su vez, presionaron a la empresa para consolidar sus privilegios estallando una huelga, la Unión Mexicana proporcionó el personal para reemplazar a los paristas, quienes tuvieron que abandonar por completo sus puestos durante la ocupación estadounidense del Puerto de Veracruz, en 1914. La creación de la Confederación y la eliminación de este viejo

^{11/} Juan Felipe Leal y José Villaseñor, Op. Cit., pp. 116 y 117.

problema del personal mexicano, forjaron las condiciones para dirigir los esfuerzos de los ferrocarrileros a mejorar su situación laboral.12/

Los mineros fundaron en 1911 la Unión Minera Mexicana (UMM) agrupación de alcance nacional que aglutinaba dieciseis sindicatos y proponía en sus estatutos un programa de acción para los trabajadores de la rama. Este incluía aspectos legislativos, salariales, de capacitación, empleo y de diversa índole, relacionados con el consumo, la educación y la difusión de las luchas. A partir de ese eje organizativo la propuesta de la UMM consistía en formar una central que incorporara a la totalidad del proletariado industrial y de los gremios del país. Descartaba a las huelgas como medio para triunfar en sus reclamaciones para aceptar, en cambio, el arbitraje de sus diferencias con el capital.13/

Aunque los obreros textiles no llegaron a crear una organización de nivel superior se propusieron obtener una regulación uniforme de sus condiciones de trabajo. El Comité Central de Obreros, en el que estaban representadas las agrupaciones de Puebla, Tlaxcala, Orizaba y el Valle de México, participó en la negociación de un Reglamento de Trabajo entre enero y julio de 1912, bajo la mediación del nuevo Departamento de Trabajo creado por Madero. Su proyecto incluía la supresión de las tiendas de raya, la reducción de la jornada, la reglamentación del trabajo nocturno, la abolición de las multas y los descuentos, permisos para faltar a las labores por causas justificadas, indemnización por accidentes, reconocimiento de los sindicatos y disposición de locales para éstos.14/

Después de un acuerdo provisional entre los industriales y el Departamento del Trabajo por el que se redujo la jornada a 10 horas y se incrementaron los salarios en un 10 por ciento se resolvió celebrar una Convención Obrero-Industrial para formar un nuevo Reglamento de Trabajo. Esta tuvo lugar entre el 2 de julio y el 4 de agosto de aquel año y el acontecimiento fue considerado por la Secretaría de Fomento como "una fecha memorable en los anales del movimiento obrero mexicano", debido a que por vez primera se reunieron los representantes del capital y del trabajo "bajo el amparo de un Secretario de Estado". El Reglamento mantuvo la jornada en 10 horas, como lo hacía el acuerdo previo; estableció la supresión de las horas extraordinarias con la excepción de algunos departamentos en donde podrían prestarse por dos horas como máximo; fijó un plazo de diez días para que la administración respondiera a las quejas de los obreros; tipificó las causas de despido, abolió las multas, creó un

12/ Ibid. pp. 135 a 136.

13/ Ibid., pp. 135 a 136.

14/ Ibid. pp. 179 y 180.

tribunal mixto para juzgar a los obreros por los daños causados a la empresa y fijó una tarifa mínima salarial, como garantía para quienes percibieran una cantidad menor. Este último punto tenía gran importancia, a juicio de la Secretaría de Fomento y su Departamento de Trabajo, porque significaba el primer paso para dejar atrás una estructura de remuneración "caprichosa" como la que existía en la generalidad de las fábricas textiles.15/

La negociación intentada por el Departamento de Trabajo no tuvo el resultado esperado, en el sentido de disminuir la conflictividad de la industria textil y, por el contrario, generó nuevos enfrentamientos debido a la inconformidad de los trabajadores en relación al nuevo Reglamento, que dejaba de lado muchas de sus demandas para respetar la propuesta patronal. Sin embargo, esta experiencia revelaba un cambio en el tratamiento gubernamental de la problemática laboral y la presencia de un conglomerado obrero poco dispuesto a transigir con sus aspiraciones. Cuando el Comité Central de Obreros fue acusado por sus representantes en razón de haber traicionado sus expectativas y se retornó a la lucha en contra del Reglamento, los industriales de Puebla y Tlaxcala aprovecharon la oportunidad para dejar de aplicarlo y la represión de los inconformes puso fin a la ilusión del Departamento de Trabajo de encontrar una solución a la beligerancia de los obreros textiles.16/

En la ciudad de México se formó el 22 de septiembre de 1912 la Casa del Obrero Mundial, en la que participaron diversos gremios, como la Unión de Canteros Mexicanos, la Unión de Operarios y Artes y la Unión de Conductores de Coches Públicos. Tenía como antecedente la realización de reuniones con fines culturales, de las que surgió la publicación del periódico Luz. Carecía de estatutos y de acta constitutiva y su estructura organizativa se limitaba a una asamblea general y a un consejo de administración.17/ En un año aumentó significativamente su membresía, al incorporar a catorce mutualidades, cuatro uniones y otras tantas ligas y círculos cívicos.18/

15/ Véase la circular del Director del Depto de Trabajo relativa a la forma en que se estableció la "tarifa mínima de salarios para los obreros de hilados y tejidos del algodón" y la dirigida por esta dependencia a los obreros dando a conocer los resultados de la Convención de Julio de 1912, en Felipe Remolina Roqueña; *El Artículo 123*, Edic. del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo, STYPS, México, 1976, pp. 26 a 28.

16/ Véase Juan Felipe Leal y José Villaseñor, *Op. Cit.*, pp. 181 a 183. Según las fuentes consideradas por esos autores, la Convención nunca llegó a reunir a obreros y patronos -en contra de lo expresado por el Depto. de Trabajo- y por el contrario se limitó a la negociación entre el gobierno y los empresarios. *Ibid.*, p. 180.

17/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, *Op. Cit.*, p. 188.

18/ Rosendo Salazar, *La Casa del Obrero Mundial*, PRI, 1972, pp. 65 y 67.

El 3 de diciembre de 1911, reconociendo la importancia que cobraba la cuestión obrera, se creó el Departamento de Trabajo, como parte de la Secretaría de Fomento. Además de proponerse el estudio y la difusión de los datos e informaciones en la materia, esta dependencia se encargaría de "procurar el arreglo equitativo" de los conflictos obrero-patronales sirviendo de árbitro en sus diferencias, cuando las partes lo solicitaran.19/

No se hacía mención alguna a la relación que debía guardar el Departamento con las asociaciones obreras. Sin embargo, las dificultades existentes en numerosas empresas debido a que se negaban a tratar con los representantes sindicales, hizo que poco después de creado el Departamento emitiera una circular recordando a los patronos la vigencia plena del derecho de asociación, siempre que se persiguiera "un fin lícito". A juicio de la nueva dependencia, este derecho debía incluso "fomentarse" debido a las ventajas que traía para las empresas: "...lo único que debe procurarse -recomendaba la circular- es que la representación de las asociaciones de los obreros recaiga en aquellos de los trabajadores que por sus antecedentes y condiciones morales, constituyen un elemento de orden, de prudencia y de mesura en favor de los obreros sus representados". El Depto. de trabajo subrayaba la importancia de hacer comprender a los trabajadores que no serían obstruidos sus esfuerzos y agregaba en la mencionada circular: "Cree esta Dirección que desvaneciendo ese temor en los trabajadores e influyendo porque la representación de éstos recaiga en los obreros más honorables y distinguidos, se evitarán muchas de las dificultades existentes".20/

La estrategia del Departamento para disminuir la conflictividad suponía, nada menos, que auspiciar las maniobras patronales para intervenir en el seno de las agrupaciones sindicales de forma tal que pudieran convertirse en elementos del orden. El propio Departamento comenzó a trabajar en esa dirección, dirigiendo una circular a todas las organizaciones del país requiriendo la información relativa a los reglamentos, estatutos y "necesidades urgentes" de los trabajadores agremiados en ella.21/ Otra sería la forma en que procedería Obregón para acercar a las agrupaciones reunidas en la Casa del Obrero Mundial a la causa del ejército constitucionalista y comprometerla en las tareas de la revolución.

El gobierno interino de Huerta intentó frenar el descontento obrero, incrementado por el fracaso de la gestión del Departamento de Trabajo durante la

19/ Decreto por el que se establece el Departamento de Trabajo, Diario Oficial de la Federación del 18 de Diciembre de 1911, en Felipe Remolina Roqueñi, Op. Cit. p. 19.

20/ Circular del Departamento de Trabajo, México, D. F. 24 de febrero de 1912, en Felipe Remolina Roqueñi, Op. Cit., p. 27.

21/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, Op. Cit., p. 122.

breve administración maderista. Consideraba que la efervescencia entre trabajadores industriales y artesanos se debía a la politización de sus reivindicaciones, fenómeno que trató de contrarrestar a través de la promulgación de leyes en la materia, en donde se reconocieran algunas de las aspiraciones obreras. Este propósito no llegó a cumplirse y cuando se hicieron públicos los vínculos entre la Casa y los Partidos Políticos (Socialista y Popular Obrero) se resolvió cerrarla. Después de la celebración del 10. de mayo de 1913, seguida tres semanas después por un mitin en el que se expresaron críticas severas al régimen de Huerta, las relaciones con esa agrupación se complicaron. Antes de ser clausurada al año siguiente, la Casa optó por referendar su "apoliticismo", lo que no impidió la detención de varios de sus dirigentes y la expulsión de los extranjeros que participaban en su seno.22/

Cuando Obregón entró a la capital en enero de 1915, en medio de las carencias que afectaban a la población y se agravaban por las dificultades monetarias, favoreció a la Casa entregándole dinero, dos iglesias y una imprenta. Consiguió con ello que esta agrupación abandonara la neutralidad en el conflicto armado. En una reunión de solo 66 personas, esta agrupación decidió apoyar a Carranza, medida que se formalizó al firmarse el Pacto de Veracruz el 17 de febrero de 1915. Al dar a conocer a sus allegados las razones que la llevaban a "suspender la organización gremial sindicalista y a entrar en distinta fase de actividad", la Casa explicaba que ello se debía a "la necesidad apremiante de impulsar e intensificar, la revolución que más se acerca en sus ideales a la aspiración unánime de mejoramiento económico y social que ha servido de orientación a las agrupaciones de resistencia contra la opresión del capitalismo..." La Casa afirmaba en su Manifiesto que al unirse a Carranza se proponía enfrentar "de una vez por todas ... al enemigo común" de los trabajadores del campo y de la ciudad: "la burguesía, que tiene aliados inmediatos en el militarismo profesional y el clero". Desde su perspectiva, "con el constitucionalismo esta(ba) el porvenir de las agrupaciones obreras y del pueblo en general". Las relaciones entre la Casa y el gobierno constitucionalista quedaron normadas por el Pacto: este se comprometía, con base en las adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, a mejorar la situación obrera por medio de leyes que serían expedidas durante la lucha armada y a atender las "justas reclamaciones" de los obreros en los conflictos obrero-patronales. Los miembros de la Casa se encargarían, a través de los batallones "rojos", de resguardar el orden en las poblaciones ocupadas por el Ejército y de realizar labor de propaganda a favor de la Revolución Constitucionalista. Tendrían las facilidades para formar agrupaciones obreras en todos los lugares que consideraran convenientes, buscando su colaboración para la causa carrancista.23/

22/ *Ibid.*, pp. 316 a 323.

23/ El texto completo del Manifiesto de la Casa del Obrero Mundial y del Pacto de Veracruz en Arnaldo Cordova, *Op. Cit.*, pp. 458 a 461.

El intercambio de apoyos en el marco del pacto de Veracruz trajo ventajas inmediatas para la Casa del Obrero Mundial pero se vió rápidamente afectado al deteriorarse las relaciones de sus dirigentes con Carranza. El primer Jefe del Ejército Constitucionalista había visto con mucho escepticismo la estrategia de Obregón de acercamiento con las agrupaciones obreras, debido al temor de que con ello se debilitara el poder de un Estado en formación, que debía imponerse a todas las clases sociales. El comportamiento en Veracruz de los miembros de la Casa lo confirmaba en su convicción. Una vez garantizado el éxito militar, resolvió dividir a los batallones rojos que se habían formado con aproximadamente tres mil trabajadores, principalmente sastres, tipógrafos y carpinteros y que fueron licenciados al inicio de 1916. Poco después, retiró el apoyo oficial a la labor de propaganda y organización de la Casa.24/

Las huelgas de enero y agosto de 1915 organizadas por el Sindicato Mexicano de Electricistas para obtener aumentos de salarios, el reconocimiento del sindicato y algunas prestaciones contaron con la tolerancia de los constitucionalistas. Se incautaron entonces la Compañía Mexicana de Teléfonos y la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, de las que el dirigente electricista Luis N. Morones fue nombrado gerente. Tanto en esa ocasión como durante la huelga de tranviarios, del mes de octubre, el general Pablo González actuó como mediador, logrando arreglos para poner fin a los movimientos. Por el contrario, en Orizaba, una huelga de tabacaleros aumentó la enemistad entre Carranza y la Casa porque sus miembros obtaculizaron la labor mediadora del Departamento de Trabajo, aduciendo que su intervención solo se admitiría para obtener el reconocimiento de las agrupaciones, después de lo cual procedería recurrir a la acción directa. Por su parte, las autoridades carrancistas anunciaron su propósito de permitir la utilización de trabajadores libres durante la huelga de los mecánicos en la Compañía El Aguila, en Veracruz.25/

La ruptura llegó cuando en enero de 1916 los obreros intensificaron sus luchas para obtener aumentos de salarios y el reconocimiento de la personalidad de los sindicatos por parte de las fundiciones del D. F. Se solidarizaron con ellos los mineros y tipógrafos de Pachuca, los electricistas de Guadalajara y los empleados de comercio. La respuesta de Carranza, como la de Huerta, fue la clausura de la Casa del Obrero Mundial, la aprehensión de los dirigentes del movimiento y el señalamiento de que debía reconocerse tanto el derecho de quienes dejaban de trabajar como el de quienes estuvieran dispuestos a reemplazarlos.26/

24/ R. Salazar, *Op. Cit.*, p. 88 y Juan Felipe Leal y José Villaseñor, *Op. Cit.* p. 335.

25/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, *Op. Cit.*, pp. 339 y 352.

26/ *Ibid.*, p. 363

Los ferrocarrileros de Aguascalientes, movilizados para obtener el pago en billetes infalsificables con garantía en oro nacional y conservar el derecho a obtener una gratificación extraordinaria, fueron privados del derecho de huelga con base en una circular (No. 23) del 30 de noviembre de 1915 que los asimilaba al ejército, delado a que los ferrocarriles eran administrados por la Secretaría de Guerra y Marina. De ahí que se ordenara a los comandantes militares detener a los paristas para ser juzgados por el delito de insubordinación.^{27/}

También fue obstaculizada la huelga estallada por la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF) en mayo de 1916, cuya demanda central consistía en el pago en oro o en su equivalente en moneda infalsificable, con base en los sueldos fijados en la última semana de 1914. Transcurrido el plazo de 72 horas fijado por la FSODF, se produjo la suspensión de labores por parte de los electricistas, tranviarios y empleados del comercio. Carranza advirtió que no permitiría que se afectaran los servicios públicos. La represión se evitó por la mediación del comandante militar del D. F., quien apoyó la oferta patronal de pagar en billetes infalsificables y prometió a los trabajadores fijar los precios de los productos de primera necesidad. La respuesta del comercio fue el ocultamiento de los víveres, por lo que finalmente Carranza volvió a dejarlos en libertad para fijar los precios.^{28/}

Dos meses más tarde, al no resolverse las demandas de la FSODF, ésta agrupación volvió a la ofensiva. Además del cumplimiento de los acuerdos de mayo, pidió un incremento salarial del 50%. El día 31 de julio estalló la huelga, en la que participaron más de 80 mil trabajadores del D. F. y zonas aledañas, encabezadas por los combativos electricistas. La represión fue inmediata. Carranza acusó personalmente a los dirigentes de traición a la patria, con el argumento de que todavía las tropas norteamericanas estaban en el territorio nacional y porque la huelga estaba dirigida principalmente en contra del gobierno y de los intereses de la Nación.

En consecuencia, ordenó la clausura de los locales obreros y dictó un decreto extendiendo la aplicación de la Ley del 25 de enero de 1862 relativa a "los trastornadores del orden público", a los que incitaran a participar en cualquier forma en huelgas que paralizaran los servicios públicos. La sanción prevista en el decreto consistía en la pena de muerte.^{29/}

^{27/} Ibid, p. 369.

^{28/} Ibid, p. 373.

^{29/} Decreto de adición a la Ley del 25 de enero de 1862, Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 21/VIII/1916, en Felipe Remolinos Roqueño, *Op. Cit.*, p. 124.

La exposición de motivos del mencionado decreto evidenciaba la concepción de Carranza respecto de la relación que el nuevo Estado de la Revolución debía guardar con las clases sociales. Los puntos centrales de la argumentación fueron: 1) El apoyo de las autoridades carrancistas a la clase trabajadora en sus luchas debía tener como contrapartida la colaboración de los trabajadores en la implementación del orden y en el establecimiento del régimen constitucional. 2) La clase obrera había llegado a crear, según Carranza, que de ella "depende exclusivamente la existencia de la sociedad y que son ellos por lo tanto, los que están en posibilidad de imponer cuantas condiciones estimen conveniente a sus intereses, aún cuando por esto se sacrifiquen o perjudiquen los de toda la comunidad y se comprometa aún la existencia del mismo gobierno". 3) "Si la Revolución había tenido como uno de sus principales fines la destrucción de la tiranía capitalista, no había que permitir que se levantase otra tan perjudicial para el bien de la República, como sería la tiranía de los trabajadores". 4) "... los trabajadores no han querido persuadirse de que ellos son una pequeña parte de la sociedad y que ésta no existe solo para ellos, puesto que hay otras clases cuyos intereses no es lícito violar, porque sus derechos son tan respetables como los suyos".30/

El movimiento de los electricistas terminó el 2 de agosto, después de lo cual se formaron dos consejos de guerra para juzgar a los dirigentes. Ernesto Velasco fue condenado a muerte en el segundo juicio sin que se cumpliera la sentencia, al ser liberado dieciocho meses después.31/

Después de estas medidas, oscilando entre la "concesión y la represión", Carranza optaría por satisfacer la demanda de los movimientos de 1915 y 1916.32/ Cuando en el mes de octubre de ese último año los electricistas insistieron en sus reivindicaciones, un nuevo decreto presidencial ordenó el pago de los sueldos en oro, su equivalente en plata o en moneda infalsificable al tipo de cambio que cada diez días fijaría la Secretaría de Hacienda. En los considerandos del decreto Carranza afirmaba "que siendo público y notorio que no obstante que los industriales, comerciantes, agricultores, etc., vendiendo sus artículos ya sea en oro nacional o su equivalente en papel de circulación, al tipo de cambio comercial, continúan pagando los sueldos a sus empleados, jornaleros, etc., en moneda infalsificable, sin que para ello tengan en cuenta las fluctuaciones del mercado, con lo cual se perjudica a la mayoría de las clases asalariadas ..." De esta manera se reconocía la razón de las reclamaciones obreras que generaron las tres crisis de 1916 y se

30/ Ibid.

31/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, Op. Cit., p. 135.

32/ Pablo González Casanova, Op. Cit., pp. 20 y 21.

sancionaba con multa y prisión a los empresarios que incumplieran la medida, pero sin llegar al extremo de condenarlos a la pena de muerte del decreto del 10. de agosto.33/

En noviembre, las huelgas de mineros, ferrocarrileros y tranviarios encontraron de nuevo un marco de "tolerancia" gubernamental y los salarios de los servidores públicos fueron aumentados. Carranza propiciaba de esta forma el clima de estabilidad social requerido para afrontar los preparativos de un Congreso Constituyente que debía sentar las bases jurídicas del nuevo Estado surgido de la Revolución.34/

II. Los fundamentos de la protección legal.

Por escaso que haya sido el peso del "nuevo proletariado industrial" y de los asalariados urbanos en el conjunto de la economía nacional y de la estructura social, la situación en la que se encontraban ocupó la atención de los gobiernos que se sucedieron después de la caída de Porfirio Díaz. Una primera respuesta fue la formulación de numerosos proyectos y leyes destinados a regular el intercambio obrero-patronal. Existieron también antecedentes legislativos previos al estallido de la Revolución, principalmente en materia de responsabilidad patronal frente a los accidentes de trabajo, que aumentaban por las jornadas excesivas y la utilización creciente de maquinaria industrial. Un rasgo distintivo de la legislación pre-revolucionaria fue el propósito explícito que la inspiró, centrado en el interés de disciplinar a la fuerza de trabajo a los requerimientos propios del trabajo asalariado. Por ello, la escasa protección ofrecida se condicionaba al cumplimiento de requisitos tales como "la buena conducta", la asiduidad en la prestación del servicio, la abstinencia en el consumo de bebidas embriagantes.35/

Con un enfoque más avanzado, la ley de accidentes de trabajo del Estado de Nuevo Leon, de 1906, reconoció por primera vez la responsabilidad patronal como un riesgo objetivo derivado de las innovaciones experimentadas en los procesos productivos. Sin embargo, más que a razones de justicia con el más débil, la Ley de Nuevo Leon respondía a la necesidad de conservar en buen estado a los "auxiliares

33/ Decreto Diario Oficial del Gobierno Provisional de la República Mexicana, 26/X/1916 en Felipe Remolina Roqueñi, *Op. Cit.*, p. 126.

34/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, p.337. En relación a las "tres crisis" de mayo, agosto y noviembre de ese año, véanse también Bertha Ulloa, *La Constitución de 1917*, El Colegio de México, México, 1983, pp. 293 y sgts; y Pablo Gonzalez Casanova, *Op. cit.*, pp. 20 y 21.

35/ *Iniciativa y Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de México*, de 1904; Ley que establece el Premio "Benito Juárez" a la Honradéz y el trabajo en el Estado de Durango, de 1906, ambos en Felipe Remolina Roqueñi, *Op. Cit.*, pp. 5, 6 y 8.

vivos de la industria", tal como consideraba al obrero ese instrumento jurídico.^{36/}

A partir de 1910 se observa una relación estrecha entre los proyectos de ley en materia de trabajo y las reivindicaciones planteadas por los trabajadores en sus primeras experiencias organizativas y acciones de resistencia en las fábricas.^{37/}

La promesa de adoptar una nueva legislación destinada a contrarrestar los excesos generados por la ilimitada libertad patronal y el ostensible respaldo gubernamental al capital durante el régimen precedente fue considerada en la mayor parte de los planes y programas políticos de la Revolución. El programa del Partido Liberal de 1906 señalaba la responsabilidad del gobierno frente a la "importantísima cuestión del trabajo". La "condición miserable" en que se encontraba el trabajador mexicano era una herencia de la dictadura. La injusticia que lo afectaba, aún más grave en el caso del "jornalero del campo", exigía "correctivos": jornadas máximas de ocho horas, salarios mínimos, higiene en el trabajo; prohibición del trabajo infantil, descanso dominical, indemnización por accidentes y pensiones en edad avanzada, prohibición de multas y descuentos, pago en dinero, supresión de las deudas y protección del trabajo a destajo, doméstico y a domicilio.^{38/}

El Programa impulsado por Ricardo Flores Magón buscaba tanto "el mejoramiento de las condiciones de trabajo" como el impulso al mercado interno y al desarrollo industrial: "... Cuando el pueblo es demasiado pobre, cuando sus recursos apenas le alcanzan para mal comer, consume solo artículos de primera necesidad y aún estos en pequeña escala... ¿Cómo no ha de ser raquítica la producción donde el consumo es pequeño?, ¿qué impulso han de recibir las industrias donde sus productos solo encuentren un reducido número de compradores, porque la mayoría de la población se compone de hambrientos...? Cuando los millones de parias que hoy vegetan en el hambre y la desnudez coman menos mal ... la industria, la agricultura, el comercio, todo será materialmente empujado a desarrollarse en una escala que jamás se alcanzaría mientras subsistan las actuales condiciones de miseria general".^{39/} Incluía, además, el propósito de preparar una fuerza laboral apta para los trabajos manuales

36/ Juan Felipe Leal y José Villaseñor, Op. Cit., pp. 204 y 205.

37/ Entre los objetivos del Gran Círculo de Obreros fundado en 1872 se incluían los de "mejorar por todos los medios legales la situación de la clase obrera; protegerla de los abusos de los capitalistas y aliviar las necesidades de los obreros", propósitos que se invocaría una y otra vez en las leyes y proyectos formulados durante los gobiernos de Madero, Huerta y Carranza; Felipe Remolina Roqueñi, Op. Cit. p. XXXVIII.

38/ Programa del Partido Liberal, en Arnaldo Córdova, Op. Cit., ERA, México, 1973, p. 411. El Capítulo sobre el trabajo de este Programa se convirtió en el eje de las reivindicaciones expresadas por diversos contingentes obreros al caer el régimen de Díaz. Es el caso, por ejemplo, de las demandas del Comité Central de Obreros Textiles, en 1912; véase al respecto, Juan Felipe Leal y José Villaseñor, Op. Cit., pp. 179.

39/ Programa del Partido Liberal, en Arnaldo Córdova, Op. Cit., p. 412.

y oficios técnicos: "El enseñar rudimentos de artes y oficios en las escuelas acostumbra al niño a ver con naturalidad el trabajo manual, despierta en él afición a dicho trabajo, y lo prepara desarrollando sus aptitudes, para adoptar más tarde un oficio... hay que formar trabajadores, factores de producción efectiva y útil..."40/

La idea de mejorar la condición del obrero a través de leyes, formaba parte también del Programa del Partido Nacional Antirreeleccionista, de 1910. Igualmente el Pacto de la Espacadora de 1912, por el que Pascual Orozco desconoció a Madero, propuso adoptar un conjunto de medidas para "mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera".41/

Venustiano Carranza se había opuesto firmemente a incluir las reformas sociales en el Plan de Guadalupe, por el que se desconocía a Victoriano Huerta y a los Poderes Federales, negándose a "conquistar adeptos" con "utopías" o "promesas bastardas con intención de no cumplirlas". Afirmaba, sin embargo, que "terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendría que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan. Las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas y ... no es igualar y repartir las riquezas nacionales, es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para restablecer el equilibrio de la conciencia nacional ... tendremos que removerlo todo, ... crear una nueva Constitución, que nadie ni nada pueda evitar su acción benéfica sobre las masas". Correspondería a los triunfadores de la lucha social, los obreros y los peones, hacer las leyes que plasmaran ese equilibrio.42/ El papel del nuevo Estado sería menor, según la concepción de Carranza, en la tarea de borrar la desigualdad social.

Sin embargo, el mensaje dirigido por Carranza a una Convención de Generales reunida en la Cámara de Diputados el 3° de octubre de 1914 hacía ya alusión al compromiso de los Jefes del Ejército Constitucionalista para implantar las reformas sociales y políticas de "urgente necesidad pública", entre las que se encontraba el mejoramiento de las condiciones económicas de los asalariados.43/

40/ *Ibid.*, p. 408.

41/ Felipe Remolina Roqueñi, *Op. Cit.*, pp. XXV y XXVI.

42/ Discurso de Hermosillo, 24 de septiembre de 1913, J. Silva Herzog, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, FCE, México, 1960, T. II, pp. 34 y 35.

43/ Véase la parte esencial de este mensaje en Felix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917, Gobierno del Estado de Tabasco, México*, 1938, p. 13.

En medio de la contienda contra Villa y Zapata, las Adiciones al Plan de Guadalupe incluyeron en su artículo 2º la promesa de "expedir y poner en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país". Entre ellas, la de "mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias". Conforme al Artículo 3º, Carranza adquiriría amplias facultades como "Jefe de la Revolución", tanto en materia militar como económica, para llevar a la práctica las reformas prometidas que, al triunfo del movimiento armado y una vez instalado el Congreso, serían modificadas, ratificadas o elevadas a la categoría de norma constitucional.44/

Los enemigos de Carranza asumieron también compromisos semejantes en el Programa de Reformas Político Sociales de la Convención, del 18 de abril de 1916. Aunque la Convención Revolucionaria ofrecía garantías amplias a todas las clases sociales, con excepción de los hacendados, prometía una "protección especial" a los débiles, quienes luchaban en una condición de "notoria desigualdad", debido a la parcialidad de los regímenes de Díaz y Huerta a favor de los poderosos. Libertad de asociación, de huelga y de "boicotaje", "leyes justicieras" en materia de accidentes de trabajo, pensiones de retiro, salubridad en talleres y supresión de tiendas de raya formaban parte del programa convencionista: "todo esto y más hará el gobierno revolucionario, en acatamiento a los derechos de la clase trabajadora, cuyas necesidades y problemas le preocupaban tanto, como interesan y hacen pensar a los filántropos y a los hombres de estudio de Europa y América".45/

La actividad legislativa preconstitucional en materia de trabajo fue más intensa entre 1914 y 1916, bajo los auspicios de Carranza y los jefes militares del Ejército Constitucionalista.46/ Sin embargo, a partir de la creación del Departamento de Trabajo en 1911 y de la renovación de una parte del Congreso en la XXVI Legislatura, tanto en esas dependencias como en las legislaturas de los estados se elaboraron una serie de iniciativas, algunas de las cuales llegaron a promulgarse, destinadas a reglamentar de manera general y completa los aspectos más importantes de la relación obrero patronal.47/ Igualmente, la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, al instalarse en Veracruz donde se encontraba

44/ Adiciones al Plan de Guadalupe, en A. Cordova, Op. Cit., pp. 450 y 451

45/ Programa de Reformas Político Sociales de la Convención, Ibid., pp. 479 y 481.

46/ Conforme a la exhaustiva revisión de Felipe Remolina Roqueñi, en 1914 se adoptaron por lo menos 15 decretos y leyes laborales. Véase el anexo de su estudio, Op. Cit., pp. 59 a 72.

47/ Es el caso del Proyecto del entonces Secretario de Gobernación, Rafael Zubaran Capmany, del 12 de abril de 1915.

la sede del Gobierno Carrancista, elaboró cuatro proyectos relativos a la cuestión obrera.

Los considerandos y exposiciones de motivos de los proyectos, leyes y decretos expedidos en ese período recogen los argumentos estatales para conformar un nuevo orden, caracterizado por una distinta relación entre el Estado y los trabajadores y por la creación de limitaciones legales a la explotación capitalista.

En primer lugar, estaba la creciente importancia que cobraba la problemática de trabajo, determinada por el tránsito de las viejas relaciones precapitalistas a las que traía aparejadas la modernización industrial y agrícola: "Las relaciones entre el peón y el hacendado tienen rasgos de servidumbre que no han podido desterrar, totalmente cuando menos, los modernos procedimientos de explotación de la tierra... Las relaciones entre los patronos y los obreros de las otras industrias son menos íntimas y más propicias a fricciones y rozamientos... Desde luego en muchas de las industrias manufactureras y en la sinera, los patronos están substituidos por capataces y jefes de taller, que ni imponen a los obreros el respeto tradicional que inspira a los asalariados el director de una negociación ni, en multitud de casos, tienen el tacto y la cordura suficientes para tratar a las clases trabajadoras".48/

Los cambios en los métodos y en la organización del trabajo no se habían transmitido al terreno jurídico, en el que se conservaba intacto el poder patronal soberano, uno de cuyos instrumentos eran los "rígidos" reglamentos de trabajo impuestos unilateralmente que "lastimaban las susceptibilidades de los trabajadores".49/ Resultaba por tanto necesario enjuiciar al viejo régimen que había sostenido incólume ese poder. Salvador Alvarado expresaba esta idea en los considerandos de su Ley del Trabajo, al decir que el gobierno de Díaz se "identificó de tal surte con el capital y la tendencia conservadora que ahogó todo anhelo de libertad y puso la fuerza coercitiva del poder público al servicio de la ambición capitalista".50/

El criterio individualista utilizado para regular la prestación de los servicios debía ser reemplazado por una legislación sentada sobre nuevas bases, que rompiera las tradiciones jurídico liberales y entrara en los dominios del poder y el

48/ Exposición de motivos de la iniciativa para fundar el Departamento de Trabajo, Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1911, en Felipe Remolina Roqueña, Op. Cit., p. 20.

49/ Ibid.

50/ Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo de Salvador Alvarado, Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista del Estado de Yucatán, 15 de diciembre de 1915, en Ibid., pp. 101 y 102.

derecho público. El desarrollo capitalista tenía por consecuencia el aumento de la confrontación obrero patronal por lo que el Estado debía intervenir para evitar los conflictos, promulgando una legislación moderna.^{51/}

Estos eran los compromisos y la tarea a emprender por parte de la Revolución en el mundo laboral y se visualizaban como sus "propósitos primordiales". El mejoramiento de la condición económica y social de los trabajadores por medio de una legislación no era solo un "interés" del nuevo Estado, sino un "deber".^{52/} Sin embargo, no se trataba de ofrecer una protección unilateral a la fuerza de trabajo ni siquiera en la fundamentación de las leyes y decretos de Alvarado, gobernador de Yucatán que se declaraba "francamente socialista" a la par que se proponía "humanizar al capital".^{53/}

La formula preferida por gobernadores y jefes militares era la de la "armonía" y el "equilibrio" entre los intereses del capital y el trabajo: "Nivelar (a las) clases es la única manera de establecer el equilibrio de entidades que siempre se han mantenido en pugna..."^{54/} Por ello la tutela que se ofrecía a los trabajadores en la moderna legislación debía cuidar "los intereses del capital, cuya garantía completa ha de alcanzarse cuando se logre... una saludable armonía entre los dos factores determinantes de la riqueza".^{55/}

Esta perspectiva armonizadora escogida por los autores de las leyes e iniciativas forjadas en la Revolución y, por tanto, la intervención del Estado que

51/ "La Legislación vigente es notoriamente deficiente, tanto por anticuada cuanto porque está inspirada en un criterio ultraindividualista. Las relaciones entre el capital y el trabajo -decía Zubarán Capmany, al fundamentar su propuesta- han venido tomando desde entonces un carácter de hostilidad que antes no tuvieron y que se ha exacerbado a medida que el desarrollo capitalista, cuyas manifestaciones más claras han sido el maquinismo y la concentración de la industria en grandes fábricas, ha hecho más frecuentes las ocasiones de conflicto entre los dos factores de producción, cuyo concurso armonioso constituye un ideal muy lejano... De ahí que se haya comprendido tanto en Europa como en América la necesidad de una legislación especial encaminada a sentar sobre bases de justicia y de equidad esas relaciones, a sustituir el criterio ultraindividualista que antes predominó, por otro menos estrecho, dada la importancia social del asunto, lo que justifica su consideración desde el punto de vista del derecho público y a crear instituciones de tipo puramente moderno, tales como las que exigen las circunstancias especiales de la época. México ha sentido desde hace tiempo la misma necesidad y el no haberla satisfecho antes, ha producido consecuencias graves y creado conflictos dolorosos en que se han impedido esfuerzos importantes..." Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo de Rafael Zubarán Capmany, Secretario de Gobernación, Imprenta del Gobierno Constitucionalista, Veracruz, 12 de abril de 1915. *Ibid.*, p. 84.

52/ *Ibid.*, p. 85. Alvarado señalaba, por su parte, que "la defensa del obrero es en México una de las conquistas ...de la Revolución" y que el gobierno de la Revolución cumple el indeclinable deber de realizar todas las reformas sociales que correspondan al pensamiento que vigorizó la lucha armada y hagan francamente tangibles los beneficios que el pueblo espera de la trascendental victoria. *Ibid.*, pp. 100 y 101.

53/ *Ibid.*, pp. 102.

54/ *Ibid.*

55/ *Ibid.*, p. 101. Cándido Aguilar, Comandante Militar de Veracruz, decía que era deber del poder público dictar las reglas para establecer "el justo equilibrio entre los intereses económicos en lo general y en lo particular de cada individuo". Decreto No. 11, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 29 de Octubre de 1914. *Ibid.*, p. 69.

permitiera instaurarla en las relaciones obrero patronales, se asociaba reiteradamente a las ideas de modernización, justicia social y democracia: "...la intervención del Estado ha existido desde que comenzaron a difundirse en las sociedades y ser patrimonio de ellas, ideas inspiradas en sentimientos de justicia... El Estado moderno ha creado asimismo una legislación especial y establecido órganos de conciliación y arbitraje... Es un deber de justicia social que el poder público no puede rehuir sin que se le acusara de no elevar, como es su propósito, sobre el terreno firme de los hechos, el sólido edificio de la Democracia".56/

En el Estado de Chiapas, su gobernador relacionaba las reformas sociales de la revolución con el progreso y los más nobles sentimientos de "humanidad".57/ Los más allegados a Carranza como los autores de los proyectos de la Sección de Legislación Social y su Secretario de Gobernación, insistían en justificar la protección de los trabajadores por el éxito que había alcanzado en las "naciones cultas", como Holanda, Bélgica, Francia, Alemania, España, Italia y los Estados Unidos.58/

En efecto, de esos países se tomaron no sólo las instituciones que proponían, sino la función que aquellas debían cumplir en la salvaguarda de la dominación capitalista: la conservación y reproducción de la fuerza de trabajo; la racionalización del mercado de trabajo y de la estructura salarial; la garantía de la igualdad de la competencia entre los capitalistas y, finalmente, la pacificación del escenario laboral. En cuanto a la primera de esas funciones se decía que la nueva legislación debía proporcionar "los medios encaminados a la conservación de la vida, (la) salud, y (el) bienestar de los mismos obreros".59/

Zubarán Capmany expresó mejor que nadie este propósito, sin ocultar los beneficios que ello traería para el capitalista:

"Y no sólo es el interés de los trabajadores actuales el que funda la intervención del Estado: es también el interés de las generaciones futuras, el de la conservación de la población del país, el de la raza... un salario que no basta a proveer a esa restauración (de la energía en el proceso de trabajo) es sencillamente inhumano, antisocial, homicida; y el Estado cuya más alta función es la de la conservación de la vida de la especie humana no debe tolerarlo... Debe tomarse en cuenta que el salario llamado comunmente caro, resulta a la postre salario barato, tanto porque el obrero bien pagado da mayores rendimientos en su trabajo que el mal pagado, puesto que pone al servicio de la empresa un caudal mayor de energías derivadas de su salud y buena alimentación; cuanto porque es también más útil a la nación y a la humanidad toda, puesto que

56/ Iniciativa de creación del Departamento de Trabajo. Ibid, p. 22.

57/ Ley de Obreros de José Agustín Castro, Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 31 de diciembre de 1914, Ibid, p. 71.

58/ Ibid, pp. 79 y 83.

59/ Decreto No. 11, Ibid., p. 69.

deja una prole sana y vigorosa que contribuye al mejoramiento de la especie y a la formación de obreros más aptos para la producción en el porvenir".60/

El Departamento de Trabajo se proponía poner orden en el mercado de trabajo, caracterizado por "la mala distribución de los elementos trabajadores, lo que hace que mientras que en unas comarcas se deja sentir una notable demanda de brazos, en otras se registra abundante oferta".61/ Su intervención también buscaba poner fin, como en el caso de la industria textil, a la irracionalidad de la estructura salarial "arbitraria y caprichosa", tanto en el interior de cada rama como entre ellas mismas.62/

La igualdad de las cargas que se impusieran a los capitalistas, como resultado de la nueva protección de los asalariados, debía evitar la competencia entre las empresas centrada en la mayor o menor explotación de la fuerza de trabajo. Ello era fundamental, sobre todo en materia de jornadas y salarios: "al establecer un tipo igual de tiempo de trabajo en sus fábricas, podrá hacerse esta concesión a los obreros sin que exista el peligro de que surja una competencia onerosa entre las fábricas desde el punto de vista de la producción".63/ Bajo este principio Carranza decretó un aumento general de los salarios en las fábricas textiles y señaló que los propios empresarios estarían dispuestos a incrementarlos si la medida se hacía extensiva a toda la industria.64/

Por el mismo motivo, por la interdependencia entre las unidades de producción y por la urgencia de adoptarla para remediar el descontento social, la legislación debía ser uniforme en todo el país, para lo cual debía tener alcance federal: "... la diferencia entre las diversas entidades federativas dificultaría mucho su aplicación ..."65/

60/ Ibid, p. 85; En el mismo sentido, la creación del Departamento de Trabajo se consideraba como una obligación del Gobierno en el desarrollo de las fuerzas sociales: "la conservación de las unidades útiles y productivas que son las que crean la riqueza y el bienestar del pueblo, libertando el marco de explotaciones estériles, economizando convenientemente en pro de la nación y de la raza el gasto innecesario y a veces inhumano de las energías reclamadas por el trabajo" Ibid., p. 22.

61/ Ibid, p. 21.

62/ Ibid, p. 28.

63/ Ibid, p. 23.

64/ Decreto de aumento de jornales en las fábricas textiles. El Constitucionalista, 23 de marzo de 1915, Ibid, p. 83.

65/ Proyecto de Ley elaborado por el Departamento de Trabajo, 24 de marzo de 1913, Ibid, p. 29. En el mismo sentido, ver del Decreto de Carranza que federalizaba la ley del trabajo, facultando al Congreso de la Unión para legislar en toda la república en materia de trabajo, Ibid, p. 79 y el Proyecto de Zubarrá Capmany, p. 84.

La creciente conflictividad laboral se explicaba por la ausencia de una legislación eficaz para disminuir la explotación y, con ello, el malestar social, así como por la falta de mecanismos tendientes a solucionar las diferencias obrero-patronales, "en un período de transición en el que pugnan, en abierta lucha, los intereses de una y otra parte".66/ Salvador Alvarado se sorprendía por el Estado de "exitación pública" de esos días al que consideraba como "impropio" en la era de paz que se buscaba. La beligerancia no lograba, sin embargo, el "mejoramiento anhelado" por que éste debía venir de una legislación equitativa, alejada de las tendencias conservadoras y capaz de resolver los conflictos "cediendo a las justas exigencias del trabajo sin detrimento del capital".67/

Ante la presencia inevitable del conflicto había que "normalizarlo" y para ello debía legalizarse la defensa colectiva de los intereses obreros, como una forma de equiparar las fuerzas sociales: "Es bien sabido que los obreros - afirmaba Zubaran Capmany- en sus relaciones con los patronos no encuentran más elemento de fuerza que el que pueden derivar de su unión estrecha, de su sindicalización, pues solamente cuando están estrechamente agrupados, se hallan en condiciones de presentar una resistencia eficaz a las exigencias, algunas veces duras y opresoras, que trae consigo el regimen capitalista. La ley industrial que consiste en obtener la mayor suma posible de trabajo útil por el precio más bajo, tiene siempre aplicaciones inhumanas; es de justicia y utilidad evitar los 'frotamientos' y conflictos que engendra creando instituciones que faciliten ese propósito. La agrupación de los obreros permite a éstos disponer de una fuerza de resistencia grande para oponerse a las aplicaciones dolorosas de esa ley, y el contrato colectivo viene a ser como el medio legal en el cual puede cristalizar esa fuerza de resistencia, previniendo los conflictos, convirtiendo las huelgas de actos de violencia, en manifestaciones pacíficas y facilitando la conciliación y el arbitraje".68/

Puede decirse, de esta revisión, que los fundamentos de la protección a los asalariados ofrecida en los años del conflicto armado coincidieron con los del reformismo social europeo. Su originalidad radicó en el momento de su adopción, una fase temprana del desarrollo capitalista y de la formación de un nuevo Estado por lo que esta nació -como rasgo distintivo- con un fuerte compromiso de tutela a los más desprotegidos.

66/ Decreto No. 59 de Salvador Alvarado, *Ibid*, pág. 7.

67/ *Ibid*, p. 101.

68/ *Ibid*, pp. 86 y 87.

III. Características de las leyes preconstitucionales

Un rasgo que permite diferenciar a los proyectos y leyes expedidos entre 1911 y 1917 es su carácter específico -cuando reglamentan un aspecto particular de las relaciones de trabajo- o general, destinado a proponer estatalmente un modelo al cual debía ajustarse el intercambio obrero patronal. Entre los primeros, los temas más regulados fueron: el descanso dominical; 69/ el salario mínimo; 70/ y las uniones profesionales. 71/

De estos proyectos, tuvieron importancia especial -por su posterior influencia en la comisión redactora del art. 123- los elaborados por la Sección de Legislación Social, dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública. Habían sido preparados por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, allegados a Carranza, después de una visita de estudio a los Estados Unidos donde pudieron conocer los avances en la materia de los países industriales que contaban con instituciones "modernas", como era el caso de ese país y de Inglaterra, Francia y Bélgica. Los cuatro proyectos se ocupaban del contrato de prestación de servicios, de los accidentes de trabajo, del salario mínimo y las juntas de avenencia y del régimen relativo a las uniones profesionales. Con base en una reforma constitucional decretada por Carranza, la nueva legislación obrera tendría alcance federal. 72/

El primero de éstos, se limitaba a definir el contrato de prestación de servicios, las obligaciones y derechos de las partes "sobre la base de una perfecta igualdad" y a establecer las reglas de su duración. Entre las obligaciones de los patrones se incluían las de proporcionar vivienda y educación primaria cuando los trabajadores vivían fuera de las poblaciones y a responder por los accidentes de trabajo. 73/

69/ Véase entre otras la Ley de descanso dominical de Rafael Cepeda, Diario Oficial de San Luis Potosí del 6 de mayo de 1912, las Reglas del descanso Dominical en el D. F., Diario Oficial de la Federación, del 15 de julio de 1913; Ley sobre el descanso dominical, Periódico Oficial del Estado de Puebla del 30 de enero de 1914, en *Ibid.*, pp. 43, 46 y 59, respectivamente.

70/ Decreto del general Francisco Murguía sobre salario mínimo, Gaceta del Gobierno del Estado de México, 2 de septiembre de 1914; Decreto sobre salario mínimo en el Estado de Puebla, Periódico Oficial del Estado de Puebla del 15 de septiembre de 1914; Proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de avenencia de la Sección de Legislación Social, Periódico del Pueblo, 15 de Septiembre de 1914; Proyecto de Ley del Salario Mínimo y de las Juntas de Avenencia de la Sección de Legislación Social, Periódico El Pueblo, 29 de enero de 1915; Acuerdo del General Obregón sancionando por la primera jefatura, El Constitucionalista, 27 de abril de 1915; *Ibid.*, pp. 65, 67, 76 y 94, respectivamente.

71/ Iniciativa de Ley sobre Uniones profesionales de la Diputación colimense, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, 28 de mayo de 1913; Proyecto de Ley de uniones profesionales de la Legislación Social, Periódico El Pueblo, 29 de enero de 1915 y Ley de Asociaciones profesionales de Agustín Millán, Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, 14 de diciembre de 1915, *Ibid.*, pp. 53, 77 y 99, respectivamente.

72/ Decreto de Carranza que federaliza la Ley del Trabajo, *Ibid.*, p. 79.

73/ *Ibid.*, pp. 72 y 73.

La creación de juntas de aveniencias tenía el propósito de establecer el salario mínimo por industria así como la mediación y arbitraje en los conflictos laborales. Sus resoluciones, tanto en el caso de los salarios como en el arbitraje, serían obligatorias e inapelables. En caso de empate en la votación de esas resoluciones, decidiría la Secretaría de Fomento. Se integraban con la representación paritaria de patrones y trabajadores por cada "giro o industria", conforme lo estableciera esa dependencia.^{74/}

En materia de uniones profesionales, se establecía la obligación de estas de presentar la documentación correspondiente (actas constitutivas, estatutos) a la autoridad competente la Secretaría de Gobernación, para adquirir personalidad jurídica. Esta dependencia debía llevar un libro de registro. Se fijaban, además, un conjunto de reglas relativas al funcionamiento interno de las uniones: integración de directivas, requisitos de las sesiones, carácter público de las mismas, incluyendo "el acceso de las policías para cuidar el orden". La Secretaría de Gobernación tenía la facultad de disolverlas en determinadas circunstancias, como lo era la politización de la Unión. Los actos celebrados por una asociación cuyos estatutos y actas constitutivas no hubieran sido aprobadas por la Secretaría de Gobernación carecían de valor legal y sus miembros podían ser multados.^{75/} Este fue, sin duda, uno de los antecedentes legislativos más restrictivos del derecho de asociación en el período preconstitucional y provenía, como se dijo, de las filas carrancistas.

El Proyecto de Zubarán Capmany, presentado a Carranza en Abril de 1915, recogía los principales antecedentes legislativos del país y del exterior en la materia. Estaba organizado en siete capítulos.^{76/} Sus características más sobresalientes eran: 1) confundía el carácter "económico" del trabajo protegido por el proyecto con la forma de remuneración, aspecto que será corregido en el Congreso Constituyente, para extender el campo de aplicación del artículo 123; 2) establecía la igualdad de trato laboral (salario, condición de trabajo, etc.) a trabajadores nacionales y extranjeros, 3) fijaba la jornada máxima de ocho horas 4) definía el salario mínimo, entendiéndolo por este "el que basta para satisfacer las necesidades materiales del obrero y las demás indispensables para llevar las necesidades de una vida decorosa"; 5) determinaba la necesidad de crear un organismo especial, que fijara los salarios en consideración a las condiciones de cada región; 6) incluía mecanismos para proteger el salario, tales

74/ Ibid, pp. 76 y 77.

75/ Ibid, pp. 77.

76/ Estos son: 1) disposiciones generales, 2) derechos y obligaciones de los patrones y de los obreros; 3) jornada máxima y salario; 4) reglamento del taller; 5) terminación del contrato; 6) contrato colectivo de trabajo, y 7) disposiciones reglamentarias. Ibid, pp. 84.

como formas y lugares de pago, prohibiciones de descuentos y embargos, etc; 6) reconocía el derecho de los trabajadores para ser oídos en la elaboración de los "reglamentos del taller o industria", con el propósito de reducir "la arbitrariedad" con que venían siendo formados. Sin embargo, no admitía la bilateralidad en la formación de tales instrumentos;77/ 7) suprimía los contratos de duración indefinida, lo que era visto como "un cambio radical" de la situación que entonces prevalecía. Ello se hacía para garantizar la libertad del trabajador de dejar el empleo, pero lo obligaba a cumplir los plazos establecidos en los contratos por obra determinada y tiempo fijo, equiparando la responsabilidad de ambas partes en el incumplimiento, salvo que mediaran causas justificadas y estuvieran consideradas en el Proyecto; 8) introducía como "novedad" la figura del contrato colectivo de trabajo, tomada de la legislación francesa y sueca. Su finalidad era "determinar por convenio previo entre las partes que les concierdan algunas de las condiciones a las que habían de quedar sujetos los contratos individuales sobre prestación del trabajo".78/ 9) Reglamentaba las asociaciones profesionales, únicas que podían celebrar un contrato colectivo después de estar "legalmente constituidas" Para ello se exigía que estuvieran formadas por cinco individuos, que su constitución constara por escrito y que, con fines de publicidad, se inscribiera el acta constitutiva en el Registro de Corporaciones y de Contratos Colectivos, organizado en los ayuntamientos de cada Municipio. Cabe observar que se estableció que la inscripción "no podía ser rehusada por ningún motivo ni para hacerla sería preciso obtener acuerdo, orden o indicación del cuerpo municipal, sino que deberá verificarse desde luego". El registro de sindicatos y contratos colectivos tenía carácter público, por lo que se establecía la obligación de exhibir los libros en que constaran, así como la de expedir las constancias de las partidas de inscripción a solicitud de cualquier interesado.79/ 10) Fijaba la competencia de los jueces locales respecto de las controversias judiciales originadas en los contratos de trabajo, tanto individuales como colectivos. Estas debían tramitarse en procedimientos sumarios. Aunque no se crearon tribunales especiales en materia de trabajo, con el propósito de "no violar el artículo 13 de la Constitución" que los prohibía, se reconoció la "fuerza obligatoria" de los pactos de arbitraje.80/

77/ "... ya que no es razonable darles el voto - argumentaba Zubarán- toda vez que el patrono tiene la responsabilidad en la dirección de los trabajos, no se juzgó conveniente excluirlos por completo, y se les reconoció el derecho de hacer conocer su opinión. Ibid, p. 86. Explícita o implícitamente, la legislación previa y la que siguió a la Constitución de 1917 preservaron las facultades patronales en la dirección y la administración de las empresas, derecho esencial del capital.

78/ Ibid, p. 87.

79/ Ibid, pág. 92 y 93.

80/ Ibid, p. 87.

De la descripción anterior se desprende el carácter marcadamente "individualista" del Proyecto de Zubarán, que no alcanzaba a sustraer la cuestión laboral de los principios civilistas, aun cuando ése fuera el propósito anunciado en la exposición de motivos. La naturaleza "contractual" del vínculo entre obreros y patronos era el principio que organizaba la protección ofrecida y de la que se derivaba tanto la denominación del Proyecto como las modalidades particulares de regulación. La peculiaridad consistía en que se admitía, a pesar de ello, la posibilidad de imponer estatalmente un límite a la libertad de ambos contratantes y se legalizaba tanto a los sindicatos como al contrato colectivo, sin ocuparse de las huelgas. Por el contrario, la perspectiva desde la cual elaboró su proyecto Salvador Alvarado, era más cercana a la que terminaría por imponerse en el Congreso Constituyente, donde la regulación de la relación obrero patronal adquirió una mayor autonomía de las concepciones individualistas consagradas en la Constitución de 1857.

En primer lugar, Alvarado rompió con la idea de que los conflictos laborales pudieran ser resueltos por la justicia civil o comercial. En un decreto previo a la promulgación de la ley, estableció la competencia del Consejo de Conciliación y del Comité de Arbitraje "como una forma práctica para solucionar los conflictos que a diario surgen entre el capital y el trabajo".81/

Entre los fundamentos de esta decisión se encontraba el hecho de que estos conflictos requerían principalmente, según Alvarado, de un "análisis sereno y concienzudo" que debía resultar de un "acercamiento racional" entre obreros y patronos. El Consejo de Conciliación y el Comité de Arbitraje debían formarse con la representación de los sindicatos y de los patronos con un árbitro designado por el Ejecutivo del Estado, que ejercería las funciones de "tercero en discordia" en caso de desacuerdo de las partes y cuyo fallo sería inapelable. A su cargo quedaría la resolución de todos los "conflictos, huelgas y fricciones" entre el capital y el trabajo.82/

Aunque los considerandos de la Ley de Alvarado señalaban que las nuevas reglas laborales estaban destinadas a suplir las deficiencias de la contratación entre las partes y de las leyes civiles entonces vigentes, señalando los derechos y obligaciones de las partes, el propósito central de la intervención estatal era

81/ Decreto No. 59, Diario Oficial del Gobierno Constitucionalista de Yucatán, 17 de mayo de 1915. Ibid, p. 97.

82/ Ibid, p. 88

el de romper las "tradiciones jurídicas" asociadas a criterios individualistas para crear el espacio del "interés colectivo" y del "derecho público".83/

Por lo anterior, además de establecer en 137 artículos un conjunto de disposiciones relativas a los derechos y obligaciones de las partes, la jornada máxima (de 44 horas semanales) , los salarios, la protección del trabajo de mujeres y menores y los accidentes de trabajo, la ley de Alvarado regulaba con el sello de las nuevas concepciones, los derechos colectivos de los asalariados y creaba un nuevo sistema de justicia laboral basado en la integración tripartita y en el carácter inapelable y obligatorio del arbitraje. Una primera diferencia con la Ley de Zurbarán era la naturaleza del contrato colectivo: Los "convenios industriales", como los denominaba la ley yucateca, se independizaban de los contratos individuales y se consideraban como acuerdos entre las uniones o federaciones y el patrón para la prestación de los servicios.84/ Aún más significativo era el hecho de que los convenios industriales podían establecerse a través de un acuerdo tomado en las Juntas de Conciliación o resultar de un fallo del tribunal de Arbitraje.85/

Los reglamentos de trabajo debían pactarse de común acuerdo entre obreros y patronos, estableciendo un terreno de bilateralidad que había sido rechazado por Zurbarán. Además, las diferencias entre las partes respecto del contenido de los reglamentos, debían ser resueltas por las Juntas de Conciliación y por el Tribunal de Arbitraje.86/

El régimen relativo a las uniones y federaciones, semejante al del Proyecto de Zubarán, establecía los requisitos para su constitución y registro ante las Juntas de Conciliación el que debía ser público, al igual que el correspondiente a los convenios industriales. No se hacía mención de procedimiento alguno para

83/ Alvarado insistía en que la legislación obrera era "el asunto de mayor importancia... y exige prescripciones legales, que regularicen la situación creada por la intensidad y naturaleza del trabajo que demanda la magnitud de las industrias contemporáneas..." En cuanto al papel del Estado afirmaba: "Está tan arraigada en Yucatán la tendencia conservadora, que la gran mayoría de la clase media se indigna absurdamente por la resolución reivindicadora del obrero. Y como tienen los obreros que implantar nuevos sistemas económicos que pugnan con retardatarios preceptos sociales, se va prolongando esa labor unificadora del medio; y es forzoso que para infiltrar más prontamente el espíritu público esas doctrinas de moderna emancipación, las acoja el poder soberano que tiene el deber de imponer todo lo que estime conveniente a la salud y la moralidad social". Ibid, p. 101.

84/ En realidad el convenio industrial era una de las formas del Contrato de Trabajo, celebrado por un sujeto colectivo, Art. 8° y 9°, Ibid, p. 103.

85/ Art. 14, Ibid, p. 104.

86/ Art. 18, Ibid, p. 104.

el registro aunque se estipulaba la obligación de las uniones y federaciones, de informar semestralmente a las juntas de sus operaciones financieras.^{87/}

La huelga era definida en forma tal que incluía tanto el paro total o parcial de labores, podía ser realizada por las minorías y las mayorías y ejercida para obtener cualquier demanda legalizándose las huelgas de solidaridad.^{88/} Sin embargo, se reconocía en el mismo sentido y con la misma amplitud el paro patronal -lo que supone la idea de la paridad de las armas entre el capital y el trabajo- y se establecía el principio de que el ejercicio del derecho de huelga por quienes estuvieren comprendidos en un convenio industrial sería penado con una multa pecuniaria. Igualmente sería castigado quien "instigue, ayude o apoye de cualquier modo un paro ilegal o su continuación".^{89/}

Otro precepto del proyecto, que revelaba el alcance de la intervención estatal concebida por Alvarado, establecía el lugar que tendría la huelga en el nuevo esquema de protección al trabajo: "La suprema fuerza de la huelga sólo debe usarse en último extremo. El medio más seguro de afirmar la tranquilidad de todos los trabajadores lo constituyen las leyes del trabajo que hoy se dictan y la forma completamente garantizada de conseguir su cumplimiento por medio de las Juntas de Conciliación y el "Tribunal de Arbitraje", que establecen el arbitraje forzoso después de poner en claro lo que el trabajador necesita para conquistar su bienestar, cualquiera que sea su condición social".^{90/}

De esta forma, la reglamentación de las huelgas buscaba evitar "la lucha entre las clases", estableciendo "preceptos aconsejados por necesidades de orden público y por el interés común, que conduzcan a la solución práctica de todos los conflictos, sin necesidad de ejercitar ese supremo derecho", tal como lo explicaba Alvarado en la Exposición de Motivos.^{91/}

87/ Art. 22 y 23, *Ibid.*, p. 104.

88/ El artículo 120 entendía por huelga "el acto de cualquier número de trabajadores que estando o habiendo estado en el empleo del mismo o de varios patronos, dejan tal empleo total o parcialmente, o quiebran su contrato de servicios o se rehusan después a reanudarlo o a volver el empleo, siendo debida dicha discontinuidad, rehusamientos, resistencia o rompimiento a cualquiera combinación, arreglo o común entendimiento, ya sea expreso o tácito, hecho o iniciado por los obreros con intento de compelir a cualquier patrón a convenir en las exigencias de los empleados o cumplir con cualquier demanda hecha por los obreros o con intento de causar pérdidas a cualquier patrón o para inspirar, apoyar o ayudar cualquiera otra huelga o con el interés de ayudar a los empleados de cualquier otro patrón", *Ibid.*, p. 109.

89/ Art. 124, *Ibid.*, p.

90/ Art. 19, *Ibid.*, 104.

91/ *Ibid.*, p. 102.

La pacificación era, sin duda, un objetivo central de la Ley Yucateca. Por ello, el derecho de los obreros a participar en las utilidades de las empresas - que Alvarado solo llegaba a recomendar sin reglamentarlo- buscaba establecer la "identidad de intereses" dentro del sistema capitalista: "Hay que exigir vigor, empeño y constancia en el trabajo para el éxito de las empresas: pero para eso humanamente se requiere dar participación en los beneficios".92/

La ley modificaba el decreto No. 59, relativo al Consejo de Conciliación y al Comité de Arbitraje, para reemplazar estos órganos por las Juntas de Conciliación y el Tribunal para el Arbitraje obligatorio. Estos se encargarían de "aplicar en toda su extensión las leyes del trabajo, teniendo completa libertad y amplio poder ejecutivo". Se los reconocía como un "poder independiente" que permitiría al trabajo y al capital resolver "automáticamente" sus diferencias evitando las huelgas que "son nocivas para los intereses de todos".93/ Conforme a la integración del tribunal, su presidente sería nombrado por las juntas de Conciliación y sólo ante la falta de este nombramiento, era designado por el Ejecutivo del Estado. La representación obrera en el tribunal quedaba a cargo de las uniones de trabajadores, sin que los no sindicalizados pudieran participar en ese nombramiento.94/ Se advierte, por tanto, el inicio de la tendencia a privilegiar a la organización colectiva en la defensa de los intereses obreros. Inclusive era posible en la ley yucateca, para favorecer el desarrollo de las uniones, excluir a los obreros libres de los beneficios de un convenio industrial.95/ Cabe observar también las amplias facultades de que disponía el tribunal de arbitraje según la ley de Alvarado, entre las que se incluía la de "entrar libremente en todos los establecimientos, fábricas ... y demás lugares en donde se ejerza una industria ... Puede también hacer que se le pongan de manifiesto los libros, documentos, papeles y escritos relativos al asunto que las partes puedan retener o de que puedan poseer testimonios".96/ Finalmente, se otorgaba a los fallos del tribunal dictados con fuerza de convenios industriales, la posibilidad de extenderse obligatoriamente a los patrones y uniones que se establezcan o formen con posteridad a su emisión, sentando el primer precedente legislativo de los futuros contratos Ley,.97/

92 Ibid., p. 101.

93/ Art. 25, Ibid., p. 104.

94/ Ibid., p. 105.

95/ Art. 11, Ibid., p. 103

96/ Art. 48, Ibid., p. 106.

97/ Art. 53, Ibid., p. 106.

La Ley del trabajo de Coahuila dictada por Gustavo Espinosa Mireles, se inspiraba como las demás en la necesidad de reglamentar los derechos y obligaciones de obrero y patronos, según como lo exigían los "tiempos modernos". Incluía escasas innovaciones.^{98/} Seguía al Proyecto de Zubarán en el régimen de los contratos colectivos y uniones profesionales pero otorgaba a los presidentes municipales facultades de conciliación y arbitraje en las quejas o demandas por la aplicación de la ley de trabajo, sin por ello negar competencia a los jueces y tribunales del Estado en las controversias originadas en la interpretación o ejecución de los contratos individuales o colectivos de trabajo.^{99/}

La Ley de Coahuila reglamentaba por primera vez el derecho de los trabajadores a obtener una participación en los beneficios de la empresa, que debía pactarse en los contratos de trabajo. Los trabajadores podían nombrar anualmente, por votación, un representante con facultad para examinar los libros y balances de las empresas.^{100/}

Los tres instrumentos jurídicos comentados reservaban al patrón la facultad de dirigir la obra o explotación y, por tanto, la obligación del trabajador de someterse a la autoridad de aquel y la de prestar el trabajo con "la intensidad, cuidado y esmero apropiados, en la forma, tiempo y lugar convenidos".^{101/}

Tanto por su fundamentación como por la forma en que se reglamentaron las nuevas instituciones laborales, la legislación promulgada en este período dió respuesta a la necesidad de promover el mejoramiento de la condición obrera sin poner en entredicho el carácter capitalista del desarrollo que se buscaba. Por el contrario fue explícito en ellas, como lo era en el Programa del Partido Liberal, el efecto benéfico que se esperaba de las leyes "modernas" en la promoción de ese desarrollo. No se trataba solo de darle garantías al trabajador sino también de constituir las nuevas relaciones laborales a partir de instaurar jurídicamente los roles de sus principales actores, el capital y el trabajo, así como del Estado, el que en adelante tendría un papel determinante en la

^{98/} En la Exposición de Motivos se insistía en el propósito de "librar a la clase obrera de la odiosa explotación capitalista" pero sin por ello atentar contra el capital. También se indicaba que el mejoramiento de la condición obrera disminuiría las limitaciones que afectaban el libre ejercicio de los "derechos naturales, civiles y políticos". Ley del Trabajo de Espinosa Mireles, promulgada el 27 de Octubre de 1916, *Ibid.*, p. 120.

^{99/} Arts. 90 a 96, *Ibid.*, p. 134 y 135.

^{100/} Arts. 80 y 85, *Ibid.*, p. 134.

^{101/} Art. 22 de la Ley de Coahuila, Art. 59 de la Ley de Yucatán y 22 del Proyecto Zubarán, *Ibid.*, pp. 131, 106 y 90, respectivamente.

regulación y conciliación de los intereses contradictorios que se expresan en ellas.

IV. El debate en el Congreso Constituyente

4.1 El Congreso Constituyente.

En su discurso de Hermosillo, del 24 de septiembre de 1913, Carranza había anticipado que los nuevos principios y leyes adoptadas en la lucha revolucionaria debían incorporarse a una nueva Constitución. Los preparativos se iniciaron dos años después, a partir de la publicación de diversos artículos periodísticos elaborados por Félix Palavicini, Secretario de Instrucción Pública en el gabinete del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.^{102/}

El principal argumento que fundamentaba la reunión de un Congreso Constituyente, en lugar de utilizar el procedimiento normal de reforma, era la necesidad de seguir un "trámite" rápido y expedito para cambiar los viejos principios y disposiciones promulgados en 1857, que no se adaptaban a la realidad social del país. El propósito central era legalizar la obra de la Revolución.^{103/}

A quienes temían que con ello pudiera perderse el poder necesario para asegurar en el futuro la "viabilidad de un gobierno democrático", Palavicini respondía que la "tiranía revolucionaria" solo era válida mientras duraba la guerra: "Nuestro propósito es que restablecida la paz de la República -afirmaba el Srío de Instrucción Pública- se consoliden las conquistas de la revolución en la única forma (en) que los pueblos cultos pueden hacerlo, es decir, sancionando por la soberanía popular, debidamente representada, toda la obra legislativa revolucionaria ... Nosotros queremos legalizar para el porvenir lo que es realidad en el presente".^{104/} Al tomar como bandera las reivindicaciones sociales los constitucionalistas, convertidos en reformadores, justificaban la lucha emprendida contra sus recientes aliados: "Entre el orden constitucional, inmediato y sin reformas, que los reaccionarios villistas exigían y el Congreso Constituyente que nosotros pedimos -decía Palavicini- hay una

^{102/} Estos artículos fueron publicados en el periódico "El Pueblo" de enero a abril de 1915, y posteriormente reunidos por su autor en Félix Palavicini, *Op. C.á.*, pp. 21 a 40.

^{101/} *Ibid.*, p. 25.

^{104/} *Ibid.*, p. 27.

enorme diferencia".105/ Era explícito, por tanto, el interés de la fracción triunfante de utilizar las reformas sociales en contra de sus adversarios y de la posibilidad de un acercamiento entre éstos y los asalariados.

Sin embargo, aquella promesa no se mantuvo a la hora de elaborar el proyecto de constitución que Carranza presentó al Constituyente, según lo previó en el decreto de convocatoria de septiembre de 1916. Entonces se vió que "legalizar la Revolución" suponía esencialmente para Carranza y sus allegados, dotar al Poder Ejecutivo de la fuerza y autoridad que la vieja Constitución le negaba, dejándolo a "merced de las fluctuaciones de la opinión de las cámaras" y dando origen a un gobierno dictatorial que impuso su voluntad al margen de la legalidad.106/ Los objetivos centrales del primer jefe en la institucionalización que se avecinaba eran, corregir el desequilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, preservar el federalismo y garantizar las libertades y derechos individuales suprimidos en el porfiriato. Para ello, como lo anunciaba en su decreto de convocatoria, era necesaria la reforma de la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, eliminando los obstáculos que trababan la "marcha regular y ordenada de la administración".107/

Las elecciones de diputados al Congreso Constituyente se realizaron el 22 de octubre, después de una intensa actividad partidaria y con base en una nueva ley electoral que garantizaba el sufragio universal. Quedaron excluidos como candidatos quienes habían servido a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista pero se adoptó una definición amplia de ciudadano, en razón de la movilización generada por la lucha, que permitía que individuos con una presencia transitoria en los estados pudieran representarlos.108/ Aunque no faltaron incidentes durante el proceso de selección de los candidatos de los diversos partidos y la participación de votantes fue escasa, los comicios fueron considerados como ordenados.109/ Sin embargo, las dificultades entre obregonistas y carrancistas se presentaron en las sesiones preliminares

105/ *Ibid.*, p. 28.

106/ *Ibid.*, p. 33.

107/ Un análisis del mencionado decreto en Arnaldo Córdova, *Op. cit.* p. 219.

108/ Véase al respecto Charles Cumberland, *La Revolución Mexicana, Los años constitucionales*, FCE, México, 1975, p. 298.

109/ *Ibid.*, p. 300.

del Congreso, en uno de los comités de credenciales controlado por presuntos diputados afines al general sonoreense.110/

Las impugnaciones se orientaron a impedir la participación en el Constituyente de los representantes allegados a Carranza, que habían sido electos en 1912 como miembros de la XXVI Legislatura y permanecieron en sus curules durante el gobierno de Huerta. Los más objetados por los obregonistas fueron Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix Palavicini. Los dos primeros habían elaborado el proyecto de Carranza con colaboración de los otros dos, de manera que su presencia en el seno del Constituyente se volvía indispensable para el Primer Jefe.

El propio Carranza envió un mensaje a uno de los integrantes del comité de credenciales, funcionario de la Secretaría de Gobernación, dando su respaldo a los llamados "ex-renovadores", bajo el argumento de que su permanencia en el Congreso durante el período golpista se había debido a sus instrucciones. Este apoyo, sin embargo, no evitó los cuestionamientos de los obregonistas.111/

Por su parte, Palavicini emprendió una campaña pública en contra de Obregón acusándolo de instigar, junto al Secretario de Gobernación, Jesús Acuña, a los miembros del comité en contra de los protegidos por Carranza, ataque que mereció una rápida respuesta del General sonoreense a los congresistas. En una carta enviada a los reunidos en la ciudad de Querétaro dijo que era "la conciencia nacional, lo que ha exigido y sigue exigiendo al grupo de diputados radicales -como se identificaba a los obregonistas- el cumplimiento del deber..."112/ Según la opinión de Palavicini, el propio Acuña llegó a reconocer públicamente que había buscado impedir por todas las "formas lícitas" que los "ex-renovadores" llegaran al Congreso Constituyente de Querétaro.113/

Después de ásperos debates, las credenciales de los "ex-renovadores" fueron aceptadas cuando intervino en la calificación el Secretario de

110/ Ibid, p. 203.

111/ Ibid, pp. 203 y 303.

112/ Carta de Obregón al Congreso Constituyente en Narciso Bassols Batalla, "El pensamiento político de Obregón", El Caballito, México, 2ª Edic. 1979, pp. 116 y 177.

113/ Félix Palavicini, Op. Cit., p. 58.

Relaciones Exteriores de Carranza recordando a los impugnadores de los autores del proyecto, las amenazas internas y externas que pendían sobre los esfuerzos realizados para adoptar una nueva Constitución.114/

Aunque había en el Congreso una presencia mayoritaria de los obregonistas, el rasgo dominante de su composición fue la heterogeneidad de orígenes y profesiones de sus integrantes. Entre ellos se encontraban gran parte de los militares que participaron en la lucha armada, como fue el caso de los generales Esteban B. Calderón, Francisco Múgica, Cándido Aguilar y Heriberto Jara, quienes habían tenido contacto con las organizaciones obreras forjadas bajo el impulso de la C.O.M. y promulgaron las primeras leyes y decretos relativos al trabajo.115/ Algunos de ellos, como Candido Aguilar y Pastor Rouaix, eran miembros del gabinete carrancista. El primero era ministro de Relaciones Exteriores y compartía su lugar en el Constituyente con su suplente, Carlos Gracidas. El segundo, Ministro de Fomento, disfrutaba de una licencia por lo que pudo hacerse cargo en reuniones paralelas al Congreso de la coordinación de los trabajos para elaborar dos de los proyectos que darían su sello a la Constitución de 1917: los relativos a la propiedad territorial y al trabajo. Entre los obreros que participaron en Querétaro estaban Hector Victoria (Yucatán), Carlos Gracidas (Veracruz), Dionisio Zavala (San Luis Potosí), Jorge Von Versen (Coahuila) y Nicolás Cano (Guanajuato).116/ Había también artesanos, como Silvestre Orador y Jesús de la Torre, del estado de Durango.117/

En cuanto a las profesiones hubo 62 abogados y más de 100 diputados tenían título universitario. Sin embargo las intervenciones en las cuestiones decisivas, como lo fue la regulación de la relación capital-trabajo, fueron predominantemente políticas y se inclinaron por la ruptura de las tradiciones jurídicas.118/ Tampoco hubo espacio para el pensamiento conservador asociado al porfiriato. Este no encontró voceros en el

114/ Charles Cumberland, *Op. Cit.*, p. 306.

115/ Félix Palavicini, *Op. Cit.*, p. 64.

116/ *Ibid.*

117/ Félix Palavicini, *Op. Cit.*, p. 64 y Jorge Carpizo, *La Constitución de 1917*, Siglo XXI, México, 1978, p. 99.

118/ Jorge Carpizo, *Op. Cit.*, p. 99.

"tremendo espectro de filosofía política" reunido en el Constituyente.119/

Más allá de los ataques personales y la falta de cordialidad entre los "moderados" y los "jacobinos", las discrepancias se centraron en la forma de institucionalizar las promesas revolucionarias. Después de que se hizo evidente el rechazo de la Asamblea a la decisión de Carranza de postergar la solución de los problemas sociales para relegarla a las leyes reglamentarias, nadie cuestionó la necesidad de avanzar en esa dirección.120/

De las nueve comisiones de trabajo integradas en el Constituyente, la "Comisión de Constitución" era la más importante porque debía elaborar un proyecto de dictamen por cada artículo del documento presentado por Carranza el 19 de diciembre. En una elección abierta se impidió la participación de Macías en esa comisión por la misma razón por la que había sido propuesto por los allegados al 1er. Jefe constitucionalista: su responsabilidad en la elaboración del Proyecto. Finalmente quedó integrada por una mayoría de obregonistas y fue presidida por Francisco Múgica.121/

Los cambios introducidos por Carranza en la Constitución de 1857- la no reelección, el municipio libre, la supresión de la vice-presidencia- no tocaban la vieja estructura jurídica sino aspectos de su reglamentación. La preocupación central estaba en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La necesidad de contar con un gobierno fuerte y de limitar las atribuciones del Congreso fue defendida por Carranza el 10. de diciembre, en su discurso a los constituyentes: "El poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma en la que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública..."122/

Pero la concentración de poder era un requerimiento del pueblo mexicano como de los demás de América Latina, según el futuro presidente: "...Se

119/ Charles Cumberland, *Op. Cit.*, p. 301.

120/ *Ibid.*, p. 303.

121/ *Ibid.*, p. 310

122/ L. Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1978, Tomo II, p. 599.

han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes, pero por desgracia, en ese particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico..."123/ La diferencia estaba en el respeto de las leyes a las que debían someterse gobernantes y gobernados, una vez que los primeros encontraran en ellos las facultades necesarias para ejercer el poder sin trabas, como las que el Legislativo podía oponer al Ejecutivo conforme a la Constitución de 1857. En el terreno social, los aportes de Carranza para corregir el liberalismo que caracterizó a ese instrumento eran prácticamente inexistentes, lo que provocó una gran frustración en el ala obregonista del Constituyente.124/

4.2 Carrancistas y Obregonistas en la protección de los asalariados.

El desencanto hizo crisis al conocerse el artículo 59 del Proyecto relativo a la libertad de trabajo donde se conservó en lo esencial el viejo texto, reformado en 1898, con mínimas innovaciones: se prohibía en adelante todo convenio en que se renunciase, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio y se limitaba a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo. Después de recibir las iniciativas de los diputados Aguilar, Jara y Góngora para incluir una reglamentación de los aspectos esenciales de la relación capital-trabajo, como la igualdad de salario por igual trabajo, las indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, los comités de conciliación y arbitraje, la comisión solo aceptó algunos de esos puntos dejando los restantes para ser estudiados al tratar las facultades del Congreso. A juicio de sus miembros las instituciones mencionadas no constituían garantías individuales. Con base en el dictamen, el nuevo proyecto de artículo 59 que se discutiría en la sesión plenaria incorporó, entre otras adiciones, la limitación de la jornada a ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno de mujeres y menores y el derecho al descanso hebdomadario.125/

Durante tres días los Constituyentes discutieron en la asamblea el texto corregido por la comisión de Múgica, comenzando la primera sesión el 26 de

123/ Ibid. Tomo II, p. 600.

124/ Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, FCE, México, 1960, Tomo II, p. 253.

125/ L Legislatura, Op. cit., Tomo III, p. 24 y 25.

diciembre. Se inscribieron catorce diputados en contra del dictamen, casi todos proponiendo la ampliación de la protección a los trabajadores. La excepción a esa regla fue la intervención del Diputado Fernando Lizardi, de Guanajuato, quien propuso que las restricciones a la libertad de trabajo se consideraran cuando se discutieran las facultades legislativas del Congreso. Los siguientes oradores destruyeron rápidamente la concepción formalista de Lizardi. El Diputado Andrade, cuya candidatura había sido apoyada por varias organizaciones obreras, centró sus planteamientos en los requerimientos que debía satisfacer una constitución surgida de una "revolución social": "Las Constituciones ciertamente ... no deben ser un tratado de las miserias humanas, ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catálogo de los remedios que necesitamos, pero si ... deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La constitución actual debe responder por consiguiente, a los principios generales de la Revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes. Uno de los grandes problemas de la revolución constitucionalista ha sido la cuestión obrera..."126/

Heriberto Jara se preguntaba quién se ocuparía de reglamentar la protección obrera, de mantenerse el criterio de Carranza y de Lizardi: "Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas... nosotros hemos tenido empeño en que figure esta adición en el artículo 5º porque la experiencia, los desempeños que hemos tenido en el curso de nuestra lucha por el proletariado nos han demostrado hasta ahora que es muy difícil que los legisladores se preocupen con la atención que merece del problema económico... La libertad misma no puede estar garantizada si no está resuelto el problema económico... La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos y para esto es necesario votar leyes eficaces aún cuando estas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución".127/

En el mismo sentido el diputado Victoria pedía un tratamiento respetuoso al problema obrero, rebasando todo formalismo: "Los trabajadores estamos

126/ Ibid, Tomo III, p. 434.

127/ Ibid, pp. 435 y 436.

enteramente cansados de la labor p rfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos". Recordando los avances experimentados en Yucatán, pedía que los beneficios alcanzados all  se extendieron a toda la república, porque no había en todos los estados gobiernos revolucionarios dispuestos a consagrarlos.128/

El Diputado Froylán Manjarrez, de Puebla, fue uno de los primeros en proponer que se redactara "todo un capítulo de la Carta Magna" para hacer posible el mejoramiento de la clase obrera.129/ Era ya rotundo el rechazo de la Asamblea a los principios civilistas de la igualdad de las partes, la libre concurrencia y los contratos individuales entre trabajadores y patronos: "... La ley civil chorrea injusticia -decía el diputado Pastrana Jaimes- es una protección del capitalismo, es una protección constante a los que explotan al pueblo". (Ibid, p. 445). Conceptos tales como el de "justa retribución" que terminaría por conservarse en el Art. 52, irritaban a Carlos Gracidas, trabajador guanajuatense " Es pleno consentimiento aceptar diez centavos, porque haya el peligro de que otro pida ocho? ... no es justa retribución aquella que se obtiene porque no hay otro medio más que soportar, en virtud de infinidad de circunstancias aquel mismo salario".130/

La "justicia" carrancista de los días precedentes al Constituyente fue puesta en tela de juicio por quienes la habrían sufrido, como era el caso de Gracidas, cuando buscaron mejorar su situación a través de aumentos de salarios. La respuesta, recordaba ese diputado, fue la orden de aplicar a los huelguistas la ley del 25 de enero de 1862 y en Veracruz, el mismo Palavicini había dado instrucciones al comandante militar de la zona del perseguir a los trabajadores de una imprenta a cargo de la Secretaría de Instrucción pública por haber suspendido las labores.

La intervención de Gracidas fue decisiva porque obligó a los allegados al Primer Jefe a definir su posición respecto de un pasado reciente ostensiblemente represivo. Este diputado, suplente del General Cándido Aguilar resumió las tendencias en el tratamiento de la cuestión obrera en el período constitucional: desde el radicalismo de los gobiernos de

128/ Ibid, p. 438.

129/ Ibid, p. 443.

130/ Ibid, p. 457.

Yucatán, Sonora y Veracruz, hasta el interés de guardar "la armonía social", tal como la entendían quienes castigaban con la muerte las aspiraciones de mejoramiento de las clases populares. Pero precisamente quienes habían contado con apoyo, como sucedió en Veracruz durante el gobierno de Aguilar, habían terminado por entender -según decía Gracidas- que una revolución social exigía reconocer el derecho a defenderse de la explotación. Había llegado el momento de que el Constituyente decidiera en qué lugar se ubicaría respecto de las dos alternativas generadas durante el proceso revolucionario: "la esperanza" del pacto de 1915 entre la COM y Carranza o "la desilusión" que trajo la aplicación de la ley del 25 de enero de 1862 a los huelguistas. Por eso preguntaba Gracidas: "¿Cuál es el término medio en que ustedes se ponen...? ...¿qué cosa se le va a dar al trabajador para que no haga huelgas?".131/

Pastrana Jaimes entendía que la solución era revertir, por medio de leyes eficaces, la protección oficial que en el porfiriato se había dado al capitalismo: "Entre las obligaciones del Estado, la más sagrada es cuidar por el mejoramiento de las mayorías, no cuidar nada más que esas mayorías trabajadoras ganen lo suficiente para conservar sus energías listas y a disposición del capitalista. Es necesario asegurar al obrero un perfeccionamiento efectivo..."132/

Cuando el día 28 de diciembre se retomó la discusión del artículo 5º, Alfonso Cravioto, el principal defensor de Carranza y Palavicini y miembro de los "ex-renovadores", tuvo a su cargo la tarea de dejar constancia de "la filiación exacta en la historia del Congreso Constituyente" de su grupo, frente a los cuestionamientos de Gracidas.133/ Anunció el apoyo a la propuesta de crear un nuevo artículo para satisfacer las aspiraciones obreras e hizo una crítica al "espantoso mal del capitalismo" aún más radical que la de los obregonistas: "El famoso artículo 5º se muestra tímido, vacilante, remolón, como si de pronto ante el capitalismo, se viera como ante un Don Tancredo, todo blanco, subido sobre su pedestal". Pidió que "cada artículo... sea la sangre de un gobierno fuerte que al circular a través del organismo de la República, la ennoblezca, la vivifique y la renueve ..." Había que luchar por tanto contra "el capitalismo monopolizador... absorbente y privilegiado". A quienes los

131/ Ibid.

132/ Ibid. p. 447.

133/ Ibid. p. 470.

acusaban de moderados les respondía: "Nosotros no somos conservadores ... como liberales, indudablemente, pero liberales progresistas, liberales con muchas influencias socialistas y ... nos encontramos a igual distancia de la escuela demagógica y sentimental de los apasionados, como de la vieja escuela liberal que estableció como piedra angular ... el principio de la Escuela de Manchester: 'Dejad hacer, dejad pasar' ... Nosotros somos liberales, pero liberales de otra escuela ..." Cravioto formuló la idea de democracia que compartían los carrancistas: "El gobierno del pueblo y para el pueblo según la fórmula jacobina... el pueblo es una masa de seres humanos dividida en varias clases sociales, que persiguen intereses antagónicos... El problema del bienestar de las clases populares, es el problema de sus deficiencias para enfrentarse contra el empuje fiero de la catástrofe económica, inevitable, de los desequilibrios industriales..."^{134/}

De la crítica a la democracia liberal, "inadmisible para los oprimidos" porque suponía un "dominio social" encaminado a suprimir a los más débiles que no podían combatir contra las "armas artificiales poderosísimas" del capital, Cravioto pasaba a justificar la intervención del Estado en la relación obrero-patronal para equilibrar las fuerzas sociales. Por esa razón, aún las naciones más liberales adoptaban, al lado de los códigos civiles, legislaciones especiales que las hacían evolucionar hacia el socialismo, según lo señalaba ese Constituyente.^{135/}

Finalmente, los carrancistas representados por Cravioto encontraron ventajas en la idea de romper con las tradiciones constitucionales, adoptando disposiciones reglamentarias sobre la cuestión obrera: "... Así como Francia, después de su Revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros".^{136/} De este honor no quedaría excluido, por supuesto, el Ier. Jefe, aún cuando su proyecto no incluía esos "sagrados derechos": la labor encargada por Carranza a Macías, comisionado junto con

^{134/} Ibid, p. 469.

^{135/} Ibid, p. 470.

^{136/} Ibid, p. 472.

Luis Rojas a estudiar los avances en la materia en EEUU y en otros países avanzados, sería la base de la futura legislación.137/

La intervención de Macías hizo referencia a las demandas planteadas el 12 de mayo de 1913 por los obreros a los legisladores, que lo llevaron a proponer leyes protectoras frente al capital: "Hay que, considerando las necesidades de cada estado, elevar al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive, en las haciendas y en las fábricas... Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre no podrá jamás ser un pueblo libre. La revolución quiere que los mexicanos sean hombres civilizados, que tengan la independencia económica para que puedan ser unos ciudadanos de la República y las instituciones libres puedan funcionar para hacer la felicidad de la nación". Según Macías, todo estaba listo para avanzar en esa dirección y la única traba por lo que el ler. Jefe no había incluido la reglamentación en el Proyecto, se encontraba en la reforma impulsada por Zubarán C., Ministro de Gobernación, que otorgaba al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo en toda la República, solución inconveniente por la variación de situaciones de un lugar a otro. Superado este obstáculo por el Constituyente, decía Macías, "la protección debe ser eficaz, completa, absoluta y entonces si podremos decir que la Revolución ha salvado a la clase obrera. De manera ... que la derecha y la izquierda están enteramente unidas en el deber liberal de salvar a la clase obrera de la República".138/

Expuso, por tanto, las instituciones que deberían crearse para proteger a los trabajadores y que servirían de base para la elaboración de un capítulo especial: 1) Como quienes lo habían precedido en su intervención, Macías creía que el problema central estaba en los bajos jornales. Por ello debía fijarse un "salario mínimo". Este avanzaría hacia un "salario justo" a través de las huelgas reconocidas por la Constitución puesto que éstas no eran solo un medio para resolver los conflictos sino la forma de mejorar la condición obrera;139/ 2) Había que crear juntas de conciliación y Arbitraje que se distinguieran de los tribunales especiales prohibidos por el Art. 13 de la Constitución,

137/ Ibid.

138/ Ibid, p. 489.

139/ Ibid, p. 485.

compuestas por la representación del capital y el trabajo en cada rama de la industria y con funciones específicas en materia de determinación de los salarios mínimos: "si esas juntas se establecieran con la buena intención que tienen sus autores -como en el caso de la Ley yucateca de Alvarado- y no se llegase a comprender perfectamente el punto, serían unos verdaderos tribunales más corrompidos y más dañosos para los trabajadores que los tribunales que ha habido en México; sería la verdadera muerte del trabajador y lejos de redimir esa clase tan importante, vendrían a ser un obstáculo para su prosperidad";140/ 3) lo que no estaba claro en el planteamiento de Macías y tampoco se resolvería en el artículo 123 era la relación entre el derecho de huelga y el arbitraje de las juntas: "De manera que cuando viene una huelga ... no se dejará al trabajador abusar, no, aquí tiene el medio de arbitraje que le da la ley: las juntas de conciliación y arbitraje ... vienen a procurar resolver el problema dentro de éstos términos y entonces queda la huelga perfectamente protegida y legítimamente sancionada; el derecho de los trabajadores, hecho efectivo no con gritos ni con buenos deseos, sino dentro de las prescripciones de la ley, con medios eficaces para que queden esos derechos perfectamente protegidos";141/ 4) El arbitraje de las juntas no debía tener como límite la ley para poder "conciliar los intereses del trabajo con el capital". "Los tribunales de derecho ... serían esencialmente perjudiciales para el operario";142/ 5) Los derechos y la acción colectiva serían un recurso esencial para equiparar las fuerzas sociales: "Esta es una cosa importantísima, sin el contrato colectivo de trabajo, a pesar de todas las disposiciones de la ley para proteger a los trabajadores, quedarían bajo el patrón, no tendrían la protección debida... la unión hace la fuerza ... De manera que si los trabajadores no están unidos y no están sindicalizados, no están representados por un sindicato y los contratos no son colectivos, los trabajadores estarán sometidos a la influencia más o menos explotadora de los patrones de las fábricas y de las haciendas..."143/

A esta altura del debate, los carrancistas se mostraban seguros de su capacidad de ofrecer una defensa de los trabajadores más fundamentada y radical que la de los obregonistas. Múgica les respondió reivindicando

140/ Ibid, p. 483.

141/ Ibid.

142/ Ibid.

143/ Ibid, p. 486.

para los "radicales" el mérito de haber arrancado a los ex-renovadores el compromiso de dar a los asalariados todas las garantías necesarias. El artículo 5º debía quedar en los términos propuestos por la Comisión Dictaminadora, incluyendo limitaciones a la posibilidad de que el propio trabajador atentara contra sí mismo: "Es deber de nuestro gobierno mantener a la raza". Los antecedentes legislativos del período preconstitucional también debían institucionalizarse. "Es muy natural -decía Múgica- que en el momento mismo en que entra la República a su estado normal, le de a la legislación impuesta por la fuerza de la Revolución, un fundamento constitucional que la sostenga y haga respetar. ¿que harían todos aquellos individuos que ... se han resistido aún en estos momentos en que impera la fuerza avasalladora de la revolución, a acatar esas disposiciones con gusto y que solo les han dado cumplimiento en vista de que es la imposición de los triunfadores la que se los exige?. ¿Cuál es el objeto de haber convocado a este Congreso Constituyente? Yo lo he oído -afirmaba Múgica- de labios del primer Jefe: Hacer que las reformas que la revolución ha hecho en su período de lucha ... sean elevadas a la categoría de leyes, sean reconocidas como preceptos, con objeto de que no haya pretextos, ni por nacionales ni por extranjeros para respetarlas cuando haya tribunales libres ... Esta idea radical está en la mente de todos los mexicanos que son simpatizadores de la Revolución ..."144/

Para terminar su intervención, Múgica condenó al capital extranjero por su ambición desmedida: "... el capitalista que ha venido a México, y que ha hecho el capital por medio de nuestros braceros, no ha sido más que un especulador que se ha aprovechado del esfuerzo humano; no ha sido más que un avariento insaciable; si ha traído su caridad a México ha sido para lucrarse desmedidamente..."145/

Al final de la tercera sesión en que se debatió el art. 5º, el diputado Manjarrez del estado de Puebla propuso que se nombrara a una comisión de cinco personas para hacer una recopilación de las iniciativas de los congresistas y de los datos oficiales sobre la cuestión obrera, con base en lo cual se elaboraría un capítulo exclusivo destinado a resolverla. Aunque otros diputados, como Ugarte y Reynoso, insistieron en que ese trabajo debía quedar a cargo de la Comisión de Múgica y este último intentó detener la maniobra de los carrancistas, Macías pudo imponer la

144/ Ibid. p. 497.

145/ Ibid. 498.

propuesta de Manjarrez sugiriendo a Pastor Rouaix, Ministro de Fomento de Carranza, como encargado de la tarea por ser el "más interesado y destacado en la materia..."^{146/} Finalmente Múgica pidió permiso a la Asamblea para retirar el dictámen del Artículo 5º y se levantó la sesión sin que se votara la integración de la nueva comisión. Con ello, se aceptó tácitamente la propuesta de Macías y Pastor Rouaix resultó escogido para conducir los trabajos destinados a formular el proyecto de capítulo especial sobre el trabajo. Según éste, nadie objetó esa solución porque él reunía la confianza de los radicales, quienes apreciaron su labor como gobernador de Durango durante la lucha armada, y la de los moderados, en razón de su relación con el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en cuyo gabinete fungía como Ministro de Fomento.^{147/}

4.3 El artículo 123

En las reuniones celebradas entre el 1º y el 10 de enero de 1917 para preparar el catálogo de derechos laborales participaron muchos de los diputados que pidieron la ampliación de la protección incluida en el artículo 5º. La convocatoria fue abierta a todos los legisladores interesados en el tema. Pastor Rouaix contó con el apoyo del jefe de Departamento de Trabajo - José Inocente Lugo- quién asistió a las reuniones sin ser diputado y de José Natividad Macías, autor de las iniciativas en materia laboral encargadas por Carranza en 1915. No hubo formalidad alguna en el trabajo de la comisión: no se nombró presidente ni secretario, prescindieron de las actas y nunca se tomó votación. Pastor Rouaix explicó la mecánica adoptada por el interés de conocer la opinión de todos los asistentes y de uniformar los diversos criterios sin llegar a los extremos del "alarmante radicalismo" de algunas propuestas que se rechazaron o modificaron -según el funcionario carrancista- de común acuerdo.^{148/}

Mientras se desarrollaban los trabajos, el Primer Jefe era informado por Rouaix de los avances. Según éste, Carranza nunca se opuso a las ideas o instituciones que se discutían ni se sugirió cambio alguno.^{149/} A pesar

^{146/} Ibid, p. 502.

^{147/} Pastor Rouaix, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945, pp. 87 y 89.

^{148/} Ibid, p. 89 y 90.

^{149/} Ibid, p. 101.

de los propósitos del coordinador de estas reuniones, el consenso entre los diputados al formularse el proyecto fue relativo. El mismo Macías dió su aprobación al conjunto de las disposiciones pero mantuvo reservas respecto de su reglamentación. Por ello, el documento presentado a la asamblea solo contó con la aprobación en lo general y en lo particular de siete congresistas, entre los que se encontraban Rouaix, Góngora, Calderón, Rojas y Zavala. Otros catorce diputados lo aprobaron en lo general. Además de Macías, lo hicieron así Gracidas y Jara. El proyecto fue apoyado también por más de cuarenta constituyentes que llegaron a conocerlo antes de su discusión en la Asamblea, aunque no habían participado en su elaboración.150/

La exposición de motivos del Proyecto, redactada principalmente por Macías, resumía las ideas y argumentos que dieron origen a la legislación preconstitucional en materia de trabajo así como los expuestos a lo largo del debate del artículo 59. De ellos se derivaron los parámetros de la relación que se establecería entre el Estado, el Capital y el trabajo: 1) se establecía la relación entre la revolución constitucionalista y las aspiraciones de mejoramiento del proletariado. El compromiso esencial consistía en reconocer "los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura"; 2) la prosperidad de los países desarrollados se explicaba, según los redactores de la iniciativa, por la adopción de "reformas sociales con prudencia y acierto". Por ello, la nueva Constitución tenía que definir "el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinadas a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de la cultura"; 3) se reconocían "las odiosas desigualdades entre las castas de la humana especie..." Las instituciones revolucionarias en materia de condiciones de trabajo y de previsión social estaban llamadas a corregirlas restableciendo la "igualdad" y rechazando la consideración del trabajo como mercancia; 4) las formas colectivas de organización y acción eran consideradas como "derechos naturales del hombre". En ellos estaba incluida la huelga, reconocida por todos los países "civilizados". Eran,

por tanto, el mecanismo apropiado para uniformar las condiciones de trabajo y obligar a los patronos a negociar su mejoramiento; 5) se institucionalizaba la intervención del Estado en la relación capital-trabajo: "... es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato ... tanto para que en el ejercicio del derecho de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías ... como para que no se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal exiguo..."; 6) esa intervención debía distinguirse de la que se ejerció en el porfiriato, al igual que los criterios y órganos de resolución de los conflictos: "Sabido es como se arreglaban las desavenencias surgidas entre los patronos y los trabajadores del país: se imponía en todo caso la omnímoda voluntad de los capitalistas, por el incondicional apoyo que les brindaba el poder público; se despreciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses... Los códigos... se desentienden de la manifiesta inferioridad del trabajador ... Hoy es preciso legislar sobre esta materia y cuidar que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por órganos adecuados para que no sean interminables y onerosas: La conciliación y el Arbitraje satisface mejor que la intervención judicial esta necesidad..."151/

Bajo estos principios reglamentados en XXVIII fracciones se definieron las bases que debían normar la relación entre el capital y el trabajo, a los que debían sujetarse tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados al legislar sobre la materia: La duración de la jornada diurna y nocturna, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y jóvenes menores de 16 años; la edad mínima para trabajar; el descanso semanal; los derechos de las mujeres durante el embarazo, el post-parto y el período de lactancia; la definición del salario en atención a las necesidades del obrero, considerado como jefe de familia; la igualdad salarial por igual trabajo; las reglas protectoras del salario; el pago y la limitación de las horas extraordinarias; el derecho a la vivienda, a escuelas, enfermerías y demás servicios, de quienes trabajaban en instalaciones ubicadas a más de dos kilómetros de los centros de población; la responsabilidad patronal ante los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las medidas de seguridad e higiene en el trabajo; el derecho de asociación para obreros y patronos; las huelgas y los paros; los mecanismos tripartitos de resolución de los conflictos; las

151/ El texto completo en *Ibid.*, pp. 320 a 322.

consecuencias de la negativa patronal a someterse al arbitraje; los derechos a la reinstalación o indemnización por despido injustificado y en caso de separación justificada por el mal trato patronal; el derecho preferencial de los créditos de los trabajadores; la limitación de las deudas contraídas por el trabajador a favor de su patrón; el servicio gratuito de colocación, las condiciones nulas en los contratos de trabajo y el carácter irrenunciable de los derechos laborales; las instituciones de utilidad social, como las cajas de seguros populares y las cooperativas para la vivienda obrera.152/

La mayor parte de estas reglas no se habían siquiera discutido ni considerado en el debate previo del artículo 5º y tampoco generaron cuestionamiento alguno al someterse a la Asamblea. Antes de ello, la Comisión Dictaminadora conducida por Múgica introdujo cambios en el proyecto, que terminaría por integrarse en 30 fracciones: 1) Le puso como título "Del trabajo y la Previsión Social", por las características de las instituciones contenidas en él; 2) señaló que la legislación de los Estados debía reglamentar estas bases, considerando las características de cada lugar; 3) amplió el ámbito protegido al cambiar el concepto de "trabajo económico" por el de "trabajo en general"; 4) prohibió el trabajo insalubre y peligroso para las mujeres y los niños; 5) estableció el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas. Esta prestación había sido reclamada por Gracidas al discutirse el artículo 5º y fue justificada en los siguientes términos en el Dictamen: "A simple vista -decía la Comisión- parecerá ésta una concesión exagerada y ruinoso para los empresarios; pero estudiándola con detenimiento se tendrá que convenir en que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario"; 6) fijó el porcentaje que podrían cobrar los patrones por las habitaciones y extendió la obligación a las negociaciones ubicadas dentro de los centros de población; 7) prohibió la venta de bebidas embriagantes y las casas de juegos de azar en los centros obreros; 8) incluyó la obligación de organizar el trabajo asegurando la vida y salud de los obreros; y 9) corrigió las disposiciones relativas al derecho de huelga, precisando su

propósito ("Obtener el equilibrio entre los diversos factores de la producción") y definiendo el concepto de huelga ilícita.153/

De esta manera los "radicales" pusieron su sello al proyecto de artículo 123, ampliando la protección a los trabajadores. El debate en la Asamblea ocupó sólo dos sesiones celebradas el 23 de enero de 1917 y concluyó con la aprobación por unanimidad -163 votos- del precepto constitucional.

Uno de los escasos puntos debatidos fue el derecho de huelga. Un diputado obrero, Nicolás Cano, volvió a traer al Constituyente los acontecimientos de 1916 y su indignación por el hecho de que en esos días el dirigente electricista E. Velasco permanecía detenido, a pesar de que las acusaciones en su contra por "traición a la patria" no habían sido probadas. Cano afirmaba que "las huelgas, por muy pacíficas que sean, como la mayor parte de todos los industriales o dueños de las industrias están en relación muy directa con las autoridades de los lugares, casi siempre cuando éstos no pueden contrarrestar de una manera directa la manifestación de los trabajadores, recurren a esta salida: los trastornadores del orden público".154/

Por todo ello pedía garantías para ejercer el derecho de huelga, que se señalara expresamente que no se consideraría a los huelguistas como trastornadores del orden ni la paz pública y que solo se castigara a quienes cometían algún delito.

Al terminar su intervención, cuestionó la rapidez con que se había tratado la cuestión obrera: "Todo se ha hecho de carrera, acabamos de prisa y ya veremos cómo acabamos".155/

La respuesta a las demandas de Cano fue dada por el Presidente del 2º Consejo de Guerra que juzgó y condenó a E. Velasco, absolviendo a sus compañeros. El Coronel Aguirre Escobar, diputado en del Congreso Constituyente, consideró que la sentencia era justa porque el líder electricista había sido el "principal autor de la huelga ... el que más empeño había tomado para llevarla adelante". Terminó su alocución

153/ Ibid, pp. 328 y 329.

154/ L Legislatura, Op. Cit., Tomo VIII, p. 639.

155/ Ibid, p. 643.

diciendo: "...hasta hoy no me arrepiento de haberlo condenado a muerte ... creo que está justificada la pena".156/

El Coronel Aguirre Escobar tuvo más adhesiones que el obrero Cano. Palavicini sostuvo que la huelga de 1916 había sido hecha para desprestigiar al gobierno constitucionalista y era una maniobra del gerente americano de la empresa en "combinación" con los huelguistas, mientras las tropas estadounidenses estaban en México. A pesar de que no se había podido acreditar todo ello en el proceso, las pruebas estaban - según Palavicini- en manos de la Cancillería.157/ Otro diputado, Rubén Martí, apoyó los argumentos de Aguirre Escobar porque según su opinión lo que hiciera un gobierno que protegía con leyes a los obreros tenía que ser justo: "... los obreros a que se refiere el compañero Cano ... están en manos de las autoridades constitucionalistas, del mismo gobierno que está formando las leyes obreras y es verdaderamente capcioso suponer que haya dolo en la prisión de esos individuos ... Así que yo creo que no está bien que vengan a hacer aquí alusiones a ese hecho, presentando al gobierno como arbitrario, como injusto y haciendo aparecer a aquellos individuos como inocentes que nada han hecho".158/

Este episodio poco conocido revela que la relación entre tutela y control estatal así como las razones que se darían con posterioridad para cuestionar a quienes se opusieran a las decisiones gubernamentales estaban ya presentes en el Constituyente. Las reformas sociales serían, en adelante, un instrumento legitimador del autoritarismo y de la violación de las libertades individuales. Las voces que se oponían a esta manipulación de los derechos sociales eran minoritarias en la Asamblea de Querétaro.

Al terminar su intervención, Martí concluía que en la huelga de 1916 había dos grupos o tendencias: "uno era el movimiento huelguista, que lo seguían muchos obreros deseosos de mejorar su situación; otro grupo era el de aquellos individuos malvados que instigaban aquel sentimiento ... en momentos difíciles".159/

156/ Ibid., p. 640.

157/ Ibid., p. 646.

158/ Ibid., p. 640.

159/ Ibid.

Tanto Gracidas como Cano habían advertido, por su propia experiencia en la lucha sindical, los peligros del autoritarismo carrancista. Por eso, las garantías del 123 les parecían insuficientes: "nosotros no sabemos qué clase de gobierno vamos a tener en lo futuro ... ¿Pueden ustedes asegurar que por mucho tiempo vamos a tener gobiernos honrados que apliquen la ley debidamente? Es de creerse, es más seguro que vengan malos gobernantes que buenos. Esto está fuera de duda y ... puedo asegurar a ustedes que si no se nos dan garantías, de esa manera no vamos a hacer ningún uso de las facultades que nos conceden en esta ley de trabajo".160/

Jara y Múgica, miembros prominentes del ala radical del Constituyente, defendieron el texto de la fracción XVIII del Art. 123, relativo al ejercicio del derecho de huelga, considerando que en él se ofrecían suficientes garantías a los trabajadores. El primero señaló que al establecerse que la declaración de la ilicitud de las huelgas solo procedía cuando la mayoría de los trabajadores actuaba con violencia, estos quedaban a salvo de "las alternativas de la política, de las malas interpretaciones... de los procedimientos perversos para detener el curso de la corriente ... en la vía del progreso..."161/ El segundo consideró que al legalizarse las huelgas, los trabajadores podrían obligar a los capitalistas a ceder en sus reclamaciones aún cuando para ello la sociedad tuviera que acostumbrarse a reconocer que ese recurso era un medio eficaz para contrarrestar el poder de las empresas.162/

La propuesta de Cano, sostenida por el diputado guanajuatense Luis Fernández Martínez, fue votada por la Asamblea y rechazada. En cambio, se aprobó la incorporación de una adición a la fracc. XVIII con el señalamiento de que los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarían comprendidos en esa disposición, por estar asimilados al ejército.163/

De las restantes fracciones, una de las pocas que generó dudas fue la relativa a la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. A una pregunta de Gracidas, en torno a su carácter transitorio o permanente,

160/ Ibid. p. 642.

161/ Ibid. p. 645.

162/ Ibid. pp. 647 y 648.

163/ Ibid. p. 649.

Múgica respondió señalando que esa cuestión debía resolverse en las leyes reglamentarias de cada Estado.164/

Dada la trascendencia que tendría el artículo 123, al conformar un nuevo punto de equilibrio en la relación entre las clases, el escaso debate que generó en la Asamblea muestra que se buscaba con su promulgación efectos transformadores a futuro, independientemente de las posibilidades reales de cumplimiento inmediato de sus disposiciones. El atraso económico y el compromiso político fundamentaban la protección: no hubo cabida, por tanto, para considerar la dificultad de homogeneizar legalmente las condiciones laborales de los asalariados sin atender a la diversidad de la estructura productiva y a los límites impuestos por el estado embrionario del proceso de acumulación.

Si los obregonistas llegaron a Querétaro convencidos de la necesidad de las reformas sociales, los carrancistas se preocuparon por compensar con generosidad a la hora de redactar el texto del artículo 123, su tardía disposición a incluirlas en la Constitución.

Sin embargo, lograron el propósito inicial del primer jefe de la revolución de relegar el problema obrero al nivel de las leyes reglamentarias, puesto que la mayor parte de las normas adoptadas, por su imprecisión, no podían llevarse a la práctica sin que el Congreso y las legislaturas de los Estados fijaran su alcance y las modalidades de aplicación. Para contrarrestar esta estrategia entre los aportes de la Comisión Dictaminadora de Múgica estuvo el de incluir en la Constitución una disposición transitoria (Art. 11) que ponía en vigor las bases en materia laboral y agraria, entre tanto legislaban al respecto los órganos competentes. De esta forma el 10. de mayo de 1917, junto con la Constitución, nació el derecho de los trabajadores mexicanos a exigir el cumplimiento de las finalmente treinta fracciones integradas en el artículo 123. Por ello el Diputado Alvarez, al apoyar el texto del artículo 11 transitorio de la Constitución, terminó señalando que el primero de mayo sería en adelante un "día de fiesta" para los trabajadores mexicanos.165/

164 Ibid.

165/ Ibid, p. 1032.

V. El nuevo equilibrio de los factores de la producción; las reacciones inmediatas.

Las instituciones incorporadas al artículo 123 expresaban los parámetros por los cuales se definía un nuevo equilibrio entre los factores de la producción, que reemplazaba al que existía en los años del porfiriato, cuando los patronos disfrutaban de un poder absoluto para estipular las condiciones de adquisición y uso de la fuerza de trabajo asalariada, conforme a los términos liberales de la Constitución de 1857.

Los artículos 4º y 5º de ese instrumento, relativos a la libertad de trabajo, se conservaron en el texto de 1917, con algunos ajustes. Entre ellos se incorporó el señalamiento de que los contratos de trabajo no podían exceder de un año, en perjuicio del trabajador, la prohibición de ejercer coacción sobre la persona para obligar a su cumplimiento y la limitación a la responsabilidad civil en caso de incumplimiento. Se estableció también, como garantía individual, la de que nadie podía ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución.^{166/}

Frente a las libertades individuales, el nuevo artículo 123 creó el espacio de los derechos sociales, donde se formalizaron los compromisos entre el Estado surgido de la Revolución y los asalariados para fijar un límite a aquellas libertades. Los precedentes del texto constitucional y los fundamentos expuestos por los Congresistas en Querétaro prueban que la protección a los trabajadores no tuvo el propósito de impedir el carácter capitalista del desarrollo económico. Por el contrario, era éste un punto del que se partía al ofrecer a los asalariados protección constitucional. Las insistentes críticas al capitalismo a lo largo de los debates, servían para demostrar el interés en corregirlo y poner freno a sus abusos sin destruirlo.

Sin embargo, la decisión de regular en un capítulo especial los derechos laborales, al margen de los artículos relativos a las libertades de industria y de trabajo, tuvo el sentido de fundar una zona autónoma cuyo propósito central era el de lograr el mejoramiento de los trabajadores. De ahí la apariencia unilateral de sus disposiciones, exclusivamente destinadas a tutelar a los más débiles, aún cuando la racionalidad en la que se sustentaban aspirara a generar beneficios para ambas partes de la relación entre el capital y el trabajo. Un ejemplo de ello fue la convicción expuesta por Gracidas y recogida en la

166/ L. Legislatura, Op. Cit., Tomo III, p.

exposición de motivos del proyecto de artículo 123, relativa a las ventajas que tanto para el trabajo como para el capital traería el reconocer a los trabajadores el derecho a participar en las utilidades de las empresas.

Esta nueva zona del ordenamiento jurídico no era producto de una evolución doctrinaria sino resultado directo del proceso revolucionario. No se integraban en ella instituciones arrancadas o conquistadas frente al capital por el enfrentamiento entre las clases sino aquellas concedidas por los gobiernos y jefes militares durante la lucha armada y demandadas por las agrupaciones sindicales, producto de los nuevos vínculos y pactos. Eran las condiciones de estas agrupaciones, la heterogeneidad de sus bases y su escaso poder en el mercado de trabajo, lo que los llevaba a pedir leyes capaces de ofrecer ventajas no solo para sus agremiados sino para el conjunto de los asalariados.

El poder prácticamente ilimitado del que disfrutó Carranza en los años precedentes al Constituyente estaba en el origen de las nuevas instituciones que, tomadas de países con economías desarrolladas, expresaban el interés del Estado por poner un freno a la desmedida explotación capitalista tolerada por la filosofía liberal.

El artículo 123 organizó por tanto una forma de relación entre las clases y el Estado, a partir de tres elementos centrales: 1) la promulgación de una legislación destinada a uniformar las condiciones laborales, estableciendo un conjunto de derechos mínimos irrenunciables, para todo aquel que trabaje a cambio de un salario. 2) La legalización de la organización y acción colectiva, incluyendo la huelga, como forma de equilibrar fuerzas y de avanzar más rápido en el mejoramiento de la situación de los trabajadores obligando a los patrones a negociar bajo presión. 3) El papel tutelar del Estado, a favor de los más débiles, reconociendo con ello la desigualdad entre el capital y el trabajo.

Estas tres vías de la protección instauradas en el artículo 123 debían hacer compatibles las aspiraciones de los trabajadores con la responsabilidad del Estado frente al desarrollo económico. De ahí el propósito de buscar el equilibrio y la armonización de los intereses, expresada en ese precepto.

En un discurso pronunciado por el General Obregón, tres años después del Congreso Constituyente, este fijaba su posición al respecto: "Nosotros creemos que la manera más eficaz de lograr la reconstrucción nacional, es dando toda clase de facilidades y seguridades a los hombres de capital y acción, para que inicien desde luego el desarrollo de nuestras riquezas naturales, sin descuidar, por supuesto, los justos anhelos de mejoramiento económico que tienen todas nuestras clases trabajadoras y a los cuales también tienen derecho. Al hablar

de las justas aspiraciones, me refiero -afirmaba el general sonorense- a todo aquello que se manifieste dentro de los límites de la equidad, de la justicia, y que recibirá también todo el apoyo del gobierno..."167/

No sólo el artículo 123 tenía por límite el interés de los gobiernos pos revolucionarios en lograr la reconstrucción nacional sino que las alianzas que precedieron y siguieron a su promulgación, no podían ponerla en peligro: "El gobierno procurará buscar el equilibrio de esas dos fuerzas, pero jamás prejuzgará ni se colocará frente de una para combatir o destruir a la otra, pues no creo que sea tarea de un gobierno ahondar las dificultades que han empujado a manifestarse entre los trabajadores y el capital, sino que la tarea más noble del gobierno es acabar con esas diferencias y encontrar la manera de cooperar en un concierto armonioso a la reconstrucción nacional".168/

En las leyes sociales estaba la posibilidad de la armonización. Por ello, meses antes de que se promulgara el artículo 123, Obregón sostenía: "Los pueblos se pacifican con leyes y las leyes se defienden con rifles.... Cuando esas leyes y esos decretos se pongan en ejecución, no faltará, en mengua de la civilización, quien pretenda violarlas y derribarlas contra todo principio de moralidad y derecho. Y entonces contra esos ataques y esas mezquinas intrigas, será cuando debamos estar preparados para defender nuestras instituciones con las armas en la mano; para defender los frutos nacidos de las semillas, surcados por la Revolución y regados con la sangre de los patriotas".169/

Sin embargo, las expectativas generadas en torno a la capacidad civilizatoria del nuevo modelo concebido en el Constituyente se diluyeron rápidamente, porque cada una de las vías sugeridas en él enfrentó sus propios obstáculos y, por supuesto, dió una legitimidad indiscutible a la intensa movilización que siguió a su promulgación. El problema que trajo el art. 123 para los "funcionarios de la Revolución" fue encontrar los mecanismos para controlar la acción obrera y postergar el cumplimiento de los nuevos derechos sin asumir el costo de romper abiertamente con el compromiso constitucional.

A lo anterior se sumaba la visión que los empresarios tenían en torno del "equilibrio" definido al margen de ellos en 1917. La celebración del Ier. Congreso Nacional de Industriales, en noviembre de ese año, permitió a este sector expresar en forma organizada su opinión respecto del artículo 123.

167/ Discurso pronunciado en La Tabacalera Mexicana, 5 de Dic. de 1919, Narciso Bassols, Op. Cit., p. 155.

168/ Ibid, p. 156.

169/ Discurso pronunciado en la Academia del Estado Mayor, 22 de Octubre de 1916, en Ibid, p. 119.

Al iniciarse las labores los industriales prometieron una "crítica científica" del precepto, "ni pasional ni subversiva". Al terminar el encuentro pidieron sin ambages su supresión porque, a su juicio, constituía "un golpe de muerte para la industria".170/ Consideraban que el precepto constitucional rompía el equilibrio preexistente al imponer nuevas modalidades que no estaban de acuerdo con la situación económica por la que atravesaba el país. El proceso revolucionario no se había originado ni tenía como causa el enfrentamiento entre el capital y el trabajo por lo que de él no podía derivarse un nuevo equilibrio que incluyera una protección unilateral para los trabajadores. El artículo 123, desde su perspectiva, era un poderoso obstáculo a la paz entre las clases y no un instrumento de armonización. Por ello debía eliminarse para reconocer y fijar, de nueva cuenta, derechos y obligaciones para ambas partes de la relación laboral. Más allá de sus reacciones iniciales en contra de la reglamentación de los derechos obreros en un cuerpo jurídico de la más alta jerarquía, como lo era la Constitución, tenían quejas precisas respecto de las instituciones que a su juicio afectaban gravemente el viejo equilibrio: la limitación a la duración de la jornada, el derecho al reparto de utilidades y el nuevo sistema de justicia laboral tripartito.171/ Desde entonces vislumbraron que la facultad concedida por el Constituyente a las legislaturas locales para dictar la reglamentación del Artículo 123 los exponía a una mayor incertidumbre y vulnerabilidad que la que podría derivarse de una reglamentación federal, por lo que pidieron la reforma constitucional que la hiciera posible.172/

Aunque por principio se negaron a aceptar el nuevo equilibrio esbozado en aquel precepto, opinaron acerca de sus instituciones para que sus puntos de vista se tomaran en cuenta a la hora de la reglamentación. La idea principal que defendían era la de cambiar el "espíritu" unilateral del art.123. Reconocían la inoperancia de las concepciones liberales de 1857 por lo que pedían una legislación que protegiera con igual fuerza a obreros y patrones, manteniéndolos en un plano de igualdad jurídica. En otras palabras a su juicio debían darse a ambas clases las mismas armas: si el obrero podía separarse del empleo en cualquier momento y sin causa alguna, el patrón debía gozar de una prerrogativa equivalente para despedirlo. Si los trabajadores tenían derecho a la huelga, debía legalizarse en iguales términos y con el mismo propósito, el paro patronal.173/

170/ Excelsior, 21 de noviembre y 20 de diciembre de 1917.

171/ Excelsior, 20 de noviembre de 1917.

172/ Ibid.

173/ Excelsior, 18 de octubre de 1918.

En la práctica, la mayor resistencia patronal se orientó a impedir que cobrara realidad el carácter bilateral de la negociación cuyo marco estaba dado por el Art. 123. Pero al mismo tiempo que este sector se resistía a aceptar la acción colectiva, rechazaba la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y utilizaba el recurso de amparo en contra de las leyes locales en materia de trabajo. Esta posición de abierto enjuiciamiento a la Constitución era compartida por el periódico Excelsior. En diversos editoriales consideraba que la nueva institucionalidad era producto de "circunstancias anormales" y del "error": "Los pueblos atraviesan momentos públicos extremadamente diversos y cada cuerpo de leyes es fruto de cada uno de esos momentos... y nada más fácil que el criterio de una nación se equivoque en esos momentos. También los pueblos se equivocan. ¿Hemos de impedir el paso a las rectificaciones? Es menester que no confundamos la Constitución con un dogma religioso".174/

No debió transcurrir mucho tiempo para que los trabajadores comprendieran que el mejoramiento no se conseguiría por el cumplimiento pacífico de las leyes. El enfrentamiento con el capital, con o sin mediación del gobierno, resultaba el camino ineludible para obtener aumentos de salarios, el reconocimiento de los sindicatos, la reducción de la jornada, entre otros derechos. Los movimientos se hacían invocando la Constitución de manera que este instrumento jurídico se constituyó en "el escenario de una nueva lucha de clases, regulada y arbitrada por el Estado". 175/

La reglamentación del artículo 123, cuya imprecisión en importantes aspectos llegaba al punto de no fijar modalidad alguna para su cumplimiento, fue una demanda esgrimida casi de inmediato por las organizaciones obreras. En ello coincidieron tanto las que, como la CROM, mostraron una inclinación hacia el pragmatismo sindical y político, como las agrupaciones anarquistas, defensoras del sindicalismo autónomo y del enfrentamiento directo con el capital.176/

Por el respaldo que los trabajadores dieron al artículo 123 y por la resistencia que los patrones le opusieron, el catálogo de derechos que contenía se convirtió en la mejor expresión de la justicia social revolucionaria. Sin embargo, el gobierno constitucionalista no siempre respaldó este punto de vista y el propio Carranza se mostró dispuesto a las rectificaciones, aún cuando su Secretario de Industria, Comercio y Trabajo asumía la defensa de la Constitución

174/ Excelsior, 28 de noviembre de 1917.

175/ Pablo González Casanova, Op. Cit., p. 32.

176/ Ibid. p. 29.

frente a los ataques de los industriales.¹⁷⁷ Durante las sesiones del Congreso de Industriales, el funcionario Carrancista manifestó que "las condiciones políticas" derivadas del conflicto armado constituían los límites de la factibilidad de cualquier intento por revertir las conquistas obreras.

En las circulares, decretos e iniciativas de ley promovidas por este presidente como en su intervención en los principales conflictos laborales ocurridos durante su gestión, se encuentran esfuerzos para imponer la Constitución, pero también para desvirtuar uno de los más importantes instrumentos reconocidos a los trabajadores, el derecho de huelga, así como para corregir el carácter unilateral de la legislación laboral.

Los conflictos obrero-patronales en la industria textil fueron la ocasión para poner en práctica una política laboral ambivalente, de apoyo y restricción a los derechos de los trabajadores.

En una circular expedida por la Secretaría de Gobernación el 16 de septiembre de 1917 se dispuso la incautación de las fábricas que los propietarios clausuraran en contravención a lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 123. De acuerdo a esta disposición los paros patronales solo serían lícitos cuando el exceso de producción hiciera preciso suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable. La incautación era justificada en la circular mencionada por la necesidad de evitar aquellas clausuras que los patrones realizaban para obligar a los trabajadores a desistirse de determinada actitud. Sin embargo, el motivo inmediato que la inspiró fue la paralización de varias fábricas de tejidos con el propósito de frustrar la exención de derechos de importación sobre telas decretada por el Ejecutivo. De manera que aquella circular buscaba no sólo proteger la acción obrera de las maniobras encaminadas a debilitarla, sino también dotar al gobierno de un mecanismo intimidatorio para imponer su autoridad ante los patrones.^{178/}

Pocos días después de expedida esta circular el Congreso de la Unión discutió y aprobó una iniciativa del Ejecutivo para elevarla al rango de ley. La iniciativa Presidencial otorgaba al Ejecutivo la facultad de conciliar y arbitrar los conflictos de trabajo entre tanto se reglamentaba la fracción constitucional (XX) relativa a las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

^{177/} Exceñior. 26 de noviembre de 1917.

^{178/} El texto completo de esta circular en Coade de Fox, De México a Necaxa, Compañía Impresora Mexicana, México, 1919, pp. 217 y 218.

Aprobada en la Cámara de Diputados, esta iniciativa fue sustancialmente modificada por los Senadores. En esta Cámara se optó por reglamentar de manera parcial la mencionada fracción, fijando algunas reglas básicas respecto de la integración de las Juntas y del carácter de sus resoluciones. También se reglamentó la fracción XIX relativa a los paros patronales, estableciéndose que debían ser previamente declarados lícitos por las Juntas de Conciliación y Arbitraje y que podrían llevarse a cabo después de transcurridos diez días de tal resolución. La incautación procedía no sólo ante los paros ilícitos sino también cuando el paro ilícito afectase los servicios públicos.179/

Un año después de aprobada esta Ley, el Presidente Carranza juzgó necesario reformar los artículos 27 y 123 de la Constitución para dar firmeza a las nuevas modalidades de la intervención estatal, cuya constitucionalidad fue cuestionada por los industriales. En la presentación de este proyecto de reformas el Ejecutivo se manifestó en contra de la "dirección unilateral" de las soluciones adoptadas por los legisladores, al restringir exclusivamente el paro patronal sin afectar el derecho de huelga. Según Carranza, toda reglamentación debía adoptarse sin olvidar que la sociedad es un "cuerpo sintético en el que se han de resumir las aspiraciones de todas las clases".180/

Para corregir el criterio unilateral de la Ley de la Incautación, la propuesta del Presidente otorgaba al poder público la facultad de autorizar o rechazar la clausura o la suspensión de labores en las empresas de "interés general" provocadas por el capital o el trabajo. El Ejecutivo juzgaría en cada caso si la negociación afectada por paro o por huelga era o no de "interés general".181

Obvio es decir que esta reforma, si no suprimía lisa y llanamente los derechos de huelga y paro, supeditaba su ejercicio a los criterios de oportunidad del Ejecutivo. Tanto los obreros como los patronos se manifestaron en contra de esa solución.182/

Aunque la iniciativa presidencial no tuvo éxito, reveló que no sólo los industriales cuestionaban el equilibrio expresado en las bases constitucionales.

179/ Cámara de Diputados, Diario de Debates, 20 y 27 de noviembre de 1917.

180/ Presentación del Proyecto de Reformas al Artículo 27 y 123 en Conde de Fox, Op. Cit., pp. 220 y 221.

181/ Ibid, p. 227 y 228.

182/ Entre las comunicaciones enviadas al Senado en contra de la propuesta de Carranza se encuentra la de Samuel Gompers, en calidad de representante de la Federación Panamericana del Trabajo quién dirigió un telegrama a ese cuerpo legislativo señalando que la reforma acabaría con el derecho de huelga, Ibid, p... 230.

Para Carranza, la legitimidad de un Estado que, colocado por encima de las clases sociales, fuese capaz de arbitrar sus conflictos en forma neutral, entraba en contradicción con el carácter unilateral del artículo 123. Se iniciaba así la evolución de esta concepción hacia otra, más apegada al desarrollo capitalista que buscaba promoverse y que exigía limitar las posibilidades de ese precepto, en particular de un reconocimiento tan amplio como el que ofrecieron los constituyentes en materia de derecho de huelga.

Su sucesores entendieron mejor que el artículo 123 no solo era un marco para la negociación ente las clases sino un instrumento ventajoso para un Estado en proceso de reestructuración, que debía por tanto imponer su autoridad a quienes pudieran cuestionarlo.^{183/} Aquellos retomaron el camino de las alianzas e impulsaron la institucionalización del conflicto laboral.

VI. Las autoridades Laborales.

Durante el gobierno de Victoriano Huerta, el Depto. de Trabajo del Ministerio de Fomento elaboró un proyecto para crear la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, dependencia que estaría encargada de atender al problema laboral, considerado como el de mayor importancia en el siglo XX.^{184/} En abril de 1917, ese Depto. fue suprimido a través de un Decreto de Carranza, donde dispuso que los asuntos de su competencia pasaran a la Secretaría de Gobernación. El 25 de diciembre de ese año, se expidió la ley de Secretarías de Estado, creándose la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. El Departamento de Trabajo dependió en adelante de esa Secretaría, organizándose en cinco secciones encargadas de la conciliación, la legislación, las estadísticas, el archivo y el boletín y la propaganda.^{185/}

La organización administrativa y la adopción de un nuevo marco constitucional para regular la relación capital-trabajo no modificaron sustancialmente las funciones del Depto. de Trabajo: la mediación y el arbitraje, a solicitud de las partes en los conflictos obrero-patronales.^{186/} Su competencia quedó restringida al Distrito Federal y se instaló en enero de 1918, anunciándose que, además de las tareas que venía desarrollando, se ocuparía de

^{183/} Arnaldo Cordova, Op. Cit., p.

^{184/} Juan Felipe Leal y J. Villaseñor, Op. Cit., pp. 311 y 312.

^{185/} SiCyT, La Industria, el Comercio y el Trabajo en México durante la gestión administrativa del Sr. Gral. Plutarco Elías Calles. 1925-1927, Tip. Galas México, Tomo III, p. 29 y 31.

^{186/} Ramón Eduardo Ruiz, Op. cit., pp. 98 y 99.

estudiar y fijar los requisitos necesarios para que las agrupaciones obreras pudieran ejercer sus derechos como personas jurídicas.187/

Sin embargo, el catálogo de derechos contenido en el artículo 123, de vigencia inmediata, requería de la adopción de una política laboral destinada a instaurar el equilibrio constitucional a través de las instancias administrativas y los tribunales laborales tripartitos. Estos eran los instrumentos de la intervención estatal institucionalizada por el Constituyente, que debían ponerse al servicio de un nuevo orden en el mundo de trabajo. La ausencia de esta política fue notoria en el gobierno de Carranza lo que, sumado a las dificultades para poner en funcionamiento a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se tradujo en el aval a las maniobras patronales para detener el avance del proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados.

La imposición de contratos individuales de trabajo, el desconocimiento de los sindicatos y la negativa a negociar con la representación de los trabajadores el cumplimiento de los derechos constitucionales fue tolerado por las autoridades carrancistas. Ejemplo de ello fueron los movimientos ocurridos en 1918 en Puebla, por aumento de salarios, que terminaron con el triunfo de los patrones después de que la Suprema Corte de Justicia respaldó el amparo concedido en contra de la ley del salario mínimo del Estado y de la represión a los huelguistas durante la celebración del 10. de mayo. Al abstenerse de intervenir en el conflicto, Carranza apoyó la posición de los empresarios quienes entendían que la única forma de mejorar los salarios era aumentando el trabajo.188/

A nivel local algunos gobernadores pudieron asumir su papel de árbitros y mediadores entre obreros y patrones, contribuyendo a definir los cauces del nuevo rol del Estado que la Constitución establecía, pero por lo general se mostraron débiles para imponer las nuevas reglas al poder patronal.189/

En 1920, el Departamento de Trabajo insistió en defender su inacción frente a los conflictos entre el capital y trabajo, atribuyéndolos con exclusividad a la ausencia de una reglamentación del artículo 123.190/ La ineficacia de este órgano llevó al Presidente Adolfo de la Huerta a crear durante su interinato un departamento especial de trabajo, anexo a la Presidencia, que comenzó a

187/ Excelsior, 16 de enero de 1918.

188/ Pablo González Casanova, Op. Cit., pp. 50 a 61.

189/ Pablo González Casanova, Op. Cit., pp. 32. 45 y sgts.

190/ Excelsior, 27 de Marzo de 1920.

funcionar a mediados de ese año. Ello dió lugar a numerosos problemas de competencia. Tres órganos tenían facultades para intervenir en los conflictos obrero-patronales: el Departamento de trabajo de la SICyT, el gobierno del Distrito Federal y el nuevo Departamento creado por De la Huerta. Este último interveniría en los conflictos que abarcaran más de una Entidad Federativa. Uno de los primeros decretos dictados por el General Obregón al asumir la presidencia suprimió el Departamento Especial del Trabajo. Además de los problemas reales de competencia, la intervención de esta oficina ostensiblemente a favor de las demandas obreras en los intensos conflictos ocurridos en las fábricas textiles del DF, los muelles de Veracruz y Tampico y en las minas carboníferas de Coahuila, había generado fuertes críticas de los empresarios y del resto de las autoridades. Se acusó a la oficina de politizar y radicalizar las luchas, que terminaron con un avance significativo aunque efímero del proceso de implantación de los derechos colectivos.191/

La visión que Obregón tenía del papel del gobierno frente a los conflictos obrero-patronales se restringía, en lo esencial, a resguardar el orden. A su juicio, tanto la ley como las autoridades debían intervenir solo excepcionalmente: "Esperamos ... la cooperación de todos y cada uno de los hombres de trabajo de la República... para entrar de manera franca a la actividad, procurando que la justicia al obrero y al trabajador se haga en su propio taller y en su propia fábrica, sin necesidad siquiera de las autoridades ... Voy a terminar -decía a los industriales reunidos en un banquete en su honor- haciendo votos porque en lo sucesivo cada uno de nosotros reconozca como único juez, su deber, que es nuestra conciencia misma, y que la justicia sea impartida de los de arriba a los de abajo, sin el contacto de la ley ni de las autoridades..."192/

Bajo este principio las autoridades obregonistas, como antes las carrancistas, tendieron a dejar al trabajador y a los sindicatos a merced de lo que dispusieran sus patrones, a veces por su inacción y otras por la hostilidad que mostraron frente a la lucha desplegada para obtener los beneficios incorporados a la Constitución.193/

El desinterés de las autoridades administrativas frente a la problemática laboral coincidía con los numerosos obstáculos del proceso de implantación de las

191/ Excelsior, 24 de octubre y 14 de noviembre de 1920.

192/ Narciso Bassols, Op. Cit., p. 156.

193/ Ramón Eduardo Ruiz, Op. Cit., p. 100

Juntas de Conciliación y Arbitraje. De acuerdo a la Constitución, la resolución de los conflictos entre capital y trabajo correspondía a estos órganos tripartitas. Sin embargo, las fracciones XX y XXI del artículo 123, que daban existencia jurídica a los novedosos tribunales, no establecían criterios precisos respecto de su competencia, naturaleza y funciones.194/

En el seno del Congreso Constituyente había dos posiciones enfrentadas en torno a la naturaleza de las juntas: La de Victoria, que seguía la solución de Salvador Alvarado, considerando a las juntas como tribunales y la de Macías, que pensaba en instituciones de arbitraje no limitadas por el derecho, con funciones conciliatorias y de armonización de los intereses del capital y el trabajo.195/

El texto constitucional no definió el punto como tampoco la forma de organización de los órganos tripartitos y, como lo aclaró Múgica, dejó la determinación del carácter permanente o accidental de las mismas a las leyes reglamentarias de los estados. Ello dió lugar a un mosaico de soluciones, sobre todo en relación a las facultades de que disponían para ejecutar sus resoluciones.196

La primera reglamentación de las Fracc. XX y XXI del artículo 123, en el Distrito Federal, fue adoptada por el gobernador César López de Lara, en agosto de 1917- De acuerdo al Reglamento Provisional entonces expedido, las Juntas carecían de imperio para hacer cumplir sus laudos, que debían ser remitidos para ello al juez competente. La Ley de Incautación de fábricas incluía disposiciones sobre el funcionamiento de las Juntas pero tampoco concedió a estas la facultad de imponer sus decisiones. Sin embargo, estableció que los fallos eran inapelables ante un órgano superior -marcando una importante diferencia con los tribunales ordinarios- y dejó a salvo el juicio de amparo por violación de las garantías previsto en la Constitución, recurso sumamente eficaz cuando los patrones resolvían no cumplir las resoluciones de las Juntas.197/

194/ Al respecto el Constituyente se limitó a señalar: "Las diferencias y los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones, y del gobierno" (fracc.XX) "Si el patrón se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo" (fracc. XXI), del artículo 123 de la Constitución de 1917, L. Legislatura, Op. Cit., Tomo VIII.

195/ Véase al respecto, Héctor Félix Zamudio, La Naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, JFCyA, México, p. 6.

196/ Ibid., pp. 7 a 9.

197/ Excelsior, 4 de septiembre de 1917 y Cámara de Diputados, Diario de Debates, 27 de noviembre de 1917.

En el Estado de Tamaulipas, siendo Srío. General de Gobierno Portes Gil, se expidió un decreto el 27 de Julio de 1918 que dispuso que los fallos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje tendrían fuerza definitiva al ser confirmados por el Ejecutivo del Estado, quien debía revisarlos en todos los casos, fueran o no recurridos por las partes. Esta solución permitía al Gobierno intervenir en forma directa en los conflictos, desempeñando funciones jurisdiccionales.198/ La Ley de Veracruz, del 14 de enero de 1918, expedida por el gobernador Cándido Aguilar, no estableció los efectos del laudo. En cambio, las leyes de Yucatán y Campeche reconocían a las Juntas los medios de apremio establecidos en los respectivos Códigos de Procedimientos Civiles.199/ En Guanajuato y San Luis Potosí, correspondía a la autoridad judicial dictar los medios de apremio para el cumplimiento de los laudos de las Juntas.200/

El caos generado por la disparidad de criterios en torno a la competencia de las juntas aumentó cuando la Suprema Corte de Justicia -que contaba entre sus magistrados con miembros del Congreso Constituyente- dictó trascendentales resoluciones en marzo y agosto de 1918. En ellas resolvió que las Juntas carecían de imperio para ejecutar sus laudos y que no tenían facultades para aplicar la ley en los conflictos jurídicos derivados de un contrato de trabajo. Estas demandas debían tramitarse ante los tribunales ordinarios porque las Juntas no eran verdaderos tribunales, sino "instituciones de derecho público" encargadas de arbitrar los conflictos sobre nuevas bases.201/

Ante el fallo de la Corte, la suerte de las Juntas fue diversa. La Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, se propuso estudiar estas ejecutorias pero nunca llegó a disolverse. La de Córdoba, continuó funcionando, oponiéndose con ello a la interpretación del más alto tribunal y siguió considerando a sus resoluciones como forzosas e inapelables. Por el contrario, la de Pachuca se disolvió para que los conflictos fueran resueltos por la autoridad civil.202/

198/ El texto de la Ley en Excelsior, 6 de agosto de 1918.

199/ Fíx Zamudio, *Op. Cit.*, p. 7

200/ *Ibid.* p. 8

201/ *Ibid.* p. 10: Una transcripción de las partes más relevantes de las ejecutorias dictadas por la Suprema Corte de Justicia en 1918 se encuentra en Vicente Lombardo Toledano, *Las Libertad Sindical en México*, Universidad Obrera de México, México, 1979, pp. 93 y 94.

202/ Excelsior, 4, 20 y 22 de septiembre de 1918.

La primera reacción patronal frente a las juntas fue considerarlas inconstitucionales, por su carácter de tribunales especiales prohibidos por el artículo 13 de la Carta Magna y porque invadían funciones correspondientes al Poder Judicial, al ser organizadas como dependencia del Ejecutivo. En el primer Congreso de Industriales de 1917 se manifestaron en contra de su función arbitral y, sin que pudiera avalarlos la experiencia dada su reciente constitución, criticaron la "parcialidad inaudita de sus laudos".203/ En 1919, al dar su opinión respecto al proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y Territorios, en un estudio preparado por las Comisiones Unidas de la Confederación Fabril Nacional Mexicana y el Centro Industrial Mexicano de Puebla, volvieron a expresar aquellos argumentos cuestionando la imprecisión constitucional respecto a las facultades, competencia y atribuciones de las Juntas.204/

En el Congreso de la Unión se oyeron críticas respecto a la integración tripartita de los nuevos tribunales porque, al permitir una representación del capital, se daban "armas iguales" a dos elementos desiguales. Preocupaba también a los legisladores la influencia de esa representación sobre el voto del gobierno, porque podía perjudicar los intereses de los trabajadores.205/

El periódico Excelsior promovió una encuesta para recoger la opinión de los interesados. Los dirigentes anarquistas objetaron la representación del gobierno en las Juntas por el carácter decisorio de su voto, lo que las convertía en un instrumento de arbitraje inapelable. También se señaló que los procedimientos adoptados por esos tribunales favorecían la corrupción de los representantes obreros, recurso utilizado por los capitalistas para evitar un laudo en su contra.206/

La mayor resistencia obrera respecto de las juntas se dió en las organizaciones afiliadas a la CGT. También la CROM, cuando los laudos perjudicaban sus intereses, organizó campañas en contra de esos órganos y amenazó con ejercer el boicot, dejando en manos de su Comité Central la resolución de los conflictos. El IV Congreso de la CGT, en 1925, se manifestó por la acción

203/ Excelsior, 20 de diciembre de 1917 y 22 de febrero de 1918.

204/ Fix Zamudio, *Op. Cit.*, p. 9.

205/ Excelsior, 22 de mayo de 1918.

206/ Excelsior, 20 de Mayo de 1918.

directa y en contra de las Juntas.207/ En el mes de agosto de ese año, algunas agrupaciones cromistas retiraron sus representantes de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.208/ Al año siguiente, en pleno control de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la CROM anunció que no acudiría a las juntas porque sus fallos resultaban inútiles ante la negativa patronal a cumplirlos. La presión cromista se ejerció también contra la Corte Suprema para impedir que concediera los amparos interpuestos por los patrones en contra de las resoluciones de las Juntas.209/

El vacío que dejaban las Juntas, por el rechazo patronal y el escepticismo de los sindicatos cegetistas, creó un espacio mayor para el arbitraje directo del Poder Ejecutivo. Ello benefició a la CROM, porque debido a sus vínculos con los gobiernos de Obregon y Calles, pudo actuar como mediadora en los conflictos, tanto directamente como a través de sus miembros integrados en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, durante la gestión de Morones.210/

La posibilidad de una intervención mayor del Ejecutivo tampoco fue aceptada por los patrones. A pesar de contar con el aval de la Suprema Corte para desconocer a las Juntas, cambiaron momentáneamente de opinión para sostener que estos órganos "son los que están llamados a solucionar todos los conflictos obreros, siempre que se perfeccione su funcionamiento y se les marquen atribuciones bien definidas".211/ Esta era la respuesta de los patrones a la pretensión de Carranza de ampliar las atribuciones del Ejecutivo en la Ley de Incautación. Siguieron manteniendo sus reservas y, sobre todo, recurriendo a los amparos.212/

El problema jurídico de las juntas se resolvió en parte cuando la Suprema Corte de Justicia modificó su interpretación en febrero de 1924, reconociéndoles competencia para resolver tanto los conflictos individuales como los colectivos y la fuerza necesaria para ejecutar sus laudos. Ante el amparo promovido por La Corona, S. A., resolvió rechazar el argumento de la inconstitucionalidad de las juntas por violación al artículo 13 de la Carta Magna. Por el contrario,

207/ Rosendo Salazar, *Historia de las luchas proletarias de México, 1923-1936*, Edit. Avante, México, 1937, p. 189.

208/ *Ibid.*, p. 203.

209/ *Ibid.*, p. 218.

210/ Rocío Guadarrama, *Op. Cít.*, p. 127 y sgts.

211/ *Excelsior*, 18 de diciembre de 1918.

212/ Marjorie Ruth Clark, *La organización obrera en México*, Edit. ERA, México, p. 200.

reconoció que estos órganos debían considerarse como tribunales facultados para resolver controversias jurídicas y económicas. Este criterio se reiteró meses más tarde, insistiendo en que la finalidad de los nuevos tribunales era la de alcanzar la pronta resolución de los conflictos en beneficio de los trabajadores.213/

Ese mismo año la Confederación de Cámaras Industriales convocó a un concurso sobre el tema de las Juntas. El ganador, Narciso Bassols, sostuvo que el primer criterio de la Suprema Corte era el correcto porque las Juntas, con base en argumentos provenientes de las ideas del Constituyente, del derecho comparado y por sus funciones, debían considerarse como organismos arbitrales competentes para resolver con exclusividad conflictos colectivos. Propuso, en consecuencia, la creación de tribunales especializados en el marco del Poder Judicial para atender los conflictos individuales de trabajo. Sin embargo, en 1930, cambió su interpretación en razón de que la realidad demostraba, según su punto de vista, que tanto patronos como obreros los habían reconocido como los "tribunales mexicanos del trabajo". Bassols sostenía que las opiniones de los empresarios y de las organizaciones obreras no se apegaban a la interpretación del texto constitucional, conforme al cual las Juntas debían entenderse como tribunales de trabajo circunscritos a las contiendas jurídicas.214/ Las dificultades se originaban por "el obrerismo sentimental" que según Bassols, los llevaba a rechazar la posibilidad de que las juntas apliquen leyes, que se sigan procedimientos preestablecidos y que sus resoluciones puedan ser recurridas ante órganos superiores.215/

Detrás de la cuestión de la naturaleza jurídica de las juntas estaba el problema político de decidir en qué ámbito -Poder Judicial o Ejecutivo- debía ubicarse la justicia laboral. Las consecuencias de estas opciones eran marcadamente diferentes. El primero tenía como límite el derecho mientras que el segundo podía instrumentar una racionalidad de tipo material, en la búsqueda de la "justicia del caso concreto", haciendo posible la tutela de la parte más débil de la relación laboral, lo que se ajustaba al origen revolucionario de los nuevos tribunales. Precisamente por ello y porque al impugnarlos directamente o a través del juicio de amparo podían retrasar el avance de las nuevas reglas establecidas en el artículo 123, los patronos argumentaban la inconstitucionalidad de las Juntas dependientes del Poder Ejecutivo y pedían

213/ Fix Zamudio, Op. Cít., p. 11

214/ Ibid., p. 13 y 14.

215/ Ibid. p. 14.

tribunales sometidos al derecho en la esfera del Poder Judicial. Por el contrario, la CROM sostenía su carácter de tribunales de "conciencia y equidad", con facultades administrativas, jurisdiccionales y hasta legislativas, capaces de transformar el viejo orden a partir de la búsqueda de la justicia social y de una concentración de poder en el Ejecutivo, a la que no se temía en tanto fuera puesta al servicio de los intereses obreros y sobre todo, de quienes ejercían su representación.

Esta posición se hizo dominante, cuando la alianza con Calles y su lugar en el aparato estatal le permitió a la central de Morones beneficiarse de los fallos de la junta, tanto frente al capital como a las organizaciones independientes que le disputaban la representación de los asalariados. Por eso, organizaciones cromistas poderosas como la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, se esforzaron por imponer los nuevos tribunales tripartitos, al margen de cualquier consideración jurídica respecto de su inconstitucionalidad. En 1926, después de aprobado el Reglamento de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, elaborado por Luis N. Morones, y a pesar de reconocer que ese órgano se encontraba en una "situación viciada", esa agrupación resolvió en una Asamblea Extraordinaria reprobado cualquier acto destinado a retardar el arreglo de los conflictos laborales a cargo de las juntas. La FSODF señalaba que el objeto de la junta era resolverlos con rapidez y en forma perentoria "evitando los juicios largos en que la triquiñuela, el cohecho y otros actos reprobables, acostumbrados ordinariamente en los juzgados, vendrían a defraudar los intereses de los obreros y a proteger ampliamente los intereses patronales". Entre los acuerdos tomados por esa asamblea estaba el de advertir que si la Junta de Conciliación y Arbitraje del D. F. no cumplía con ese objetivo, se retirarían los asuntos de ese tribunal para resolverlos con base en la fuerza de esa organización y con la solidaridad proporcionada por la CROM.216/

De esta manera, la evolución jurídica y política de la imprecisa definición constitucional del sistema de justicia laboral fue creando el espacio de la intervención del Poder Ejecutivo, cuyo amplio margen de discrecionalidad le permitiría a los gobiernos posrevolucionarios imponer sus políticas como límite de la capacidad transformadora de las nuevas instituciones. Y ello resultaba fundamental para circunscribir las posibilidades de mejoramiento de los asalariados a los requerimientos de la pacificación y modernización del país.

VII. Las leyes reglamentarias: una nueva causa de conflictos.

Después de promulgado el Art. 123 de la Constitución tanto el surgimiento como la intensidad y la duración de los conflictos laborales tendieron a explicarse por la ausencia de leyes reglamentarias de ese precepto. Cuando los industriales pedían la reglamentación esperaban con ello poner un límite a las reivindicaciones obreras. Sin embargo, en los estados donde las legislaturas locales siguieron los pasos del Constituyente poniendo en vigor las nuevas instituciones, los empresarios interpusieron recursos de amparo y se resistieron sistemáticamente a acatarlas.

El conjunto de derechos ofrecidos por el art. 123 a los trabajadores dió una nueva fuerza y legitimidad a sus luchas para mejorar sus condiciones de trabajo. La demanda para obtener una reglamentación del marco constitucional se hizo presente de inmediato. Pero también se defendieron cuando esas leyes vulneraban sus derechos adquiridos. Por ello, el avance de esta vía de protección dió origen a numerosos enfrentamientos obrero-patronales, principalmente en Puebla y Veracruz, cada vez que los legisladores y los gobiernos intentaron asumir los compromisos heredados del decenio revolucionario.

En Puebla, un decreto de la legislatura de 1918 que ordenaba la integración de las comisiones especiales encargadas de fijar el salario mínimo y el porcentaje de aumento salarial para el caso de que no se designaran sus representantes, fue considerado por los industriales como un obstáculo insalvable para atender las demandas de mejoramiento de sus trabajadores. Se negaron a integrar la comisión e interpusieron los amparos en contra del decreto poblano. La Suprema Corte de Justicia confirmó el fallo del juez de Distrito, que desconocía la Facultad de la Legislatura para establecer un porcentaje de aumento salarial. Después de cien días de lucha y de la represión de los manifestantes el 10. de mayo de ese año, los trabajadores terminaron por aceptar la propuesta inicial de los industriales.217/

Junto con Puebla, Veracruz fue uno de los más importantes escenarios de la lucha obrera por alcanzar el cumplimiento de la ley local en la materia y de los avances alcanzados en el período preconstitucional. Fue este último el caso de la disposición de la Ley veracruzana (1918) que autorizó a los industriales a contratar individualmente obreros no sindicalizados para desempeñar el turno nocturno, con un recargo salarial del 10% en lugar del 50% prescrito en la Constitución del Estado.218/

217/ Excelsior, 13, 16 y 17 de mayo, 14 y 21 de abril de 1918, Pablo González Casanova, *Op. Cit.*, pp. 26 y sgts.

218/ Excelsior, 16 de julio y 23 de octubre de 1919.

Cuando en 1917 se promulgó este instrumento jurídico y los trabajadores reclamaron el pago del recargo, los empresarios suprimieron el turno nocturno porque a su juicio la nueva normatividad del Estado violaba la Constitución General de la República, al imponerles una obligación no prevista en el Artículo 123.219/

Dos años después, acogiéndose a la ley local reglamentaria de ese precepto, restablecieron los turnos nocturnos, contratando para ello obreros libres. Con esta medida, rompieron los acuerdos celebrados en 1916, que incluían el compromiso patronal de utilizar exclusivamente obreros sindicalizados.220/ El Gral. Calles, entonces a cargo de la SICyT, dió su apoyo a los trabajadores veracruzanos para defenderse con la imposición del estado de huelga, de la aplicación de la ley y mantener vigentes los convenios auspiciados por Cándido Aguilar.221/

Las posiciones que obreros y patrones sostuvieron frente a la ley veracruzana se invirtieron en relación a otro de sus preceptos, que estableció la obligación patronal de entregar anualmente un mes de salario en concepto de reparto de utilidades.222/ En un memorial dirigido a la Legislatura veracruzana, los empresarios manifestaron que la ley local violaba la Constitución de la República, donde no se definía la forma de repartir utilidades. La Legislatura propuso varias soluciones, como la de solicitar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje establecidas en los municipios la fijación de un porcentaje de reparto, en lugar del mes señalado en la Ley. Pero los industriales rechazaron la propuesta, bajo el argumento de que los representantes ante las Juntas carecían de los conocimientos necesarios. El temor de los empresarios se explicaba también por la influencia que ejercían los sindicatos de ese Estado sobre las autoridades municipales.223/

Como el artículo 123 establecía precisamente la solución ofrecida por la Legislatura veracruzana, los industriales volvieron a pedir su reforma a efectos

219/ *Excelsior*, 28 de septiembre de 1917.

220/ Los antecedentes y el desarrollo de este conflictos pueden consultarse en Marjorie Ruth Clark, *Op. Cit.*, p. 157.

221/ *El Universal*, 10, 20, 24 y 25 de diciembre de 1919.

222/ *Excelsior*, 21 de enero de 1919.

223/ *Excelsior*, 13, 21 y 27 de enero de 1919.

de que la legislación obrera "garantice por igual los intereses de los patronos y los asalariados"224/

Esta vez los trabajadores no tuvieron el apoyo de las autoridades federales y locales. El gobernador sugirió a los industriales que entregaran alguna cantidad en concepto de reparto, admitiendo el incumplimiento de la ley veracruzana. Reconocía que tenía una opinión desfavorable del derecho al reparto de utilidades, aunque lo hubiera incluido el Constituyente en el artículo 123. El Pte. Carranza se mantuvo al margen, al igual que su Srío. de Industria, Comercio y Trabajo.225/

Los trabajadores de Orizaba tuvieron que abandonar la lucha para implantar el reparto de utilidades. El temor a perder el empleo por el cierre y el traslado de las fábricas a otros estados menos dispuestos a exigir sus responsabilidades laborales a las empresas, debilitó el movimiento en esa oportunidad.

En 1921, la Legislatura de Veracruz volvió a exigir el cumplimiento de ese derecho, al promulgar la denominada por entonces como "ley del hambre", que establecía la obligación de repartir el 50% de las utilidades entre los trabajadores, con efectos retroactivos a la promulgación de la Constitución de 1917.226/

La reacción patronal obligó a la Legislatura a disminuir el porcentaje de reparto a un diez por ciento, que podía ser aumentado por Juntas especiales en atención a la situación de cada empresa. La Confederación de Cámaras Industriales amenazó con un paro de fábricas y comercios y con la emigración a otros estados si la Legislatura no derogaba esa disposición. Pasaron de las amenazas a los amparos: más de mil fueron interpuestos contra la "ley del hambre".227/ El gobernador Tejeda resolvió cancelar las concesiones a comerciantes e industriales que se negaron a integrar las juntas especiales o que se ampararon contra la ley y dió su respaldo al movimiento de los trabajadores a favor de ésta.228/ Sin embargo, el Pte. Obregón consideró que ese

224/ *Excelsior*, 3 de febrero de 1919.

225/ *Excelsior*, 27 de enero de 1919.

226/ *Excelsior*, 11 de Julio de 1921.

227/ *Excelsior*, 18, 20, 22 y 27 de agosto de 1921.

228/ *Excelsior*, 30 de4 agosto de 1921.

instrumento jurídico tenía defectos que lo volvían impracticable, aunque se inspirara en un principio "noble y digno de encomio". Los defectos de la ley veracruzana podían superarse a través de una reglamentación del seguro obrero de aplicación en toda la República, como el formulado por el General Sonorense. El procurador General de la Nación recomendó a los Jueces conceder los amparos contra la ley del Hambre, ofreciendo con ello el apoyo del gobierno federal a la decisión de las empresas de no acatarla.229/

Lo mismo que en Veracruz ocurrió en Puebla, cuando los trabajadores intentaron obligar a los patrones a cumplir con la Ley de ese estado, en lo relativo al reparto de utilidades.230/

A mediados de 1923, diez mil obreros de Orizaba paralizaron las fábricas para obligar a los patrones a proporcionarles servicios médicos, medicinas y medio salario en caso de enfermedades no profesionales, lo que no estaba contemplado en la Constitución. El movimiento buscó imponerse con medidas de fuerza para evitar que los patrones continuaran las labores utilizando obreros libres.231/ El gobierno del Estado, a cargo de A. Tejeda, intentó conciliar a las partes, señalando a los patrones la obligación de pagar el cien por ciento de los salarios en las enfermedades profesionales y reduciendo este porcentaje a la mitad en los demás casos, como lo demandaban los huelguistas. La oferta fue rechazada por los industriales, porque apoyaba la demanda de los trabajadores.232/ Los patrones alegaban que se trataba de un movimiento político relacionado con la lucha electoral por el gobierno del Estado y por el control de los municipios.233/ El Departamento de Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo intervino en el conflicto para evitar que se propagara a otros estados, mientras Tejeda procuraba mediar entre las partes, para llegar a un arreglo en el que ambas cedieran en sus rígidas posiciones.234/

229/ *Excelsior*, 19, 20 y 31 de agosto de 1921. En relación al proyecto de Ley de Seguro Obrero del Gral. Obregón, véase el Cap. II de este trabajo.

230/ *Excelsior*, 4 y 11 de diciembre de 1921.

231/ *Excelsior*, 16 de junio de 1923.

232/ *Excelsior*, 19 de Junio de 1923.

233/ *Excelsior*, 21 de Junio de 1923.

234/ *Excelsior*, 24 de junio de 1923.

El Presidente Obregón rechazó la solicitud de los industriales para que el gobierno federal les diera garantías durante las negociaciones, argumentando que no tenía competencia en materia de trabajo. Envió su respuesta a la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, señalando que el conflicto de Orizaba no se resolvía por la intransigencia de los industriales, por su falta de "humanitarismo" e "ignorancia", ya que no entendían que las demandas obreras, como las veracruzanas, traían ventajas para sus negocios.235/

Al mismo tiempo le indicó al gobernador que la huelga de los trabajadores dificultaba la resolución del conflicto, porque reflejaba la desconfianza de éstos respecto a su capacidad para resolver el problema.236/

La reacción patronal al planteamiento de Obregón fue inmediata. La Confederación y otras agrupaciones del estado impulsaron un paro total de actividades industriales y comerciales en la ciudad de Orizaba. Por su parte, en una sesión extraordinaria, la legislatura veracruzana aprobó una reforma a la ley laboral, incorporando la demanda de los trabajadores. La responsabilidad patronal de pagar el 50 por ciento de los salarios en las enfermedades no profesionales duraba tres meses y se exigía al trabajador una antigüedad mínima de un año para reclamar este derecho. Se incluyeron mecanismos para hacer efectiva esta obligación y se sancionaba con multa el incumplimiento patronal. Quedaban exceptuadas las enfermedades contraídas por voluntad o negligencia de los trabajadores, tales como el alcoholismo o las toxicomanías.237/

Como consecuencia de la nueva reglamentación y de la recomendación de Obregón, la Confederación Sindicalista de Orizaba decidió levantar la huelga, reservándose el derecho de ejercitar las acciones establecidas en la Ley del Estado.238/ Sin embargo, la presión patronal continuó ejerciéndose a través del cierre de las fábricas, por lo que nuevamente se reunió la legislatura veracruzana para reformar la ley, suprimiéndose la obligación patronal de auxiliar a los enfermos, a menos que se tratara de enfermedades profesionales. El carácter de la enfermedad debía ser establecido por los médicos designados por el gobierno del Estado.239/

235/ *Excelsior*, 28 de Junio de 1923.

236/ Eduardo Ruiz, *Op. Cit.*, p. 110.

237/ Art. 23, Fracc. VII, Ley del Estado de Veracruz, en *Excelsior*, 1o. de Julio de 1923.

238/ 3 de Julio de 1923.

239/ *Excelsior*, 8 de Julio de 1923.

El triunfo patronal fue, por tanto, aparente. Según denunciaban estos a la prensa, los médicos nombrados por Tejeda se mostraban dispuestos a reconocer como profesional cualquier enfermedad. Amenazaron otra vez con decretar un paro general en todo el estado para luchar contra los "crímenes" del tejedismo y contra la labor de agitación que llevaban a cabo las autoridades laborales locales y federales. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, al dar respuesta al memorial que le dirigieron los industriales por los acontecimientos de Orizaba, señalaba que esa dependencia no había dado origen al conflicto, mientras que algunos elementos patronales los provocaban por su falta de humanidad o egoísmo, que los llevaba a no cumplir las leyes.240/

La experiencia veracruzana conmovió a los empresarios del centro, quienes encabezaron las demandas para obtener una relgamentación federal del 123. Temerosos del radicalismo de los gobiernos locales insistían en que ese precepto debía ser reformado previamente para corregir su unilateralidad.241/ La legislación laboral se había convertido en el "magno problema". Las ideas de equilibrio, conciliación y armonía requerían de una definición precisa, tanto de los medios para lograrlos como de su alcance: "¿consistía en otorgar todo al obrero? ¿o todo al capital? ... Hasta ahora -decía una editorial periodística- lo que se ha comprobado es que la Constitución no solo no ha acabado con los conflictos sino que los ha creado o al menos fomentado ... La Constitución ha roto el equilibrio a favor exclusivo del obrero ... La armonía no puede ser unilateral ni otorgar a uno solo de los factores todos los derechos para imponer a otro todos los deberes, ni considerar a uno de ellos como enemigo del otro y uncirlo a su yugo".242/

La frustración de los trabajadores por los exiguos resultados obtenidos en sus luchas encaminadas a alcanzar el mejoramiento prometido por la Constitución y las leyes, así como la zozobra patronal por la amenaza constante de las organizaciones amparadas en la nueva legalidad fueron un terreno propicio para desarrollar los medios de intervención estatal, de la que ambas partes esperaban beneficiarse. Sin embargo, hasta la mitad de la década de los veinte, la movilización y las huelgas fueron el mecanismo privilegiado para convertir en realidad las promesas constitucionales.

240/ *Excelsior*, 24 y 25 de Julio y 1o. de agosto de 1923.

241/ *Excelsior*, 8 de agosto de 1923.

242/ *El Universal*, 5 de mayo de 1923.

CAPITULO II
LIBERTADES INDIVIDUALES Y DERECHOS COLECTIVOS:
LA SOLUCION LABORISTA (1918-1928)

Las nuevas reglas del juego que dieron vida al esquema de protección ofrecido por el Constituyente a los asalariados se formaron como resultado de la interacción entre éstos y sus nacientes organizaciones con los patronos y los gobiernos posrevolucionarios. El conflicto fue el espacio donde cada actor se propuso delimitar el poder de su adversario, a veces invocando el marco constitucional pero otras rechazándolo y transgrediéndolo. Esta pugna marcó el tránsito de las relaciones laborales del porfiriato a las que corresponderían al nuevo modelo de dominación política surgido de la Revolución. El Ejecutivo Federal desempeñó en este proceso un papel creciente hasta llegar a convertirse en decisivo, en la segunda mitad de los años veinte.

Se atravesaba por una fase inicial de la construcción del sistema político. No existía un Estado fuerte, aunque la Constitución de 1917 se orientaba a establecerlo. Los dos hombres que a lo largo de esa década se turnaron en el poder hasta la muerte del primero -Obregón y Calles-, buscaron por diversas vías el difícil equilibrio entre la satisfacción de las aspiraciones de los trabajadores y la necesidad de alcanzar tanto la estabilidad política como la recuperación de la economía.

Este propósito tendría que alcanzarse en un contexto particularmente conflictivo en lo interno y en lo externo. La depresión económica al comienzo de la presidencia de Obregón y al terminar la de Calles, la rebelión delahuertista, el problema del reconocimiento de Washington y las presiones posteriores al promulgarse la Ley del Petróleo (1925), el movimiento cristero, la lucha entre el poder central y las fuerzas regionales así como entre reeleccionistas y antireeleccionistas, junto a otros sucesos, conformaron el escenario en el que se definieron las nuevas relaciones laborales.^{1/}

^{1/} En relación al papel de estos acontecimientos en la configuración del Estado Mexicano posrevolucionario véase Víctor López Villafañe, *La formación del sistema político mexicano, Siglo XXI, México, 1986, pág. 15 a 56.* También Jean Meyer, *Estado y Sociedad con Calles, en Historia de la Revolución Mexicana, Vol. II, El Colegio de México, México, 1977, pp. 7 a 38; 60 a 76 y 210 a 270.*

En estas circunstancias, las alianzas políticas fueron una opción para aumentar el poder del Estado frente a las clases y sectores que pudieran amenazarlo. La presencia de una organización como la CROM, que llegó a penetrar el complejo tejido de intereses del mundo laboral para contrarrestar los efectos negativos de la intensa movilización emergente del proceso revolucionario e imponerle una particular direccionalidad, resultaría esencial.

La acción de los trabajadores destinada a lograr el cumplimiento del artículo 123 tuvo un tinte marcadamente político. En parte, porque la obtención de ventajas para las dirigencias sindicales y de los agremiados buscó apoyarse en el poder del Estado pero, también, porque estuvo muchas veces asociada, a través de la CROM, a las tareas de la formación del nuevo sistema de dominación.

En algunas ramas industriales en manos del capital extranjero, la movilización obrera revistió un carácter nacionalista que brindó legitimidad a la radicalización y diversificación de las reclamaciones provenientes de este sector, tal como ocurrió en la minería, en el petróleo y en la industria textil. La férrea resistencia de los empresarios a aceptar la presencia sindical y la presión de las opciones organizativas que confrontaban al poder patronal buscando mantener su independencia del gobierno y de la CROM, fueron factores que incidieron en el marcado autoritarismo que distinguió al proceso de implantación de los derechos colectivos.

El avance conseguido supuso un recorte definitivo de las libertades individuales pero, con ello, se ampliaron los espacios de la intervención estatal en el mundo laboral que terminarían por restringir el ejercicio del derecho de sindicalización, de contratación colectiva y de huelga.

Al iniciarse la tercera década del presente siglo, el peso del proletariado industrial y artesanal seguía siendo reducido. Solo el 11.49% de la PEA se ocupaba en la industria, el 9.3% en los servicios y el 71.4% lo hacía en la agricultura.^{2/} Sin embargo, la intensidad de la actividad organizativa y reivindicativa que desplegó, dificultaba el cumplimiento gradual y pacífico de las reformas constitucionales. La movilización coincidió con la reestructuración económica y la diversificación de la estructura ocupacional, procesos que continuaban la modernización industrial del porfiriato.

^{2/} Jaime Tamayo, En el interinato de Adolfo de la Huerta y el gobierno de Alvaro Obregón, La clase obrera en la Historia de México, Siglo XXI, México, 1987, p. 196 y Rocío Guadarrama, Op. Cit., pp. 54 y 78.

Obregón mantuvo un comportamiento ambivalente frente a los conflictos laborales, influido por razones económicas y políticas que determinaban el alcance de las leyes conforme a las cuales debía desenvolverse la acción gubernamental y de la sociedad. Salvo excepciones, el caudillo sonorensé dejó a los contendientes librados a sus propias fuerzas y solo intervino en situaciones extremas, casi siempre para imponer salidas formales sin asumir la responsabilidad de resolver, a favor del capital o del trabajo, los constantes y violentos enfrentamientos ocurridos durante su gestión. En los hechos, ello se tradujo muchas veces en el éxito de la estrategia patronal puesta en práctica para detener el avance del poder sindical, sobre todo cuando los gobiernos locales pusieron a su servicio las fuerzas represivas o cuando no pudieron contrarrestar el poder de las empresas extranjeras. El carácter local de la legislación y la justicia laboral más que un problema, fue el pretexto utilizado una y otra vez entre 1920 y 1924 para que el Ejecutivo Federal se mantuviera al margen de las luchas obrero patronales e intergremiales.

La CROM fue una aliada de la política laboral obregonista pero no tuvo entonces a su servicio, más que en ocasiones, la frágil maquinaria gubernamental, de la que dispondría y a la que fortalecería durante la presidencia de Calles. Fue durante esta administración cuando se hizo el mayor esfuerzo por institucionalizar la intervención del gobierno federal en la prevención y en la regulación del conflicto laboral, a través de los importantes precedentes sentados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, de los decretos dictados por Calles para someter a la jurisdicción de esta dependencia las ramas económicas de mayor relevancia y, finalmente, de la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en 1927.

La política laboral callista tuvo importantes diferencias respecto de la adoptada por Obregón. El poder del Estado contribuyó a imponer las formas de acción colectiva reconocidas por la Constitución pero el laborismo, como principio orientador de esta acción, incluyó el compromiso de reemplazar la "pugna sistemática" entre el capital y el trabajo por la "cooperación" y las responsabilidades compartidas.^{3/}

En el proyecto de modernización económica y política del Presidente Calles, el rol cumplido por la CROM fue determinante.^{4/} Después de una primera fase en

^{3/} Informe de Gobierno del Presidente Calles de 1926, Excelsior, 2 de septiembre de 1926.

^{4/} En torno a la gestión callista véase: Ricardo J. Zevada, Calles El Presidente, Edit. Nuestro Tiempo, México, 3a. edición, 1983, pp. 48 a 63.

la que esta organización se concentró en generar la disciplina de sus afiliados a través de la autoregulación del ejercicio de los derechos colectivos fue posible, a partir de 1924, desarrollar los mecanismos estatales de control de la acción obrera. A través de estos mecanismos no solo se buscó debilitar a los adversarios de Morones, sino también adecuar la potencialidad transformadora de los nuevos derechos laborales a los ritmos y alcances compatibles con el proyecto de desarrollo industrial impulsado por Calles.

Quando en 1928 los laboristas abandonaron los cargos que ocupaban en la administración pública, el camino recorrido no pudo revertirse. Las libertades individuales, resabios de la inefectiva Constitución liberal de 1857, habían caído en un rotundo desprestigio y sólo eran invocadas por los patrones. Los sindicatos, los contratos colectivos y la huelga como recurso de las mayorías formaban ya parte de la realidad laboral mexicana. Por esta vía se había accedido a un mejoramiento relativo de las condiciones de trabajo de los sectores organizados si se las compara con las precedentes. Sin embargo, los criterios jurídico-políticos para prevenir y resolver los conflictos laborales elaborados por Morones y sus allegados, se convirtieron en instrumentos del control estatal de la acción obrera al incorporarse a la Ley Federal del Trabajo de 1931. Es por eso que el complejo proceso de gestación y legitimación de esos criterios, así como las impugnaciones y la resistencia que generaron, constituye el tema central de este capítulo.

I. Las alianzas cromistas

1.1 Las razones del acercamiento

Desde su creación en 1918 la CROM había derrotado en su seno a las corrientes anarcosindicalistas que se oponían a los compromisos políticos con los gobiernos surgidos de la Revolución.^{5/} La corriente dominante en la organización fundada en Saltillo bajo los auspicios del Gobernador Gustavo Espinosa Mireles, allegado a Carranza, optó por el camino de las alianzas. Según la opinión de los cromistas, las características del nuevo Estado heredado del conflicto armado, distante de los típicamente capitalistas, daban fundamento a la decisión de abandonar la acción directa para combinar en adelante la lucha sindical y la política. Un

^{5/} Rocío Guadarrama, Op. cit., Un análisis de la convocatoria al Congreso de Saltillo, así como de las resoluciones y principales declaraciones entonces emitidas se encuentra en Pablo González Casanova, En el Primer Gobierno Constitucional, Op. Cit., pp. 62 a 79.

ingrediente fundamental en la estrategia de la CROM sería la aceptación de la mediación estatal en el enfrentamiento obrero-patronal.^{6/}

La prueba más tangible de la conveniencia de adoptar esta línea de acción era, para la CROM, la existencia de un nuevo marco constitucional que redefinía las relaciones prerrevolucionarias entre el Estado y la Sociedad. En particular, el artículo 123 se convirtió en un argumento poderoso para justificar los acuerdos políticos como forma de alcanzar más rápido la satisfacción de las aspiraciones obreras.

Había antecedentes que apoyaban esta alternativa. Cuando la Casa del Obrero Mundial tomó la decisión de apoyar al ejército constitucionalista y se firmó el Pacto de Veracruz (1915) lo hizo a cambio de obtener el reconocimiento de las agrupaciones obreras y leyes protectoras de los asalariados. En los Congresos de Veracruz y Tampico, sobre todo en este último celebrado en octubre de 1917, las voces a favor de la acción múltiple se apoyaron en la experiencia de las huelgas de 1916 y en la promulgación del artículo 123. Las posibilidades que este precepto ofrecía para mejorar la condición de los trabajadores eran consideraciones a favor del acercamiento de los sindicatos a los grupos gobernantes.^{7/} Ante lo incipiente del proceso organizativo, la heterogeneidad de sus bases y las trabas que oponía el poder patronal para su desarrollo, la CROM buscó aumentar su fuerza a través del apoyo gubernamental y de la ocupación de los nuevos espacios ofrecidos por la Constitución.^{8/}

A principios de 1918 la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF), inició un debate en torno a su declaración de principios, impulsado por Luis N. Morones, con el propósito de efectuar las reformas que la hicieran compatible con el artículo 123. El principal líder de la CROM advertía entonces que si se continuaba entendiendo a la acción directa como "el ejercicio de la fuerza para alcanzar el fin determinado sin permitir interposiciones de ninguna naturaleza" -conforme lo

^{6/} En torno a la transición de la acción directa a la acción múltiple véase: *Ibid.*, pp. 111 a 120 y Juan Felipe Leal, *Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906/1938*, Edit. Terranova, México, 1985, pp. 129 a 143.

^{7/} Marjorie Ruth Clark, *Op. cit.*, p. 89.

^{8/} Al nacer la CROM, incorporó en sus filas un total de 106 agrupaciones, incluyendo sindicatos de empresa, gremiales, de oficios varios, uniones y federaciones. En ellas estaban agremiados siete mil trabajadores que, según las cuestionables estimaciones de esa central, se convirtieron en 150,000 cromistas cuatro años más tarde, Rocio Guadarrama, *Op. Cit.*, pp. 43 y 44; Marjorie Ruth Clark, *Op. Cit.*, p. 59.; Pablo González Casanova, *Op. Cit.*, pp. 67 a 73.

establecía la declaración de principios de la Federación- era necesario retirar a los delegados que acababan de elegir como sus representantes ante la junta de Conciliación y Arbitraje."/

Aunque la declaración en cuestión no experimentó cambio alguno, la discusión que se originó en torno a las ventajas y desventajas de la acción directa sirvió para que esa agrupación dejara de lado, con el beneplácito de Morones, la parte de sus principios que rechazaba la institucionalización del conflicto laboral, conservando en cambio -aunque por poco tiempo- la aspiración original de mantenerse al margen de las contiendas de carácter político.^{10/}

Todos los pasos dados por Morones y por el Grupo Acción para avanzar en el terreno de las alianzas se explicaron por la necesidad de defenderse del capital e imponerle los "beneficios" que contiene la Constitución.^{11/} Así lo prueban la creación del Partido Socialista Obrero de 1917 y su fracasada estrategia de lucha parlamentaria; el triunfo de las posiciones sindicalistas en el Congreso de Saltillo cuando al formarse la CROM se exigió la intervención del gobierno para implantar y reglamentar el Artículo 123 y el acta constitutiva del Partido Laborista Mexicano, en la que la acción política de los obreros fue vista como "necesaria" para imponer "los principios de la Revolución".^{12/}

Las evidencias que arrojaban las luchas entre el capital y el trabajo eran aprovechadas por los líderes cromistas para apoyar su opinión de que los espacios de acción colectiva delineados en 1917 tardarían mucho en ocuparse, a menos que el gobierno inclinara su posición a favor de los sindicatos. El obtener una legislación favorable a los intereses obreros, como la adoptada en 1918 en Veracruz, resultaba a su juicio del todo insuficiente si las autoridades laborales y políticas no mantenían una actitud inflexible frente a las maniobras patronales. Y aún en ese caso,

^{9/} Excelsior, 4 de febrero de 1918. El texto de la declaración de principios de la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal en: Luis Araiza, Op. Cit., Tomo III, p. 115.

^{10/} Excelsior, 18 de febrero de 1918.

^{11/} Pablo González Casanova, Op. Cit., p. 74 .

^{12/} Estos documentos pueden consultarse en Luis Araiza, Historia del Movimiento Obrero Mexicano, México, 1965, Tomo V, pp. 35, 20 a 24 y 38, respectivamente.

sin el respaldo del Gobierno Federal, triunfaban las posiciones retardatarias del cumplimiento de los nuevos derechos laborales.

El pacto celebrado entre la CROM y el general Obregón el 6 de agosto de 1919, durante la campaña del caudillo sonorenses para acceder a la presidencia de la República, buscaba garantizar del futuro gobierno un compromiso con las demandas de esa central obrera. La creación de un Ministerio del Trabajo que debía ser dirigido por un funcionario identificado con los intereses de los trabajadores, en cuya elección debía tomarse en cuenta la opinión del Partido Laborista, la promulgación de una ley reglamentaria del artículo 123 y el reconocimiento de la personalidad jurídica del Comité Central fueron los principales puntos acordados en el mencionado pacto.^{13/}

Con ello se ponía de manifiesto la vocación de la Central de representar, con el apoyo de Obregón, al conjunto de los asalariados sin limitarse a su propia capacidad de organización. La decisión de obtener el reconocimiento oficial por la vía de una negociación política, en lugar de exigirlo como una consecuencia ineludible del ejercicio del derecho de asociación profesional previsto en la Fracción XVI del Artículo 123, se explicaba por la disparidad de fuerzas entre la central y el poder patronal. Lo que la CROM necesitaba era una condición privilegiada, no prevista en aquella fracción, para contar con los recursos que le permitieran extender su influencia desalentando otras opciones organizativas, y venciendo la resistencia del medio empresarial.

A cambio de todo ello, el General Obregón contaría con una organización dispuesta a compartir su estrategia de conciliación entre el capital y el trabajo para alcanzar la estabilidad política y revitalizar la actividad económica. Aquél no ocultaba su propósito de "servir a todas las clases sociales", como lo anunció a los sindicatos de Jalapa.^{14/} Pedía a unos y otros el sometimiento a los principios constitucionales y legales. De los trabajadores esperaba que aceptaran los nuevos mecanismos concebidos para alcanzar el mejoramiento de sus condiciones "sin tomar las leyes en las propias manos".^{15/} De los patrones demandaba que reconocieran la justicia

^{13/} Véase el texto completo del Pacto en Luis Araiza, Op. Cit., Tomo IV, pp. 47 y 48. Un análisis del mismo, así como de la formación del partido laborista en Pablo González Casanova, Op. Cit., pp. 104 a 125.

^{14/} Eduardo Ramón Ruiz, Op. Cit., p. 108.

^{15/} Ibid.

pero sobre todo las ventajas de contar con una fuerza de trabajo protegida en sus derechos esenciales. No ignoraba, sin embargo, que no había condiciones para ofrecer protecciones unilaterales: "Si nosotros no damos garantías al capital -afirmaba Obregón- si lo hostilizamos, si no le damos las facilidades que necesita para el desarrollo de nuestros recursos naturales, dentro de las limitaciones que nuestras leyes le marcan, el capital permanecerá dentro de las cajas o fuera de nuestras fronteras y entonces nuestros trabajadores tendrán que seguir saliendo del país, en peregrinaciones hambrientas, para ir a buscar el pan a otros países donde el capital tenga las garantías que aquí no puede encontrar".^{16/} Obregón aspiraba a contar con una reglamentación adecuada del precepto constitucional para atender al problema de la relación entre el capital y el trabajo pero confiaba más en que éste pudiera resolverse a través del fomento del desarrollo del país: "...mientras el industrial encuentre más obreros de los que necesita para su producción -concluía Obregón- el problema vital no podrá ser solucionado por ningún gobierno".^{17/}

Al terminar el gobierno de Obregón la mayor parte de las expectativas cromistas quedaron insatisfechas. La Secretaría de Trabajo no llegó a crearse, aunque a comienzos de 1921, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo envió al Congreso, por acuerdo del Presidente, una iniciativa de Ley en tal sentido. Según los considerandos de esta propuesta, la importancia de la cuestión social exigía cumplir con la obligación, a cargo del Estado, de crear las instituciones capaces de mejorar las condiciones de los trabajadores. Para ello resultaba indispensable la existencia de una dependencia especializada en esta función. Sería de su competencia todo lo que se vinculaba "a los derechos y obligaciones del trabajador y a la ayuda que el Estado debe impartirle".^{18/}

Después de enviada esta iniciativa poco hizo Obregón para promover su aprobación por el Congreso. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo siguió desempeñando sus labores vinculadas a la promoción del

^{16/} Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 272. En su interés por ganar la confianza del capital extranjero el Presidente Obregón prometió a los empresarios texanos que México no sería "un problema para los demás pueblos de la tierra, ni mucho menos para el gobierno vecino de Estados Unidos". Eduardo Ramón Ruiz, *Op. cit.*, pp. 191 y 192.

^{17/} *Ibid.*, p. 276.

^{18/} Artículo 10. del Proyecto de Ley de creación de la Secretaría del Trabajo. El texto completo de este proyecto, así como de su exposición de motivos en *Excelsior*, 4 de marzo de 1921.

mejoramiento de la situación de los trabajadores al mismo tiempo que se ocupaba del desarrollo del comercio y la industria. Los tres funcionarios que la dirigieron entre 1920 y 1924 -Rafael Zubarán, Miguel Alesio Robles y Manuel Pérez Treviño- dieron su respaldo a los enemigos de los sindicatos cromistas y no cromistas. El primero de ellos salió del gabinete en razón de sus vínculos con las empresas petroleras, denunciados por Portes Gil, para convertirse un año más tarde en su representante.^{19/}

La reglamentación del artículo 123 estaba a cargo de las legislaturas locales. En el Distrito Federal, no hubo al respecto avance alguno. Obregón había manifestado a los líderes sindicales su confianza en que el problema obrero se resolvería gradualmente, utilizando los mecanismos previstos en la Constitución y en las leyes laborales. Estas debían actuar como un verdadero límite de la acción de los trabajadores, de los patronos y del propio gobierno.^{20/} Obregón expuso su punto de vista sobre los obstáculos para la acción obrera en la iniciativa de Ley del Trabajo que sometió al Congreso de la Unión. Los considerandos de esta iniciativa que, para aprobarse, requería previamente de la federalización de la materia laboral, eran indicativos de la preocupación generada en el medio empresarial y gubernamental por los conflictos laborales en los distintos Estados de la República, tendientes a alcanzar el cumplimiento de las leyes locales. Así señalaba que "la mayor parte de las desgracias que afligen a las clases trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino en las dificultades para su aplicación, que convierten los derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento, cuya realización tiene que desarrollarse dentro de una legislación complicada, tardía y costosa".^{21/} Ante la falta de mecanismos destinados a resolver las controversias que las mismas leyes provocaban, agregaba el Presidente en su fundamentación del Proyecto de Ley, el único recurso disponible para los trabajadores era el ejercicio de la huelga con el consiguiente perjuicio para éstos, para el capital y para el Estado.^{22/}

^{19/} Eduardo Ramón Ruiz, *Op. Cit.*, pp. 132 y 133.

^{20/} Véase al respecto la correspondencia dirigida por Obregón a los dirigentes obreros con motivo de diversos conflictos ocurridos en el interior del país, tomada del Archivo General de la Nacional (AGN), Ramo Obregón y Calles, en Eduardo Ramón Ruiz, *Op. cit.*, pp. 108 y 109.

^{21/} *Excelsior*, 10. de diciembre de 1921.

^{22/} *Ibid.*

La experiencia de las huelgas en Veracruz, cuando las leyes locales en materia de reparto de utilidades y de enfermedades no profesionales generaron la resistencia patronal y pusieron en peligro la estabilidad social y política en el Estado, llevaron al Presidente a buscar otras alternativas.^{23/}

La solución propuesta por Obregón se orientaba a crear las condiciones para que el Estado se hiciera cargo de la responsabilidad de lograr el equilibrio entre los intereses de obreros y patronos. Con este propósito, debía crearse una contribución aportada por el capital, equivalente al 10% sobre todos los pagos que se hicieran por concepto de trabajo. Estos fondos serían administrados estatalmente con el propósito de satisfacer los siguientes derechos: indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilación por vejez de los trabajadores y seguros de vida. La contribución patronal tendría el carácter de un impuesto y relevaba del cumplimiento constitucional de la obligación relativa al reparto de utilidades.^{24/}

Esta iniciativa siguió la misma suerte que el proyecto de creación de la Secretaría del Trabajo.^{25/} En 1928 en plena campaña de Obregón para volver a la presidencia fue rechazada una solicitud de la CROM para ampliar el período extraordinario de sesiones del Congreso con el propósito de aprobar su propio proyecto de ley del trabajo presentado en 1925, bajo el argumento de que había que discutir en su lugar las propuestas obregonistas de reforma laboral, incluyendo la vieja ley sobre seguro obrero, que enviaría el futuro presidente.^{26/}

En cuanto a las consecuencias del reconocimiento gubernamental de la personalidad jurídica de la CROM, esta organización obtuvo más fácilmente el apoyo para imponer su presencia en medios sindicales adversos, como el ferrocarrilero, que frente a las maniobras de los empresarios destinados a frustrar el proceso organizativo. Eduardo Moneda, Secretario General del Comité Central de la CROM, se quejó ante el Presidente por su inacción

^{23/} En relación a estas huelgas véase las pp. de este trabajo.

^{24/} Artículos 7o., 4o. y 6o. del Proyecto de Ley del Trabajo del Presidente Obregón.

^{25/} Véase Jaime Tamayo, Op. Cit., p. 29.

^{26/} *El Universal*, 17 de mayo de 1928. Véase también al respecto Rafael Loyola, *La crisis de Obregón - Calles y el Estado Mexicano*, Siglo XXI, México, 3a. edición, 1967, p. 84.

frente a la agresión sufrida por los sindicalizados, a cargo de obreros "libres" manejados por las empresas.27/

1.2 La evolución cromista

Aunque la mayor parte de los mecanismos que la CROM utilizó para desarrollar su poderío no se incluyeron explícitamente en el Pacto de 1919, éstos se derivaron de las relaciones que mantuvo con Obregón y Calles. El lugar que ocupó en el aparato gubernamental, las características de su estructura interna y los mecanismos que ejerció en la regulación del conflicto laboral marcan dos etapas diferenciadas en la primera década de existencia de la CROM.28/

Desde 1918 y hasta 1923 tuvo una estructura "simple y flexible", integrada por el Comité Ejecutivo Central, la Convención Anual y los sindicatos de base. Los dirigentes cromistas tuvieron un papel secundario en el escenario político, al lado de otras agrupaciones sindicales y partidos, en tanto que el ejército actuaba como el principal sostén del gobierno obregonista. Fue "mediadora extraoficial" en los conflictos laborales y desplegó una intensa actividad propagandística y organizativa, cuya tendencia fue la de construir uniones y federaciones para ampliar su membresía a lo largo del escenario nacional.29/

A medida que se desarrollaron los mecanismos internos tendientes a regular el proceso organizativo y reivindicativo, su estructura y sus funciones se hicieron más complejas. Las convenciones de 1923 y 1924 dieron lugar a cambios importantes encaminados a consolidar el poder de la cúpula cromista, controlada por el Grupo de Acción. Su participación en la campaña electoral de Calles y en las milicias obreras que apoyaron a Obregón durante la rebelión Delahuertista le permitió conquistar un lugar central en el escenario político.30/

En esta segunda etapa, la CROM se convirtió en un instrumento fundamental del proyecto de reconstrucción económica y modernización política concebido por Calles, que buscaba dar impulso al desarrollo capitalista

27/ Véase por ejemplo el mensaje que este dirigente envió a Obregón en AGN, OC, P 41-L11.407-C-25, en E. Ruiz, *Op. cit.*, p.115.

28/ Rocio Guadarrama, *Op. Cít.*

29/ *Ibid.*

30/ Jaime Tamayo, *Op. cit.*, pp. 77 a 84.

del país con base en un programa centrado en el aumento de la inversión extranjera así como en el apoyo a la pequeña y mediana empresa.

La "reforma industrial" era un objetivo central de la política callista, que se vinculaba a su proyecto de reorganización del mercado nacional. Para ello necesitaba empresarios dispuestos a renovar la maquinaria y a volver eficientes las unidades de producción, así como organizaciones sindicales y trabajadores disciplinados, preparados para participar en la modernización.^{31/} El general Calles explicaba así sus propósitos en el terreno de la industria: "En general nuestra industria está técnicamente, demasiado atrasada. La más importante de todas, la de hilados y tejidos, por ejemplo ha amortiguado muchas veces el capital de origen y ha enriquecido a varias generaciones de propietarios; pero salvo excepciones, la maquinaria es ya tan anticuada que no puede competir con la producción extranjera. ¿Y como se defiende? Pidiéndonos a los hombres de gobierno que elevemos las tarifas aduaneras o que rebajen los jornales... Pero una industria no puede existir a expensas de encarecer sus productos a la nación y de abaratar el trabajo de sus obreros. Una industria debe ser eficiente o no tiene razón de ser".^{32/}

El proyecto de modernización industrial de Calles fue particularmente conflictivo en los ferrocarriles y apenas alcanzó cierto grado de realización en las fábricas textiles, a través de la convención tripartita reunida entre 1925 y 1927. Sin embargo, su vinculación con la CROM y el nombramiento de Morones en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se convertirían en piezas claves para impulsar un nuevo tipo de relación obrero-patronal alejado de la confrontación de los años precedentes.

El dirigente de la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, Alfredo Pérez Medina, daba cuenta en agosto de 1925 de los propósitos pacificadores y de colaboración entre las clases que animarían en el futuro a la Central de Morones, en consonancia con las expectativas del Presidente Calles: "En estos momentos en que la América es objeto de todas las miras futuristas de los capitalistas europeos, en que los Estados Unidos, nación que marcha a la cabeza del conglomerado civilizado por su potencialidad económica y aún militar, está pendiente del desarrollo que realizan los países latinoamericanos, México debe dar una muestra de que es acreedor a la confianza exterior y que no solamente cuenta con enormes

31/ Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, p. 318.

32/ Entrevista concedida por Calles al periodista Luis Araquistáin, en *Ibid.*, p. 319.

riquezas inexploradas y políticas para la inversión de grandes capitales y que al venir éstos a radicar en nuestro medio contarán con esas garantías gubernamentales a que han hecho referencia tanto nuestro presidente, general Plutarco Elías Calles, como su Ministro de Industria, Luis N. Morones, e igualmente no encontrarán dificultad alguna por parte del movimiento obrero organizado que encabeza la Confederación Regional Obrero Mexicana sino que, muy por el contrario, esta trabajaría porque ni siquiera se susciten diferencias de ninguna índole, ya que la implantación de nuevas industrias o de un comercio más intenso, beneficiará notablemente al mismo trabajador, puesto que a mayor demanda de brazos, habrá de sobrevenir forzosamente un considerable aumento de salarios.... Es necesario, por tanto, -concluía en su declaración Pérez Medina- cooperar en todo y por todo con el gobierno para facilitar así la importación y desarrollo de los capitales del exterior, pues con esa actitud los trabajadores se beneficiarán y el abaratamiento de los artículos de primera necesidad será un hecho inconcuso".33/

En lo político los esfuerzos callistas se dirigieron a centralizar el poder en el gobierno federal y a consolidar el papel del grupo dirigente del Estado como árbitro entre el capital y el trabajo. Como antes se indicó se hicieron entonces los aportes mayores en la institucionalización de los criterios capaces de prevenir y resolver los conflictos laborales, que se recogieron en el proyecto que los laboristas enviaron al Congreso en 1925 y en los precedentes de la SICyT.

La CROM proporcionó la base social de apoyo al nuevo rumbo que tomaría la Revolución y, junto al nuevo discurso a favor de la conciliación entre las clases, dió forma a los mecanismos de control que disciplinarían a los trabajadores, inscribiendo sus reivindicaciones en los marcos de la política callista. El lugar que ocuparon sus dirigentes en el aparato gubernamental, tanto en la SICyT como en los municipios del D. F. y en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, le permitió manejar a su favor las instancias administrativas, políticas y jurisdiccionales.

Ejemplo de su capacidad de presión, fue la acción emprendida en octubre de 1926 con el propósito de fortalecer el poder de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en las que participaban activamente los líderes de la central, en calidad de representantes obreros y gubernamentales. La CROM

33/ Rosendo Salazar, *Historia de las luchas proletarias*, Edit. Avante, México, 1938, pp. 200 y 201. En la VIII Convención Cromista, entre elogios mutuos de la organización y el Presidente Calles, este último haría una mención especial a la labor pacificadora emprendida por la FSODF, *Ibid.*

acordó entonces estallar una huelga general en el Distrito Federal, a través de la Federación de Sindicatos Obreros, en contra de la actuación de un Juez de Distrito que concedía amparos contra los laudos del tribunal laboral y en un memorial dirigido a la Suprema Corte de Justicia pidió su remoción. Cuatro días más tarde, sin llegar a la huelga, el más alto tribunal resolvía, por unanimidad, separar de su puesto al causante de la ira cromista.^{34/}

Los laboristas no tuvieron el control del Congreso de la Unión, por lo que no lograron alcanzar la aprobación de su propuesta de reglamentación del artículo 123.35/ Sin embargo, como más adelante se examinará, impulsaron con éxito una iniciativa de ley relativa al ejercicio de la libertad de trabajo durante las huelgas, promulgada en 1925, a partir de la cuál se resolvió un problema central que ocupó la atención inmediata del gobierno, los empresarios y los sindicatos después de la adopción del Art. 123 constitucional.

A pesar de la situación privilegiada en que quedó colocada la CROM durante el régimen de Calles y de los medios coactivos de que dispuso para ampliar su influencia, no pudo controlar importantes contingentes que militaron en las filas de la oposición sindical. Fracasó, por tanto, en su propósito de lograr la unificación necesaria para consolidar un modelo corporativo de relaciones laborales en las ramas de industria más significativas. Su carácter dependiente de las alianzas políticas y la pérdida de respaldo de sus agremiados, se pusieron de manifiesto durante la crisis de 1928. Entonces, ni la CROM ni sus adversarios en el medio sindical tenían la fuerza necesaria para detener la institucionalización de la intervención estatal en el proceso organizativo y reivindicativo, tarea que emprenderían con su venia los sucesores del Presidente Calles.

II. La oposición sindical

Las posibilidades organizativas no se limitaron a las ofrecidas por la Central de Morones. A comienzo de los veinte tuvieron lugar los intentos de los anarco-sindicalistas y comunistas por un lado y de la iglesia, por otro, para desarrollar nuevas formas de expresión y de resolución del conflicto entre las clases. La desigual confrontación entre estas opciones, tanto por el apoyo estatal con que contó la CROM como debido a la preferencia patronal por los

34/ *Excelsior*, 18 y 26 de octubre de 1926.

35/ Véase al respecto, el Cap. III de este trabajo.

sindicatos católicos y de obreros libres, marcó el escenario laboral durante la primera mitad de esa década. Sin embargo, el pluralismo sindical tuvo mayores posibilidades de las que tendría durante el gobierno de Calles.

La Confederación General de Trabajadores, fundada en 1921, fue la segunda organización sindical en orden de importancia, después de la CROM. Llegó a agremiar a los trabajadores ubicados en sectores industriales decisivos para la economía del país, como fue el caso de los petroleros, ferrocarrileros, telefonistas, tranviarios y textiles. Su estructura organizativa fue menos compleja que la que correspondió a la CROM, aún cuando también tendió a burocratizarse a partir de 1923. Mantuvo una organización de tipo federal y la autonomía de las agrupaciones que la integraban.^{36/}

Los métodos de lucha puestos en práctica por esta central buscaron diferenciarse del "reformismo sindical" cromista, considerando a la colaboración con el gobierno como una forma de permitir el control sobre el movimiento obrero. Defendió la autodeterminación sindical y rechazó tanto la intervención del Estado en las organizaciones como la reglamentación de los derechos constitucionales. Se opuso a la Iniciativa de Obregón para establecer el seguro obrero, porque restaría fuerza a la movilización de los asalariados, y se negó a tramitar los conflictos ante los tribunales laborales tripartitas. Su práctica se centró en el estallido de las huelgas, el boicot, el sabotaje, el "label" y la promoción de la solidaridad entre los movimientos.^{37/} Durante el gobierno de Obregón, la CGT solicitó la intervención estatal para obligar a los empresarios a acatar las disposiciones constitucionales pero las relaciones con aquél se deterioraron después de la represión de los obreros textiles en San Angel, ordenada por un prominente cromista -Celestino Gasca- a cargo del Distrito Federal.^{38/}

En el fracaso de las formas de lucha utilizadas por la CGT intervinieron tanto factores internos como externos a esa organización. En cuanto a los primeros, se encuentran la incapacidad para mantener en su seno a los sindicatos que participaron en su fundación o se le sumaron con posterioridad, la corrupción de algunos de sus dirigentes que mantuvieron vínculos con el gobierno al margen de la organización, el surgimiento de facciones, la falta de recursos y el auspicio de movimientos con escasa posibilidad de éxito. A ello se sumó el peso de la represión gubernamental en contra de sus agrupaciones y militantes y la

36/ En relación a la creación, estructura y principios de la CGT véase Jaime Tamayo, Op. cit., pp. 115 y sgts.

37/ Ibid.

38/ ~~Ibid.~~ pp. 153 y 154, véase también Juan Felipe Leal, Op. Cit., pp. 199 y 200.

acción de la CROM, central que puso en práctica toda suerte de medios coactivos en contra del pluralismo sindical.39/

Aunque en 1928 logró aumentar su membresía de 60 mil a 80 mil agremiados, beneficiándose fugazmente de la desbandada cromista, los enfrentamientos entre la corriente que aceptaba la mediación estatal y quienes defendían el principio de acción directa terminarían por fragmentarla. Tres años más tarde, se expulsó de su seno a estos últimos y, en el 9o. Congreso de la CGT, se asumió a la conciliación y al arbitraje del Estado como la forma de resolución del conflicto laboral, abandonando los viejos postulados anarcosindicalistas. En 1932 había perdido numerosas agrupaciones, como la Federación Local de Trabajadores del Distrito Federal y su representatividad había disminuido significativamente.40/

Al formarse la CGT, participaron en ella los grupos obreros vinculados al Partido Comunista. Estos salieron de sus filas al poco tiempo, decididos a preservar sus relaciones con la Internacional Sindical Roja, de la que estaban alejados los anarcosindicalistas. Los comunistas ejercieron influencia en algunos sectores del proletariado, como los ferrocarrileros y mineros, principalmente en Jalisco.41/ Sus esfuerzos se centraron en promover la unificación de la clase obrera, a partir de la constitución de comités de acción en las organizaciones sindicales hegemónicas y, a mediados de los veinte, intentó construir un frente único. Desarrolló una intensa labor de denuncia de las actividades de la CROM, en contra tanto de su estrategia colaboracionista como de la represión que ejerció contra las agrupaciones independientes. Sin embargo, cuando los reajustes afectaron a los trabajadores ferrocarrileros, petroleros y textiles, volvió a proponer la constitución de federaciones que aglutinaran tanto a los sindicatos cegetistas como a los cromistas, para ejercer una defensa más efectiva de las conquistas alcanzadas. Luchó en contra del levantamiento militar de 1927 y respaldó la candidatura de Obregón. Sin embargo, al subir a la Presidencia Portes Gil, los dirigentes comunistas fueron perseguidos y tuvieron que actuar desde la clandestinidad.42/

Para entonces ya habían desaparecido también los sindicatos católicos, a quienes los patrones utilizaron a comienzos de esa década para oponerlos a las

39/ José Rivera Castro, En la presidencia de Plutarco Elías Calles, (1924-1928); en *La clase obrera en la Historia de México, Siglo XXI*, México, 1983, pp. 134 y 135.

40/ Juan Felipe Leal, *Op. Cit.*, pp. 201 a 207.

41/ M. Ruth Clark, *Op. Cit.*, pp. 72 y 73.

42/ J. Rivera Castro, *Op. Cit.*, pp. 137 a 151.

agrupaciones cromistas y cegetistas. La Confederación Nacional Católica (CNC) se había fundado en 1922 como resultado de un viraje de la Iglesia respecto de su estrategia inicial frente al problema social, cuando promovía la integración de círculos obreros dedicados a actividades mutualistas y educativas. Ejerció su influencia en la región del Bajío y en el centro occidente de México, agrupando a obreros, artesanos y campesinos en un número que, en sus momentos de esplendor, apenas sobrepasó los 20000 afiliados. Esta organización consideró como enemigos tanto al gobierno como a la CGT y a la CROM, a quienes se enfrentó para imponer el principio de confesionalidad así como la prohibición a los católicos de participar en los sindicatos laicos. Se propuso luchar contra el "sindicalismo obligatorio" organizando a los obreros libres y limitó el uso del derecho de huelga a los "casos extremos", para recomendar en su lugar la conciliación y el arbitraje de los conflictos. Su labor fue principalmente ideológica, centrada en la crítica del socialismo, de la lucha de clases y de la nueva estructura jurídica del Estado Revolucionario.^{43/} Su acción en el terreno reivindicativo fue escasa, lo que le valió el apoyo creciente de los empresarios hasta que fue prohibida por el gobernador Zuno en Jalisco. Desapareció en 1926, ante la política de Calles frente a la Iglesia, el fracaso del movimiento cristero y el avance de la CROM en el escenario sindical.^{44/}

Cabe mencionar, como un raro ejemplo para la época, la experiencia organizativa del Sindicato Mexicano de Electricistas. Aunque de sus filas surgió la principal figura cromista, pudo presevar su independencia frente a esta central y a la CGT, con base en una intensa acción reivindicativa. Logró así consolidarse y ofrecer a sus agremiados condiciones laborales muy superiores a las del conjunto de asalariados. Eludió tanto la confrontación con el gobierno, demostrando la forma en que asimiló la experiencia traumática de la huelga de 1916, como los conflictos intersindicales que debilitaron los esfuerzos de organización en otros sectores de actividad. Se convirtió de esta manera en una alternativa a seguir para importantes contingentes obreros que iniciaron en los treinta un proceso de reorganización tendiente a formar los sindicatos nacionales de industria, como fue el caso de los ferrocarrileros, mineros y petroleros.^{45/}

III. El ejercicio de los nuevos derechos colectivos.

43/ J. Rivera Castro, Op. Cit., pp. 174 y 193.

44/ Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., pp. 78 y 79.

45/ Ibid, pp. 136 a 140.

En un escenario plural integrado por sindicatos que abandonaban o cambiaban frecuentemente su adscripción en las centrales existentes, en el que la pertenencia a una organización superior no garantizaba mejores condiciones de defensa frente al poder patronal y donde el apoyo gubernamental parecía el único recurso capaz de decidir la contienda entre el capital y el trabajo a favor del avance del proceso organizativo, fueron los métodos cromistas los que dejaron una huella imborrable en las modalidades de ejercicio y reglamentación de los derechos colectivos. Su esfuerzo de regulación interna tendiente a colocar las posibilidades de la acción obrera en manos del Comité Ejecutivo de esa central y sus aportes en la institucionalización del autoritarismo, plasmados en las soluciones jurídico-políticas que, desde su lugar en el aparato gubernamental, dieron a la conflictividad integremial y obrero-patronal, resultaron decisivos cuando al terminar la década del Ejecutivo Federal tomó a su cargo la tarea de reglamentar el artículo 123.

Lo esencial de la herencia cromista se encuentra, sin embargo, en el avance que logró tanto en la implantación de las nuevas formas colectivas de defensa de los asalariados como en las restricciones que limitaron su ejercicio, creando el espacio de la intervención estatal. Los derechos de asociación, contratación colectiva y de huelga cobraron vigencia pero quedaron atrapados en un sistema jurídico que reconocía como actores fundamentales a las organizaciones sindicales y a las instancias gubernamentales, excluyendo -al menos en las formas y a cambio de la mediación estatal- la posibilidad de que la acción patronal pudiera desvirtuar el ejercicio de esos derechos colectivos. La bilateralidad en la fijación de las condiciones de trabajo, instrumento privilegiado para acceder a su mejoramiento y por tanto, pieza clave de la acción sindical, se amplió para permitir que las autoridades laborales, por diversas vías, tuvieran presencia en el campo de la contratación colectiva. Finalmente, quedaron legitimadas las facultades del Ejecutivo Federal en el arbitraje del conflicto obrero-patronal, a través de la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano que permitiría a aquel poder circunscribir el ejercicio de los derechos laborales a los límites establecidos por las políticas oficiales.

3.1 El derecho de asociación

De acuerdo a la opinión sostenida por las autoridades laborales del proceso organizativo (1917-1924) se caracterizó por la fuerte resistencia patronal a admitir a los sindicatos como interlocutores legitimados para representar los intereses de los agremiados. Aunque los miembros de la CROM ocuparon cargos de importancia en la administración obregonista, como fue el caso del gobernador del Distrito Federal, Celestino Gasca, ninguna de las organizaciones tenía entonces los recursos institucionales ni el

grado de inserción social que le permitiera excluir a las demás de las tareas sindicales, imponerse a los asalariados al margen de su voluntad de agremiación u obligar a los patronos a reconocerlos. En tales condiciones, tanto la CROM como la CGT, se preocuparon por establecer la sindicalización como forma obligatoria, para eliminar de las fábricas de los obreros libres. Fue ésta una respuesta al desconocimiento que los patronos hicieron del derecho de asociación y una forma de contrarrestar los efectos negativos de la libertad de trabajo y de afiliación, manipuladas para debilitar a los sindicatos e impedir su consolidación. De esta forma, mientras las libertades y los derechos individuales, -de contratación, agremiación y de trabajo- se convirtieron en banderas de los patronos, las organizaciones sindicales reivindicaron el avance de los derechos colectivos, aunque tuvieran que sacrificarse aquellas libertades.

Para los dueños de las fábricas, cualesquiera que fueran los principios y el carácter más o menos agresivo de la acción emprendida por los sindicatos, su reconocimiento implicaba un recorte del poder absoluto para fijar las condiciones de trabajo del que disfrutaban durante el porfiriato. La primera reacción, ante la dificultad de declararse abiertamente en contra de la Constitución, fue la de oponer la defensa de la libertad de trabajo en contra del derecho de asociación. Ello se tradujo en la contratación de obreros libres y en el depido de los responsables de las tareas de organización. Ocho años después de promulgada la Constitución el reconocimiento de los sindicatos por los patronos constituía la causa más importante de los movimientos de huelga.^{46/}

Aunque a lo largo de la década los trabajadores se propusieron convertir en realidad las promesas revolucionarias de mejorar sus condiciones laborales, un eje central de la conflictividad fue el de obtener el respecto al derecho de asociación.^{47/}

No solo se negaba a los sindicatos el derecho de representar a sus agremiados en la negociación de las condiciones de trabajo sino, en general, cualquier trato referente a los intereses de los asalariados. Se impedía por diversos medios, que incluían el uso de fuerzas represivas

^{46/} Ibid., p. 101; Datos del Departamento de Estadística Nacional sobre el número y causas de los conflictos entre 1924 y 1929, en Rosendo Salazar, *Historia de las Luchas Proletarias de México, 1930-1936*, México, 1956, pp. 27 y 28.

^{47/} Eduardo Ruuón Ruiz, *Op. Cit.*, p. 105

propias o el apoyo del ejército, el ingreso a las fábricas de los dirigentes sindicales y se insistía en resolver los problemas laborales en forma individual.^{48/}

En el ejercicio del derecho de asociación los patrones encontraban "oscuras motivaciones políticas". Todo su discurso, el de la prensa y el de los legisladores -cuando discutían el primer proyecto de reglamentación para el D. F. (1919)- estaba dirigido a combatir la afiliación obligatoria a los sindicatos. En la Cámara de Diputados se temía que por esta vía la sindicalización pudiera convertirse "más en un mecanismo para obtener un empleo que en expresión de la voluntad de los trabajadores de adoptar ese camino como el más adecuado para la defensa de sus intereses".^{49/}

La alarma en contra del curso autoritario que parecía tomar el proceso organizativo tuvo ocasión de manifestarse durante los conflictos ocurridos en Orizaba y Yucatán entre 1918 y 1919, para imponer a los patrones la obligación de utilizar exclusivamente obreros sindicalizados. Esta demanda tenía como antecedente los convenios celebrados en 1916 bajo los auspicios del gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar. Cuando dos años más tarde los patrones desconocieron los acuerdos invocando en su defensa la Constitución y la ley veracruzana, contaron con el respaldo de la Junta de Conciliación y Arbitraje instalada en Córdoba. Sin embargo, a pesar de éste y otros fallos semejantes que intentaban guardar cierto equilibrio entre la libertad de trabajo y el derecho de asociación, los sindicatos de Orizaba pudieron impedir la contratación de obreros libres gracias a sus vínculos con el gobierno.^{50/}

En Octubre y Noviembre de 1919 los sindicatos veracruzanos, con el apoyo de la CROM y del General Calles -que ocupaba por entonces la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo obtuvieron un triunfo importante en la industria textil. Este funcionario declaró sin ambages, que el gobierno federal "tomaba bajo su patrocinio la huelga" y que no apoyaría las maniobras patronales destinadas a nulificar a las organizaciones obreras y a imponer contratos individuales de trabajo. Amenazó a los industriales con incautar las fábricas, medida que no puso en práctica el Presidente Carranza pero que aceleró los arreglos en los términos propuestos por

^{48/} Un conflicto típico de los generados por los patrones al negarse a admitir a los representantes sindicales, fue el que se originó en la fábrica Carolina, con el despido de 6 miembros activos del sindicato de reciente constitución, *Excelsior*, 8 de marzo de 1921.

^{49/} *Excelsior*, 29 de Mayo y 19 de Julio de 1919.

^{50/} *Ibid.*

Calles.51/ Este éxito tan repentino como inusual, mostró a los trabajadores las ventajas de contar con el respaldo de las autoridades en sus luchas para imponer las nuevas reglas constitucionales y forjó las bases de la legitimidad de la creciente intervención estatal en el mundo laboral, incluso en cuestiones -como el reconocimiento de los sindicatos- que según la Constitución no requerían de mediación alguna.

Si en algunas regiones los sindicatos llegaron a convertirse en interlocutores del capital con relativa rapidez, como sucedió en Orizaba, en la mayor parte del país tuvo que transitarse por un largo y difícil proceso, con avances y retrocesos. Fue el caso de la industria textil en el Estado de México y en Puebla donde hasta 1924 la contratación de obreros libres, el desconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos, la prohibición para efectuar colectas, el despido de las directivas y las maniobras patronales para tratar exclusivamente con los sindicatos que perjudicaran menos sus intereses, como era el caso de las agrupaciones católicas, provocaron numerosas muertes y pérdidas materiales.

El Presidente Obregón había fijado su posición respecto a la relación entre la libertad de trabajo y el derecho de asociación durante una conferencia de prensa celebrada al comienzo de su mandato. Entonces señaló que aunque la libertad de trabajo consagrada constitucionalmente debía respetarse, debía también impedirse su utilización para destruir a las organizaciones sindicales. Cuestionó las maniobras patronales en contra de las agrupaciones obreras y al mismo tiempo, la presión de los sindicatos en contra de los obreros libres. En uno y otro caso, el gobierno debía intervenir para garantizar el ejercicio de los dos preceptos constitucionales: el derecho de asociación y el derecho al trabajo.52/

Durante su gobierno, recrudecieron los conflictos en Atlixco por el reconocimiento de los sindicatos -que databan desde el porfiriato- tanto por la ambigüedad de la posición presidencial frente al reclamo obrero como por la intervención del ejército, en respaldo de las prácticas antisindicales de las empresas. El presidente sonoreense llegó a desconocer los informes proporcionados por los inspectores de trabajo - enviados por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo- conforme a

51/ Pablo González Casanova, *Op. cit.*, pp. 100 a 102.

52/ *Excelsior*, 20 de enero de 1921.

los cuales se demostraba la manipulación que los patrones hacían de los sindicatos católicos, como la "Unión de obreros libres", cuyos afiliados a cambio de un sueldo y sin laborar en las fábricas respaldaban a sus dueños en contra de los huelguistas.^{53/}

El gobernador Manjarrez en un principio solicitó a Obregón el permiso para ocupar militarmente las fábricas de Metepec y El Carmen pero terminó por reconocer que la responsabilidad de los conflictos correspondía a los industriales, por negarse a reconocer a los sindicatos.^{54/} Cuando Obregón se decidió finalmente a tomar una posición en un conflicto del que buscaba quedar al margen, argumentando su carácter local, optó por autorizar la intervención del Ejército en contra de los sindicalizados. El propio Secretario General de la CROM, Eduardo Moneda, se quejó de la connivencia entre autoridades municipales, tropas, obreros "libres" y empresas en contra de los sindicalizados.^{55/} Igualmente el SME de Veracruz, denunció ante Obregón situaciones semejantes a las de Puebla, donde los libres actuaron junto al ejército, disparando contra los trabajadores organizados a quienes se acusaba de "comunistas" o "agitadores".^{56/}

A punto de terminar su mandato, cuando el gobernador de Puebla le pidió a Obregón que ordenara la expulsión de los obreros libres de las fábricas, responsables de numerosas muertes y heridos, el Presidente giró instrucciones a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para que rechazara esta iniciativa, debido a que los obreros libres pertenecían a la Confederación de Obreros Católicos y por que a su juicio, el "derecho al trabajo" tenía preminencia sobre el derecho de asociación.^{57/}

El alto grado de conflictividad que caracterizó al proceso organizativo en el sector textil se debió también a la crisis de esa industria, acompañada por la disminución de las jornadas y de los salarios así como por el

53/ AGN, OC,P.40,L-9, en E. Ruiz, *Op. Cít.*, pp. 113.

54/ *Ibid.*

55/ *Ibid.*

56/ E. Ruiz., *Op. Cít.*, p. 116.

57/ En un conflicto entre pescadores de Alvarado y las Compañías empacadoras del Puerto de Veracruz, cuando el Gobernador Adalberto Tejeda les prohibió utilizar otros trabajadores para reemplazar a los huelguistas, conforme a la Ley del Estado, Obregón condenó esa decisión, porque atentaba contra el Art. 28 de la Constitución que prohibía los monopolios. AGN,OC,p.40-1.L-9, 437. *Ibid.*, pp. 127 y 128.

cierre de las fábricas. La celebración de una convención reunida en Puebla en agosto de 1924, bajo los auspicios de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y del Gobierno de ese estado, en la que los empresarios se comprometieron a contratar en el futuro a obreros sindicalizados, fue un paso firme para la implantación de las organizaciones obreras en ese sector. Además del reconocimiento de los sindicatos, los convenios de Puebla delimitaban los espacios de bilateralidad y los que estaban reservados con exclusividad a los empresarios -cuestiones de carácter técnico o administrativo- y crearon una comisión de vigilancia de carácter oficial para impedir la portación de armas de fuego o blancas a los obreros.^{58/}

Las dificultades no fueron menores para los mineros, ocupados en empresas que estaban mayoritariamente en manos extranjeras.^{59/} El caso de la Unión Minera Mexicana de Coahuila es ilustrativo de la suerte de este contingente obrero, en sus intentos por impedir el trabajo de los obreros libres. En 1923 se produjo el despido de 14 mineros en Agujita, por lo que la Unión decidió cerrar la empresa organizando guardias en contra de los esquireles. Obregón pidió al Gobernador que vigilara el pago de las indemnizaciones y ofreciera transporte gratuito a los mineros despedidos, rechazando la solicitud de la empresa para que se garantizara la reapertura de las minas con la intervención de las tropas. Sin embargo, éstas dispararon contra los mineros causando tres muertos y varios heridos. El Secretario General de la CROM volvió a denunciar ante Obregón la participación de "obrerros libres" en la agresión, los que pertenecían a un "sindicato blanco" vinculado a la compañía y que tenían permisos para portar armas concedidos por las autoridades locales. La respuesta de Obregón consistió en culpar a los agredidos y en negar el pedido de desarme de los obreros libres porque no se había demostrado "claramente el mal uso que están haciendo de ellas (las armas)" y porque habían sido permitidas por la autoridad local.^{60/}

En el caso de la industria petrolera, las empresas contaron además con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos para defender su pretensión de mantenerse al margen de la Constitución. El reconocimiento de los sindicatos se incluyó como demanda en los pliegos petitorios que recogían

^{58/} Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cit.*, pp. 107 a 112.

^{59/} Jaime Tamayo, *Op. Cit.*, pp. 218 y 219.

^{60/} AGN-OC, P.41-L11, en E. Ruiz, *Op. Cit.*, pp.120 a 123.

el conjunto de las reivindicaciones laborales. Uno de los movimientos de más larga duración en esta industria fue organizado en 1924 por el sindicato de obreros y empleados de la Compañía de Petróleo El Aguila, de filiación cromista. El Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, M. Pérez Treviño, se puso al lado de la empresa y atribuyó el conflicto a los agitadores que ocupaban las instalaciones. Obregón ordenó al gobernador la expulsión de los huelguistas porque no existía "ninguna ley que autorice a los trabajadores para encargarse de custodiarlas contra la voluntad expresa de sus propietarios".61/

La empresa aprovechó la circunstancia para utilizar esquiroleos. El Presidente negó haber dado la autorización porque, con ello, se atentaba contra el derecho de los trabajadores organizados. Sin embargo, señaló que correspondía a las autoridades locales garantizar ese derecho y negó toda responsabilidad al gobierno federal.62/ Finalmente, después de cuatro meses de huelga, el conflicto se resolvió por la intervención del entonces candidato a gobernador de Tamaulipas, Emilio Portes Gil, quien logró que la empresa aceptara algunas de las demandas obreras y el reconocimiento de la representación sindical.63/

La insistencia de Obregón en dejar a cargo de las autoridades locales la resolución de los conflictos entre los sindicatos y los obreros libres favoreció a estos últimos puesto que a pesar de la disparidad de criterios sostenidos en los Estados en materia laboral, la tendencia dominante en este punto fue la de asignar prioridad a la libertad de trabajo. Esta fue la interpretación de los gobernadores de Aguascalientes, Querétaro -cargo ocupado en 1922 por un diputado al Congreso Constituyente- Coahuila y San Luis Potosí.64/

En una segunda fase del proceso organizativo, cuando la CROM ocupó un lugar decisivo en el aparato gubernamental callista y dejó atrás los "enfrentamientos estériles" con el capital para defender la colaboración entre las clases, los patrones abandonaron también la lucha frontal contra los sindicatos. Se crearon las condiciones para la formación de un

61/ AGN, OC,p-41,L-1, en Eduardo Ramón Ruiz, *Op. Cit.*, pp. 126 y 127.

62/ *Ibid.*

63/ Jaime Tamayo, *Op. Cit.*, pp.227 a 229.

64/ Véase al respecto la correspondencia de estos funcionarios con el General Obregón, en AGN, OC,P,40-1, L-9-3 Y 10, en Eduardo Ramón Ruiz, *Op. Cit.*, pp. 129 y 130.

sistema de regulación sindical en el que la autoridad laboral tendría la facultad de reconocer la personalidad jurídica de las asociaciones.

A ello apuntaba la iniciativa de ley para el Distrito Federal, presentada por la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara y que después formaría parte, con algunos arreglos, del proyecto cromista de reglamentación del artículo 123.

Esa propuesta legislativa se inspiraba, según la exposición de motivos, en las doctrinas colectivistas que reconocen a las mayorías el derecho a prevalecer sobre las minorías. Para ello, las agrupaciones debían registrarse ante la autoridad a cuyo cargo quedaría la determinación, en caso de concurrencia de dos o más dentro de una misma empresa, de cuál agremiaba a la mayoría de los trabajadores. Con ello se definía un sistema de unidad sindical obligatoria y se establecía la prohibición a los patrones de contratar trabajadores libres. Por el contrario, tanto las vacantes como las plazas de nueva creación debían ocuparse por afiliados al sindicato registrado, con lo que se legalizaban e imponían obligatoriamente las cláusulas de exclusión.^{65/} El trámite de registro consistía en la protocolización de las bases constitutivas y de los estatutos ante la autoridad, con lo que la organización adquiría personalidad jurídica así como los deberes y facultades de las asociaciones civiles o mercantiles.^{66/}

La propuesta de la Comisión Legislativa no prosperó. En parte, porque en su elaboración habían participado dirigentes sindicales adversarios a la CROM y también porque esta central insistía infructuosamente en debatir en el Congreso un proyecto completo de reglamentación del artículo 123. Sin embargo, esa iniciativa prueba que aún en medios adversos a la CROM, como el de los hilanderos y ferrocarrileros, se buscó dejar en manos del Estado el problema del reconocimiento sindical y se prefirieron los medios coactivos de agremiación antes que tolerar el desmembramiento de las organizaciones como consecuencia de las maniobras patronales para imponer a los obreros libres. En un clima poco propicio a la democracia, a la pluralidad sindical y a las libertades individuales, fue la CROM la organización que resultó favorecida con estas tendencias en razón del lugar que ocupó en el gobierno callista como también por haber gozado de las preferencias patronales.

65/ Art. 22 de la Iniciativa de Ley relativa al Derecho de Asociación, en *Excmo.*, 2 de marzo de 1925.

66/ Art. 70., *Ibid.*

A través de métodos coactivos de reclutamiento y de las reformas introducidas en 1923 y 1924 en la Constitución cromista, esa central colocó en manos del Grupo de Acción los intereses de los agremiados en sus filas y extendió significativamente su influencia, sin llegar a una posición hegemónica en sectores importantes del proletariado industrial, como el de los hilanderos, ferrocarrileros y petroleros. Por el contrario, sus bases principales se encontraban en las agrupaciones de artesanos, la burocracia, los tipógrafos, los trabajadores de espectáculos públicos, los portuarios de Veracruz y Yucatán y los obreros textiles de Orizaba. Como la propia CROM lo reconocía, muchas de las organizaciones que la formaban aglutinaban a trabajadores del campo.^{67/} La debilidad y heterogeneidad de la base cromista así como la fuerte resistencia patronal frente al proceso organizativo explican -entre otros factores- la proclividad de esa central a fortalecerse, a través del apoyo estatal y de una legislación que garantizara su hegemonía.

Por esas mismas razones, el Grupo Acción se propuso y logró controlar tanto el funcionamiento interno de los sindicatos como el alcance de la acción reivindicativa, al punto que de él dependieron la designación de directivas sindicales, el desarrollo de las asambleas y la movilización de las bases a favor o en contra de los sucesos laborales. Para ello, la constitución cromista concentró las facultades en el Comité Ejecutivo Nacional y reglamentó el radio de acción de las secciones, los mecanismos de elección interna y los derechos y obligaciones de los sindicatos que la integraban.^{68/}

No pudo, sin embargo, impedir el surgimiento o la sobrevivencia de las organizaciones ajenas a su influencia, ni siquiera durante los años de mayor poderío. En el medio ferrocarrilero, por ejemplo, subsistieron agrupaciones enemigas de la CROM como la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras y se creó la Confederación de Transportes y Comunicaciones (ésta última en 1926), las que actuaron como núcleos de oposición al estilo de gestión sindical de Morones y sus allegados. Por su parte, la CROM formó la Federación Nacional Ferrocarrilera, estrechamente vinculada al Grupo Acción, sin lograr anular la acción independiente aún cuando contó con el respaldo de la fuerza policial, los esquiroles, la cancelación del registro de las organizaciones adversarias y, en general,

67/ Marjorie Ruth Clark, *Op. Cit.*, pp. 6 a 46; José Rivera Castro, *Op. Cit.*, 112 y 113.

68/ Rocío Guadarrama, *Op. Cit.*, pp. 114, 115 y 121.

de los mecanismos creados por el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo de Calles para restringir el ejercicio de los derechos colectivos.

La falta de información confiable acerca del número de agremiados a los sindicatos fue un rasgo característico del régimen laboral y político heredado de la Revolución, lo que ha permitido asignar la representatividad discrecionalmente por parte de las autoridades, sin utilizar otros procedimientos más objetivos, destinados a conocer la voluntad de agremiación de los asalariados. En el caso de la CROM, los datos de afiliación incluidos en sus memorias y archivos resultaron ostensiblemente desproporcionados en relación al total de la población económicamente activa (PEA) sindicalizable. Con base en ellos, en solo diez años (1918-1928) esta central había aumentado su membresía de 7 mil a 2 millones de trabajadores mientras que, según el Departamento del Trabajo, el total de sindicalizados en 1929 no alcanzaba a un millón.^{69/} Pero fue evidente, independientemente de la falsedad de esas cifras, el interés cromista no solo de ostentar sino de ejercer una representación mayor que la que podía derivarse de su capacidad de agremiación, lo que de hecho sucedió en razón del lugar privilegiado que ocupó en el escenario político y en el aparato gubernamental durante la presidencia de Plutarco Elías Calles.

3.2 La contratación colectiva.

El reconocimiento constitucional del derecho de asociación y de huelga abrió el paso hacia la bilateralidad en la negociación de las condiciones de trabajo. Existían, además, experiencias previas como los convenios celebrados en Orizaba en 1916. El antecedente tripartita promovido en 1912 por Madero, en la industria textil, apuntaba también hacia la negociación por rama de actividad bajo la supervisión estatal. Sin embargo, las principales características del sistema de contratación colectiva se definirían en el transcurso de los años veinte, tanto en lo que se refiere a los sujetos, al contenido, a los efectos y al papel de la autoridad laboral en la formación de los nuevos instrumentos jurídicos: los contratos colectivos.

El acceso a la bilateralidad fue igualmente conflictivo que el reconocimiento patronal de los sindicatos. Se alcanzó más rápido en los sectores de actividad con un mayor desarrollo del proceso organizativo:

^{69/} Marjorie Ruth Clark, *Op. Cit.*, p. 59.

industria textil, minería, petróleo, electricidad y ferrocarriles. La acción reivindicativa coincidió con severas crisis en varias de estas ramas, marcadas por el descenso de la producción y por procesos de reestructuración administrativa (como fue el caso de los ferrocarriles) que generaban frecuentes despidos y reajustes de personal. Las deplorables condiciones de trabajo que se mantenían al margen de las normas constitucionales -tal como sucedía en las compañías petroleras- intensificaron el clima de inconformidad obrera en el que se desenvolvió el proceso de negociación de los contratos colectivos de trabajo.^{70/}

La efectividad de los derechos constitucionales y de los previstos por las leyes locales de trabajo dependía en gran medida de la celebración de contratos colectivos. Los pliegos petitorios más avanzados incorporaban como demanda el cumplimiento del artículo 123 (jornadas de ocho horas, estabilidad en el trabajo, indemnización por riesgos profesionales, entre otros) y la incorporación de otras disposiciones tendientes a garantizar esos derechos (definición de categorías de empleo) o a ampliar la protección ofrecida por el Constituyente (servicios médicos, derechos relativos a las enfermedades no profesionales, limitación en la intensidad del trabajo entre otros). Se incluían también las reglas destinadas a adecuar la protección constitucional a las características específicas del trabajo, en las distintas ramas industriales.^{71/}

Un ejemplo de los procedimientos perentorios utilizados para obligar a las empresas a reconocer los derechos constitucionales y a mejorar la protección por la vía de la contratación colectiva fue el que siguieron los tranviarios en junio de 1922. La agrupación sindical formuló sus demandas a la Compañía de Tranvías, fijando un plazo de 48 horas para dar respuesta a las siguientes peticiones: 1) Reconocimiento de la Federación de Tranviarios, reposición del personal despedido, nulificación de los Contratos individuales y firma de un Contrato colectivo; 2) Jornada de ocho horas y horas extraordinarias; 3) contratación de personal extra para cubrir ausencias; 4) indemnización para los deudos de un trabajador fallecido; 5) supresión de empleados ajenos a la Compañía; 6) intervención de la organización de las labores del departamento de Vía; 7) pago de un aumento extraordinario concedido con anterioridad. Por tanto, se incluían

70/ José Rivera Castro, *Op. cit.*, pp. 161 a 167.

71/ Véase, por ejemplo, el pliego de peticiones del Sindicato Obrero de Empleados de la Compañía de Petróleo El Aguila y el presentado ante la Huastoca Petroleum Company en 1924, en Jaime Tamayo, *Op. cit.*, pp. 226 y 227.

reclamaciones individuales y colectivas y la ampliación de la bilateralidad en aspectos tradicionalmente reservados a la empresa. En una Asamblea sindical se resolvió declarar la huelga por la falta de respuesta patronal, dando el aviso constitucional de diez días (por tratarse de un servicio público). La empresa envió al Presidente un Memorandum, advirtiendo la dificultad de negociar el conjunto de las demandas en un plazo breve. Finalmente, la huelga duró pocos días, para lo cual los trabajadores tuvieron que renunciar a sus demandas más importantes, como lo era el reconocimiento de la agrupación y la firma del contrato colectivo.72/

Como antecedente del que sería considerado un modelo de contrato colectivo a seguir por el proletariado mexicano, el convenio celebrado entre la Gerencia de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S. A. y los obreros y empleados de la misma en 1923, reconocía la representación colectiva de los trabajadores aunque reservaba a la Empresa el derecho de tratar directamente con éstos, excluyendo a la organización. Aunque el convenio fue firmado por el Secretario General y el Secretario del Interior del SME, no se establecía explícitamente la titularidad del contrato a cargo de esa agrupación pero se autorizaba la colecta de las cuotas sindicales. No se incluía la cláusula de exclusión ni derechos preferenciales para los sindicalizados: la empresa conservaba la facultad de seleccionar libremente al personal para ocupar las vacantes, con la única restricción de optar, en igualdad de circunstancias, por los trabajadores de mayor antigüedad y aptitud. Se reglamentaba, en los términos constitucionales, la indemnización por despido y se permitía el trabajo eventual, conforme lo estableciera el contrato individual de trabajo. Las prestaciones en materia de riesgos profesionales ampliaban la protección constitucional: sueldo íntegro, reposición de empleo, internación en sanatorios de primer orden. En caso de accidentes y enfermedades no profesionales, situación no cubierta por el Art. 123, se otorgaba licencia de un mes y hasta de 45 días con sueldo íntegro y después, medio sueldo, además de atención médica y medicinas para el trabajador y su familia. Se reconocía también el derecho a 7 días festivos con pago de salario íntegro y a otros seis sin remuneración y una compensación por antigüedad después de 25 años de servicio. Finalmente se incorporó una disposición que restringía, en forma aún incipiente, la movilidad de los trabajadores: los cambios de lugar de residencia exigían

del consentimiento de éstos.^{73/} El contrato de los electricistas resumía los avances más importantes conquistados por los sectores organizados y mostraba las posibilidades de mejoramiento que podían obtenerse en la vía colectiva.

Cuando la CROM se hizo cargo, a través de Morones, de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, se definió el "criterio oficial", como lo denominaba Vicente Lombardo Toledano, respecto a los más importantes aspectos de la contratación colectiva: titularidad, derechos de mayorías y minorías, mecanismos coactivos de agremiación y efectos.^{74/}

Para un proyecto gubernamental como el callista, interesado en disminuir la conflictividad laboral y en imponer un estilo de gestión sindical acorde con la reconstrucción económica del país, el problema de la titularidad de los contratos colectivos era una cuestión central a resolver. Las constantes luchas intergremiales ocurridas entre 1924 y 1928 reflejaban tanto la dispersión organizativa de ese entonces como la resistencia obrera a la pretensión monopolizadora que caracterizó a la acción cromista. Los precedentes jurídicos dictados por Morones se inclinaron en esta última dirección, cuando establecieron que correspondía a la organización mayoritaria, con exclusividad, el derecho a ejercer la titularidad de los contratos colectivos, cuyos beneficios se extenderían a los sindicatos minoritarios y a la totalidad de los trabajadores de una empresa, tanto libres como sindicalizados.^{75/}

La exclusión de las minorías del derecho a contratar colectivamente y la incorporación a los contratos de la cláusula de exclusión dejaron escaso espacio para la pluralidad sindical. Si las posibilidades de agremiar a las mayorías hubieran sido iguales para todas las organizaciones existentes y se hubieran establecido procedimientos democráticos -tales como elecciones o recuentos sindicales con garantías de libre expresión y respeto al voto las tendencias corporativas hubieran podido resultar de la voluntad de agremiación de los trabajadores. Estas condiciones no existieron durante el gobierno de Calles. El carácter mayoritario dependió fundamentalmente de las alianzas, del lugar que ocupó Morones en

73/ AGN, O y C, 407, T. 28.

74/ Vicente Lombardo Toledano, "Ojeada a los diferentes aspectos de la Libertad Sindical" en Revista CROM, 15 de abril de 1927, p. 27.

75/ En relación a estos precedentes véase el 2o. Informe de Gobierno del Presidente Calles, en *Excepción*, 2 de septiembre de 1926; Revista CROM, 15 de abril de 1927. *Ibid.*, y Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cit., p. 39.

la administración y, en ocasiones, de las preferencias patronales por el estilo conciliador de la CROM, que subordinaba los intereses de sus agremiados a los límites de la política laboral del régimen.

Un caso ilustrativo de los métodos y argumentos que permitieron a la central de Morones desplazar a sus adversarios fue el conflicto ocurrido en 1925 en la Compañía de Omnibus y Tranvías de México. La Unión Sindicalista de Empleados y Obreros de la Compañía de Tranvías de México, agrupación que en 1923 había roto la huelga promovida por la Federación de Tranviarios --afiliada a la CGT-- se había separado al año siguiente de la CROM, en contra de la opinión de Obregón que consideraba inconveniente la disgregación de los tranviarios.^{76/} Por su parte, la CROM formó la Alianza de Obreros y Empleados de Omnibus y Tranvías de México, con el propósito de excluir a la Unión. Ambas organizaciones demandaban a la Compañía de Tranvías el reconocimiento de su personalidad jurídica y el derecho a contratar colectivamente las condiciones de trabajo. El gerente de la Compañía, G. R. Conway, dió a conocer al gobernador del Distrito Federal --en cuyas manos el Pte. Calles había dejado la resolución del conflicto-- su propuesta para evitar el estallido de la huelga convocada por la Alianza de Obreros y Empleados de Omnibus y Tranvías de México: 1º) reafirmaba el respeto al derecho constitucional de asociación y ofrecía mantener "una actitud enteramente imparcial" frente a las dos organizaciones; 2º) anunciaba su disposición a tratar con los representantes electos y designados por la mayoría de los trabajadores, cualquiera fuese su afiliación; 3º) mostraba la conveniencia de establecer un procedimiento, con la participación de la autoridad laboral y de la Confederación de Cámaras Industriales, para determinar el "deseo" de la mayoría, conforme al cual deberían nombrarse los representantes obreros.^{77/}

La respuesta del gobernador, expresada a través de su representante en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, consistió en citar a la Compañía y a la Alianza a una audiencia de avenimiento, advirtiendo a la primera que de fracasar la conciliación quedaría sujeta a las responsabilidades derivadas de la negativa a reconocer a la organización cromista.^{78/}

^{76/} AGN, OyC, 407.T.45.

^{77/} Véase el texto completo de esta propuesta en Rosendo Salazar, Op. cit., pp. 179 y 180.

^{78/} Ibid. p. 180.

Mientras tanto esta organización había enviado un telegrama a Calles pidiendo garantías para seguir en huelga, reclamando su carácter de mayoritaria y denunciando a los elementos de la Unión Sindicalista como enemigos del gobierno por haber tomado participación en el movimiento delahuertista y por recibir el apoyo de los alijadores de Tampico y de los ferrocarrileros, enemigos de la CROM.^{79/} Por su parte, la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras pidió al Presidente que se garantice el trabajo de los miembros de la Unión Sindicalista, para evitar choques con los afiliados en la Alianza.^{80/}

El comité de huelga de la Alianza, una vez estallado el movimiento, dió a conocer a la opinión pública las razones que lo llevaron a suspender las labores. De ellas, dos tenían un tinte marcadamente nacionalista, con el que la CROM pretendía ocultar su afán por excluir a sus oponentes sin acreditar la mayoría. Al respecto decía que la empresa apoyaba a "elementos extranjeros que... esquilman a los obreros y empleados de la misma" y que buscaba "implantar modalidades a los mexicanos por orden de magnates de Toronto, Canadá, incompatibles con nuestro carácter de pueblo libre y soberano". El boletín concluía con el siguiente reclamo: "Estas razones deben ser motivo suficiente para que propios y extraños a nuestras luchas sociales protesten y nos presten su apoyo moral como mexicanos conscientes, pues nuestra dignidad y nuestra raza se deben rebelar a esta intromisión de extraños a nuestra independencia...".^{81/} Cabe mencionar la enorme distancia entre las declaraciones nacionalistas de la Alianza y las del dirigente de la Federación de Sindicatos Obreros del D. F., a las que nos referimos con anterioridad, conforme a las cuales el cromista Alfredo Pérez Medina prometía evitar las confrontaciones para atraer al capital extranjero y recuperar su confianza. Más que una prueba de la pluralidad de opiniones en el seno de la CROM, el contraste entre esas declaraciones y las de la alianza tranviaria confirma el pragmatismo que caracterizó a esa central, tanto en el discurso como en su práctica.^{82/}

79/ AGN, OyC, 26 de febrero de 1925, 407, T, 40 A 70.

80/ Ibid.

81/ Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, pp. 178 y 179.

82/ En torno al pragmatismo de la acción sindical cromista véase, Rocio Guadarrama, *Op. Cit.*, pp. 65 a 71.

Con base en esta interpretación del conflicto, la CROM resolvió pedir la expulsión de Conway del país.^{83/} Al igual que el gobernador y la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, el Presidente Calles extendió el reconocimiento, como organización mayoritaria, a la Alianza de Obreros y Empleados. Giró instrucciones perentorias a la empresa sin aceptar su propuesta de recuento sindical, fijando un plazo de tres días para que se aceptara la representación mayoritaria de la Alianza, en cumplimiento de la facción XVI del Art. 123 relativo al derecho de asociación que, según el primer mandatario, constituía un "deber primordial de todo extranjero".^{84/} El día 14 de marzo, después de dos semanas de huelga, la Compañía acató la decisión presidencial. La CROM felicitó a Calles por haber corregido la actitud de Conway y consideró esta forma de resolución del conflicto como una de las "páginas de gloria del movimiento obrero nacional..."^{85/}

Con base en los precedentes jurídicos de Morones se crearon las vías para monopolizar la titularidad de los contratos colectivos, instrumento esencial de la gestión de los intereses obreros. Estas se reforzaron cuando las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la Suprema Corte de Justicia reconocieron la validez de las cláusulas de exclusión, que obligaban a los patronos a contratar exclusivamente a trabajadores afiliados en el sindicato titular del contrato colectivo. Las maniobras patronales para debilitar a las organizaciones libres junto a los trastornos que con ello se causaba -traducidos en huelgas, sabotajes, inutilización de maquinaria, muertos y heridos- dieron la justificación a esta demanda obrera que sacrificaba las libertades individuales de contratación, de trabajo y de asociación sindical (lo que supone tanto el derecho a afiliarse como el de no afiliarse) en aras de proteger los derechos de las mayorías. Según lo advertía Vicente Lombardo Toledano, a través de las cláusulas de exclusión la corporación absorbía al individuo y con ello la organización aumentaba su fuerza social.^{86/}

En 1926, la Suprema Corte de Justicia ratificó el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje de Jalapa, emitido en ocasión del conflicto entre la empresa El Aguila y la Unión de Obreros de Minatitlán, en el que había

83/ Rosendo Salazar, *Op. Cía.*, pp. 180.

84/ *Ibid.*, p. 181 y 182.

85/ AGN, OyC, 407,T, 40 a 70.

86/ Vicente Lombardo Toledano, *Op. Cía.*, p. 27.

participado activamente la CROM. Aunque esta central no logró que la Suprema Corte dejara sin efecto un reajuste del personal decidido unilateralmente, ese tribunal reconoció validez al convenio por el cual la empresa se comprometía a separar preferentemente a los trabajadores ajenos a la CROM y a utilizar con exclusividad en el futuro a miembros de la organización, quien se encargaría de proporcionar el personal para ocupar las vacantes.87/

Para los propósitos unificadores de la CROM, esta decisión judicial resultaba fundamental. Con ella se legitimaba el recorte de las libertades tradicionales y se dotaba a los sindicatos del derecho a intervenir en la asignación del empleo y de aumentar la membresía sindical. Se creaba, además, un candado para evitar el desmembramiento de las organizaciones cualquiera que fuera la causa que lo provocara. Es decir, las cláusulas de exclusión operaban ante las maniobras patronales pero también ante el más mínimo asomo de inconformidad de las bases frente a las dirigencias.

Con motivo de las pugnas entre la CROM y la CGT por el control de las fábricas de tejidos e hilados, el gobernador del Distrito Federal sentó el precedente de que ninguna organización podía exigir la separación de la empresa de los obreros afiliados a un sindicato antagónico, a menos que tuvierá cláusulas expresas en el contrato colectivo. Esto hizo que en ese caso la mayoría de afiliados no fuera un criterio suficiente para que la CGT gozara de los beneficios derivados de esas cláusulas y pudiera separar a los obreros cromistas que integraban la minoría en las fábricas textiles. Con el fallo emitido por la Junta de Conciliación y Arbitraje, conforme al criterio del gobernador, se repuso a los cromistas en su puesto de trabajo, lo que generó nuevos enfrentamientos entre los obreros rojos y la policía montada.88/

Concebido en su momento para proteger la escasa fuerza conquistada por la CROM en ese sector y para detener el avance y la consolidación de la central roja, ese precedente jurídico creó el espacio para que el poder patronal negociara con los sindicatos la incorporación de las cláusulas de exclusión en los contratos colectivos. De esta manera, los patrones pudieron resistirse a otorgar tales privilegios a una organización sindical que no ofreciera garantías de paz social en las relaciones

87/ Véase *Revista CROM*, 15 de Abril de 1927; Rosendo Salazar, *Op. Cit.* p. 218.

88/ *Excelsior*, 6, 7, y 18 de noviembre de 1925; Rosendo Salazar, *Op. cit.*, pp.208 a 211.

laborales y exigir ventajas a cambio de su inclusión, como el incumplimiento de algunas de sus responsabilidades laborales. Al dar a conocer los lineamientos y resultados obtenidos por la SICyT durante la administración callista esta dependencia afirmaba: "... se ha conseguido que las organizaciones obreras sean representadas por obreros que tengan la capacidad, la voluntad y energías necesarias que unidas a un concepto de responsabilidad perfectamente definida, concepto que solo da el conocimiento de los problemas propios y que deben relacionarse con aquellos que la industria tiene desde el punto de vista técnico, financiero y administrativo, hagan honor a la representación que se les confiere y estén preparados para colaborar en la resolución de estos problemas abandonando todo sentimentalismo...".89/ En tales condiciones, las cláusulas de exclusión traerían ventajas múltiples al gobierno y a los empresarios: disciplina de las bases, cooperación de las cúpulas y disminución de los conflictos intergremiales y obrero-patronales.

A pesar de la debilidad numérica cromista en sectores como el textil y el ferrocarrilero, esa central tuvo durante el gobierno callista los recursos institucionales para influir en la determinación de sus condiciones de trabajo. Los alcances y el estilo de negociación de los laboristas variaron en atención a las características de las empresas y a la importancia del sector dentro de la política económica callista. En los ferrocarriles, administrados por el Estado, tuvieron un margen más estrecho para mejorar las condiciones de trabajo pero, con el respaldo gubernamental, pudieron controlar los contratos colectivos a pesar de que los sindicatos cromistas eran minoritarios. Ante el capital extranjero, principalmente en la minería y el petróleo, tuvieron una mayor libertad para desplegar su acción reivindicativa. Cuando intentó extender su influencia en los estados gobernados por fuerzas locales y regionales opuestas o independientes del callismo -como en Veracruz, Jalisco y Tamaulipas la CROM radicalizó su estrategia y enfrentó persecuciones y obstáculos que le permitieron hacer alarde su combatividad.90/

En ocasiones llegó a obtener mayores ventajas que las alcanzadas por la CGT en su estrategia de confrontación directa con el capital. Sin embargo, el carácter cupular de la negociación cromista y su tendencia a pactar con los patronos al margen de las posiciones de las bases generaron en torno de su acción una imagen de traición a los intereses obreros, que

89/ SICyT, Op. Cit., p. 37.

90/ Rocio Guadarrama, Op. Cit., pp. 135, 136 y 148.

opacó los logros obtenidos en la implantación de los nuevos derechos colectivos y, por tanto, en la configuración de las bases del poder sindical en la empresa.

El mayor éxito de Morones, en esta dirección, lo obtuvo en la industria textil, caracterizada tanto por sus dificultades económicas y técnicas como por la intensa movilización y el alto número de huelgas que la afectaron en la primera mitad de los veinte.^{91/}

La Convención Textil de 1925-1927 fue un verdadero escenario tripartita y se reunió a iniciativa de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo con el propósito de revisar el Convenio 1912.^{92/} Esta dependencia buscaba también uniformar las dispares condiciones de trabajo en esa industria, crear los mecanismos para modernizar los procesos de trabajo - en fase de taylorización- y mejorar la seguridad e higiene en las fábricas.^{93/}

Tanto el texto de la convocatoria como el discurso pronunciado por Morones al inaugurar la Convención dan cuenta de que la preocupación mayor era la de sentar las bases de un nuevo modelo de relaciones laborales capaz de superar la agitación constante y las manifestaciones violentas que afectaban a los talleres y fábricas textiles. Este modelo, concebido para instrumentar los cambios en el proceso de trabajo en condiciones de paz social, debía caracterizarse por: 1) la uniformidad de criterios y de acción de los industriales en sus relaciones con los trabajadores; 2) la existencia de leyes que ampararan los derechos obreros; 3) una interpretación y aplicación adecuada de las mismas a cargo del gobierno a la vez que una mayor intervención de la SICyT en la prevención y resolución de los conflictos; 4) la comprensión de los industriales de la cuestión social; 5) confianza recíproca y respeto mutuo entre obreros y patronos para alcanzar el "justo equilibrio"; 6) la consolidación de una representación sindical con "capacidad, voluntad y energía" y con conocimiento de la situación de la industria, tanto en el orden financiero como técnico y administrativo y dispuesta a "colaborar en la resolución de

91/ El 71% de las huelgas estalladas en 1922, ocurrieron en fábricas textiles. En 1923 este porcentaje disminuyó al 53% y un año más tarde, al 24%. Marjorie Ruth Clark, *Op. cit.*, p. 151; en torno al número y a las causas de las huelgas en este sector véase Enrique Guerra, *La Industria Textil en la década de 1920, Avances de Investigación No. 13, UAM-X, México, 1990, pp. 37 y 38.*

92/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. cit.*, p. 123.

93/ *Ibid.* En relación a los cambios del proceso productivo en el sector textil véase Enrique Guerra, *Op. Cit.*, pp. 15 a 26.

los problemas presentados no solo en forma sentimental sino con la autoridad y prestigio que los conocimientos dan..."94/

Morones llamaba a los representantes de la industria y de los obreros a abandonar los criterios "unilaterales y estrechos". Esto suponía, para los primeros, dejar atrás el espíritu egoísta y para los segundos abandonar la confrontación. Detrás de ello, subyacía la idea que tenía el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo de la modernización de la relación entre el capital y el trabajo, centrada en la premisa de que "es imposible el desarrollo industrial sin la cooperación del elemento obrero". Para ello, el sistema sindical debía transitar a una nueva fase: "El movimiento obrero con el que hemos soñado -decía Morones en su discurso inaugural- es el movimiento obrero disciplinado y conciente,... que no retrocede ante ningún sacrificio para conquistar sus derechos y hacerlos valer, pero que sabe de responsabilidades, conoce de cooperación..."95/

Al referirse a la ausencia de la CGT en la Convención, el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo reiteró sus críticas a los métodos de esa organización: "es muy sencillo dentro de un grupo de trabajadores de buena fé levantar la bandera roja de las reivindicaciones y pregonar en todos los ramos que se es un apóstol; es muy fácil y lo hace cualquiera. Lo difícil es venir al terreno de las razones donde se precisa no solamente tener corazón sino concepto de la responsabilidad, experiencia, conocimiento y educación bastante para venir a discutir los problemas a fondo..."96/

El convenio colectivo de la industria textil, resultado de las labores de 116 representantes obreros y 119 por el sector patronal y destinado a regular las relaciones laborales en toda una rama industrial, reunía en 116 artículos y 42 normas transitorias, todos los elementos que con posterioridad caracterizarían a los Contratos-ley.97/

94/ SICyT, Op. Cál., p. 131.

95/ Ibid, pág. 143.

96/ Ibid, pp. 157 y 158.

97/ Marjorie Ruth Clark, Op. Cál., pp. 151 y 152; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cál., p. 230; Enrique Guerra, Op. Cál., pp. 39 a 48.

Los derechos sindicales en ese sector incluían la participación de las organizaciones en la admisión de los trabajadores y la obligación para éstos de afiliarse al sindicato encargado de la administración del contrato a nivel de la fábrica. No se aceptaba, sin embargo, la cláusula de exclusión por renuncia o expulsión del sindicato. Se establecía el derecho a obtener permisos para el desempeño de funciones sindicales, a realizar colectas y labor de propaganda y a que los productos llevaran la marca con la inicial del sindicato. Las reuniones sindicales debían realizarse fuera del horario de trabajo. A cambio de todo ello, el sindicato se comprometía a ejercer -al lado de la empresa- la función de vigilancia para aumentar la disciplina de los trabajadores, correspondiéndole aplicar sanciones en determinadas circunstancias.98/

Otro aspecto esencial de este instrumento era el que se refería a las condiciones de trabajo: se incluían al respecto disposiciones generales relativas al trabajo de las mujeres durante el embarazo, a las instalaciones, normas de higiene, horas extraordinarias y días festivos y casas higiénicas para los trabajadores.99/

El avance de la bilateralidad en la industria textil se tradujo en el establecimiento de comisiones mixtas en tres niveles. Estas se organizaban por fábrica, por distrito y una de alcance nacional y estaban encargadas de resolver los conflictos originados por el cumplimiento del Convenio así como la fijación de salarios mínimos para las dos categorías de fábricas contempladas en el acuerdo.100/

Aunque con ello no se resolvió la problemática del sector textil y los patronos utilizaron diversos métodos para modificarlo, Morones y la Secretaría a su cargo tuvieron una influencia directa en la determinación de las condiciones de trabajo en una rama en la que la CROM tuvo que disputar el control sindical a la CGT. De esta forma afianzó su hegemonía a la par que institucionalizó la intervención gubernamental en el terreno de la contratación colectiva por rama, creando los medios para llevar a la práctica la política industrial callista.101/

98/ Arts. 5, 12, 51, 57, 62 y 78; *Ibid.*, pp. 209, 212, 218 y 224.

99/ Arts. 32 y 33, *Ibid.*, pág. 217.

100/ Cap. VI, Art. 92, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cía. p. 230.

101/ Marjorie Ruth Clark, Op. cit., p. 153.

Cabe señalar que los empresarios textiles vieron en la Convención y en sus resultados un obstáculo a la modernización del sector, por las restricciones que impuso respecto de los cambios en la maquinaria, en los procesos de trabajo y en el nivel del empleo. Muchas de las disposiciones del Contrato fueron consideradas por aquellos como "reglas retardatarias", por lo que presentaron sus quejas y propuestas de reforma a la Comisión Técnica Mixta de la Industria Textil. Las circunstancias de crisis política y económica, después de 1928, resultarían favorables a las consideraciones empresariales y en 1931 terminaría por revisarse el Contrato Colectivo firmado bajo el auspicio de Morones. Sin embargo, con todas sus limitaciones, esta experiencia constituyó un paso decisivo en el proceso de transición de las relaciones laborales del porfiriato al nuevo modelo contractual que se consolidaría durante el régimen cardenista.^{102/}

3.3 El derecho de huelga

A partir del reconocimiento constitucional del derecho de huelga se generó una tensión permanente entre su ejercicio y el papel que correspondería al gobierno y a los tribunales laborales en la prevención y resolución de los conflictos. Este derecho entraba en contradicción con otros de naturaleza individual incluidos en la Constitución -como la libertad de trabajo e industria- y resultaba el más amenazador de la estabilidad social que los gobiernos posrevolucionarios buscaron establecer con afán.

El éxito en la promoción de la inversión extranjera, en la protección de la industria nacional y en las políticas de reajuste en los sectores productivos afectados por dificultades económicas o en las empresas bajo administración estatal que estaban en vías de reorganización, dependían de los frenos que lograran imponerse en el ejercicio del derecho de huelga. En este punto coincidieron con frecuencia quienes gobernaron el país a lo largo de la tercera década del siglo y los empresarios. Estos últimos llegaron incluso a considerar que el reconocimiento constitucional de este derecho era el causante del desequilibrio en las relaciones obrero patronales, por lo que su supresión resultaba necesaria para alcanzar la paz social.

^{102/} Una comparación entre el Reglamento Interior de 1912 y el Contrato Colectivo de 1925-1927, en la que se refleja el cambio en la relación capital-trabajo centrado en la pérdida de la libertad de la empresa y en la conformación del nuevo poder sindical en ese ámbito, Enrique Guerra, *Op. Cit.*, pp. 41 a 47.

El tratamiento de este problema tuvo una evolución que partió desde las viejas concepciones porfiristas que veían a la huelga como un derecho individual. Se llegó finalmente a la solución laborista (1925), que sentó las bases del derecho de las mayorías para imponer el estado de huelga tanto al patrón como a quienes desearan continuar las labores, creando los mecanismos de intervención estatal de los que dependería en el futuro la legalidad o ilegalidad de los movimientos. En una fase intermedia de esta evolución, se intentó limitar el ejercicio de este derecho a través de las regulaciones internas de las organizaciones obreras, fijando restricciones que se sumaron las provenientes de la reglamentación del artículo 123 constitucional, tanto en la legislación de los estados (1917-1929) como a nivel federal (1931).

3.4 Derecho de huelga y libertad de trabajo.

De acuerdo a la opinión sostenida por las autoridades laborales y los patronos durante el gobierno de Carranza, el ejercicio del derecho de huelga no podía atentar contra las libertades individuales garantizadas por la Constitución. Esta interpretación coincidía con la sostenida por Porfirio Díaz en 1906, cuando en su informe al Congreso manifestó: "...si el derecho de dejar el trabajo bajo ciertas condiciones es repetado, el ... de aquellos que están dispuestos a trabajar bajo las mismas condiciones debe también ser respetado".103/

Inclusive en aquellos estados -como era el caso de Veracruz- donde la legislación reglamentaria del precepto constitucional restringía las facultades patronales durante el movimiento de huelga, la utilización de esquiros fue una práctica muy extendida, aunque no siempre avalada por las autoridades locales y federales.104/

En el Distrito Federal, donde no existía disposición alguna que señalara el alcance del derecho de huelga, los conflictos entre obreros libres y sindicalizados así como la intervención del ejército para garantizar el libre acceso a las instalaciones controladas por los huelguistas, dieron a los movimientos un carácter violento que, afectó los intereses patronales aún más que la suspensión de labores. Ejemplo de ello fue la huelga textil ocurrida en 1921 en la fábrica "La Abeja", cuando los

103/ *El Imparcial*, 17 de marzo de 1906, en, Rocío Gundarrama, *Op. cit.*, pág. 20.

104/ *Excelsior*, 4 de agosto de 1930. Véase la posición ambivalente de Obregón en las huelgas ocurridas en Veracruz en, E. Ruiz, *Op. cit.*, pp. 106, 127 y 128.

obreros impidieron que el gerente y los empleados salieran de la empresa y recibieran auxilio y alimentos, cerrando además el tránsito en la zona. Medidas como éstas hacían que los huelguistas se colocaran peligrosamente en la situación de "ilicitud" prevista en el texto constitucional.105/

Los movimientos que tuvieron lugar a mediados de 1920, originados por demandas de aumento salarial, reconocimiento de sindicatos y mejoría en las condiciones de trabajo pusieron de manifiesto la necesidad de definir el alcance del derecho de huelga, estableciendo si los huelguistas podían o no ocupar las fábricas para impedir el trabajo de los esquiroleos. En esa oportunidad, la suspensión de labores había paralizado las fábricas textiles del D. F., los muelles de Veracruz y Tampico y las minas carboníferas de Coahuila. Las nuevas autoridades en el interinato de Adolfo de la Huerta fijaron su posición al respecto. El General Calles, entonces Secretario de Guerra y Marina, se manifestó públicamente en contra de la intervención del Ejército, cuya función debía limitarse a garantizar el orden. Mientras la prensa y los empresarios atribuían los conflictos a motivos políticos, el General Calles los atribuía a las exiguas remuneraciones y al exclusivo interés de los capitalistas de aumentar sus ganancias. "Lo que hace falta -decía recordando su experiencia al adoptar la ley del salario mínimo en Sonora, es buena voluntad y justicia para obrar. Y a eso se debe que ... haya ordenado que el Ejército, dentro de su papel, no se mezcle en las huelgas".106/

Tanto el Presidente De la Huerta como la Oficina de Trabajo y Previsión Social de la Presidencia, dirigida durante su breve existencia por dos dirigentes cromistas, dieron un claro apoyo a las demandas obreras. El principio constitucional de la conciliación entre las clases orientó la intervención presidencial pero esta se alejó de la neutralidad carrancista. Este solo hecho era suficiente para colocar a los empresarios de la extensa región afectada por las huelgas en un verdadero estado de alerta. Si a ello se le suma la espontaneidad con que se propagó el movimiento y la solidaridad que generó, podrá comprenderse el "horror" que el radicalismo de aquellos meses provocó en los industriales, sobre todo

105/ En relación a esta huelga véase E. Guerra, Op. cit., pág. 34.

106/ *Excelsior*, 22 de agosto de 1920.

en los extranjeros, quienes buscaron de inmediato el apoyo de sus gobiernos.107/

En medio de la tensión generada por la ofensiva patronal en contra de los sindicatos y de las medidas adoptadas por los huelguistas para impedir los trabajos -como la suspensión de las labores de bombeo en las minas, causando inundaciones y daños diversos- la actitud cautelosa del Ejército evitó que se desatara la violencia. La clausura de las fábricas fue aceptada entonces por los patrones como un mal menor.108/

Después de numerosos intentos por obtener acuerdos entre las partes en conflicto, fracasados una y otra vez por la intransigencia patronal, el Presidente de la Huerta resolvió imponer su autoridad incautando las fábricas paralizadas. Para evitar que la medida se cumpliera, los patrones tuvieron que aceptar las condiciones propuestas por el Ejecutivo Federal, que incluían el reconocimiento de los sindicatos.109/ En la Ciudad de México, las Confederaciones de Cámaras de Industria y de Comercio se convencieron más rápido de la necesidad de evitar un enfrentamiento directo con las autoridades. En Veracruz, por el contrario, las difíciles relaciones entre las Cámaras y las autoridades locales, más propensas a las actitudes radicales, hicieron que aquellos desconocieran los acuerdos tomados en 2 el centro.110/

La posición de las autoridades obregonistas y de la CROM sobre el alcance del derecho de huelga fue ambivalente. Durante el conflicto que estallaron en 1921 ocho mil ferrocarrileros en la Ciudad de México y que se extendió a Orizaba por medio de una huelga de solidaridad, hubo un cambio significativo respecto al mantenido por esa central un año atrás. Entonces la CROM se había mostrado especialmente activa al cuestionar la vigencia de la libertad de trabajo durante el ejercicio del derecho de huelga. Tres de sus líderes más destacados -Morones, Salcedo y Treviño-

107/ El número de trabajadores involucrados en movimientos de huelga alcanzó a 90.000 durante el mes de septiembre de 1920. El presidente De la Huerta señaló que se produjeron 14 protestas diplomáticas de los Estados Unidos originadas por su intervención en aquellos conflictos. Barry Carr, *El Movimiento Obrero y la Política en México*, Septentanas, México, 1976, pp. 171 y 158; véase también Marjorie Ruth Clark, Op. cit., p. 100.

108/ *Excelsior*, 24 de octubre de 1920.

109/ *Excelsior*, 14 de noviembre de 1920.

110/ Véase al respecto el mensaje que la Confederación de Cámaras de Comercio dirigió a su filial veracruzana, cuestionando la posición de esta última y advirtiéndole las graves consecuencias que ello traería en sus relaciones con el gobierno, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1920.

pronunciaron acalorados discursos reclamando el respeto absoluto de este derecho. Llegaron incluso a retar al Secretario de Industria, Comercio y Trabajo a una controversia sobre el tema, que debía desarrollarse en un mitin al que convocaría la CROM. Cuando los acontecimientos en el gremio ferrocarrilero hicieron inevitable el estallido de la huelga, la campaña cesó y la Union de Conductores, Maquinistas, Garroteros y Fogoneros, -uno de los sindicatos en disputa vinculado a la CROM- proporcionó los elementos para restablecer el servicio.111/.

Era manifiesta la distancia entre el discurso de la Central de Morones, todavía teñido de radicalismo, y la práctica que desarrollaba en el marco de los compromisos asumidos con Obregón. Este había calificado al conflicto ferrocarrilero como una disputa intersindical, en la que subyacían motivaciones políticas y ambiciones personales y apoyó al sindicato cromista en contra de la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras.112/ El Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Rafael Zubarán, el Procurador General de la República, Eduardo Neri y el propio Presidente Obregón manifestaron que había que defender el "principio de autoridad", lo que exigía respetar tanto el derecho de los huelguistas como el de quienes desearan reanudar las labores en ejercicio de la libertad de trabajo.113/ Al respecto Obregón declaró: "Estoy de acuerdo en que deben defenderse los avanzados principios que en los últimos años se han alcanzado para la clase trabajadora en todo el mundo y particularmente en nuestro país. Pero sobre estos principios está el principio de autoridad... El eje radiador de todos los derechos es el principio de autoridad".114/ Los trenes circularon custodiados por el ejército, en medio de actos violentos y numerosos accidentes provocados por el personal inexperto, proporcionado por la CROM. Después de solucionado el conflicto, esta central presionó para ocupar las plazas vacantes en los ferrocarriles.115/

La intervención mediadora de la CROM en esta lucha hizo que se obtuvieran algunas de las más importantes demandas que le dieron origen. Sin

111/ *Excelsior*, 4 y 8 de febrero y 6 de marzo de 1921.

112/ E. Ruiz, *Op. Cit.*, pág. 120.

113/ *Excelsior*, 10. de febrero, 6 y 8 de marzo de 1921.

114/ *Excelsior*, 8 de marzo de 1921.

115/ *Excelsior*, 3 de mayo de 1921.

embargo, el carácter parcial, secreto y cupular de la negociación con Obregón le valió fuertes críticas; incluso, la acusación de haber vendido la huelga y la pérdida de algunos contingentes.116/ Cabe señalar que la misma Unión de Conductores, Maquinistas, Fogoneros y Garroteros, se opuso a que la CROM participara en las discusiones sobre esa organización y el Consejo Directivo de los Ferrocarriles, respecto al reajuste de las cédulas de pago que había dado origen al conflicto.117/

Por su parte Obregón buscó respaldar el principio de autoridad con una medida tendiente a probar su disposición para compensar el sacrificio de los trabajadores en la reestructuración de los ferrocarriles, una vez que mejorara la situación financiera de los mismos. De acuerdo con las instrucciones del Presidente de la República, el Consejo Directivo de los Ferrocarriles resolvió destinar el 20% de las utilidades netas que en el futuro se obtuvieran de la sana administración de los ferrocarriles para repartirlo entre los trabajadores, en forma proporcional a los sueldos devengados. Esta prestación beneficiaría a todos aquéllos que "de buen grado" hubieran aceptado las cédulas y reglamentos de pago expedidas por la administración y continuaría vigente hasta que los ferrocarriles fueran devueltos a las compañías propietarias y en tanto no se reglamentara el artículo 123 Constitucional.118/ Aunque este acuerdo no llegó a producir efectos, cumplió con el propósito buscado por Obregón. La Confederación de Sociedades Ferrocarrileras que había dado su apoyo a los huelguistas, recibió con beneplácito la oferta de Obregón y consideró que la medida constituía un "gran paso hacia el anhelado equilibrio social".119/

El interés de la CROM por disputar a la CGT el control de los contratos colectivos en sectores en donde los sindicatos rojos eran mayoritarios radicalizó los conflictos obrero-patronales y puso en entredicho el ejercicio del derecho de huelga por quienes se resistieron a las maniobras de Morones. La huelga de tranviarios en 1923 mostró las consecuencias negativas que la alianza entre la CROM y Obregón trajo para el avance de la acción obrera independiente. En esa ocasión, la violencia entre "rojos"

116/ Rocío Guadarrama, *Op. Cit.*, p. 133.

117/ AGN, OC.40,104,F1,C.

118/ AGN, OC,104, F1,C.

119/ ~~Excmo.~~ 15 de diciembre de 1921.

y "amarillos" fue el clima propicio para justificar todo aquéllo que prometiera poner orden en el escenario laboral. El 3 de enero de ese año la Federación de Empleados y Obreros de Tranvías de México -integrante de la CGT y mayoritaria en esa empresa- notificó a la Compañía de Tranvías su decisión de estallar una huelga por el despido injustificado de cinco trabajadores agremiados en sus filas, medida que formaba parte de la estrategia patronal destinada a debilitar la acción de los "rojos". Diez días después, respetándose el plazo señalado por la Constitución para estallar una huelga en los servicios públicos, se puso en práctica un paro parcial de labores en los talleres. Ante la negativa de la empresa a pagar los salarios de quienes no pudieron laborar como consecuencia de la "huelga escalonada" y debido a la insistencia en indemnizar a los despedidos con tres meses de salario sin considerar una compensación por antigüedad, la Federación Tranviaria decidió llevar a cabo la huelga general, medida prevista para el día 21 de enero.120/

El Comité de Huelga se entrevistó con el Presidente, pidiendo su intervención en el conflicto. Dos días más tarde, un grupo de tranviarios resolvió desconocer al Comité de Huelga y remover al Comité Ejecutivo de la Federación, en medio de enfrentamientos entre los partidarios de la CGT y de la CROM. El "nuevo" comité de huelga firmó un convenio con el gobernador del D. F., General Celestino Gasca, para reanudar las labores aceptando la liquidación de los cinco despedidos en los términos propuestos inicialmente por la empresa y el pago del 50% de los salarios caídos. Se constituyó de inmediato una nueva organización, la Unión Sindical de Obreros y Empleados de la Compañía de Tranvías de México, encabezada por los disidentes de la Federación y que en adelante reclamaría el carácter de organización mayoritaria. La agrupación cegetista rechazó el mencionado convenio y reforzó las guardias para impedir el trabajo de los "rompohuelgas".121/

Con la formación de la Unión el conflicto original había cambiado aparentemente de naturaleza para transformarse en una disputa intersindical. Ante el desinterés de las autoridades en determinar el carácter mayoritario de una u otra agrupación, la reanudación de labores por parte de la Unión y el mantenimiento del estado de huelga a cargo de la Federación fueron los medios para demostrar la fuerza real de una y otra agrupación. Por su parte, la Federación llevó cabo una manifestación

120/ Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 24.

121/ Ibid, pp. 24 a 28.

en contra de las autoridades laboristas (como era el caso del gobernador) que utilizaron las tropas para garantizar el trabajo de los miembros de la Unión.

La contienda entre la Federación y la Unión era marcadamente desigual. Esta última no solo contó con el apoyo de la Compañía, de las autoridades y del ejército para restablecer el servicio, bajo el supuesto de que se defendía la libertad de trabajo, sino con el de la prensa, que avalaba las medidas adoptadas por la Empresa y por el gobierno del D. F. para dividir a los huelguistas. La Federación avisó al público que debía de abstenerse de utilizar el servicio tranviario, anticipando los choques con la Unión Sindicalista. El día 10. de febrero, los incidentes entre los paristas y un motorista de la Unión arrojaron un saldo de varios muertos y heridos. Los soldados tomaron las instalaciones de la CGT y detuvieron a más de cien afiliados a la Federación, después de un enfrentamiento con numerosas pérdidas humanas. Una comisión de huelguistas entrevistó al Presidente Obregón, sin que se alcanzara acuerdo alguno. El general Calles, a cargo de la Secretaría de Gobernación, dió por terminado el conflicto: "Los huelguistas han indicado al gobierno el camino para solucionar el conflicto, pues recurriendo a los medios violentos (lo) obligaron ... a usar de iguales medios ... fueron inútiles todas las tentativas para solucionar la huelga por los procedimientos legales. Se hizo uso de la fuerza y seguirá empleándose el mismo procedimiento, a fin de otorgar a la sociedad las garantías que justamente reclama".122/

La CROM dirigió una carta al director del periódico El Demócrata, Vito Alessio Robles -entonces Senador por Coahuila- deslindándose de los acontecimientos ocurridos en la huelga de los tranviarios. Decía mantener una "actitud expectante y neutral" y atribuía a la "mala intención" o a la falta de información, la versión difundida por ese periódico que, a diferencia de los demás, responsabilizaba a los laboristas del conflicto. Después de reunirse con los huelguistas, su director, anunció la decisión de despedir a un periodista, que había participado activamente en el desmembramiento de la Federación. Explicaba además su posición frente al conflicto: "Tristeza me causó el hecho de ver a los obreros "libres", custodiados por soldados manejando los contados tranvías que sin pasajeros recorrían el D. F., cuando en huelgas pasadas, sostenidas por organizaciones de la Regional Obrera, hemos contemplado, precisamente, el hecho contrario: el de ver la bandera rojinegra de la Regional guardada

por las fuerzas de caballería dependientes del gobernador don Celestino Gasca. Aunque ya lo presumía, fue hasta ayer que pude convencerme de que los dignos productores mexicanos eran tratados con la innoble tasa de los dos pesos y las dos medidas".123/

El Presidente Obregón y el General Calles salieron de la Ciudad de México. Correspondió entonces a Adolfo De la Huerta, Secretario de Hacienda, recibir a una comisión de tranviarios, en presencia de una representación de diputados federales que los apoyaban y condenaban a la Compañía. El arreglo consistió en la liberación de los doscientos detenidos a lo largo del conflicto, con excepción de siete líderes consignados a la autoridad judicial, y en la expulsión del país de los extranjeros. El problema intergremial se mantuvo latente y no se resolvería hasta 1925, cuando la CROM controló finalmente el contrato colectivo.124/

El conflicto tranviario dió lugar a manifestaciones de solidaridad de otras organizaciones adversas a la CROM, como la Confederación de Sociedades Ferrocarrileras. El Sindicato de Panaderos envió un telegrama al Presidente en el que reprobaba los procedimientos del gobierno emanado de la Revolución Mexicana de 1917 equiparables, a su juicio, a los de la "época (del) tirano Porfirio Díaz".125/ En contra de esta visión y antes de los incidentes del 10. de Febrero, el General Obregón había recibido un anónimo en el que se le pedía que pusiera un límite "al elemento obrero hoy convertido en un poderoso pulpo que todo lo quiere absorber..." Se llamaba abiertamente a la represión de los tranviarios y se aconsejaba al Congreso que dictara la ley marcial. Dos días más tarde de que se cumpliera con la parte esencial de este reclamo anónimo, el Presidente Obregón recibió un nuevo mensaje de felicitación, también sin firma, que se hacía extensivo al General Calles. En el se señalaba que "la Constitución no debió nunca de autorizar las huelgas" por lo que se pedía que se reconsiderara esta disposición (Art. 123).126/ El desconocido autor de estos mensajes no estaba solo en su animadversión en contra del ejercicio de este derecho. El mismo gobernador del D. F., Celestino Gasca, había condenado la huelga de los tranviarios de 1922 como

123/ Ibid, pp. 36 y 37.

124/ AGN, O y C, 407. T, 28.

125/ Ibid.

126/ Ibid.

"injusta e inoportuna", después de que la CROM desaprobó el movimiento por lo "inmoderado y excesivo de sus exigencias".^{127/}

En los días que siguieron a la represión del 10. de febrero de 1923, tanto la prensa mexicana como la norteamericana elogiaron la decisión presidencial de abandonar la neutralidad y de poner fin al enfrentamiento entre amarillos y rojos, apoyando a los primeros en su ejercicio de la libertad de trabajo. Al hacer un balance del conflicto una editorial del Excelsior concluía: "Hubo muertos y heridos, alarma y escándalo, un espectáculo salvaje y un derramamiento de sangre, deplorable. ¿Y todo por qué?, porque media docena de desarrapados extranjeros quieren mediar y prosperar a costa del iluso y dócil trabajador nacional".^{128/} Era ésta una visión estrecha de la problemática laboral mexicana de esos días pero revelaba, como los anónimos, hasta qué punto podría desvirtuarse el ejercicio de un derecho constitucional, sin reformarse, con base en las tendencias autoritarias que cobraban creciente fuerza en la institucionalización de las relaciones laborales.

3.2 La reglamentación interna.

La explosión de militancia generada por los movimientos de 1920 en una amplia extensión del territorio nacional se mantuvo en los dos años siguientes. En 1921 estallaron 310 huelgas y un año más tarde ese número se elevó a 361, cuando empezó a declinar.^{129/}

Para atender este fenómeno que atentaba contra los propósitos cromistas y gubernamentales de pacificación del escenario laboral, esta Central concentró sus esfuerzos en desarrollar mecanismos preventivos de los conflictos. En 1921, durante la celebración de su Tercera Convención, la CROM fijó en su constitución las condiciones y los plazos en que las agrupaciones podrían estallar los movimientos de huelga. Se iniciaba con ello el tránsito hacia la centralización en manos del Comité Ejecutivo del uso de este recurso, que debía reservarse en adelante para los casos en que un "estudio sereno de las circunstancias" lo aconsejara. La estrategia de Morones buscaba reducir el número y la intensidad de las

127/ Excelsior, 20 de junio de 1922.

128/ Excelsior, 3 de febrero de 1923. Los juicios de la prensa norteamericana destacaban la energía del gobierno en la resolución del conflicto y su interés en proteger a la sociedad. Véase al respecto, Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 47.

129/ Rocío Guadarrama, Op. Cit., pág. 132.

huelgas, encauzando las diferencias obrero-patronales hacia la negociación.130/

La quinta convención cromista reunida en Guadalajara del 17 al 21 de septiembre de 1923 fue el escenario de un nuevo intento de Morones y el Grupo Acción por controlar internamente el ejercicio de este derecho y con ello, poner un freno a la acción reivindicativa de sus agremiados. La propuesta más importante consistía en crear un comité técnico de huelgas, al que le correspondería decidir la oportunidad del uso del derecho de huelga. El desprestigio de la dirigencia espezaba a minar su autoridad, puesta en tela de juicio por las bases en razón del manejo de los conflictos intergremiales y obrero-patronales y del comportamiento de los funcionarios de la CROM en los puestos públicos. Además de ello, la influencia que la estrategia de confrontación desplegada por la CGT ejercía sobre las agrupaciones cromistas, constituía una amenaza al poder de la burocracia encabezada por Morones.131/

En estas condiciones, el futuro Secretario de Industria, Comercio y Trabajo modificó su estrategia para recuperar legitimidad en las bases. Retiró la propuesta de constituir el Comité de Huelgas y no dió apoyo a una sugerencia para suspender las huelgas por un año, con el interés de evaluar en ese lapso los errores cometidos en el ejercicio de este derecho. Entre las promesas que Morones hizo en esta Convención y que no cumpliría, se encontraba el anuncio de que los dirigentes cromistas abandonarían todos sus cargos en la administración pública y la oferta de constituir un frente sindical único sin exclusiones.132/

En materia de derecho de huelga, la V Convención aprobó una resolución para responsabilizar a los líderes de los fracasos que se generaran durante los conflictos obrero-patronales por su mala orientación. También se adoptó un acuerdo para que el Comité Ejecutivo tuviera la facultad de designar a los asesores que orientarían a los sindicatos cromistas.133/ Según se decía, la pérdida de autonomía de los integrantes de esta central

130/ *Excehior*, 6 de junio y 13 de julio de 1923; un análisis de las convenciones cromistas se encuentra en Jaime Tamayo, *Op. Cit.*, pp. 77 a 100 y en Rocío Guadarrama, *Op. Cit.*, pp. 119 a 122. En particular, véanse los resolutivos de la VI Convención, donde se asume públicamente el apoyo de la CROM al General Calles y las consecuencias de ello en el régimen interno de la Central, en términos de la disciplina que las agrupaciones confederadas debían guardar al Comité Central, *Ibid.*, p. 121.

131/ Jaime Tamayo, *Op. cit.*, p. 87.

132/ *Excehior*, 10 y 24 de septiembre de 1923. *El Universal*, 8 de septiembre de 1923.

133/ Jaime Tamayo, *Op. cit.*, p. 89.

se justificaba en la necesidad de fortalecerlos frente al adversario patronal, argumento que se apoyaba en los frecuentes desmembramientos que traían las derrotas experimentadas por los sindicatos rojos.134/

A las resoluciones de las Convenciones Cromistas se sumaba la campaña organizada a través de circulares dirigidas a sus sindicatos, en todo el país, orientada a disuadirlos del uso indiscriminado del derecho de huelga. A fines de 1921 los movimientos originados en Veracruz y en Puebla con motivo de la reglamentación del derecho al reparto de utilidades, con su secuela de despidos y cierres de fábricas, fueron aprovechados por la CROM para insistir en las ventajas de la estrategia de negociación opuesta al radicalismo que imperaba en aquellos estados.135/ Igualmente durante la rebelión delahuertista, se envió otra circular reiterando la inoportunidad de las huelgas en razón de la grave situación económica y política del país. Se recomendaba, en cambio, la formación de expedientes que el Comité Central examinaría una vez resuelta la contienda militar en la que la CROM participaba en forma activa, apoyando al gobierno de Obregón.136/

En esos días también la CGT se mostró cuidadosa para evitar las medidas represivas en contra de sus agremiados. Durante el Tercer Congreso Obrero celebrado por los rojos en diciembre de 1923 se resolvió que el Congreso Central debía decidir acerca de la procedencia de las huelgas por solidaridad, procurándose restringir el uso de esta medida.137/ Terminado el conflicto militar, la CGT refrendó sus principios en torno a la acción directa, denunció la actitud antiobrera de las autoridades obregonistas y resolvió abstenerse de someter los conflictos ante las juntas de Conciliación y Arbitraje.138/ Ante la indiferencia con que los dueños de las fábricas textiles recibieron sus demandas para aumentar los días de trabajo (reducidos a cuatro por los problemas de ese sector

134/ *Excelsior*, 8 de septiembre de 1923.

135/ *Excelsior*, 14 de noviembre de 1921.

136/ *Excelsior*, 23 de diciembre de 1923; en relación a la participación de los laboristas en el conflicto armado, véase Barry Carr, *Op. cit.*, p. 202.

137/ *Excelsior*, 24 y 25 de diciembre de 1923.

138/ *Excelsior*, 16 y 19 de febrero de 1924.

industrial) y los jornales, amenazaron con incautar los establecimientos del D. F.139/

Por su parte, la CROM retomó en 1925 sus iniciativas para imponer la disciplina en sus filas y adoptó un acuerdo por el cual las huelgas debían ser autorizadas previamente por el Comité Central, después de que el propio sindicato hubiera adoptado tal decisión en una asamblea. Debía también darse aviso de la medida de fuerza al gobierno del Distrito Federal y comunicarse anticipadamente al empresario, para permitir una "mejor forma" de resolución del conflicto. La decisión que adoptara el Comité Central respecto a la procedencia de la huelga sería inapelable.140/

Estos acuerdos fueron instrumentados de inmediato por la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal, dirigida por A. Pérez Medina. En su opinión la "labor de reconstrucción" del país impulsada por el General Calles y su Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, exigía de medidas restrictivas para dar confianza al capital extranjero. Por ello destacaba "enfáticamente" que había terminado una primera fase en que cada sindicato podía decidir "aisladamente" el alcance y los métodos de la acción reivindicativa. En adelante, correspondería a la Federación aprobar previamente los pliegos de peticiones considerando en primer termino "el estado económico en el que se desarrolla la industria...". Las consecuencias de este procedimiento centralizador de la acción reivindicativa de los sindicatos que en la práctica ya venía implementándose, había rendido frutos. Según los cálculos de Pérez Medina generó una disminución del 60% en los movimientos obreros y reclamaciones, respecto a los años anteriores.141/

3.3 La reglamentación legal del derecho de huelga

Al promediar el año de 1922 los diferentes estilos y estrategias de acción sindical que dieron origen a los apelativos de "amarillos" y "rojos", asignados respectivamente a la CROM y a la CGT, comenzaron a ser apreciados por los empresarios. La intensa agitación de las industrias y regiones controladas por la CGT contrastaban, según la opinión proveniente

139/ *Excelsior*, 5 y 10 de marzo de 1924.

140/ *Excelsior*, 14 de febrero de 1925.

141/ Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, pp. 197-198.

de los medios patronales, con la paz social de las que estaban bajo la influencia cromista. En realidad esa consideración era sólo parcialmente cierta, porque la estrategia "conciliadora" de la CROM en los conflictos obrero-patronales difería de los métodos puestos en práctica para controlar aquellos sectores del proletariado en los que la CGT era hegemónica, alterando la estabilidad en las relaciones laborales.142/ Sin embargo, lo que en un primer momento fue motivo de preocupación para los patrones -los vínculos de la CROM con el gobierno de Obregón- comenzó a ser valorado positivamente, por sus efectos en la construcción de un "orden político interior" que coadyuvara a la pacificación del país.143/

El sector patronal había también manifestado una posición favorable a la intervención del Ejecutivo Federal en la resolución de los conflictos laborales, en particular respecto de las luchas intersindicales. Aplaudieron la actitud represiva de Celestino Gasca y de la policía a sus órdenes en las huelgas de tranviarios y panaderos. Sin embargo, se mostraban alarmados cuando la respuesta autoritaria afectaba sus intereses, como sucedió con la decisión del Presidente Obregón de incautar una fábrica textil cuyos propietarios eran de origen extranjero. Estos se habían negado a tramitar sus diferencias con los trabajadores ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, después de que el primer mandatario manifestó su desacuerdo con la política patronal de reducir los salarios a los obreros textiles.144/

La precariedad e indefinición del marco jurídico laboral en el Distrito Federal -donde no se había podido adoptar una ley reglamentaria del artículo 123- preocupaba a los patrones porque veían en ello un obstáculo para dar seguridad a las relaciones laborales. Una Asamblea Unida de las Confederaciones de Cámaras de Industria y Comercio realizó un estudio pormenorizado de las huelgas ocurridas entre 1922 y los primeros seis meses de 1923, con el propósito de encontrar los mecanismos capaces de disminuir su número y acortar su duración. Se señaló entonces que resultaba urgente promulgar un instrumento jurídico que fijara los límites

142/ Un ejemplo de ello se encuentra en los conflictos ocurridos en la Compañía de Tranvías de México, entre 1923 y 1925, cuando la CROM disputó y finalmente logró la titularidad del contrato colectivo detestado primero por la Federación de Obreros y Empleados y después por la Unión Sindicalista.

143/ *Excelsior*, 13 de junio de 1921.

144/ *Excelsior*, 23 de abril de 1923.

de la acción obrera reconocida en el artículo 123, cuyo alcance debía ser federal.145/

Durante el régimen del Presidente Calles el ejercicio del derecho de huelga dejó de ser visualizado desde las concepciones individualistas del porfiriato para imprimirle el sello del gobierno laborista, que le asignaría definitivamente el carácter de un derecho colectivo. El programa electoral del general sonoreense anunció una rectificación de la anterior estrategia estatal frente a los conflictos entre el capital y el trabajo. Llamó a los patrones a utilizar en forma racional a la fuerza laboral y a dejar atrás las actitudes "más represivas y reaccionarias". Se propuso lograr que los avances que el sector conciliador del sindicalismo obtuvo en el terreno político con el triunfo de la Revolución -y que aumentarían durante su gobierno- se reflejaran en el espacio fabril. Por ello advertía al capital que "los obreros debían ser tomados en consideración como parte integrante y principalísima de la producción".146/

En cuanto a su posición frente al conflicto social Calles señaló durante su campaña que rechazaba la posibilidad de conciliar las aspiraciones obreras y patronales: "Hay políticos que creen engañar al pueblo con sutiles programas de armonías imposibles ... que ofrecen en este mundo nuevo de lucha de clases, el apoyo incondicionado a ambos intereses encontrados..."147/

El conflicto que afectó a la empresa petrolera "El Aguila" a fines de 1924 le permitió reiterar como candidato a la presidencia la posición sostenida cuatro años atrás, como Secretario de Guerra, en contra de la utilización de obreros libres para reemplazar a los huelguistas. En esta oportunidad, a diferencia de lo sostenido en el conflicto de los tranviarios, consideró a los esquiroleros como "traidores a su clase".148/ Bajo este principio se llevaron a cabo los acuerdos de Puebla, relativos a la contratación

145/ *Excehior*, 13 y 14 de Septiembre de 1923.

146/ *Excehior*, 27 de octubre de 1923.

147/ *Ibid.*

148/ *Excehior*, 2 de noviembre y 6 de diciembre de 1924; E. Ruiz, *Op. cit.*, pp. 126 y 127.

exclusiva de obreros sindicalizados en la industria textil, que pusieron fin a los enfrentamientos en esa región.149/

Aunque ya había sido probada la eficiencia de los mecanismos internos de regulación de las huelgas adoptadas por la CROM, fuera de esta central estaban los contingentes obreros más importantes para el desarrollo industrial del país. Era necesario, como lo pedían los patrones, avanzar en el proceso de reglamentación legal que le diera a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y a las juntas de Conciliación y Arbitraje los instrumentos para controlar el ejercicio del derecho de huelga y para poner fin a la vieja disputa respecto de los alcances del mismo.

La promulgación de una ley reglamentaria del artículo 4º constitucional relativo a la libertad de trabajo, de aplicación en el Distrito Federal y cuyos pasos seguirían las leyes locales en la materia, cumplió tal propósito. El origen de esta ley fue un proyecto presentado por los diputados cromistas para terminar con la contradicción entre dos derechos igualmente garantizados por la Constitución de 1917: el derecho de huelga y la libertad de trabajo. La solución consistió en jerarquizar al primero, de naturaleza colectiva, siempre y cuando se cumplieran determinadas condiciones: debía tratarse de una huelga lícita, declarada conforme a lo dispuesto en las Fracc. XVII y XVIII del art. 123 y ser respaldada por la mayoría de los trabajadores de una empresa.150/

En tales condiciones, la suspensión de labores podía imponerse a la minoría y a los obreros libres, quienes quedaban impedidos de invocar en su defensa la libertad de trabajo.151/ El derecho del propietario de mantener operando una fábrica o centro de trabajo encontraba un límite al reconocerse el derecho de la mayoría a imponer el estado de huelga.

Desde el punto de vista de los intereses obreros esta solución incluía beneficios y costos: Se limitaba un facultad patronal tradicional y la huelga cobraba una nueva dimensión jurídica por su carácter colectivo, pero se legalizaba la intervención de la autoridad para calificar la

149/ Véase *Exceñior*, 10. de noviembre de 1924.

150/ Véase el texto completo de esa ley en *Exceñior*, 18 de enero de 1925.

151/ Al respecto se establecía: "Los derechos de la sociedad se ofenden en los casos siguientes I. cuando declarada una huelga en los términos que establece la Fracc. XVIII del artículo 123 de la Constitución General de la República, se trate de substituir a los huelguistas en el trabajo que desempeñaban, sin haber resuelto el conflicto motivo de la huelga; II Cuando declarada una huelga por la mayoría de los obreros de una empresa, la minoría siga trabajando o pretenda reanudar labores".Ibid.

llevaría a cabo el reordenamiento laboral sin ceder a las injustas pretensiones de los inconformes. La consideración de que los trabajadores eran servidores públicos, con base en el nuevo Reglamento de Trabajo de los ferrocarriles, lo llevó a advertirles que la declaración de huelga implicaría automáticamente la pérdida definitiva de los empleos.^{157/}

En los años siguientes, estas sanciones pudieron aplicarse en virtud de las declaraciones de ilegalidad emitidas por la dependencia a cargo de Morones al calificar las huelgas de los mecánicos en 1926 y de la Confederación de Transportes y Comunicaciones (CTC) en 1927, tal como se denominó a la CSF después de un congreso celebrado ese mismo año.

El primero de estos movimientos estalló en los Ferrocarriles del Istmo, impulsado por la Unión Mexicana de Mecánicos (UMM), cuando la administración de esa empresa se negó a atender una solicitud en la que se pedía la destitución de un supervisor afiliado a la Federación cromista, beneficiado por el procedimiento de reclasificación adoptado por la empresa. Según la UMM, el ascenso afectaba los derechos adquiridos de sus agremiados.^{158/} De inmediato el Departamento de Trabajo de la SICyT declaró ilegal la huelga por incumplimiento del aviso establecido en la fracción XVII del Artículo 123, por el carácter intergremial del conflicto y porque se habían cometido actos de sabotaje.^{159/} En su argumentación se hacía explícita la concepción restrictiva del ejercicio del derecho de huelga que caracterizó a la administración callista: "Dentro del espíritu de la fracción XVIII, las huelgas son el último recurso a que deben acudir las organizaciones para conseguir el triunfo de sus demandas justas y deberá calificarse de acuerdo a las leyes reglamentarias...; los movimientos de coalición podrán ser lícitos ... siempre que tengan por objeto conseguir el equilibrio entre diversos factores de la producción..." Para concluir, se señalaba que el movimiento del Istmo carecía de "justificación legal y moral".^{160/}

La CSF interpuso un amparo ante el juez tercero supernumerario del Distrito Federal y, perdido éste, la SICyT dió por terminada la huelga. El Departamento

^{157/} Se trataba, sin embargo, de una amenaza sin fundamento constitucional, puesto que el artículo 123 no negaba el ejercicio del derecho de huelga a los servidores públicos, salvo en los establecimientos militares y en caso de guerra. Véanse las fracc. XVII y XVIII del Artículo 123 constitucional. Las declaraciones del Presidente Calles respecto al reajuste de ferrocarrileros, se encuentran en, Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, pp. 194 y 195.

^{158/} Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cit.*, p. 87 y 88.

^{159/} Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, p. 229.

^{160/} Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cit.*, pág. 89.

manifiesto durante el conflicto ferrocarrilero de 1926 - 1927, cuando el Poder Judicial concedió el amparo a la Confederación de Transportes y Comunicaciones negando competencia a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para arbitrar los conflictos laborales en los ferrocarriles en razón de que su intervención violaba lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.154/

Al igual que en la industria textil, las relaciones laborales en los ferrocarriles debían transitar hacia el nuevo modelo concebido por Calles y Morones para avanzar en la reestructuración económica. Por ello, el control de las organizaciones que pudieran oponerse a la política gubernamental se convirtió en un verdadero reto.

Los cinco conflictos más importantes ocurridos entre 1925 y 1927 en los ferrocarriles se originaron tanto por las maniobras cromistas destinadas a obtener para sí la titularidad del convenio general celebrado con las Confederaciones de Sociedades Ferrocarrileras (CSF) como por el interés del Presidente Calles en poner en marcha un programa de reajuste del personal.

La CROM constituyó en 1926 la Federación Nacional Ferrocarrilera (FNF), organización que obtuvo de inmediato el reconocimiento de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y negoció con los Ferrocarriles Nacionales mejores condiciones de trabajo y salarios lo que le permitió, aun en su carácter minoritario, ganar adeptos en el gremio de mecánicos y carpinteros.155/ Por su parte, la empresa buscó celebrar un contrato con cada agrupación, argumentando dificultades para mantener el sistema vigente, que incluía un Convenio General y contratos particulares con cada agrupación. Finalmente, la CSF aceptó esta propuesta y aunque los contratos se negociaron con una representación conjunta, el Convenio General fue anulado y reemplazado por nuevos contratos particulares.156/ Era éste un primer paso concertado entre la CROM, la administración de los ferrocarriles y la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para debilitar a la CSF.

A mediados de 1925, al ponerse en práctica el plan de reajustes en los ferrocarriles anunciado por el Presidente Calles, los trabajadores intentaron oponerse al despido de los primeros afectados con la medida. El Primer Mandatario consideró que el movimiento tenía fines políticos y anunció que

154/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cit.*, pp. 102 a 104.

155/ Marjorie Ruth Clark, *Op. Cit.*, p. 96. En torno a la estructura sindical en los ferrocarriles, véase Rocío Guadarrama, *Op. Cit.*, p. 139.

156/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cit.*, p. 66 a 68.

llevaría a cabo el reordenamiento laboral sin ceder a las injustas pretensiones de los inconformes. La consideración de que los trabajadores eran servidores públicos, con base en el nuevo Reglamento de Trabajo de los ferrocarriles, lo llevó a advertirles que la declaración de huelga implicaría automáticamente la pérdida definitiva de los empleos.157/

En los años siguientes, estas sanciones pudieron aplicarse en virtud de las declaraciones de ilegalidad emitidas por la dependencia a cargo de Morones al calificar las huelgas de los mecánicos en 1926 y de la Confederación de Transportes y Comunicaciones (CTC) en 1927, tal como se denominó a la CSF después de un congreso celebrado ese mismo año.

El primero de estos movimientos estalló en los Ferrocarriles del Itsmo, impulsado por la Unión Mexicana de Mecánicos (UMM), cuando la administración de esa empresa se negó a atender una solicitud en la que se pedía la destitución de un supervisor afiliado a la Federación cromista, beneficiado por el procedimiento de reclasificación adoptado por la empresa. Según la UMM, el ascenso afectaba los derechos adquiridos de sus agremiados.158/ De inmediato el Departamento de Trabajo de la SICyT declaró ilegal la huelga por incumplimiento del aviso establecido en la fracción XVII del Artículo 123, por el carácter intergremial del conflicto y porque se habían cometido actos de sabotaje.159/ En su argumentación se hacía explícita la concepción restrictiva del ejercicio del derecho de huelga que caracterizó a la administración callista: "Dentro del espíritu de la fracción XVIII, las huelgas son el último recurso a que deben acudir las organizaciones para conseguir el triunfo de sus demandas justas y deberá calificarse de acuerdo a las leyes reglamentarias...; los movimientos de coalición podrán ser lícitos ... siempre que tengan por objeto conseguir el equilibrio entre diversos factores de la producción..." Para concluir, se señalaba que el movimiento del Itsmo carecía de "justificación legal y moral".160/

La CSF interpuso un amparo ante el juez tercero supernumerario del Distrito Federal y, perdido éste, la SICyT dió por terminada la huelga. El Departamento

157/ Se trataba, sin embargo, de una amenaza sin fundamento constitucional, puesto que el artículo 123 no negaba el ejercicio del derecho de huelga a los servidores públicos, salvo en los establecimientos militares y en caso de guerra. Véanse las fracc. XVII y XVIII del Artículo 123 constitucional. Las declaraciones del Presidente Calles respecto al reajuste de ferrocarrileros, se encuentran en, Rosendo Salazar, *Op. Cít.*, pp. 194 y 195.

158/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cít.*, p. 87 y 88.

159/ Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, p. 229.

160/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Op. Cít.*, pág. 89.

de Trabajo analizó el conflicto y resolvió que el supervisor cromista debía continuar en su puesto de trabajo, porque conforme a los precedentes de la dependencia los contratos colectivos debían beneficiar tanto a la mayoría como a la minoría.161/

Con la declaración de ilegalidad del movimiento, la huelga no podía producir sus efectos. Las tropas federales respaldaron a los trabajadores de vía, cromistas, que habían sustituido a los paristas. El presidente Calles dió un respaldo total a Morones, por lo que la CSF tuvo que abandonar su propósito de estallar una huelga general en solidaridad con los mecánicos.162/

Las tensiones generadas entre los cromistas y los miembros de la CSF no desaparecieron. Los constantes enfrentamientos entre la FNF y la UMM dieron lugar al despido de afiliados a esta última organización, con lo que la administración de los ferrocarriles hacía manifiesto su respaldo a los cromistas. Para ello, se violaban constantemente los contratos y reglamentos de trabajo, creando un clima favorable al choque entre ambas organizaciones.163/

La CROM desató una campaña en contra de la huelga declarada por los mecánicos en diciembre de 1926, denunciando el carácter político del movimiento, la presencia de "influencias extrañas" y de "individuos con ideas radicales, comunistas y anarquistas" vinculados al capital extranjero, interesados en calumniar al movimiento obrero y al gobierno para obligarlos a someterse a sus intereses.164/ A las federaciones y organizaciones cromistas en todo el país les pidió "toda clase de ayudas al ser solicitadas por las organizaciones de la CROM, para contrarrestar el movimiento huelguista de la Unión de Mecánicos".165/

La estrategia puesta en práctica en el conflicto tranviario en 1923 y 1925 volvió a ser utilizada en esta oportunidad: la SCiYT anunció la celebración de un convenio negociado con la UMM que ponía fin al conflicto, aceptando la

161/ *Ibid.*, p. 92.

162/ Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, pp. 228 - 231.

163/ Durante la huelga de la UMM y ante la amenaza de huelga general, la administración de los Ferrocarriles Nacionales de México comunicó a Morones su estrategia, en caso de llevarse a cabo la medida: a su juicio, debía ser declarado ilegal porque el conflicto no había sido arbitrado por la SCiYT; la sanción a los huelguistas debía consistir en el despido por abandono de empleo quienes los reemplazaran adquirirían sus derechos a partir del ingreso. Rocio Guadarrama, *Op. Cit.*, p. 141.

164/ En dos circulares dirigidas a la opinión pública la CROM desarrolló esta argumentación, plagada de consideraciones en contra de adversarios. Véase Rosendo Salazar, pp. 247, 248 y 249.

165/ Véase el texto completo de esta circular en *Ibid.*, p. 247.

reinstalación de los mecánicos despedidos. Sin embargo, éste fue desconocido por esa agrupación por lo que la huelga continuó en medio de sucesos violentos, con saldos negativos para ambos grupos contendientes.166/

Los inspectores de trabajo, cromistas en su mayoría, minimizaban los perjuicios causados por la suspensión de labores y sostenían, con el apoyo de la empresa, que sólo una minoría respaldaba el movimiento.167/ La SICyT declaró, de nueva cuenta, la ilegalidad de la huelga, ahora con el argumento de que no se habían respetado los criterios del Departamento de Trabajo para poner fin al conflicto. Con ello se partía del supuesto de que esta dependencia tenía la facultad para imponer en forma obligatoria su arbitraje. El paso siguiente a cargo de la empresa fue desconocer los contratos colectivos firmados con las agrupaciones de la CSF.168/

Esta central dió respuesta, a lo largo del conflicto, a los ataques de la CROM. En relación a las acusaciones sobre el carácter político de la agitación ferrocarrilera la CSF señaló: "El Secretario General de la CROM informa a sus dependencias que en nuestra organización hay elementos políticos, principalmente extranjeros, que hacen labor comunista para desprestigiar al país ante los Estados Unidos. En primer lugar, nosotros no reconocemos ningún derecho a los Estados Unidos para estar fiscalizando nuestros actos. Por lo demás, nosotros declaramos ahora como lo hemos hecho siempre, que la Confederación no se mezcla en política de ninguna clase, pero que sus elementos son libres de ejercer sus derechos ciudadanos en la forma que les convenga... Para terminar debemos manifestar nuestro asombro porque personas que vienen de la política sean las únicas que pretenden acusarnos de esa debilidad".169/ En otro boletín explicaba su decisión de estallar una huelga en solidaridad con los mecánicos: "nosotros estamos siendo empujados a declarar una huelga general y aunque no lo deseamos, tampoco rehuiremos la lucha presente, pues está de por medio la estabilidad de nuestras agrupaciones. Pero declaramos que la responsabilidad de las consecuencias no será nuestra, sino de quien nos ataca y de quien fomenta y sostiene esa ofensiva".170/

166/ Ibid.

167/ Ibid, p. 250.

168/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cít., pp. 101 a 104; Rocío Gundarrama, Op. Cít., p. 142.

169/ Rosendo Salazar, Op. Cít., p. 242.

170/ Ibid, p. 257.

Al estallar la huelga general de la CSF, con la solidaridad de la CGT - organización que decidió la medida de fuerza en una asamblea con la representación de treinta y siete agrupaciones- Morones cumplió su amenaza de declarar la ilegalidad del movimiento de solidaridad y autorizó a la empresa a dar por terminados los contratos de trabajo. Con base en ello, los Ferrocarriles Nacionales desconocieron la personalidad de la CTC (antes CSF). El dirigente de esa organización, Hernán Laborde, fue detenido e inició una huelga de hambre por más de 7 días.171/

Sin efectuar procedimiento alguno para verificar el alcance de la huelga general, la SICyT argumentó que de las dieciocho agrupaciones integrantes de la CTC sólo tres apoyaron la suspensión de labores. Con base en el supuesto carácter minoritario de la medida de fuerza, privó a esa organización del derecho a continuar la lucha solidaria con la UMM.172/

El conflicto entró en una nueva fase jurídica: la CTC se amparó contra los actos del Presidente de la República y la SICyT, obteniendo la protección de la justicia federal.173/ El Juez Tercero Supernumerario del Distrito Federal, como antes se indicó, restableció la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje para conocer los conflictos laborales en los Ferrocarriles, dejando sin base de sustentación los acuerdos presidenciales de 1926 y 1927 que otorgaban facultades a la SICyT. Esta dependencia pidió a la Suprema Corte de Justicia la revisión del fallo, el que rápidamente fue confirmado por el más alto tribunal. En consecuencia, el Presidente Calles expidió el 17 de septiembre de 1927 el decreto de creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, (JFCyA) para conservar bajo esa jurisdicción el tratamiento de los conflictos en las ramas incluídas en sus acuerdos. Puesto que el representante gubernamental en la JFCyA fue designado por la SICyT, la suerte de la CTC volvió a revertirse: tres días después de constituido, este tribunal tripartito resolvió que la suspensión de labores no era "una huelga propiaente dicha", sino un abandono de trabajo, conforme lo establecía el Reglamento de Trabajo vigente en los FF.NN. Un nuevo amparo tramitado por la CTC tuvo resultado negativo al igual que el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia.174/ Derrotada la CTC, los sindicatos cromistas de mecánicos y carpinteros obtuvieron el derecho a

171/ Ibid, pp. 262 a 264.

172/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cit., pp. 101 a 104.

173/ La demanda de amparo promovida por el Depto. de Ven. de la CSF contra esas autoridades puede consultarse en AGN, Depto de Trabajo, caja 1141, exp. 6.

174/ Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Op. Cit., p. 102 a 104.

contratar, mismo que perdieron en 1932 cuando la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje reconoció ese derecho a la CTC.175/ Antes de ello, en mayo de 1929, durante la administración de Portes Gil, la SCIT llegó a un acuerdo entre los Ferrocarriles Nacionales de México y la CTC, reconociendo que la huelga había movilizad a mas de 30 mil trabajadores.

Entre los puntos de ese acuerdo se encontraban: 1) el reestablecimiento de la armonía entre los Ferrocarriles y la CTC; 2) la reinstalación del personal huelguista con derechos de antigüedad; 3) la cancelación de los boletines de la Empresa de Ferrocarriles en contra de los huelguistas y, 4) el reconocimiento oficial de la CTC, por parte de los ferrocarriles y la restitución de todas las prerrogativas de que disfrutaba antes de la huelga.176/

Los conflictos ferrocarrileros en la administración callista resumen el conjunto de prácticas, criterios y reglas concebidos por Morones para supeditar el ejercicio de las libertades sindicales y del derecho de huelga a la política laboral del régimen, incluido en esta el afán hegemónico de la CROM en sectores en los que solo tenía una presencia minoritaria. Se puso entonces a prueba una estrategia que contaba como piezas claves a la burocracia sindical cromista, al Poder Ejecutivo (Presidente y Secretario de Industria, Comercio y Trabajo), y a la administración de la empresa. A pesar de la impresionante solidaridad que rodeó a los ferrocarrileros, esa trilogía no pudo ser derrotada.

La recuperación de los derechos de la CTC y, por tanto, la vigencia de la libertad sindical sólo procedió cuando Morones se convirtió en el principal adversario del nuevo Presidente (Portes Gil), por lo que sus directrices en el medio obrero procuraron debilitar a la CROM. Entonces, como en el régimen callista, los criterios políticos determinaron el alcance de los derechos constitucionales.

La experiencia ferrocarrilera fue compartida por otros contingentes obreros. Si se consideran los diez conflictos más importantes entre 1924 y 1928, en sectores como el petróleo, los transportes, la minería, la industria textil y las comunicaciones, se observa que 3 de ellos fueron declarados ilegales, otros tantos incluyeron el uso del ejército para desalojar a los huelguistas y dieron lugar a despidos como represalia.177/ Con un grado creciente de

175/ Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., p. 144.

176/ En relación a este acuerdo, Véase el Informe del Depto. de Trabajo sobre el período lo. de septiembre de 1928 a 31 de julio de 1929, en AGN, Depto. de Trabajo, Caja 1686, exp.1.

177/ José Rivera Castro, Op. Cit., pág. 151 a 173. Véase también Jean Meyer, Op. Cit., p. 151 a 174.

institucionalización de las reglas del juego a través de las normas internas de la CROM y de la legislación estatal, la acumulación previa de métodos de control y de maniobras divisionistas destinadas a debilitar a los adversarios cromistas y a pacificar el escenario laboral generó las consecuencias buscadas: una significativa disminución de la conflictividad respecto de los años precedentes, aún cuando existen razones para dudar del valor de las estadísticas elaboradas por la dependencia a cargo de Morones.178/

178/ Con base en la información oficial el descenso del número de huelgas entre 1924 y 1928 fue verdaderamente asombroso, al pasar de 222 a 22. Sin embargo, cabe señalar que en los cálculos de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo no se incluyeron las huelgas "ilegales", entre las que se encontraban, entre otras, las estalladas por los ferrocarrileros, Roco Guadarrama, *Op. Cit.*, pp. 129 y sgts.; Jean Meyer, *Op. Cit.*, p. 170.

C A P I T U L O I X X

I. P R I N C I P A L E S C A R A C T E R I S T I C A S Y T E N D E N C I A S D E L A S L E Y E S D E L O S E S T A D O S .

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta su reforma en 1929, las legislaturas de los estados tuvieron competencia para legislar sobre la cuestión obrera, conforme a las bases establecidas en el artículo 123 y atendiendo a las necesidades de cada región. En el caso del Distrito Federal, debido al régimen de excepción que lo caracterizó en relación a su organización política, esta facultad quedó en manos del Congreso de la Unión.

La tarea de reglamentar el precepto constitucional fue asumida por casi todos los Estados de la República, con la excepción de los de Morelos y Tlaxcala, cuyas legislaturas no llegaron a ocuparse con éxito del particular.

Una primera distinción que puede establecerse entre los ordenamientos promulgados durante los doce años mencionados radica en el alcance que aquellos tuvieron. De los 27 estados (considerando el D. F.) que legislaron en esta materia, 21 optaron por reglamentar en una ley el conjunto de las instituciones contenidas en el artículo 123. Los 6 restantes eligieron solo algunas de las fracciones de este precepto y promulgaron leyes específicas para cada una de ellas. En algunos casos, como en Veracruz, se combinaron ambas modalidades. Aunque la primera opción fue la dominante a lo largo de aquel período, puede decirse que para el año de 1925 este criterio se impuso sin excepciones. Desde entonces todos los ordenamientos promulgados tuvieron, cualquiera que haya sido la denominación utilizada, la característica de ser verdaderos códigos del trabajo, como lo fue finalmente la ley adoptada, con carácter dedederal, en 1931.

La importancia y el grado de cumplimiento que tuvieron las leyes locales del trabajo varió en forma significativa. En cuanto a lo primero, un lugar especial merecieron las adoptadas en Veracruz, Tamaulipas y el Distrito Federal, por la influencia que ejercieron en el resto de la República. En estos Estados, como también en Puebla, los avances en el proceso de organización de los trabajadores permitieron una mayor efectividad de las nuevas reglas, que en otras regiones no alcanzaron a tener aplicación.

Antes de detenernos a presentar el contexto en que se adoptaron los ordenamientos de Veracruz y Tamaulipas y se intentó legislar en el D. F.,

conviene proporcionar una idea general del contenido de las leyes locales en materia de trabajo y de las principales tendencias que las caracterizaron.

Las leyes locales se ocuparon de los que por entonces y hasta nuestros días fueron y son considerados como los aspectos esenciales de las relaciones laborales. En primer lugar reglamentaron la forma de adquisición, prescindencia y uso de la fuerza de trabajo. Es el caso de las disposiciones relativas a los contratos de trabajo y a su duración, a la jornada de trabajo y a los salarios, a los derechos y obligaciones de las partes y a la responsabilidad patronal originada por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Se establecieron al respecto modalidades especiales en atención a las características de los trabajadores o de los trabajos: mujeres, niños, empleados, aprendices, mineros, trabajadores agrícolas y domésticos tuvieron reglas particulares en aquellas leyes.

En segundo lugar, se reglamentó el ejercicio de los derechos colectivos consagrados en el precepto constitucional. Las formas jurídicas de la organización y de la acción obrera, comprendiendo en ellas las disposiciones en torno a la creación de los sindicatos, a la contratación colectiva y a la huelga, fueron incluidas en las leyes locales.

Por último, aquéllos ordenamientos se ocuparon de la organización y funcionamiento de las juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos a los que la Constitución dotó de competencia para resolver los conflictos obrero-patronales.

En cuanto al contenido de las leyes específicas adoptadas en algunos estados de la república, éste se centró fundamentalmente en el funcionamiento de las juntas de Conciliación y Arbitraje (los seis estados que promulgaron este tipo de leyes se ocuparon de esta cuestión) y en el régimen relativo a los accidentes y enfermedades profesionales, al descanso dominical y al derecho de huelga.

De esta enumeración se desprende la insuficiencia de criterios para orientar en aquellos estados la solución de los conflictos vinculados al cumplimiento del artículo 123. El caso más grave, como se verá, fue el del Distrito Federal. Por el contrario, menos dificultades creó la ausencia de una reglamentación completa de aquel precepto en otros estados, como los de Guerrero y Nayarit, debido a lo incipiente en ellos del proceso organizativo del trabajo asalariado. Claro está que el mencionado artículo tenía la vocación de proteger a todos los trabajadores, siempre que prestaran sus servicios a cambio de un salario. Sin embargo, es sabido que las demandas y los conflictos que hicieran

necesarios criterios jurídicos para resolverlos solo aumentaron con la presencia y acción de los sindicatos.

A pesar de las particularidades que permiten distinguirlas, se observa en aquellas leyes cierta uniformidad, tanto en su estructura como en las temáticas abordadas. Ello se debe, en parte, a que cada una buscó reglamentar a su manera las bases constitucionales adoptadas a ese nivel jurídico precisamente con el propósito de homogeneizar en toda la república los derechos de los trabajadores.

Además de lo anterior, la uniformidad puede explicarse como resultado de los esfuerzos de las autoridades federales, principalmente durante el gobierno de Calles, por sentar precedentes capaces de normar los criterios de las administraciones y congresos locales en situaciones semejantes, a través de su intervención en los conflictos obrero-patronales. Prueba de ello es que existe una estrecha relación entre aquellos precedentes y las leyes de los estados promulgados después de 1925. Esto es particularmente notorio en el tema de la huelga y más en general, en lo que se refiere al ejercicio de los derechos colectivos y a la organización de las juntas de Conciliación y arbitraje. La preocupación del gobierno central por reglamentar estos aspectos de las relaciones laborales se trasladó a la legislación local, que en cierta medida había descuidado estos temas en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución.

Precisamente la disparidad entre las leyes de los estados fue enorme en aquellas cuestiones sobre las que el D. F. no legisló, en las que no había un pronunciamiento claro del gobierno central y respecto a las cuales el artículo 123 no hacía más que enunciarlas, sin fijar criterios precisos sobre sus alcances. Es el caso, por ejemplo, de la responsabilidad patronal por accidentes y enfermedades profesionales.^{1/}

Si se examina el tratamiento que las leyes locales hicieron en relación al tema de los derechos colectivos, sobre el que se centra nuestro estudio, se observa que en todos los casos, con la rara excepción de la promulgada en el estado de Guanajuato, se establecieron nuevos requisitos para su ejercicio, no previstos en el artículo 123. Ello es efecto, en parte, de todo proceso de reglamentación que por su propia naturaleza tiende a limitar las libertades plasmadas sin cortapisas en el texto constitucional. Pero también del interés

^{1/} Por ejemplo, las indemnizaciones en caso de muerte variaban desde una cantidad equivalente a un año de salario en Guanajuato y Nayarit hasta otra equivalente a tres años en Campeche y Chihuahua, Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., p. 186.

manifiesto de los gobiernos locales por contener o por lo menos controlar la capacidad transformadora de las reglas del juego en el escenario laboral, implícita en el derecho a la organización de sindicatos y a la huelga, ello se tradujo en la creación de espacios para la intervención de la autoridad en el nacimiento y en la vida de las organizaciones obreras. Sin embargo, la forma en que esta preocupación se trasladó al orden jurídico, asumió características diversas en relación al momento en que se legisló, a la correlación de fuerzas entre los actores sociales y, en suma, a la problemática específica, tanto política como social y económica de cada estado.

II. LA EXPERIENCIA EN VERACRUZ Y TAMAULIPAS.

En el caso de Veracruz debe tomarse en cuenta que se trataba de uno de los más importantes reductos de la organización y la acción obrera, cuya base material se encontraba principalmente en la industria textil, el transporte y las actividades portuarias, la red ferroviaria y la industria petrolera. Junto a Yucatán, Tamaulipas y Tabasco, Veracruz integraba la vanguardia del nacionalismo revolucionario, fenómeno que llegó a caracterizarse como "radicalismo del Golfo".^{2/}

Diversas razones concurren a explicar la intensa acción de los obreros veracruzanos dirigida a obtener el cumplimiento de los derechos derivados de la Revolución, cuando en otros estados todavía no pasaban de ser una promesa inalcanzable. Entre otros, el hecho de que durante el conflicto armado se hubiera preservado el potencial económico de la región y el crecimiento de la clase obrera en las primeras décadas del siglo, crearon circunstancias especiales que favorecieron en ese estado el proceso de implantación de las nuevas reglas del juego en el terreno de las relaciones laborales.

Entre 1914 y 1918, fecha esta última en la que se promulgó en Veracruz la ley reglamentaria del artículo 123, se realizaron diversos esfuerzos legislativos orientados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los obreros veracruzanos. La mayor parte de ellos no llegó a ponerse en práctica, tanto por la forma vaga e imprecisa en que quedaron establecidos como por la falta de mecanismos tendientes a garantizar su cumplimiento por los patrones, que ofrecían todo tipo de resistencia a la intervención de gobierno, a través de la legislación, en la regulación de la relación con los obreros.

^{2/} José González, "Revolución y Derecho Obrero: Veracruz, 1914-1916", en Anuario IV, Centro de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Humanísticas, Universidad Veracruzana, p. 135.

Con todo, en su escasa aplicación, los decretos emitidos por los gobernadores veracruzanos adelantaron algunas de las modalidades de reglamentación de las relaciones laborales, posteriormente establecidas en el texto constitucional y en la ley del Estado. Por un lado, el impulso al sindicalismo como forma privilegiada de defensa de los intereses obreros sobre la acción individual, acompañado de la intervención de la autoridad en el registro de las organizaciones.^{3/} Por otro, el establecimiento de un sistema de justicia laboral de integración tripartita, en el que el representante del municipio ante la instancia laboral -llamadas juntas de Arbitraje y Conciliación-, que actuaba como su presidente, tenía un voto de calidad capaz de decidir el triunfo de la posición obrera o patronal en un conflicto.^{4/}

No se contemplaba aún la creación de un tribunal permanente y centralizado de arbitraje en la entidad que permitiera al ejecutivo del estado delinear y poner en práctica una determinada política laboral capaz de uniformar los criterios dispares de cada presidente municipal.^{5/}

Este sistema de justicia laboral suponía, sin embargo, la creación de un espacio para la intervención de la autoridad con el fin de "armonizar los intereses del capital y del trabajo", forma utilizada en un decreto de 1915 por el gobernador Cándido Aguilar y posteriormente incorporada al artículo 123.^{6/}

Correspondió también al gobernador Cándido Aguilar promulgar la Ley del Trabajo de Veracruz, en enero de 1918, con lo que otorgó a los trabajadores una protección aún más amplia que la consignada en texto constitucional, sin que por ello se llegaran a afectar las libertades sindicales en él garantizadas. Tanto en lo que se refiere al régimen de responsabilidad patronal en materia de enfermedades profesionales y no profesionales como en lo relativo al derecho al reparto de utilidades, la ley veracruzana superó lo dispuesto en el artículo 123,

^{3/} Véase el decreto emitido por el gobernador Agustín Millán, del 16 de octubre de 1915, en José González, Op. Cit. p. 136.

^{4/} Decreto emitido por Heriberto Jara, en José. González, Op. Cit., p. 38,

^{5/} Ibid., p. 139

^{6/} Olivia Domínguez Pérez, "Política y movimientos sociales en el Tejadismo", Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Veracruzana, 1986, p. 39. Véase al respecto el art.28, fracc. VII de la Ley de Veracruz.

entendiendo a su contenido como las bases "mínimas" sobre las que debía legislar.^{7/}

Sin embargo, una cosa era establecer nuevos derechos en el texto de la ley y otra lograr que los empresarios cumplieran sus obligaciones frente a los trabajadores. De ahí que Veracruz fué escenario de numerosos conflictos, que se extendieron a otras regiones y llegaron a tener alcance nacional, en los que los sindicatos trataron de obtener el cumplimiento de la Ley de Trabajo.

En cuanto al ejercicio de los derechos colectivos, la reglamentación contenida en la Ley Veracruzana fue una de las más respetuosas de la libertad de las organizaciones sindicales. Ello se desprende del análisis del régimen previsto para el registro de los sindicatos, para el ejercicio del derecho de huelga y para la celebración de los contratos colectivos de trabajo. En los tres casos, como más adelante se verá, la intervención de la autoridad laboral quedaba limitada en esa ley de manera de no afectar la voluntad y decisión de las organizaciones.

Pocos meses después de promulgada la ley Veracruzana, quedó instalada en Jalapa la Junta Central de Conciliación y Arbitraje operando desde entonces, no sin problemas, como canal institucional de resolución de los conflictos entre el capital y el trabajo. Las dificultades provenían fundamentalmente de la resistencia de los patrones, avalada por la interpretación de la Suprema Corte, o acatar los laudos que resultaban contrarios a sus intereses. Los amparos de las empresas ante el más alto tribunal fueron un recurso muy utilizado cada vez que la intervención del gobierno del Estado en las juntas se orientó a obligarlas - sobre todo a las grandes empresas de capital extranjero- a cumplir con la nueva legislación.^{8/}

La adopción de la ley laboral en Tamaulipas ocurrió el 6 de junio de 1925 bajo los auspicios del Lic. Emilio Portes Gil, entonces gobernador del Estado. Inaugurando una estrategia que después pondría en práctica a nivel nacional para discutir su proyecto de Código Federal del Trabajo, este funcionario llamó a los representantes de los obreros y de los patrones a una convención en Tampico, con

^{7/} Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1930. Los artículos citados en el texto correspondientes a las leyes de los estados han sido tomados de esta obra que recoge la totalidad de las promulgadas a partir de 1917.

^{8/} Alberto J. Olvera y otros, "Balance sobre la investigación de la formación de la clase obrera veracruzana. 1850-1932", en 75 Años de Sindicalismo Mexicano, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986, pp. 205 y 210.

el propósito de hacer sentir su propuesta de reglamentación local del precepto constitucional.

La existencia en aquel estado de un proletariado organizado y del capital extranjero vinculado a la actividad petrolera favoreció el avance del proceso de institucionalización de las relaciones laborales, del que resultó la mencionada ley. Después de dos décadas de expansión, con un fuerte impacto en el desarrollo de la región de Tampico, los años veinte trajeron dificultades de orden técnico y económico para la producción petrolera que se tradujeron en conflictos entre el capital y el trabajo. Los vínculos entre Portes Gil y el movimiento obrero, establecidos gracias al papel de mediador que aquél desempeñó con gran eficacia ante autoridades y empresarios en los primeros años de la década, permitieron formalizar durante su gobierno, en una ley, el nuevo estilo de resolución de los conflictos a través de la mediación estatal anunciado ya en la Constitución. El debilitamiento de la autonomía de la acción obrera que ello traía, se compensó con la posibilidad de defender a los gremios tampiqueños, gracias al apoyo gubernamental, de los intentos de penetración de la CROM en la región. Como se vió, esta organización ocupaba en ese período un lugar dominante en el escenario político nacional y procuraba extender su influencia en el terreno social a través de su acción sindical y de su participación en el gobierno federal.^{10/}

Las circunstancias particulares por las que atravesaba la industria petrolera, se vieron agravadas por la necesidad de defenderse de la reglamentación del artículo 27 constitucional en -particular de sus posibles efectos retroactivos- y sobre la cuestión fiscal. Frente a ello, los inconvenientes de contar con una reglamentación del artículo 123 podían haber sido considerados como menores -ya que no amenazaba de manera directa la propiedad de las empresas y la disponibilidad de las ganancias- si no se hubiese dado en forma simultánea al avance organizativo y al proceso de radicalización de las luchas sindicales en la región, situación que quedaba legitimada en la nueva legislación.^{11/}

^{9/} Arturo Alvarado, "El portesgilismo y el movimiento obrero en Tamaulipas, 1910-1936", en 75 años.... Op. Cit., p.129. Del mismo autor, El portesgilismo en Tamaulipas. Estado y Región en el México Contemporáneo, Tesis de Doctorado, El Colegio de México, 1988, pp. 384 a 389.

^{10/} Arturo Alvarado, "El portesgilismo y el movimiento obrero en Tamaulipas", op. cit., p. 78

¹¹ Ibid, pp. 83, 90 y 93.

Poco tiempo después de promulgado el Código laboral de Portes Gil comenzaron las acciones de las organizaciones obreras para demandar el cumplimiento de los preceptos al igual que la resistencia de los empresarios que buscaban postergar ese momento. Como había sucedido en otras partes del país, trataron de retardar el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, motor constitucional de la implantación de las leyes laborales. También los sindicatos de la región cuestionaron a estos órganos, debido tanto a los resabios de sus anteriores posiciones anarquistas como a los fracasos en algunas luchas que buscaban convertirlos en instrumentos de la acción obrera. A pesar de ello, las Juntas, tanto en Tampico como en el resto del estado, se convirtieron en el escenario de las luchas políticas entre las organizaciones para alcanzar su control, al igual que sucedió con los ayuntamientos y el congreso local.^{12/}

Con el propósito de lograr el nombramiento de sus representantes ante los nuevos tribunales los sindicatos tuvieron que acercarse a las autoridades locales, abandonando en la práctica su tradición anarquista para intentar la acción política y colaborar con la institucionalización de las relaciones laborales.^{13/}

Además de la fragilidad jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, problema sobre el que nos detuvimos en otra parte de este estudio, la ausencia de una reglamentación del artículo 123 en Tamaulipas hasta 1925 y el impacto que tuvieron en ese estado las crisis políticas y militares originadas primero por el movimiento obregonista (1919) y después por la rebelión delahuertista (1923) crearon un clima poco favorable a la gestación de formas de negociación capaces de prevenir y resolver, en su caso, el estallido de las huelgas.

La huelga de 1924 en la empresa "El Aguila", que se prolongó por varios meses, tuvo importantes implicaciones en la lucha sindical. En primer lugar, el sindicato de obreros y empleados de la Cía. Mexicana de Petróleo El Aguila - afiliado a la CROM- fue formalmente reconocido como legítimo representante de los obreros, comprometiéndose la empresa a celebrar un convenio colectivo destinado a regular las condiciones de trabajo. Fué este un paso decisivo para avanzar en la puesta en práctica del precepto constitucional. En segundo lugar, las modalidades que caracterizaron al proceso de negociación emprendido por la CROM -conducido por las cúpulas sin atender las demandas de las bases- y los escasos resultados obtenidos con esta gestión, que contrastaban con la fructífera intervención de Portes Gil como mediador, permitieron debilitar la influencia de

¹² Ibid, p. 94

¹³/ Ibid, p. 96

la central en la región así como la que tenían allí las fracciones más radicales del movimiento obrero. Aún cuando estos sectores no desaparecieron por completo del escenario regional, se inauguró un nuevo tipo de relaciones entre Portes Gil y el grupo obrero que resultó más dispuesto a apoyarse en la autoridad establecida para enfrentarse al capital por la vía institucional. Este grupo estaba integrado por el Gremio Unido de Alijadores (GUA), los líderes petroleros y las organizaciones políticas vinculadas al Partido Socialista Fronterizo.^{14/}

Como consecuencia de esta relación, a la vez que visualizándolo como un recurso conveniente para consolidar su autoridad, Portes Gil promovió la celebración de una convención tripartita para discutir su proyecto de código. Las labores, bajo la conducción del gobierno, transcurrieron sin dificultades hasta otorgar ambas partes su consenso a la propuesta de Portes Gil. Quizás en ello influyó tanto la selección de los representantes obreros, escogidos entre los grupos cercanos al gobernador, como el interés de los empresarios por establecer un límite a las reivindicaciones y acciones solidarias con base a la nueva reglamentación.^{15/}

A reserva de volver en el punto siguiente sobre la forma en que se reguló el ejercicio de los derechos colectivos en Tamaulipas, es necesario mencionar aquí algunas de sus principales características y tendencias recogidas posteriormente en el proyecto de Código Federal de Portes Gil, antecedente decisivo de la Ley adoptada en 1931.

El Código laboral de Tamaulipas contenía 422 artículos en los que se reglamentaron las disposiciones más importantes del precepto constitucional. Fue uno de los más completos y estructurados entre los que llegaron a promulgarse antes de la federalización de la legislación laboral. Muchas de sus disposiciones, inclusive algunas que contradicen abiertamente principios incorporados en la Ley Federal de 1931, sobreviven hasta hoy en su redacción original.^{16/}

Uno de los rasgos principales del Código de Tamaulipas, también presente en la legislación adoptada a instancias de la CROM por la misma época en el D. F., fué el establecimiento de un principio explícito de defensa de las organizaciones obreras y de la acción colectiva frente a la tradicional

^{14/} Ibid, p. 124.

^{15/} Ibid, pp. 129 y 130.

^{16/} Es el caso, p.ej., de los artículos 179 y 180 del Código de Tamaulipas. Véase la p. 209 de este capítulo.

protección a los derechos individuales y a la libertad de trabajo. Con ello se da otro paso para privilegiar esta forma de promoción de los intereses obreros. (Véase el art. 2º. del Código del Trabajo de Tamaulipas).

Un mecanismo novedoso en la misma dirección, que no se recogió en la Ley Federal de 1931, fue el de conceder acción popular para denunciar las infracciones al Código (art. 6º).

El contraposo de estos avances fue el carácter marcadamente autoritario que la regulación del ejercicio de los derechos colectivos tuvo en el Código de Tamaulipas. Ello se observa principalmente en el régimen relativo a la organización de los sindicatos y al derecho de huelga.

En cuanto a lo primero, además de exigir el registro sindical ante la autoridad como condición de validez de los actos realizados por una organización obrera, el código en cuestión establecía el principio de unidad sindical. De acuerdo con éste sólo podía reconocerse la personalidad jurídica de un sindicato cuando afiliaba a la mayoría de los trabajadores de una empresa, a menos que se tratara de sindicatos en formación que no afectaran los intereses de otras organizaciones. Con ello se descartaba la posibilidad de que en una misma empresa coexistieran sindicatos minoritarios con uno mayoritario, limitándose la plena vigencia del principio de libertad sindical consagrado en la Constitución. Bajo el pretexto de que con este recorte se buscaba fortalecer a las organizaciones obreras frente a las maniobras patronales para dividir las, en la práctica esta modalidad permitió el control gubernamental del proceso organizativo.

En relación a las huelgas, el código estableció el arbitraje obligatorio de las juntas para ponerles fin y la obligación de estas de declarar de oficio la licitud o ilicitud de los movimientos (arts. 202, 204, y 206). Portes Gil contó así con los instrumentos jurídicos que le permitieron imponer a nivel local el nuevo estilo de relación entre el gobierno y los sindicatos inaugurado en el régimen de Obregón y consolidado en el de Calles. El otorgamiento de un lugar privilegiado en el terreno político a una organización obrera lo que, a su vez, le permitía a ésta extender su influencia en lo social a cambio del respeto a la política laboral oficial que contribuía a delinear y que aceptaba como límite de sus reivindicaciones, caracterizó también las relaciones entre Portes Gil y algunos sectores del movimiento obrero de Tamaulipas.^{17/}

^{17/} Ibid, y del mismo autor, "El portesgilismo en Tamaulipas. Estado y Región..., Op. Cit., pp. 389 a 391.

Para poner en práctica ese nuevo estilo de relaciones laborales era fundamental el control gubernamental de la acción de las juntas de Conciliación y Arbitraje encargadas, entre otras funciones, del registro de las organizaciones, de la aprobación de sus estatutos, del recuento necesario para determinar la afiliación de los trabajadores y de calificar y de poner fin a las huelgas a través de sus resoluciones y laudos. Portes Gil respondió a esta necesidad favoreciendo a sus aliados, quienes monopolizaron los cargos en las instancias laborales. La burocracia sindical del Gremio Unido de Alijadores y del sindicato petrolero "El Aguila" se impuso tanto frente a los gremios "rojos" y radicales de Tampico como frente de la CROM en las elecciones de cargos municipales y de representantes ante las juntas. Cuando esta opción no resultó, las medidas del gobierno para liberarse de sus adversarios llegaron hasta la represión. Fue así que en 1927, el Presidente de la Junta Central de Tampico fué detenido por órdenes del Ejecutivo del Estado en razón de sus vínculos con grupos obreros cercanos a la CROM como por sus actividades organizativas efectuadas al margen de la Liga de Comunidades Agrarias, de filiación portesgilista.^{19/}

La reacción de los empresarios frente a esta estrategia favorecía el autoritarismo del gobierno, que se manifestaba en la creciente intervención de las autoridades políticas y administrativas en el campo de las relaciones laborales. Para combatir aquella alianza intentaron crear sindicatos blancos que, aunados al desempleo, debilitaron a las organizaciones obreras y dismiyeron las acciones solidarias en la región. También buscaron un acercamiento con la CROM para contrarrestar la fuerza adquirida por el bloque portesgilista. Los patronos se manifestaban abiertamente a favor de la intervención de las autoridades federales y de la promulgación de una legislación con tal alcance, que les permitiera disminuir el poder de que disponía el gobierno local para exigirle el cumplimiento de los compromisos adquiridos por éste con las organizaciones obreras aliadas. Siendo parte de aquellas instancias, los gremios protegidos por Portes Gil prefirieron perder su autonomía para acelerar por esta vía los cambios que los empresarios rechazaban.

Pocos años más tarde correspondería a Portes Gil, en su carácter de Presidente Provisional, promover la reforma constitucional necesaria para federalizar la legislación del trabajo y elaborar un proyecto de código con tal alcance. Sin lugar a duda, los rasgos principales de aquel proyecto, sobre todo el estilo autoritario de reglamentación que aquel gobernante utilizó en su Estado, se conservó en ley adoptada en 1931 para perdurar hasta nuestros días.

^{19/} Ibid.

III. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL: DOS INTENTOS FALLIDOS.**3.1 El primer proyecto en el Distrito Federal (1919).**

Los primeros esfuerzos de reglamentación en el Distrito Federal se iniciaron pocos meses después de promulgada la Constitución, bajo los impulsos de numerosas solicitudes de sindicatos que pedían una declaración oficial sobre los alcances del artículo 123.^{19/}

Los industriales, que desde 1917 plantearon su interés porque la legislación laboral fuera federal, se mostraban también atentos a los pasos dados por el Congreso de la Unión en materia obrera ya que la negociación y discusión de un proyecto de Ley, aunque con un ámbito de aplicación restringido al Distrito Federal y a los Territorios, constituía una prueba de lo que podría suceder en el futuro con una Ley Federal.

El 2 de mayo de 1919, durante un período extraordinario de sesiones, se inició la discusión de un proyecto elaborado por una comisión especial de la Cámara de Diputados. La aprobación de este proyecto tuvo lugar ocho meses después, pero la Cámara de Senadores no llegó ni siquiera a discutirlo.^{20/}

El Presidente Carranza y su gabinete se mantuvieron al margen de este proceso legislativo, aún cuando el proyecto recogía los escasos criterios formulados por el Ejecutivo en su intervención en los conflictos obrero-patronales, como fue el caso del régimen relativo a los servidores públicos, quienes quedaban excluidos de los beneficios constitucionales.

Los trabajadores, que entonces eran los principales interesados en obtener la reglamentación del artículo 123, tampoco participaron activamente en la discusión. La CROM, creada poco tiempo después de la promulgación de la Constitución, exigía en su declaración de principios esta reglamentación. Sin embargo, el fracaso de sus dirigentes cuando intentaron acceder a la lucha parlamentaria en 1917 a través del Partido Socialista Obrero, había torcido el rumbo de la central hacia las alianzas políticas.^{21/}

^{19/} Excelsior, 27 de julio de 1917; Pablo González Casanova, En el primer gobierno constitucional, Op. Cit., p. 28.

^{20/} Excelsior, 3 de mayo de 1919.

^{21/} Pablo González Casanova, Op. Cit., p. 76.

Quando a fines de octubre de 1919 las organizaciones obreras del D. F. advirtieron las presiones que, desde distintos sectores, se ejercían sobre la Cámara para que no aprobara el proyecto y el impacto que tenían sobre un gran número de diputados responsables de la falta de quórum, organizaron una manifestación para exigir la aprobación de la Ley.^{22/}

Los industriales expresaron su punto de vista respecto del proyecto al reunirse la Asamblea General de la Confederación de Cámaras Industriales en septiembre de ese año. Como será costumbre cada vez que se pretenda reglamentar el artículo 123, advirtieron entonces que el proyecto en discusión provocaría la muerte de la industria. Criticaron lo dispuesto en relación al reparto de utilidades, al derecho de huelga, a los salarios mínimos y pidieron que se incluyeran mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad de los obreros. Cuestionando la capacidad de los diputados para producir un instrumento jurídico satisfactorio, este sector resolvió dirigir sus críticas en un memorandum a la Cámara de Senadores. En este documento se pidió nuevamente la federalización de la legislación laboral y se manifestó la confianza de que el proyecto en discusión no sería aprobado por los senadores. En esto no se equivocaron.^{23/}

Desde mediados de 1919 la prensa emprendió una campaña de desprestigio en contra de la Cámara de Diputados, sugiriendo la idea de que era preferible una intervención más directa del ejecutivo en la preparación y promulgación de las leyes obreras. Ponía sus esperanzas en el próximo presidente, el General Alvaro Obregón, de quien deseaba una reforma del artículo 123, "responsable de las únicas dificultades que alteran el equilibrio entre el capital y el trabajo".^{24/}

La discusión del proyecto en la Cámara de Diputados, así como los editoriales de los periódicos Excelsior y Universal de aquéllas meses, muestran que para algunos sectores de la sociedad mexicana las disposiciones del artículo 123 ni siquiera podían aceptarse como parámetros generales de regulación de las relaciones obrero patronales. Ello explica, junto a la total inexperiencia respecto de la mayor parte de las instituciones recogidas en ese precepto, que al tratarse en el

^{22/} Excelsior, 27 de octubre de 1919.

^{23/} Excelsior, 13 y 14 de octubre de 1919.

^{24/} Excelsior, 4 de septiembre de 1919.

Congreso asuntos tan importantes como el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, los salarios mínimos y el reparto de utilidades, se dejaron de lado los aspectos técnicos de estos derechos e instituciones para derivar en un verdadero juicio a la Constitución de 1917. Algunos diputados retomaron los planteamientos de los industriales y de los periódicos, para sostener la necesidad de otorgar derechos y garantías iguales para ambas clases sociales.^{25/}

Uno de los pocos aspectos de interés en el debate del proyecto, porque muestra la preocupación de los legisladores por no alejarse de las ideas revolucionarias -aún a costa de contradecir la opinión del gobierno- fue el relativo a las relaciones laborales de los servidores públicos. El proyecto los excluía de su ámbito de aplicación por considerar que el artículo 123 no estaba destinado a regular sus relaciones. Sin embargo, la mayoría de los diputados respaldó la interpretación contraria.^{26/}

Los acontecimientos de ese año en torno a la huelga de maestros habían influido en el ánimo de la Cámara. Hasta la prensa más reaccionaria vería con simpatía este movimiento originado en la falta de pago de sus salarios por los Ayuntamientos del Distrito Federal. De ahí que en contra de lo dispuesto en una circular que el Secretario de Gobernación dirigió a los gobernadores, de acuerdo a la cual los trabajadores del Estado carecían del derecho de huelga, los diputados modificaron el Proyecto original para reconocerles este y todos los derechos correspondientes a su carácter de asalariados.^{27/}

La prensa explicó el fracaso de esta experiencia legislativa por la poca seriedad, la apatía y la falta de preparación de los legisladores para ocuparse de una tarea "tan novedosa".^{28/}

Sin dejar de ser esto cierto debe pensarse en la insuficiencia, a sólo dos años de promulgado el artículo 123, de la interacción entre obreros y patrones capaz de dar vida a criterios de reglamentación de las más

^{25/} Excelsior, 5 de agosto y 11 de junio de 1919; El Universal, 7 de noviembre de 1919.

^{26/} Excelsior, 4 de mayo de 1919.

^{27/} Respecto al conflicto magisterial en 1919 véase Pablo González Casanova, Op. Cit., pp. 97 y sgts. La circular de la Secretaría de Gobernación el El Conde de Fox, Op. Cit., pp. 23 y 55 y Excelsior, 17 de mayo de 1919.

^{28/} Excelsior, 4, 11 y 12 de julio de 1919.

importantes instituciones laborales contenidas en ese precepto. Pero más que ello influyó el hecho de que el Ejecutivo, a diferencia de lo que sucederá diez años más tarde, se mantuvo al margen de este proceso legislativo.

3.2 El proyecto de la CROM, 1925.

Ocho años después de promulgado el artículo 123, el Distrito Federal no contaba todavía con una ley que fijara sus alcances. El caos jurídico en la materia provocado por las leyes locales reglamentarias de aquel precepto dió origen en 1924 a la iniciativa de reformas del Presidente Oregón encaminadas a federalizar la legislación laboral.^{29/}

El primer mandatario, al igual que sucedió con sus proyectos sobre el seguro obrero, no impulsó seriamente su aprobación en el Congreso aún cuando en ese año había consenso entre las organizaciones obreras y empresariales respecto de la necesidad de contar con una legislación federal que diera uniformidad a los criterios de resolución de los conflictos obrero-patronales.^{30/}

La CROM respaldó esta iniciativa pero prefirió someter a discusión del Congreso un proyecto restringido al Distrito Federal, para evitar las dilaciones propias de una reforma constitucional. El 10 de septiembre de 1925 inició una campaña en contra de la negligencia de los legisladores. A fines de este mes la cámara de Diputados comenzó la discusión del proyecto cromista y lo aprobó el 9 de noviembre de ese año.^{31/}

Otra vez, como ocurrió con el proyecto de 1919, la Cámara de Senadores fue el obstáculo para la adopción de una ley reglamentaria del artículo 123 para el D. F. Aunque en este caso se inició la discusión y una serie de consultas a los sectores involucrados en la ley, a fines de 1926 los senadores pusieron en práctica distintas maniobras para evitar su aprobación, como la falta de quórum y la alteración del orden de los proyectos en discusión. En respuesta a los industriales, quienes

^{29/} Suplemento de Derecho Obrero, Revista CROM, 15 de febrero de 1928.

^{30/} En torno a estos preceptos, Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., p. 68; Excelsior, 14 de julio de 1924.

^{31/} Excelsior, 5 y 29 de septiembre; 10 de noviembre de 1925.

presentaron las mismas quejas que en 1919, prometieron revisar el proyecto cromista para tomar en consideración sus peticiones y derechos.^{32/}

El deterioro de la imagen del Poder Legislativo era creciente. Tanto la prensa como la organización cromista se preguntaban "para que sirve el Congreso".^{33/} Los representantes laboristas en el Senado acusaron a sus compañeros de representar los intereses de los industriales, actuando en contra de la Revolución. Propusieron entonces a la Asamblea Legislativa el otorgamiento de facultades extraordinarias para que el presidente Calles expidiera la Ley del Trabajo.^{34/} Aunque durante la crisis política de 1928 y durante la realización de la Convención Obrero-Patronal de ese año, la CROM fue objeto de numerosas críticas por no haber logrado, cuando participó en el poder, llevar a buen fin la promulgación de una ley laboral, lo cierto es que el Partido Laborista, nunca tuvo el control de la mayoría en el Poder Legislativo. Su representación en ese órgano fue de 11 senadores (de 58) y de 40 diputados (de 272).^{35/}

Uno de los escasos aspectos del proyecto que originó una calurosa polémica en la Cámara de Diputados fue el que prohibía la constitución de dos o más agrupaciones obreras en forma simultánea en la misma empresa. Es decir que la CROM apoyaba, como Portes Gil, el principio de unidad sindical. Era éste uno de los aspectos del proyecto de mayor trascendencia política porque afectaba una garantía social -la libertad de asociación- establecida sin restricciones en el texto constitucional y sacrificaba los derechos colectivos de los sindicatos minoritarios.

La discusión se entabló entre uno de los autores del Proyecto, Ricardo Treviño, del Partido Laborista y el líder agrarista Díaz Soto y Gama, fundador del Partido Nacional Agrarista. Formaba parte de las disputas entre estos partidos por la reciente afiliación a la CROM de importantes contingentes campesinos.^{36/}

^{32/} Excelsior, 23 de septiembre, 9 y 10 de noviembre, 14, 15 y 17 de diciembre de 1926.

^{33/} Excelsior, 16 de diciembre de 1932.

^{34/} Excelsior, 31 de diciembre de 1926 y 4 de enero de 1927.

^{35/} Barry Carr, Op. Cit., Tomo II, p. 29.

^{36/} Excelsior, 1 y 2 de octubre de 1925; Arnaldo Córdova, En una época de crisis; (1928-1934), Op. Cit., pp.10 y 11.

Soto y Gama advirtió a la Cámara de los peligros que la libertad sindical corría frente a las formas autoritarias y antidemocráticas de imposición de los sindicatos y contratos colectivos contenidas en el proyecto cromista. Las consecuencias de ello eran claras para el líder agrarista: 1º) los sindicatos cromistas, muchas veces minoritarios, vencían a las mayorías al disponer del apoyo gubernamental. Era precisamente la debilidad de esa central la que explicaba, según Soto y Gama, la necesidad de vivir a "la sombra del gobierno"; 2º) la CROM era preferida por los empresarios porque sus líderes dejaron de representar a los trabajadores para formar parte del gobierno; 3º) el equilibrio que debía promover el jefe de la nación, -entonces el General Calles- solo podía alcanzarse si la fuerza económicamente débil estaba representada por un liderazgo independiente; 4º) si se atentaba contra la pluralidad sindical para otorgar el derecho a contratar con exclusividad a la organización mayoritaria, ¿quién y como se acreditaría esa mayoría? Dejar esta facultad en manos de la autoridad, a quien Soto y Gama atribuía una "falta absoluta de criterio e imparcialidad", era entregar el control de los obreros a determinada organización. Por ello aquel criterio era para ese diputado una verdadera "trampa" a la vez que el "nudo" de toda la legislación cromista; 5º) la ley y la autoridad otorgaban por esta vía un inmenso poder a la organización titular del contrato colectivo que no se derivaba por tanto de la voluntad de los trabajadores; 6º) aunque aceptaban las formas autoritarias para imponer los sindicatos y los contratos colectivos -lo que veían como un rasgo avanzado de la propuesta cromista- consideraban que las restricciones al ejercicio de los derechos de sindicalización y de huelga -la CROM también fue autora de la reglamentación de este derecho en el D. F.- sólo podrían justificarse "en una época absolutamente anormal". Las restricciones permanentes -como las contenidas en el proyecto de discusión y en las normas internas que regían a la CROM- eran vistas por Soto y Gama como propias de una "dictadura"; 7º) este líder advertía que los problemas apuntados en torno a las restricciones a la pluralidad sindical se extendían al conjunto de la reglamentación relativa al ejercicio del derecho de huelga y a la integración de las juntas de conciliación y arbitraje; 8º) a lo largo de su intervención Soto y Gama proporcionaba distintos ejemplos de la parcialidad de las autoridades laborales y de los abusos cometidos por éstas frente a los cuales no había garantías para los trabajadores alejados de la CROM. Si no se establecían normas precisas para determinar cuándo y cómo se acreditaría la representatividad -según un argumento del dirigente- se impondrían mayorías "fantásticas" que se volverían "eternas" en contra de la libertad sindical. Este diputado insistió en señalar que una minoría podría ser más representativa que una mayoría: "una minoría

acabará por convertirse en mayoría", lo contrario, advertía, conduciría al "quietismo obrero". Cuando el proceso organizativo estaba todavía en gestación, la imposición por ley de la unidad sindical en la contratación colectiva era innecesariamente "una operación cesárea, un mal parto endemoniado", según el líder agrarista.^{37/}

Frente a estos argumentos Ricardo Treviño, dirigente cromista y miembro de la Cámara de Diputados respondía con dos consideraciones: 1º) la confianza en el papel tutelar del gobierno y en que su intervención se orientaría a eliminar los movimientos innecesarios de manera de obtener las reivindicaciones de los trabajadores sin "sacrificios estériles"; 2º) la pluralidad sindical encubriría, según Treviño, las maniobras patronales para enfrentar a los sindicatos obreros y ello originaría violencia y perturbaciones innecesarias en el mundo laboral. Los sindicatos minoritarios, más débiles, resultarían manejados por los empresarios en contra de los verdaderamente representativos.^{38/}

Quizá la defensa más enfática de la imposición por ley de la unidad sindical estuvo a cargo de Lombardo Toledano, quien en su primera intervención en la Cámara advirtió:

...vivimos (...) desde el punto de vista revolucionario, en un régimen de tiranías mayoritarias (...) y a medida que la mayoría va haciéndose más grande, más fuerte, la tiranía de la mayoría tiene que ir siendo más fuerte, más autoritaria, más absoluta (...) yo creo que si realmente somos revolucionarios, debemos aceptar el postulado de que la mayoría sea la única que tenga el derecho de contratar.^{39/}

El tema de la democracia sindical no ocupaba el primer lugar entre las preocupaciones de los cromistas y, en el mejor de los casos, se entendía como el triunfo de las mayorías sobre las minorías. Se aceptaba además el autoritarismo como forma más rápida para avanzar en la tarea organizativa y reivindicativa. Inclusive sus críticos cuestionaban los fines cromistas, más que sus medios.

Justo es decir que las tendencias autoritarias que se venían observando en las normas internas y en la práctica de aquella central impregnaron el

^{37/} Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 30 de septiembre y 10. de octubre de 1925.

^{38/} Ibid.

^{39/} Cámara de Diputados, Diario de los Debates, y 1 de octubre de 1925.

proyecto, elaborado por sus dirigentes al igual que la ley reglamentaria del artículo 4º Constitucional, sobre la que ya nos ocupamos.

Los diputados de la oposición reconocían el carácter avanzado de muchas disposiciones del proyecto, como lo era desde su punto de vista la imposición de los contratos colectivos como forma obligatoria de relación laboral en toda empresa que utilizara más de diez trabajadores. Era ésta, además, una forma de establecer en México el sindicalismo obligatorio, a lo que tampoco se oponían. Pero pedían que se reglamentaran los procedimientos de celebración de los contratos y que se garantizaran los derechos de las organizaciones minoritarias, lo que suponía a su vez aceptar una nueva intervención de la autoridad en la vida sindical.

La CROM aceptó finalmente la posibilidad de que existieran sindicatos minoritarios, pero los privó del derecho a celebrar contratos colectivos, que quedó reservado a las organizaciones mayoritarias. Este criterio, incorporado al articulado del proyecto cromista durante el debate en la Cámara, fue uno de los precedentes más importantes establecidos por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo durante la gestión de Morones, posteriormente recogido por la Ley de 1931.^{40/}

La imprecisión del proyecto cromista respecto del procedimiento por el cuál debía acreditarse la mayoría obrera a efectos de la contratación, situación que se mantuvo también en esta ley, no fue una forma de protección de la autonomía sindical frente al Estado, cuestión que todavía preocupaba poco a la CROM. Abrió todo un abanico de posibilidades para que los dirigentes sindicales, las autoridades laborales y los patronos actuaran con cierta discrecionalidad en la determinación del sujeto de la contratación colectiva, del que depende en buena medida su contenido y su posterior cumplimiento.

La CROM justificaba entonces las soluciones autoritarias en el campo de los derechos colectivos debido a la necesidad de imponer la disciplina sindical y de enfrentarse a la nueva estrategia capitalista: la creación de sindicatos destinados a defender los intereses patronales.^{41/} Alejada del Gobierno la CROM rectificó su posición -como más adelante se verá- al discutirse los proyectos de Portes Gil y Ortiz Rubio, cuestionando los

^{40/} Vicente Lombardo Toledano, Op. Cit., p. 243.

^{41/} Excelsior, 8 de noviembre de 1925.

principios y criterios que con tanto esfuerzo contribuyó a forjar a lo largo de la década.

IV. LA REGLAMENTACION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS.

Heredadas del proceso revolucionario, las leyes del trabajo reflejaron la tendencia de la época a privilegiar la acción colectiva como forma de obtener el cumplimiento de las promesas plasmadas en el texto constitucional. Dos graves obstáculos debía vencer aquella tendencia para imponerse: la resistencia de los empresarios y el carácter francamente minoritario de los sindicatos frente a una inmensa mayoría de trabajadores desorganizados. Ello explica los rasgos autoritarios que desde entonces presenta la legislación del trabajo.

El tratamiento jurídico que se dió a aquella acción en los distintos estados de la República tiene particular importancia en este estudio porque muestra la relación entre el proceso de institucionalización de las relaciones laborales y las restricciones que en diversa forma y medida terminaron por limitar su ejercicio hasta quedar condicionado al juicio de oportunidad de las autoridades competentes en la materia.

Las legislaturas locales dieron a sus gobiernos, por diversos medios, un considerable poder al otorgarle la posibilidad de graduar en el tiempo y de apoyar con criterios selectivos el avance en el cumplimiento de los nuevos derechos laborales. Aunque no haya sido siempre advertido por quienes contribuyeron a definirlo y, mucho menos, el propósito buscado en primer término por sus autores, el régimen jurídico relativo a los tres aspectos de la acción colectiva de los trabajadores -la organización de sindicatos, la celebración de contratos colectivos y la huelga- sentó las bases de aquel poder.

4.1 Los Sindicatos

Tres cuestiones preocuparon en este punto a la mayor parte de las legislaturas locales. Estas fueron el procedimiento para obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos, la naturaleza de las actividades sindicales y las obligaciones de aquellos ante la autoridad laboral durante su vida activa.

Aún cuando la Constitución garantizó a todos los trabajadores asalariados, sin restricciones de ninguna índole, la libertad de asociación profesional, prácticamente todas las leyes reglamentarias del artículo 123 establecieron en los estados la exigencia de un trámite de inscripción o de registro ante la autoridad como condición previa a la adquisición de la

personalidad jurídica de los sindicatos. Esta restricción se estableció por primera vez en 1918, en la Ley de Veracruz, que sirvió de modelo en este punto a las que posteriormente se adoptaron.

De acuerdo con aquella ley la inscripción ante la autoridad municipal constituía un requisito para que el sindicato quedara legalmente constituido y para que disfrutara como tal de una personalidad jurídica distinta a la de sus asociados. De manera que, sin la intervención de la autoridad, la voluntad de los agremiados no producía efectos. Una consecuencia esencial del trámite de registro era que nadie podía negarse a tratar con los sindicatos que lo hubieran sorteado satisfactoriamente ni dejar de reconocerles sus derechos (Art. 149).

En una época en que los empresarios se resistían sistemáticamente a reconocerles el carácter de interlocutores en las fábricas y cuando los sindicatos no tenían todavía una gran fuerza en el terreno social, un apoyo como el descrito -aún a cambio de la intervención de la autoridad- podía resultar ventajoso para avanzar más rápido en la implantación de las nuevas formas de relaciones en el mundo del trabajo. Tómese en cuenta que hasta 1926 la negativa de los empresarios a reconocer la personalidad jurídica de los sindicatos fue una de las dos causas más importantes de las huelgas. De ahí que entonces el trámite de inscripción exigido por aquella Ley pionera no causó gran alarma entre los trabajadores.^{42/}

Las facultades de los distintos órganos encargados de ese trámite por las leyes locales se limitaban básicamente a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para su constitución. Al respecto, la ley más restrictiva de la libertad sindical fue la de Tamaulipas, ya que dispuso la nulidad de los actos celebrados por un sindicato no constituido conforme a sus preceptos, que no hubiese sido inscrito ante la autoridad y aprobado, al igual que sus estatutos, por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del Estado. (Art. 169 Fracc. IV y 181).

Con el ánimo de proteger a los trabajadores de posibles maniobras dilatorias o de actos arbitrarios de la autoridad de registro, algunas leyes establecieron que una vez acreditados los requisitos legales ninguna autoridad podía negar la inscripción, la que debía otorgarse de inmediato. (Veracruz, Art. 147; Coahuila, Art. 128; Nayarit, Art. 148; Chihuahua, Art. 191; Tamaulipas, Art. 173). Otras leyes fijaron a la autoridad un

^{42/} Vicente Lombardo Toledano, Op. Cit., p. 82.

plazo máximo de ocho días para efectuar el registro aunque no establecieron las consecuencias del incumplimiento del mismo (Aguascalientes, Art. 394; Tabasco, Art. 112). Sin embargo, la mayor parte de los ordenamientos locales, a los que siguió en este punto la Ley Federal de 1931, no estableció límite alguno, por lo que se creó con este régimen un instrumento jurídico para detener o condicionar el avance del proceso organizativo de los trabajadores asalariados.

Los requisitos para obtener el reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos consistieron, por lo general, en la exigencia de un número mínimo de afiliados y en la presentación a la autoridad de la documentación que acreditara la existencia de la organización. En cuanto al número de miembros, éste varió en forma significativa: las leyes de Sonora y Sinaloa exigieron por lo menos 50 trabajadores (Art. 24 ambos ordenamientos); 25 las de Puebla (Art. 172); Chihuahua (Art. 188) y San Luis Potosí (Art. 19); 20 las de Veracruz (Art. 11); Campeche (Art. 193) y Guanajuato (Art. 81) y finalmente, 5 las de Zacatecas (Art. 159) y Coahuila (Art. 125).

Mayor uniformidad existió en cuanto a la documentación requerida para el trámite de registro. Los sindicatos debían presentar a la autoridad el acta constitutiva del sindicato; el acta de la elección de la directiva y la copia de los estatutos o reglamentos (entonces las leyes utilizaban ambos términos en forma indistinta). Así lo dispusieron las leyes de Veracruz (Art. 146), Aguascalientes (Art. 392) y Zacatecas (Art. 161).

El contenido de los estatutos sindicales fue fijado en algunos ordenamientos, otra vez a partir de lo dispuesto por la ley de Veracruz. De acuerdo con ella aquellos instrumentos debían contener la denominación, el domicilio y el objeto del sindicato, las condiciones para la admisión de los socios, las formas de colecta, de administración de fondos y de composición de las directivas así como los mecanismos de elección y nombramiento de sus integrantes (Art. 145). Con base en la ley de Tamaulipas los estatutos sindicales debían indicar la formación de una junta administrativa compuesta como mínimo por cuatro miembros (Art. 169, Fracc. III). La falta de los requisitos legales apuntados durante la vida de la organización producía la cancelación del registro. La única garantía ofrecida al respecto era el derecho del sindicato a ser oído en forma previa a la aplicación de tal medida, tal como lo establecieron, entre otras, las leyes de Veracruz (Art. 151); Tamaulipas (AZrt. 178), Durango (Art. 197); Nayarit (Art. 152), Hidalgo (Art. 38) y Aguascalientes (Art. 399).

El régimen respecto a la cancelación fue casi siempre confuso ya que no quedaba claro en estos ordenamientos si la violación de algunas de las prohibiciones que ellos mismos establecían a los sindicatos podían o no dar lugar a la pérdida del registro. Por su vaguedad, algunas de estas prohibiciones actuaban como amenazas siempre pendientes sobre la existencia misma de la organización. Un ejemplo de ello se encuentra en las leyes de Veracruz y Tamaulipas, que prohibían a los sindicatos incorporar en su seno "agitadores" o "personas" que propaguen ideas disolventes, sin precisar qué debía entenderse por unas y otras. (Art. 149 y 177, Fracc. IV, respectivamente).

La autoridad competente para inscribir o registrar a las organizaciones sindicales varió en los distintos ordenamientos. Algunas señalaron para ello a la autoridad política -el presidente del municipio- al mismo tiempo que exigían que se enviara copia de los estatutos o se diera aviso a la fundación del sindicato a la autoridad laboral (Ley de Veracruz, Art. 144; Aguascalientes, Art. 390; Coahuila, Art. 149; Nayarit, 145).

También se encargó este trámite, con exclusividad, a las autoridades laborales. De acuerdo al nivel de la organización que buscaba el registro, las señaladas para ello fueron las juntas de conciliación (sindicatos) ó las juntas centrales de conciliación y arbitraje (uniones o federaciones). Aparentemente esta opción presentaba la ventaja de que hubiera representación de los trabajadores en el órgano encargado de reconocer la personalidad jurídica de los sindicatos. Sin embargo, dado que esta representación quedó frecuentemente en manos de las organizaciones que afiliaban al mayor número de trabajadores, su interés por impedir el surgimiento de otras que pudieran afectar su membresía entorpecía el trámite de registro. (Zacatecas, Art. 59; Oaxaca, Art. 98). De todas las soluciones adoptadas respecto de la autoridad de registro y de sus facultades, las más respetuosas de la libertad sindical fueron las contenidas en las leyes de Chiapas y Zacatecas. De acuerdo a la primera, el sindicato solo debía levantar un acta formal ante un notario o ante cualquier autoridad administrativa o judicial del lugar o residencia de los agraviados (Art. 11).

Con base en la segunda, el acta podía ser privada pero debía depositarse copia de ella en la Presidencia Municipal y en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje (JCCyA) (Art. 195). En estas leyes quedó claro que la participación de la autoridad debía limitarse a tomar nota de la fundación del sindicato. Pero en otras, menos respetuosas de la libertad sindical, como la Ley de Tamaulipas, la JCCyA tenía la facultad de

"reconocer" al sindicato y de "aprobar" sus estatutos, abriéndose con ello la posibilidad de que este órgano condicionara por diversas razones la existencia misma de la organización (Art. 168, 169, Fracc. IV y 172).

Un requisito especial para la constitución legal de los sindicatos fue el contenido en la Ley de Tabasco, según la cual debía acreditarse el contar "plenamente" con el reconocimiento unánime de todas las agrupaciones obreras en el Estado (Art. 112, Frac. IV). Era ésta una forma de impedir la fundación de sindicatos vinculados a las empresas y de garantizar un mínimo de representatividad en el proceso organizativo. Sin embargo, disposiciones como la mencionada fueron utilizadas para inhibir la formación de sindicatos independientes o poco afines a los grupos gobernantes.

Esa misma ley contenía una disposición que, de haberse recogido en la legislación federal, hubiese proporcionado a los trabajadores la información necesaria para evitar algunos vicios hoy presentes en el proceso organizativo. Por ella se establecía que el registro de las actas constitutivas y de los estatutos de las corporaciones debía ser público y los libros en que constaban debían ser mostrados, además de librarse copia certificada de las partidas de inscripción, a quienes lo solicitaran (Tabasco, Art. 112, Frac. IV).

Las leyes locales se ocuparon de precisar en alguna forma la naturaleza de las actividades sindicales. Por lo general, la misma definición de lo que debía entenderse por sindicatos delimitaba su objeto al "estudio y defensa" de los intereses comunes de sus agremiados. (Ley de Veracruz, Art. 142). En otros casos, como el de Tamaulipas, se optó además por enumerar en una lista las actividades que podían desempeñar los sindicatos. Esta lista incluía algunas actividades vinculadas a las funciones de los antiguos gremios y corporaciones, como la de reglamentar las relaciones que deben existir entre maestros y aprendices y otras propias de las cooperativas y mutualidades, como la de fomentar la creación de cajas de ahorro y socorros mutuos y sociedades cooperativas de consumo y producción (Art. 170).

Fue frecuente también establecer un conjunto de prohibiciones con el propósito de circunscribir los "intereses comunes" a las tareas sindicales, diferenciándolas de las que corresponde a otro tipo de asociaciones, como los partidos, a pesar de que la actividad política era una práctica extendida en aquellos años. También impedían su intervención en asuntos religiosos y de manera general, dedicarse a tareas distintas a

las que constituían su objeto. (Veracruz, Art. 150; Aguascalientes, Art. 398; Durango, Art. 114; Nayarit, Art. 151; Querétaro, Art. 164; Chihuahua, Art. 194; Jalisco, Art. 114).

Por el contrario, las leyes locales no fijaron por lo general los criterios organizativos (empresa, industria, profesiones u otras) con base a los cuales debían formarse los sindicatos, dejando en libertad a los trabajadores para escoger la forma de agremiación más conveniente a sus intereses. La excepción a este régimen de libertad lo encontramos en la Ley de Tamaulipas, cuya reglamentación en este punto fue recogida y ampliada en la Ley Federal de 1931. Al respecto aquel ordenamiento estableció como posibles dos formas de organización: los sindicatos gremiales o de oficio y los sindicatos de industria (Art. 167). En forma indirecta la ley de Veracruz establecía un criterio organizativo al definir al sindicato como "la agrupación de trabajadores que desempeñan la misma profesión y trabajo o profesiones y trabajos semejantes o conexos..." (Art. 142).

Tanto en esta ley como en la de Tamaulipas se estableció, además, la posibilidad de constituir uniones y federaciones, con un procedimiento de registro y requisitos semejantes a los que se exigía a los sindicatos, que debían ser verificados por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del estado (Tamaulipas, Art. 189; Veracruz, Art. 152).

Si bien, como se dijo, las leyes locales muestran el interés de aquellos años en regular la acción colectiva y promoverla como mecanismo privilegiado de la defensa de los intereses obreros, ellas buscaron en un comienzo propiciar un régimen de pluralidad sindical acorde con el principio constitucional relativo a la libertad de asociación profesional.

Por ello se prohibió a los sindicatos, en la mayor parte de los ordenamientos, ejercer coacción sobre los trabajadores para obligarlos a sindicalizarse. (Ejem. Veracruz, Art. 150, Fracc. I).

De esta manera se reconocía la dimensión "negativa" de aquella libertad, por la cual los trabajadores tienen derecho a no afiliarse o a separarse de una organización sindical. Al no establecer limitaciones a la actividad organizativa, los trabajadores veracruzanos podían integrar cuantos sindicatos consideraran necesarios para representar sus intereses y también escoger libremente a cual, de los ya formados, podrían afiliarse. Es lo que se conoce con el nombre de pluralidad sindical.

Conforme los precedentes establecidos por las autoridades laborales federales comenzaron a recogerse en las leyes locales, éstas incorporaron una restricción a aquel principio al establecer que, en caso de coexistencia de varios sindicatos en una empresa, solo el mayoritario tenía derecho a celebrar un contrato colectivo. (Oaxaca, Art. 102; Hidalgo, Art. 29). Esta modalidad se incluyó también en el proyecto de reglamentación de 1925 de la CROM para el D. F., sobre el que nos ocupamos antes. Con ello se creó un "privilegio" para la organización mayoritaria -supuestamente, por ello, la más representativa- quitando en la práctica todo sentido a la formación de sindicatos minoritarios. Pero al no legalizar las cláusulas de exclusión o de consolidación sindical, las leyes locales dejaban abierta la posibilidad jurídica de que un sindicato minoritario llegara a convertirse en mayoritario y demandara la titularidad de la contratación. Por el contrario, de existir tales cláusulas, este hecho resultaría virtualmente imposible porque ellas, en sus diversas modalidades, provocan la pérdida del empleo del trabajador que renuncie al sindicato contratante y obligan a los trabajadores de nuevo ingreso a incorporarse a éste. Lo más cercano a aquellas cláusulas en las leyes locales fue la disposición que establecía derechos preferenciales para ocupar las plazas a favor de los trabajadores sindicalizados, cualquiera fuera la agrupación escogida para ello. (Hidalgo, Art. 38; Guanajuato, Art. 85; Oaxaca, Art. 102).

La ley de Tamaulipas no siguió a la de Veracruz en este punto y optó, por el contrario, por un régimen claramente orientado a imponer la unidad sindical. Para ello estableció un requisito especial a efectos de reconocer la personalidad jurídica a un sindicato: la afiliación de la mayoría de los trabajadores en una empresa o profesión, a menos que se tratara de sindicatos en formación que no afectaran los intereses de otros existentes (Art. 169, Fracc. I). Con tal disposición, los sindicatos reconocidos como mayoritarios -lo que no siempre fue resultado de un recuento efectuado en un procedimiento capaz de garantizar la libre expresión de la voluntad de afiliación de los trabajadores- pocos podían temer las consecuencias de la acción de los trabajadores disidentes para organizarse de otra forma. Por ello el Código de Tamaulipas, al tiempo que restringía de esta manera la libertad sindical, la garantizaba ampliamente en su dimensión negativa. Por una parte se prohibía a los sindicatos ejercer coacción sobre los trabajadores para obligarlos a sindicalizarse y sobre los patrones para que despidan a un trabajador o le nieguen el trabajo sin causa justificada (Art. 177, Fracc. I y II). Por otra, se estableció el derecho de los trabajadores a renunciar en cualquier momento a su afiliación, sin que por ello pudiera pactarse alguna multa o

consecuencia de ninguna naturaleza en contra del ejercicio de este derecho (Arts. 179 y 180). De esta forma quedaron expresamente prohibidas en Tamaulipas las cláusulas de exclusión o de consolidación sindical, ya que resultaban redundantes en un régimen que imponía en forma obligatoria la unidad sindical. Probablemente por error estas disposiciones quedaron incorporadas en la Ley Federal de 1931, ordenamiento que legalizó las mencionadas cláusulas, restringiendo el principio de pluralidad sindical que la caracteriza. Con ello se integraron modalidades totalmente contradictorias en el régimen sindical que aquella adoptó y que perduran hasta nuestros días.

Aunque no todas las leyes crearon privilegios o derechos exclusivos de las organizaciones mayoritarias, fue muy común que establecieran la obligación de los sindicatos de comunicar en forma periódica a la autoridad, durante toda su vida activa, las altas y bajas de sus miembros. El plazo era mensual en las leyes de Michoacán (Art. 148), Querétaro (Art. 162), Nayarit (Art. 149), Michoacán (Art. 162) y Aguascalientes (Art. 195): trimestral en Tamaulipas (Art. 174) y semestral en Chihuahua (Art. 193). Esta información tenía importancia porque servía de base para acreditar en las juntas la afiliación que se tomaría en cuenta en el procedimiento de selección de los representantes obreros y patronales en aquéllos órganos, cuyo control resultaba fundamental para los sindicatos.

Las leyes locales fueron muy respetuosas de las decisiones de las organizaciones en cuanto a sus directivas, por lo que no establecieron la obligación, posteriormente introducida en la Ley Federal, de comunicar a la autoridad los cambios en las directivas sindicales. Tampoco intervinieron, salvo el caso de la ley de Tabasco, en el régimen de administración de las cuotas y fondos sindicales. En esa Ley se estableció la obligación de informar a la autoridad cada seis meses del estado financiero de los sindicatos.

Vista en conjunto, no puede decirse que la reglamentación recién descrita impuso graves limitaciones o restricciones de difícil superación al proceso organizativo de los trabajadores. Pero la exigencia misma de un trámite -por sencillo que fuera- y la intervención de la autoridad -por limitada y justificada que estuviera- crearon la ocasión propicia para que múltiples intereses -de los gobernadores, de los presidentes municipales, de las organizaciones obreras y de los empresarios integrantes de las Juntas de Conciliación y Arbitraje- obstaculizaran la vigencia de la libertad sindical en el país. Sin embargo hay que señalar, aunque resulte obvio, que las desviaciones de aquella garantía constitucional no pueden

ser explicadas solo por aquel régimen jurídico. La ausencia de un sindicalismo fuerte e independiente cuando aquellas leyes se promulgaron contribuyó en mayor medida a cobijar todo tipo de maniobras para que aquellos intereses triunfaran sobre la libertad de asociación profesional.

4.2 Los contratos colectivos

Aunque este punto no estaba contemplado en forma expresa en el texto constitucional, la legislación de los estados, siguiendo a la de Veracruz, concedió a los sindicatos la prerrogativa de celebrar con los empresarios contratos colectivos de trabajo. Con ello cobraba existencia jurídica la bilateralidad en la negociación de las condiciones de trabajo, instrumento fundamental de la actividad sindical. A pesar de que al definirlo se caracterizó al contrato colectivo como el celebrado con una agrupación, aquella ley extendió esta facultad a las personas designadas por los trabajadores para que las representen "mediante poder escrito que conste, por lo menos, en documento privado" (Art. 22). Era ésta una manera de promover una nueva forma de relación con los empresarios, respecto de la que había ya antecedentes importantes en el estado, sin exigir a los trabajadores formalidades que pudieran obstaculizarla. Sin embargo solo las leyes de Aguascalientes (Art. 43) y de Querétaro (Art. 33), siguieron a la de Veracruz en este punto. Las demás exigieron la existencia de un sindicato constituido legalmente y con personalidad jurídica, como único sujeto capaz de representar el interés de los trabajadores. (Tamaulipas, Art. 14 Fracc. II, Durango, Art. 62. Nayarit Art. 21, Oaxaca, Art. 92).

Como rasgo general puede decirse que la reglamentación contenida en las leyes locales sobre este aspecto esencial de las relaciones laborales fue muy escasa. La ley de Veracruz sólo se refería a los contratos colectivos en cinco artículos que definían lo que debía entenderse por tal figura, el sujeto que podía celebrarlo por parte de los trabajadores, la forma y las cláusulas que debían contener (Art. 21, 22, 23, 25 y 26). El resto de los ordenamientos no agregó mucho más respecto de esta institución, cuestionada por los empresarios bajo el argumento de que atentaba contra la libertad de contratación consignada en el Art. 40. de la Constitución.

La naturaleza misma de los contratos colectivos variaba en los distintos ordenamientos, como se desprende de las definiciones utilizadas sobre el particular. De acuerdo a la Ley de Veracruz se trataba de un contrato de prestación de servicios. El criterio para distinguir un contrato individual de otro colectivo radicaba en el sujeto que lo celebraba: un trabajador, en el primer caso; una agrupación obrera en el segundo.

(Veracruz, Art. 27; Tamaulipas, Art. 14, Fracc. II; Chihuahua, Art. 62, Campeche, Art. 12).

Otra posibilidad al respecto fué la que consideró a esta figura -al estilo europeo- como un convenio celebrado entre un sindicato y un patrón con el propósito de establecer las condiciones bajo las cuales debían celebrarse en el futuro los contratos individuales de trabajo (Coahuila, Art. 122 y 132; Colima, Art. 111; Hidalgo, Art. 17). De esta manera, el contrato colectivo perseguía propósitos normativos diferenciándose de la solución veracruzana. Un problema que no resolvían las leyes citadas era el de la necesidad de celebrar al mismo tiempo contratos individuales de trabajo respetando las disposiciones del contrato colectivo, lo que constituía un obstáculo para la efectividad de este instrumento en razón de que aquella forma de contratación no llegó nunca a arraigarse en el país. La definición más cercana a la que terminaría por imponerse en 1931 en la legislación federal, tomada de lo que en la práctica venía entendiéndose por contrato colectivo, fue la contenida en el proyecto cromista de Ley del Trabajo del D. F. de 1925. En este se definía al contrato colectivo como la convención celebrada por una agrupación organizada de trabajadores con los patrones, por la que se estipulaban las condiciones de trabajo.^{4/} Con ello el efecto normativo del contrato colectivo se independizó de los contratos individuales de trabajo.

En cuanto a las formalidades exigidas para la celebración de este tipo de instrumento jurídico las leyes exigieron que se redactara por escrito (Veracruz, Art. 25; Tamaulipas, Art. 15). La ley de Veracruz, como se dijo, no había establecido diferencias en la naturaleza de los contratos de trabajo según fueran individuales o colectivos. De ahí que, aunque en ambos casos la libertad de contratación quedaba restringida al establecerse en la ley un contenido mínimo de derechos para los trabajadores y de obligaciones para los patrones, independientemente de la voluntad de las partes, el contrato colectivo compartía con el individual su carácter privado.

La única distinción entre ambos, además del carácter individual o colectivo del sujeto que lo celebraba en representación de los trabajadores, era la exigencia de la forma escrita en este último caso.

^{4/} Art. 82 citado por VLT, Op. Cit., 142.

La Ley de Puebla (Art. 100) y muchas otras, sobre todo las promulgadas en la segunda mitad de los años veinte, establecieron un nuevo requisito como condición para que el contrato colectivo comenzara a producir efectos: su depósito ante la autoridad. Cabe señalar que el Código de Portes Gil presentaba el defecto de exigir éste trámite sin indicar la autoridad competente para ello (Art. 15). En las demás leyes se ensayaron diversas soluciones en este punto, encargando el depósito a la bolsa de trabajo (Yucatán, Art. 124); a la autoridad municipal y a la JCCyA del Estado, conjuntamente (Colima, Art. 113, Coahuila, Art. 126 y 127 y Jalisco, Art. 113) y con exclusividad a este último tribunal (Hidalgo, Arts. 30 y 33; Tabasco, Art. 22).

Esta formalidad, posteriormente recogida en la legislación federal, dió paso a la intervención de la autoridad en uno de los momentos más significativos de la relación entre el capital y el trabajo: aquél en el que se establece un nuevo punto de equilibrio como resultado de la conciliación de sus respectivos intereses. Cabe preguntarse, por tanto, cuál era el alcance de aquella intervención en las leyes que la exigieron. La tendencia dominante fue la de asignarle a la autoridad un papel restringido: el de depositarla de un instrumento que producía, como se verá, efectos ante terceros. De esta manera aquella no tenía facultades para revisar y proponer modificaciones a lo pactado por las partes. La única posibilidad para incidir en su contenido era la de actuar como árbitro en el conflicto que antecedía a la firma del instrumento jurídico, su función estaba limitada a tomar nota de su existencia. Una excepción al respecto se encontraba en la ley de Coahuila, donde se llegó a establecer la facultad del tribunal laboral para "aprobar" el contrato colectivo depositado por las partes (Art. 127). Por su parte la Ley de Hidalgo ordenaba a la junta y a los órganos oficiales del estado dar publicidad a los contratos colectivos dentro de los 15 días de su depósito (art. 36).

Prácticamente todas las leyes locales, siguiendo a la de Veracruz, incluían una enumeración de las cláusulas que debía contener el contrato colectivo así como de aquellas que resultaban nulas. El contenido estaba señalado, de manera general, para todo contrato de trabajo escrito, sin distinguir entre los individuales y los colectivos. Entre las primeras se encontraban las cláusulas de identificación de los contratantes, así como las referidas a las condiciones laborales, tales como salarios, jornadas, descansos, etc. Entre las segundas, todas las que implicaran una violación a los preceptos constitucionales o renuncia de derechos. (Veracruz, Art. 26 y 27; Tamaulipas, Arts. 28 y 30)

Las cláusulas de consolidación sindical no formaron parte del contenido que, según las leyes locales, debía integrar los contratos colectivos. Salvo el caso de Tamaulipas, al que ya nos referimos, tampoco se estableció en ellas la prohibición expresa de incluirlas en los contratos como resultado de la negociación con los empresarios. Bajo este marco de tolerancia prosperaron aquellas cláusulas, estableciéndose con frecuencia el derecho del sindicato titular del contrato colectivo de proponer el personal para ocupar las plazas vacantes. Sin embargo los empresarios solían reservarse el derecho a rechazar los candidatos propuestos por la organización cuando hubiera otros que tuvieran un aptitud mayor para desempeñar el puesto, hecho que podía ser apreciado libremente por aquéllos. Esta fue la interpretación oficial que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo dió por entonces a las cláusulas pactadas en los contratos colectivos, por lo que la contratación quedaba en última instancia en manos del empleador y no en las de los sindicatos. Con ello, el trabajador propuesto por la organización solo disfrutaba de un derecho de preferencia, en igualdad de circunstancias, situación difícil de acreditar cuando el cuestionamiento del empresario buscaba desambrar y debilitar a la organización contratante.^{44/}

Tres cuestiones esenciales de la institución que nos ocupa fueron abordadas solo excepcionalmente en los ordenamientos locales. Estas eran el carácter obligatorio de los contratos colectivos, sus efectos y la determinación del sujeto de la contratación en caso de concurrencia de sindicatos.

El proyecto de Ley del D. F. de 1925 establecía que era obligatorio para el patrón celebrar contratos colectivos cuando tuviera a su servicio "más de 10 obreros en una obra que dure más de treinta días y que cueste más de mil pesos". (Art. 82. citado VLT, p. 242) Una disposición semejante fue adoptada en Oaxaca y Veracruz en 1925. Antes de ello, en 1921, la ley de Puebla había establecido esta obligación para todos los patrones que utilizaban trabajadores afiliados a una organización legalmente reconocida. (Art. 112). Era evidente que los patrones no quedaban obligados con ello a pactar con los trabajadores un determinado contenido, pero esas disposiciones otorgaban un sustento jurídico nuevo a las luchas sindicales para revertir la práctica de aquellos de imponer unilateralmente las condiciones de trabajo en las empresas. Puede decirse por tanto que aquellas leyes dieron un paso adelante para establecer la

^{44/} Armando Rendón, Los conflictos laborales, Mimeo, p.30.

bilateralidad en este punto con lo que impulsaron, a su vez, el proceso organizativo de los asalariados.

El carácter obligatorio de ese tipo de contratación da prueba del énfasis puesto en la legislación de aquella época en la acción colectiva e ilustra los medios jurídicos utilizados para imponer en México esta forma de defensa de los intereses obreros. Se separaba por tanto de otras legislaciones que, a la usanza liberal, dejaban librado el carácter individual o colectivo de la contratación a la fuerza de los sindicatos. No se limitaba, como aquellas, a proporcionar mecanismos para que los trabajadores se defendieran individualmente. Por el contrario, procuraban fortalecerlos a partir de la promoción de los sindicatos, dotándolos de los recursos jurídicos para lograr su reconocimiento como legítimos interlocutores del capital.

En este sentido, las leyes acompañaban un proceso semejante que ocurría en el terreno político impulsado a través de las alianzas entre los gobernantes y las organizaciones afines. El inconveniente fue, sin embargo, que por esta vía se introdujo y se justificó el autoritarismo subyacente en las nuevas reglas e instituciones del escenario laboral.

Una nueva forma de promover a través de las leyes la afiliación de los trabajadores a los sindicatos fue la de establecer que las disposiciones de los contratos colectivos solo beneficiaban a los trabajadores sindicalizados. Ello se dispuso en algunos ordenamientos como los de Coahuila (Art. 131), Colima (Art. 117), Chiapas (Art. 10) y Tabasco (Art. 18).

Sin embargo, la mayor parte de las leyes omitió señalar el alcance de estos instrumentos jurídicos. El problema se presentaba sobre todo cuando coexistían en una misma empresa varias organizaciones. ¿Debían celebrarse en tal caso uno o varios contratos colectivos de trabajo? La respuesta cromista a este interrogante, construida a partir de su participación en los órganos de gobierno a cuyo cargo estuvo la resolución de los conflictos obrero patronales e intergremiales de jurisdicción federal, quedó en parte asentada en su proyecto de ley para el D. F. Según éste, como se indicó anteriormente, las autoridades competentes no podían reconocer en una empresa la existencia simultánea de dos agrupaciones de la misma índole para los efectos de la celebración de los contratos colectivos. En tal caso, el contrato debía celebrarse con aquella que auxiliara a la mayoría de los trabajadores en servicio activo (Art. 113).

Complementando este criterio, que tomaba como suyo, el Ejecutivo Federal sentó el principio, entre sus precedentes en materia de trabajo, según el cual los beneficios de los contratos colectivos debían extenderse a las organizaciones minoritarias.^{45/}

Estos criterios fueron posteriormente incorporados a las leyes de Oaxaca e Hidalgo (Art. 102 y 29, respectivamente). En este último ordenamiento se estableció que en caso de duda respecto a cuál de las organizaciones afiliaba a la mayoría de los trabajadores la JCyA sería el órgano competente para resolver el conflicto (Art.29).

Sin considerar las demandas esgrimidas por los diputados agraristas que cuestionaron el proyecto de la CROM, a las que ya nos referimos, ni en éste ni en las leyes de los demás estados que lo siguieron se incluyeron disposiciones tendientes a garantizar que la determinación de la organización mayoritaria fuera el resultado de un procedimiento capaz de acreditar con veracidad y objetividad tal representatividad. Por el contrario, este aspecto crucial de la contratación colectiva, en razón de que tanto el contenido como la efectividad de las disposiciones pactadas dependen en buena medida de la acción de la organización que detenta su titularidad, fue notoriamente desatendido en la reglamentación que examinamos. La omisión al respecto se conservó en la legislación federal y perdura hasta el presente.

En leyes como las que comentamos, en las que se observa una marcada preocupación por crear mecanismos institucionales para resolver los conflictos y, más en general, para dar un cauce definido al proceso organizativo de los asalariados a través de la intervención de la autoridad, llama la atención el régimen adoptado en este punto, causa de numerosos conflictos y de gran parte de la violencia que en aquellos años existía en el medio obrero. La liberalidad con que fué tratado no pudo ser resultado del interés por proteger la autonomía de las organizaciones -aspiración ajena a quienes influyeron en la formación de aquellos criterios- si no más bien del propósito de permitir cierta discrecionalidad en la determinación del sujeto de la contratación colectiva. La ausencia de reglamentación favoreció así la participación más directa de los patrones, quienes se encargaron en los hechos de escoger a su contraparte en atención a su mayor o menor combatividad. Junto a ello, el apoyo del gobierno y el control de las juntas por algunas

^{45/} Excelsior, 2 de septiembre de 1926.

organizaciones vinculadas a éste fueron, más que el número de afiliados, los criterios que terminaron por imponerse a la hora de resolver los conflictos originados por la titularidad de los contratos. Con todo, puesto que en aquellas leyes no llegaron a legalizarse las cláusulas de exclusión, era posible que los trabajadores inconformes con una determinada gestión del contrato colectivo crearan una nueva organización o se afiliaran a otra distinta, más representativa de sus intereses. Esta alternativa, acorde con la libertad sindical, fue restringida al promulgarse la legislación federal.

Las consecuencias de considerar en aquellas leyes el procedimiento para determinar el sujeto de la contratación colectiva de manera insuficiente no son pocas. La más importante, en el contexto de este estudio, es la que se refiere a la desnaturalización de las funciones esenciales que deben cumplir los sindicatos y la negociación bilateral de las condiciones de trabajo. Si la representatividad de los sindicatos solo se mide en razón del mayor número de afiliados, sin combinar este criterio con otros que den cuenta de la capacidad de la organización para defender los intereses de sus afiliados y sin establecer un procedimiento preciso por mandato de la ley que obligue a un recuento imparcial de la afiliación, la elección del titular del contrato colectivo tiene pocas probabilidades de expresar tal representatividad. En los hechos, los términos resultaron invertidos: el titular del contrato colectivo -elegido como consecuencia de arreglos políticos- termina por convertirse en el sindicato mayoritario, lo que le dará en adelante el derecho a ostentarse como el más representativo en el ámbito de la empresa, industria o profesión. Las posibilidades de modificar tal situación a través de un juicio de pérdida de la titularidad fueron cada vez más limitadas. Ello ha propiciado, a su vez, que los contratos colectivos sean utilizados como un instrumento del poder que las burocracias ejercen para controlar -y conservar- a sus bases, desvirtuando muchas veces su función inicial que es la de mejorar las condiciones de trabajo de los afiliados.

Los estudios sobre los conflictos intergremiales acaecidos en los años en que aquellas leyes estuvieron en vigor ofrecen numerosos ejemplos de cómo se resolvían las diferencias entre las organizaciones que reclamaban al mismo tiempo la titularidad de los contratos colectivos. Los recuentos llegaban solo después de huelgas prolongadas, cuando los diversos intereses en juego habían provocado cambios en la membresía de los sindicatos y como resultado de la intervención del gobierno, inclusive del

mismo presidente de la República, para modificar una elección arbitraria del patrón de otra forma irreversible.^{46/}

4.3 La huelga

Los intentos por delimitar las condiciones de ejercicio del derecho de huelga garantizado sin cortapisas en el texto constitucional no tardaron en producirse. El Gobierno Federal, entonces a cargo de Carranza, llegó inclusive a promover en 1919 una reforma constitucional con tal propósito. Fracasada esta vía, las restricciones encontraron en las leyes reglamentarias del artículo 123 un terreno más propicio para desarrollarse.

Poco antes de que el proyecto del Presidente fuera presentado al Congreso de la Unión, la legislatura de Veracruz había iniciado el camino de la reglamentación de aquel precepto. Su ley, pionera en la materia, se ocupó de definir el concepto de huelga, de precisar su objeto, de establecer los requisitos para que se considere lícita, de fijar sus efectos y, finalmente, de indicar las formas por las que podía terminar. (Ley de Veracruz, Arts. 153 y 162).

A partir de la definición de esta medida de presión, aquella ley y las que la siguieron buscaron distinguirla de la suspensión de labores sustentada en el ejercicio de la libertad individual de trabajo. Por ello la huelga se consideró casi invariablemente como un "acto concertado y colectivo, por el cual los trabajadores suspenden la prestación del trabajo convenido". (Ley de Veracruz, Art. 153). Para insistir en el carácter colectivo y reivindicativo de este derecho, otras leyes agregaron que debía ser ejercido "con miras a defender los intereses de los trabajadores". (Leyes de Aguascalientes, Art. 408; Campeche, Art. 207; Coahuila, Art. 140; Chihuahua, Art. 198). El acto concertado para suspender labores, que constituye el antecedente de la medida de fuerza, fue denominado como "coalición" (Ley de Tamaulipas, Art. 192).

En el tema de la licitud de la huelga, las leyes locales ampliaron los requisitos establecidos en la Fracc. XVIII del Art. 123. De acuerdo a esta última, para ser lícita, la huelga debía simplemente tener por objeto el "conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital". (Art. 123,

^{46/} Armando Rendón, Op. Cit., p. 35.

Fracc. XVIII, Constitución Política Mexicana). Siguiendo a la Ley de Veracruz, todas las demás optaron por señalar los casos concretos de desequilibrio y por establecer un trámite jurídico previo al estallido de las huelgas, como condición de licitud.

En cuanto al objeto de la huelga, las causas más frecuentemente mencionadas en aquellas leyes como situaciones en las que procedía el ejercicio de este derecho fueron las demandas por cumplimiento y modificación del contrato de trabajo y la solidaridad con otra huelga lícita. Curiosamente no fue entonces señalada como causal de huelga, la de obtener la celebración del contrato colectivo (Veracruz, Art. ; Campeche, Art. 208; Coahuila, Art. 141, Sinaloa, Art. 95, Tamaulipas, Art. 195; Puebla, Art. 179; Aguascalientes, Art. 412).

Otros ordenamientos ampliaron esta lista incluyendo entre los motivos de huelga el exigir "la estricta observancia de sus disposiciones y el fiel cumplimiento de los laudos de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje" (Puebla, Art. 179, Fracc III); "el cumplimiento de las resoluciones en materia de reparto de utilidades" (Coahuila, Art. 141); "la modificación de los sistemas de organización de talleres, establecimientos o trabajos, o las prácticas de sistemas de pago, de jornadas, de descansos..." (Campeche, art. 203; Sinaloa, Art. 95; San Luis Potosí, Art. 13; Chihuahua, Art. 200) y "el protestar contra un atropello inferido por el patrono, sus representantes o familiares del mismo a un trabajador, ya sea de palabra o de hecho, hasta obtener la debida reparación" (Campeche, 208).

Con aquellas disposiciones las leyes locales crearon un problema de interpretación en relación al texto constitucional. Este consistía en determinar si las causas de huelga mencionadas eran algunos de los ejemplos posibles sobre desequilibrio entre los factores de la producción o, por el contrario, los únicos admitidos por aquellas leyes como objetos de huelga.

De aceptarse la segunda interpretación, las leyes habrían restringido en forma severa el ejercicio de este derecho. La diversidad misma de las causales reconocidas en los distintos ordenamientos locales prueba que cualquier reducción de aquellas a dos o tres posibilidades dejaría al margen muchas otras, con lo que se limitaría el objeto genérico contenido en la fracción constitucional.

Aún cuando la Ley Federal de 1931 buscó salvar este problema reproduciendo entre las causales de huelga la fracción constitucional (Art. 260, fracc.I), ha sido frecuente considerar esta reiteración como un error de técnica legislativa e interpretar como exhaustiva la enumeración de las causales de huelga contenida en ese ordenamiento.^{47/}

El procedimiento de huelga que, de manera todavía incipiente, comenzó a exigirse en los ordenamientos locales consistió por lo general en los siguientes pasos: 1º) la presentación de un pliego petitorio al patrón; 2º) una respuesta de éste en sentido negativo o la falta de constestación en determinado plazo; 3º) una comunicación previa de la declaración de huelga a la autoridad competente, a veces la junta Central de Conciliación y Arbitraje, el Presidente del Ayuntamiento y/o el Ejecutivo del Estado.

Si la huelga afectaba a los servicios públicos, conforme lo establecía el texto constitucional, el aviso a la autoridad debía darse con diez días de anticipación. (Veracruz, Art. 175; Aguascalientes, Art. Sonora y Sinaloa, Art. 99 y Art. respectivamente; Coahuila, Art. 145; Campeche, Art. 212; Hidalgo, Art. 75; Tamaulipas, Art. 199; San Luis Potosí, Art. 17; Yucatán, Art. 119; Tabasco, Art. 114).

Con este trámite, las leyes locales permitieron la intervención de la autoridad en la fase previa al estallido de los movimientos de huelga, generalizando lo que en el texto de la Constitución solo se exigía como excepción, cuando la huelga afectase a los servicios públicos. El alcance de esta intervención varió en las distintas leyes, creciendo su importancia con los años a medida que los precedentes del gobierno federal y la ley del D. F. sobre huelgas -orientados, como se vió a disminuir la intensidad y duración de los conflictos- influyeron en los distintos estados de la República.

En 1918, la Ley de Veracruz estableció por primera vez la obligación en todas las huelgas de comunicar a la autoridad la petición de los trabajadores y la respuesta de los patrones (Art. 158). Otros ordenamientos promulgados entre 1922 y 1925 exigieron -como posteriormente lo hará la Ley Federal de 1931- la realización de un trámite obligatorio de conciliación, previo al estallido, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje (Durango, Art. 82; Jalisco, Art. 126; Nuevo León, Art. 37; Colima, Art. 126). La Ley de Chiapas, promulgada en 1927, llegó a

^{47/} Nestor de Buen Lozano, Derecho del Trabajo, Tomo I, Ed. Porrúa, México, 1976, pp. 747 a 754.

requerir que los trabajadores obtuvieran una declaración de la Junta de Conciliación y Arbitraje reconociendo la licitud de la huelga, antes de llevar a la práctica tal medida (Chiapas, Art. 114). Tanto esta ley como la de Tamaulipas (1925) establecieron la obligación de las juntas de Conciliación y Arbitraje de declarar de oficio o a petición de parte la licitud o ilicitud de las huelgas. La primera fijó un plazo de 6 días para que el tribunal emitiera tal declaración, señalando que en caso de omisión le correspondería el Ejecutivo del Estado cumplir con esa obligación (Chiapas, Art. 117); Tamaulipas Arts. 202 y 203).

La ley reglamentaria del Artículo 42 constitucional en el D. F., relativo a la libertad de trabajo, introdujo en 1925 un nuevo requisito para otorgar la protección del orden jurídico -y con ella, la de la fuerza pública- a un movimiento de huelga. Esto consistía en que la suspensión de labores debía ser respaldada por la mayoría de los trabajadores, situación que correspondía verificar a la Junta de Conciliación y Arbitraje (Art. 62, Fracc. II). En igual sentido el proyecto cromista de ley para el D. F. de 1925 reproducía esta exigencia numérica, reiterada en los precedentes dictados por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La declaración de licitud emitida por la autoridad, prevista de esta manera, constituye un antecedente del incidente de calificación de la huelga contemplado en la ley de 1931.^{45/}

Por su parte, la ley de Tamaulipas prohibía a los trabajadores suspender las labores en aquellas negociaciones que no estuvieran bajo control de su sindicato, disposición que buscaba también impedir que las organizaciones gremiales minoritarias ejercieran este derecho. (Art. 208).

Aunque en un principio las facultades de la autoridad quedaron limitadas a las recién señaladas, al exigir las leyes locales su intervención abrieron el paso a la posibilidad de que se reconociera o negara el carácter lícito de las huelgas en forma discrecional, muchas veces obedeciendo a criterios políticos más que al estricto cumplimiento de los requisitos legales. Ello traía graves consecuencias para el éxito de un movimiento de huelga ya que, como veremos la resolución de la autoridad afectaba sus efectos como arma de presión.

En un primer momento las leyes se limitaron a señalar que la consecuencia jurídica de una huelga lícita era la de suspender los efectos de los

^{45/} Vicente Lombardo Toladano, Op. Cit., pp. 103 a 107.

contratos de trabajo, eliminando la responsabilidad que podía derivarse de la falta de prestación del servicio. Con ello se buscaba preservar el equilibrio entre el derecho de huelga y la libertad de trabajo, garantizados ambos en el texto constitucional: los trabajadores tenían el derecho de suspender las labores y los patrones, el de continuarlas con los no huelguistas. Quedaba prohibida, sin embargo, la celebración de nuevos contratos con otros trabajadores. (Veracruz, Art. 162).

Esta solución, que dejaba librada la eficacia del estado de huelga a la fuerza de las organizaciones para imponerla, no resultó adecuada al clima de paz social buscado por entonces en razón de que favorecía el uso de la violencia de los huelguistas para mantener suspendidas las labores. Debido a ello la mayor parte de las leyes optó, después de 1925, por prohibir el trabajo durante las huelgas, con la excepción de las tareas de emergencia necesarias para evitar los daños que pudieran poner en peligro la reanudación de los trabajos, una vez terminado el conflicto (Chiapas, Art. 72 y 122; Chihuahua, Art. 208; Michoacán, Art. 180; Nuevo León, Art. 350; Puebla, Art. 156; Zacatecas, Art. 154; Querétaro, Art. 180; San Luis Potosí, Art. 21; Hidalgo, Art. 179; Tabasco, Art. 116; Campeche, Art. 216; Coahuila, Art. 149; Colima, Art. 139).

De esta manera, aunque la huelga debía limitarse al acto de suspensión de labores, el auxilio de la fuerza pública podía ser exigido para imponer frente a patrones y no huelguistas la paralización del trabajo. Con este nuevo alcance, la huelga coartaba temporalmente el derecho del propietario de usar libremente las instalaciones de su empresa, con lo que la medida fuerza podía cumplir su propósito. Pero ello dependía de que la autoridad declarara la licitud del movimiento. Bajo este régimen jurídico, resultaba más importante contar con el apoyo del ejecutivo local, en forma directa o a través de su representante en las juntas, que impulsar la organización, unidad y solidaridad de los trabajadores durante las huelgas. Buscada o no, esa fue la consecuencia de la reglamentación de este derecho primero en las leyes locales y después en la Ley Federal.

En relación a la ilicitud de las huelgas, los ordenamientos locales reprodujeron por lo general la disposición constitucional según la cual solo podía considerarse con tal carácter cuando la mayoría de los huelguistas ejercieran actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno. (Art. 123, Fracc. XVIII, Constitución Política Mexicana). De tal forma, los términos de

licitud e ilicitud se utilizaron con sentido diverso, sin que el segundo signifique lo contrario del primero.

Algunas leyes crearon nuevas causales de ilicitud, distintas de las indicadas en la fracción constitucional cuya parte pertinente transcribimos arriba. La Ley de Aguascalientes las consideraba ilícitas cuando tenían por móvil eludir los contratos de trabajo; cuando se ejercía violencia para impedir el trabajo de los no huelguistas; cuando por sistema se abusaba de la fuerza del sindicato para hacer peticiones injustificadas sin relación directa con el beneficio de las mayorías y cuando persiguieran un objeto distinto al permitido. Como se ve, en esta ley había cierta confusión entre el concepto de ilicitud y las huelgas "no lícitas". (Aguascalientes Art., 419).

Según la ley de Chiapas, la ilicitud de configuraba cuando la huelga era ejercida por los trabajadores al servicio del Estado, declarada por la minoría de los trabajadores del mismo "ramo" en una empresa o estallada sin dar los avisos previos al patrón, en los plazos legales. (Chiapas, Art. 116).

En forma semejante a esta ley y en contra de lo dispuesto en la Constitución de 1917, que sólo excluyó del derecho a ejercer la huelga a los obreros que trabajaban en establecimientos fabriles militares, la mayor parte de los ordenamientos locales privó a los trabajadores del Estado de esta importante arma de lucha. Ello fue consecuencia de disposiciones expresas que excluían del ámbito de aplicación de las leyes laborales a las relaciones y contratos de trabajo de los servidores públicos, como lo hizo la ley de Veracruz (Art. 82), o de la consideración de sus huelgas como ilícitas (Campeche, Art. 204; Chiapas, Art. 116; Chihuahua, Art. 197; Oaxaca, Art. 234; Tamaulipas, Art. 209; Hidalgo, Art. 180).

Fueron pocas las leyes que se ocuparon de señalar algún criterio en relación al pago de los salarios caídos durante las huelgas. Las leyes de Oaxaca e Hidalgo dispusieron al respecto que estos se debían a los trabajadores cuando las juntas de Conciliación y Arbitraje declaraban la licitud de las huelgas, salvo en el caso de las de solidaridad (Oaxaca, Art. 235; Hidalgo, Art. 181). La ley de Tamaulipas, más restrictiva, exigió que procediera el pago de salarios caídos cuando la junta declara además de la licitud, que los motivos de la huelga eran "ostensiblemente" justificados. (Tamaulipas, Art. 205, Fracc. III).

Un tema del que se ocuparon practicamente todas las leyes fue el de las formas de terminación de las huelgas. Por lo general se indicaron al respecto tres posibilidades: 1) los arreglos privados; 2) la conciliación ante la junta; 3) el laudo arbitral de este tribunal. (Veracruz, Art. 160; Aguascalientes, Art. 416; Campeche, Art. 214; Chihuahua, Art. 206; Michoacán, Art. 178; Nayarit, Art. 161; Oaxaca, Art. 239; Querétaro, Art. 108; Sonora y Sinaloa, Art. 102, Zacatecas, Art. 153; Tamaulipas, Art. 204).

En la mayor parte de las leyes el laudo arbitral no fue establecido como obligatorio, dejando a las partes la facultad de solicitar la intervención del tribunal. Las excepciones a este principio se encuentran en las leyes de Tamaulipas, Colima y Chiapas. De acuerdo a la primera, se ordenaba a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje decidir su intervención "cuando por razones de interés social procediera la rápida solución al conflicto" (Tamaulipas, Art. 354). De acuerdo a la segunda, el arbitraje resultaba obligatorio en todos los casos (Colima, Art. 86, Fracc I y II). Finalmente, según la Ley de Chiapas, el arbitraje procedía cuando hubiese estallado la huelga sin llegar a un arreglo entre las partes, lo que obviamente ocurría en todos los casos. (Chiapas, Art. 118).

Tal como lo dispuso la Constitución, las leyes locales sostuvieron que la consecuencia del incumplimiento patronal de un laudo de la junta daba lugar a la terminación de los contratos de trabajo, con el pago de las indemnizaciones correspondientes. Con base en ello, aún en caso de que el arbitraje favoreciera las demandas de los trabajadores, quedaba pendiente sobre estos la amenaza de la pérdida del empleo, situación que se hacía efectiva en caso de que el patrón se negara a acatar la decisión del tribunal. (Veracruz, Art. 161, Fracc.II; Aguascalientes, Art. 148; Tamaulipas, Art. 205, Fracc.II).

En el supuesto contrario, cuando el laudo resultaba adverso a los trabajadores, la regla establecida en las leyes locales fue la de dar por terminados los contratos de trabajo, sin responsabilidad alguna para el patrón (Veracruz, Art. 161, Fracc. I; Tamaulipas, Art. 205, Fracc.I; Aguascalientes, Art. 417, Fracc.I; Sonora y Sinaloa, Art. 148, Fracc.II). Esta solución entraba en evidente contradicción con la garantía constitucional al derecho de huelga, puesto que su ejercicio, aunque se respetara el trámite y los requisitos exigidos por aquellas leyes, podía dar lugar a la aplicación de la más grave sanción laboral: la pérdida del empleo. Aquel error fue en parte corregido en la legislación federal, con el propósito de eliminar los obstáculos jurídicos que afectarían la

decisión de los trabajadores de recurrir al arbitraje de las juntas, como forma institucional de poner fin a los movimientos de huelga.

La legislación local en esta materia, con las características recién apauntadas, fue el resultado del interés de los gobiernos y de las organizaciones sociales por reducir la efervescencia provocada en el mundo del trabajo con el estallido de las huelgas. Su aporte en este sentido, conservado y desarrollado en la legislación federal, fue el de supeditar una medida de fuerza y de presión a la realización de un trámite jurídico, cuyo estricto cumplimiento correspondía verificar a la autoridad. De esta manera, la eficacia de la acción obrera dependería en adelante, más que de la movilización, solidaridad y fuerza de las organizaciones, del apoyo gubernamental y del control de las juntas de Conciliación y Arbitraje. Sin lugar a dudas, la ausencia en el país de una larga tradición huelguística previa a la adopción de un régimen jurídico semejante contribuyó al éxito alcanzado en su implantación y a la burocratización de los conflictos obreros que ello provocó.

V. LAS JUNTAS DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

A lo largo del examen de la reglamentación local relativa al ejercicio de los derechos colectivos se ha puesto de manifiesto el grado de importancia que las leyes de los estados asignaron a las juntas de Conciliación y Arbitraje. El poder del que dispusieron estos tribunales, en su carácter de motores de la implantación de las nuevas reglas en el escenario laboral, hizo que los actores sociales comprendieran casi de inmediato que el alcance de los derechos y obligaciones contenidas en las leyes del trabajo dependía más de la posición del gobierno en los conflictos encaminados a hacerlos efectivos que de los términos de la reglamentación que se adoptara.

Los conflictos acaecidos en algunos estados de la República principalmente en Veracruz y Puebla, en los años inmediatos a la promulgación de la legislación dejaron claro a los empresarios esta situación. Los criterios de interpretación que los ejecutivos locales sostuvieron en las juntas respecto a las responsabilidades de aquellos, cambiantes en atención a las características de los sujetos enfrentados, hicieron que los patrones modificaran su estrategia inicial y se dispusieran a integrar los órganos tripartitas. En este sentido, el control de las juntas fue un recurso invaluable en manos de los gobiernos revolucionarios para imponer su autoridad frente a aquellos que pudieran

cuestionarla. Las juntas sirvieron, por tanto, para convencer a los empresarios de las ventajas que se derivaban de tener buenas relaciones con el gobierno.⁴⁹

La vaguedad e imprecisión del texto constitucional en relación a la naturaleza y competencia de las juntas, aunadas a las conservadoras tesis que al respecto sostuvo la Suprema Corte hasta mediados de los veinte, crearon numerosas dificultades para implantar los nuevos tribunales, favoreciéndose con ello una intervención más directa de los gobiernos en la resolución de los conflictos. Examinadas estas dificultades en otra parte de este estudio nos limitaremos aquí a presentar un panorama de la reglamentación que las leyes adoptaron en relación a la organización, competencia e integración de las juntas, aspectos que proporcionaron la base jurídica sobre la que se asentaron algunos de sus principales defectos desde su creación hasta nuestros días. Entre ellos, el carácter político de las decisiones que de ellas emanan y que las convierte en un instrumento para poner en práctica una determinada política oficial, muchas veces en detrimento de la función tutelar con que nacieron.

En este tema se observa una gran homogeneidad en las leyes de los estados, entre las que destaca como la más completa la adoptada en 1926 en el Distrito Federal, ordenamiento que recogía en 115 artículos parte de la experiencia obtenida en el funcionamiento de una de las juntas más activas del país durante casi una década.

En cuanto a la organización de estos tribunales laborales, la casi totalidad de las leyes estableció en su respectiva jurisdicción juntas accidentales de conciliación municipales y una permanente de Conciliación y Arbitraje en la Capital de cada Estado. Las primeras solo se reunían para auxiliar a las partes en caso de conflicto previa convocatoria, por lo general del presidente municipal. (Veracruz, Art. 165; Aguascalientes, Arts. 450 y 451; Querétaro, Art. 199; Michoacán, Art. 21; Nayarit, Art. 166 y Tamaulipas, Art. 283). Las excepciones al carácter accidental de las juntas municipales se dieron sobre todo en aquellos estados en los que el alto número de conflictos hacía necesario el funcionamiento permanente de tribunales laborales municipales. Fueron los casos del Distrito Federal (art. 23 del Reglamento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Tabasco, (Art. 135); Zacatecas, (Art. II) y Puebla, (Arts. 249 y 250).

Las juntas municipales se integraban, por lo general, con 2 representantes de los trabajadores, 2 de los patrones y 1 del municipio. Este nombramiento

⁴⁹/ Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., pp. 207 a 208.

recaía casi siempre en el Presidente municipal. Las leyes de los estados que otorgaron carácter accidental a estos tribunales no se ocuparon de definir los mecanismos para la designación de los representantes del capital y del trabajo, dejando a éstos en libertad para adoptar el procedimiento más conveniente a sus intereses. (Aguascalientes, Art. 453; Chihuahua, Art. 143; Campeche, Art. 148).

El número de representantes de trabajadores y patrones en las juntas centrales de Conciliación y Arbitraje varió según las distintas leyes. Fue de cinco en los estados de Querétaro, (Art. 222), Aguascalientes (Art. 456) y Guanajuato (Art. 39); de tres en Tamaulipas (Art. 88), Campeche (Art. 152); Jalisco, (Art. 73), San Luis Potosí (Art. 70) y Puebla (Art. 258), y de dos en Tabasco, (Art. 136) y Colima, (Art. 72). En el caso del D. F., la Junta Central se integraba con un representante del trabajo y otro del capital por cada industria o reunión de trabajos diversos, como consecuencia del mayor desarrollo de la actividad industrial en la capital de la República (Art. 29).

El representante gubernamental en las juntas centrales, que actuaba por lo general como su presidente, era nombrado y removido libremente por el ejecutivo del Estado. La mayor parte de los ordenamientos señalaba que, de considerarlo conveniente, el gobernador podía actuar directamente como Presidente de la Junta. (Puebla, Art. 69; Veracruz, Art. 171; Zacatecas, Art. 291; Tamaulipas, Art.).

Una variante interesante escogida por la ley de Guanajuato para efectuar esta designación, consistía en la formación de una terna de candidatos por parte del gobierno de la que los representantes obreros elegían al representante gubernamental (Art. 39). Esta solución tenía el inconveniente de limitar el control total que el ejecutivo del estado tenía sobre su representante conforme a las demás leyes, por lo que la ley de Guanajuato no fue seguida en este punto por ninguna otra.

Las decisiones en las juntas se tomaban por mayoría de votos. Resultaba por tanto determinante la posición del representante gubernamental, que en caso de empate resolvía con su voto las diferencias entre el capital y el trabajo. Por ello las juntas actuaron en los hechos, más que como tribunales tripartitos, como dependencias del ejecutivo, situación que incluso llegó a reconocerse en algunos ordenamientos. (Querétaro, Art. 202; Nayarit, Art. 177 y 180; Chihuahua, Art. 159; Aguascalientes, Art. 452; Campeche, Art. 159; Nuevo Leon, Art. 16). Aunado a ello, el carácter que las leyes asignaron a las juntas como tribunales "de conciencia y equidad" contribuyó a aumentar la importancia y la discrecionalidad del voto gubernamental.

En efecto, aunque las juntas debían tomar en consideración las leyes del trabajo para resolver los conflictos, el voto de los representantes no estaba constreñido por aquellas hasta el punto que podía dejarlas de lado para resolver el litigio conforme a la "equidad", término que no fue definido por aquellos ordenamientos. (Veracruz, Art. 1976 y 1790; Sinaloa, Art. 18; Chihuahua, Arts- 156 y 159; Aguascalientes, Art. 472; Nayarit, Arts. 177 y 180; Nuevo León, Art. 16; Campeche, Art. 159; D. F. Art. 40 y Jalisco, Art. 66).

Dado que la mayor parte de los ordenamientos establecía el carácter irrecurrible e inapelable de los laudos de las juntas contra los cuales solo cabía el ejercicio del recurso de amparo, el control que los gobiernos de los estados tuvieron sobre ellas les permitió intervenir en forma activa en el proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados y regular el avance en el cumplimiento de los derechos laborales. (En cuanto al carácter irrecurrible de los laudos véase Aguascalientes, Art. 526; San Luis Potosí, Art. 92; Coahuila Art. 182; Nuevo León, Art. 18).

Las atribuciones de las juntas, según las leyes locales, son ilustrativas del poder que aquellas les asignaron: a) conocer y resolver los conflictos que surjan en su jurisdicción en materia de contratos de trabajo, jornada, salario, responsabilidad o indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, huelga, paro y otros relacionados con las leyes del trabajo, b) investigar de oficio cuanto estimen conveniente para mejorar la situación de los trabajadores, de los patrones y de la industria y de la economía general de sus respectivas jurisdicciones; c) revisar y aprobar los reglamentos interiores y contratos colectivos de trabajo; d) inscribir a los sindicatos, cámaras de trabajo, uniones o federaciones obreras industriales así como cancelar en su caso la inscripción; e) ejercer jurisdicción sobre las juntas de conciliación y sobre las comisiones especiales del salario mínimo y de la participación de los obreros en las utilidades (Véase, por ejem. Aguascalientes, Art. 476; Chihuahua, Arts. 160 y 161; Campeche, Art. 145).

Los sistemas de designación de los representantes del capital y del trabajo ante las juntas, adoptadas en los distintos estados de la República, muestran la tendencia general a garantizar la participación del ejecutivo en el procedimiento de elección. Ejemplo de ello es lo dispuesto en las leyes de Aguascaliente, s Querétaro y el Distrito Federal, siendo este último el modelo que terminó por imponerse en la legislación federal adoptada en 1931.

En los dos estados mencionados en primer término se estableció un procedimiento de elección indirecta organizado a través de convenciones, en las que los trabajadores elegían, por medio de sus organizaciones, a veinte

candidatos de los que, por insaculación, se escogerían cinco miembros propietarios y cinco suplentes para integrar las juntas. Correspondía al gobernador del estado efectuar la convocatoria y al presidente de la junta central de Conciliación y Arbitraje -que era el prerepresentante del ejecutivo en ese órgano- presidir la convención, identificar a los electores y efectuar el sorteo (Véanse los Arts. 459 de la Ley de Aguascalientes y 223 de la Ley de Querétaro). También en Zacatecas, Sonora y Sinaloa, se adoptó un sistema de elección indirecta (Sinaloa y Sonora, Art. 6º, Zacatecas, Art. 13).

En el Distrito Federal la participación del gobierno en el procedimiento de elección indirecta de representantes ante las juntas municipales de conciliación y la central de Conciliación y Arbitraje quedaba garantizada en tres momentos claves. En el primero, correspondía al representante gubernamental certificar en las credenciales de los delegados el número de afiliados de cada organización, acreditados previamente en la junta. Esta certificación era decisiva puesto que del número de afiliados dependía el número de votos de cada delegado en la convención y, por tanto, la posibilidad de que una organización ganara la representación ante la Junta. (Arts. 7 y 9 del reglamento). Aún cuando todas las organizaciones procuraron aumentar el número de miembros registrados ante la autoridad con tal propósito, el éxito en esta tarea dependía más de las relaciones que aquellas guardaban con el gobierno que de la afiliación efectiva. En segundo lugar, el gobierno del Distrito Federal, formaba los padrones de los sindicatos de trabajadores y patronos, previa inscripción de éstos, trámite que de no realizarse inhabilitaba a las organizaciones para participar en la convención. (Art. 11 del reglamento). Finalmente correspondía al representante gubernamental registrar las credenciales e instalar las mesas directivas de las convenciones en las que se elegían, por mayoría de votos, los representantes ante la junta., (Art. 16 y 18 del reglamento citado).

En virtud del método apuntado, la designación de los integrantes de las juntas no siempre respondió al grado real de representatividad de las organizaciones, aunque al mismo tiempo fue un recurso poderoso para aumentar la membresía.³⁰/ En efecto la necesidad de designar representantes ante las juntas y las leyes que regularon estas instituciones dieron un impulso considerable al proceso organizativo de trabajadores y patronos. Además, en el D. F. y Territorios Federales, se dispuso desde 1917 que en aquellas industrias en que la mayoría de los trabajadores fueran sindicalizados solo a estos les correspondía participar en la elección de representantes ante las juntas. (Art. 2º, Ley de Integración de las Juntas de Conciliación y de Conciliación y

³⁰/ Marjorie Ruth Clark, Op. Cit., p. 203.

Arbitraje dentro del D. F. y Territorios Federales). Este criterio fue adoptado por la mayor parte de los ordenamientos de los estados, extendiéndose al sector patronal una modalidad semejante. Conforme a ello correspondía a las cámaras de Comercio y de Industria y a las organizaciones de propietarios designar a los representantes del sector ante las juntas (Coahuila, Art. 178; Colima, Art. 72; Chihuahua, Art. 152; D. F. Art. 82; Puebla, Art. 32; Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje del D. F., Art. 92; Hidalgo, Art. 249).

A diferencia del procedimiento de elección indirecta estipulado en la mayor parte de los estados, en Tabasco se optó por la realización de asambleas, convocadas por el Departamento de Trabajo, donde los trabajadores elegían a sus representantes por mayoría de votos. (Arts. 137 y 138). A pesar de la sencillez de este mecanismo, es válido pensar que los vicios que por entonces se presentaban en los procesos electorales afectaban también a los que tenían lugar en las juntas.^{51/}

Además de la intervención del ejecutivo en aquellos procedimientos, el señalamiento que las leyes locales hicieron en relación al pago de la remuneración de los representantes ante la junta, que debía hacerse con cargo al presupuesto del Estado, contribuyó a acentuar el control de aquí sobre estos. (Véase, por ejemplo, el Art. 32 del reglamento del D. F.).

La ampliación de las facultades constitucionales de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, su dependencia directa e indirecta del Poder Ejecutivo, la discrecionalidad de los laudos y el control gubernamental de los procesos de selección de los representantes obreros, convirtieron al sistema de justicia laboral tripartita en un instrumento fundamental de la política social de los gobiernos posrevolucionarios. El proceso de institucionalización del poder de las juntas fue paralelo a la concentración de facultades en manos del Ejecutivo Federal, en cuyo ámbito quedó como se vió en el capítulo anterior, la resolución de los conflictos en las ramas económicas estratégicas. Con estos antecedentes la regulación jurídica en torno a los tribunales laborales quedó prácticamente conformada, para incorporarse con posterioridad a la Ley Federal del Trabajo.

^{51/} Ibid.

CAPITULO IV

LA CRISIS POLITICA DE 1928 Y EL PROYECTO DE CODIGO
FEDERAL DEL TRABAJO DE PORTES GIL

La anárquica condición jurídica por la que transitaron las relaciones entre obreros y patronos después de 1917, causada por la disparidad de las leyes laborales de los estados, fue un factor de incertidumbre en cuanto al alcance de los derechos y obligaciones en esta materia. Temerosos del "radicalismo" de los gobiernos locales, los patronos estaban a la espera de una reglamentación federal del artículo 123.

A los trabajadores y a sus organizaciones les preocupaba afectar las fuentes de empleo, en caso de lograr una mayor protección que la reconocida en los demás estados de la república. Por ello se inclinaban también por uniformar el régimen jurídico laboral en todo el país, con una ley de alcance federal. Había todavía algunos intentos por defender la capacidad de los estados para regular la cuestión obrera que resultaron infructuosos, tal como sucedió en Tamaulipas, donde hubo diversas manifestaciones provenientes del medio sindical en contra de la federalización.^{1/}

El gobierno federal, por su parte, había tomado en 1927 el camino hacia la centralización de las facultades del ejecutivo, por la vía de reservar para la jurisdicción federal la competencia en los conflictos laborales originados en las ramas industriales de mayor relevancia, situación que se formalizó al crearse en ese año, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Hasta 1928, la posibilidad de contar con un instrumento federal destinado a regular las relaciones obrero patronales, en el que se precisara el papel que el Estado desempeñaría en adelante como árbitro de intereses divergentes, quedó librado a los avatares políticos que afectaban el funcionamiento del Congreso de la Unión por aquéllos años. Fue el caso del proyecto del Seguro Obrero y de las reformas al Artículo 123 propuestas por el Presidente Obregón y, más tarde, del proyecto cromista de regulación laboral para el Distrito Federal, iniciativas que nunca fueron consideradas con seriedad en el Poder Legislativo.

^{1/} El Universal, 29 de marzo de 1927.

Cuando la CROM tuvo que abandonar el lugar privilegiado que ocupó en el escenario político y, después de la muerte de Obregón, se acentuó el proceso de descomposición de esa central, se puso en evidencia el carácter precario de los mecanismos de mediación y regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo que, durante el gobierno del Presidente Calles, habían quedado fundamentalmente en manos de esa organización sindical. Fue entonces cuando el Poder Ejecutivo tomó a su cargo la tarea de elaborar una Ley Federal del Trabajo, limitando el papel del legislativo a la aprobación de la propuesta proveniente de aquel poder.

A pesar de su dudosa legitimidad, los mecanismos utilizados por la CROM habían probado su eficacia para disciplinar a la fuerza de trabajo, disminuir la violencia en los enfrentamientos y ejercer el control sobre la acción organizativa y reivindicativa. Sin embargo, quienes quedaron al margen de los beneficios de la alianza política establecida entre la CROM y el Presidente Calles, veían a estos mecanismos como causantes de una gran inestabilidad en el mundo laboral. La confusión entre la organización sindical y la autoridad administrativa competente en el orden federal (Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo) afectaba tanto la función de aquella en la representación de los intereses obreros como la imparcialidad que esta última debía conservar para arbitrar los conflictos laborales. Expuestos desde 1925 por los agraristas en la Cámara de Diputados, estos argumentos sólo se convirtieron en "razones de Estado" para acelerar el proceso de reglamentación del precepto constitucional cuando, ante la crisis política de 1928, el Presidente anunció "la entrada definitiva de México al campo de las instituciones y de las leyes".^{2/}

El discurso del Presidente Calles del 10. de Septiembre de aquel año, proporcionó el marco político de los esfuerzos realizados pocos meses después por Portes Gil para reformar la Constitución y promulgar un Código Federal del Trabajo. Aunque éste último propósito no pudo alcanzarse durante los catorce meses en que el ex gobernador de Tamaulipas ocupó la Presidencia Provisional, los pasos dados en esta dirección resultaron fundamentales para que, bajo los auspicios de su sucesor, se aprobara un año más tarde la Ley Federal del Trabajo.

Por una parte, la reforma constitucional por la que se federalizó la legislación laboral en agosto de 1929, despejó el camino para que por primera vez el Congreso de la Unión se ocupara de la cuestión obrera con tal alcance. Por otra, en torno al Proyecto de Código de Portes Gil tuvo lugar el más intenso

^{2/} Excelsior, 10. de septiembre de 1928. Una interpretación sobre los orígenes y efectos de la crisis política de 1928 en Rafael Loyola, La crisis Obregón-Calles y el Estado Mexicano, Siglo XXI, México, 3a. Edic. 1987.

debate sobre este tema, en distintos escenarios donde los representantes obreros y patronales expusieron sus concepciones y criterios particulares respecto a la nueva regulación de las relaciones laborales.

Fue así que la mayor parte de los criterios jurídico-políticos recogidos en la reglamentación de la acción obrera adoptada en 1931 se tomaron del proyecto de Portes Gil, cuyas disposiciones experimentaron ajustes poco significativos como resultado del debate con los actores sociales y de su tránsito por el Poder Legislativo.

En estos años cruciales del proceso de construcción de la institucionalidad laboral el problema era fundamentalmente político y dejó en él una huella imborrable. Por ello, examinar los vínculos entre la crisis de 1928 y los rasgos que caracterizaron al Código Federal de Portes Gil es el propósito central de este capítulo. Con ese fin, se ubicarán los factores que provocaron el debilitamiento social y político de la CROM. Los avatares por los que atravesó la federalización de la legislación laboral y las discusiones en torno a aquel Código nos permitirán mostrar el clima político en el que transcurrió aquel proceso. Puesto que, sin duda alguna, uno de los motores fundamentales de la adopción del marco jurídico de la relación entre el Estado, los patronos y los sindicatos fue el enfrentamiento CROM-Portes Gil, incluiremos aquí una comparación entre las propuestas de regulación de estos adversarios, con el propósito de marcar las semejanzas y diferencias entre los modelos de institucionalización que ambos concibieron.

I. El desmoronamiento de la CROM y la institucionalización de la institución laboral.

La situación política por la que atravesó el país durante el período que abarcó los años de 1927 a 1935 ha sido explicada en términos de la "crisis del proyecto callista de institucionalización de la sociedad y el Estado mexicanos..."^{3/} En el origen de esta crisis intervinieron diversos factores que contribuyeron a desarticular la alianza Calles-Crom y a cuestionar la política centralista que la acompañó. Entre ellos, el enfrentamiento entre los proyectos laborista y agrarista y la decisión de Obregón de optar por la reelección crearon las condiciones para que afloraran a la superficie las inconformidades que diversas fuerzas sociales y políticas tenían respecto a aquella alianza y a sus consecuencias en el ámbito sindical.

^{3/} Rocío Guadarrama, Op. Cit., p. 159; Arnaldo Córdova, Op. Cit. p. 30.

La "situación de vacío de poder" generada por la crisis de la relación CROM-Calles reveló la necesidad de reemplazarla por un nuevo arreglo político menos personal, con una base más amplia y diversificada de representación que incluyera a la totalidad de las "fuerzas hegemónicas". De esta forma el tránsito hacia una "política institucional" resultaba ineludible.^{4/}

La creación del PNR en 1929 y la adopción de una Ley Federal del Trabajo en 1931 fueron instrumentos fundamentales para alcanzar esta meta.^{5/} Con ese propósito, la "alianza personalista de Calles y Morones" fue definitivamente reemplazada de manera que, tal como lo anticipara el primero en su informe de gobierno de 1928 en ocasión de la apertura de la XXXIII Legislatura, se daban los primeros pasos para dejar atrás la condición histórica de "país de un hombre" y para convertir a México en una "nación de instituciones y leyes".^{6/}

Antes de ello y a partir de 1927, la CROM pasó por severos reveses que la alejaron del aparato gubernamental y del escenario político a la vez que la condujeron a un irreversible proceso de desintegración que culminaría en 1932 con la salida de Vicente Lombardo Toledano y la formación de la CROM depurada. Las banderas principales de esta nueva central, apuntarían a la constitución de un modelo organizativo de características distintas al instaurado por Morones para lo cual tendrían que enfrentar los obstáculos provenientes del marco jurídico definido entre 1928 y 1931, de fuerte inspiración portesgilista, pero gestado a partir de las soluciones forjadas a lo largo de toda la década.

Este gobernante había incorporado en su proyecto una serie de mecanismos e instrumentos que permitían la intervención de la autoridad en el nacimiento y a lo largo de la vida de las organizaciones sindicales, los mismos que habían sido utilizados por Morones para imponer la hegemonía cromista y que, paradójicamente, sirvieron después para debilitar a esta central. Estos mecanismos e instrumentos habían sido cuestionados por los agraristas en la Cámara de Diputados desde 1925, cuando los diputados cromistas defendieron su proyecto de ley obrera para el Distrito Federal. Sin embargo las críticas no se convirtieron en una amenaza real para la CROM, sino a partir del año siguiente, cuando los legisladores vinculados al General Obregón impulsaron la reforma constitucional que permitiría su reelección en la presidencia de la República.

^{4/} Ibid.

^{5/} En torno a la creación del PNR véase Arturo Alvarado M., "la fundación del PNR", El Partido en el Poder, Ed. El Día - IEPES, 1990, pp. 15 a 85.

^{6/} Excelsior, 2 de septiembre de 1928.

En la VI Convención del Partido Laborista se impuso la decisión de aprobar con "reservas" la reforma constitucional,^{7/} con lo que se pretendía hacer menos traumático para este organismo y para la CROM el cambio político que se avecinaba. Pero ello no detuvo la guerra de declaraciones entre laboristas y obregonistas, que creció en intensidad a lo largo de 1927 cuando estos últimos cumplieron su propósito de poner en evidencia las formas de control que la CROM ejercía sobre los trabajadores.

Durante el período extraordinario del Congreso inaugurado el 14 de mayo, en el que se aprobaron dos iniciativas de ley propuestas por Obregón relativas a la supresión de los municipios de la Ciudad de México y a la administración de justicia (eliminación de la inamovilidad de los jueces, designación de ministros de la Suprema Corte y Magistrados a cargo del Ejecutivo y ratificación por el Senado y por la Cámara de Diputados, respectivamente) los laboristas manifestaron su inconformidad por el carácter antidemocrático de las reformas. Vicente Lombardo Toledano hizo la defensa del sistema de separación de poderes, que exige la independencia y el equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que se vulneraba con las propuestas de Obregón, como en el caso de la que proponía la reducción del número de Diputados. Los reeleccionistas y defensores del Candidato a la Presidencia, respondían que las reformas acabarían con la impunidad laborista y que a ello se debía la resistencia generada por las iniciativas del general sonoreño.^{8/}

Después de que en abril de 1928 fracasó el encuentro de Obregón con los dirigentes de esa central en la Ciudad de Orizaba, las perspectivas para la CROM eran francamente sombrías. Las deserciones en las filas cromistas a medida que los sindicatos ofrecían el apoyo a Obregón, eran la respuesta a un estilo de gestión sindical que parecía próximo a desaparecer.^{9/} Las prácticas de imposición de dirigencias, represión, negociación a espaldas de los trabajadores,

^{7/} Respecto de los antecedentes y del contexto político de la reforma constitucional véase Rafael Loyola, *Op. Cit.*, pp. 60 a 67 y Jean Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana*, (1924-1928), v. 11, El Colegio de México, 1977, pp. 127 a 151.

^{8/} Una síntesis de los argumentos vertidos en esta discusión se encuentran en Rafael Loyola, *Op. Cit.*, pp. 84 a 88. El propio Portes Gil reconocería que las iniciativas de Obregón en este punto buscaban eliminar las inmorales y corruptelas que afectaban a los tribunales y que, según el sucesor de Calles, desaparecieron después de una cuidadosa selección a su cargo de quienes ocuparon entre 1929 y 1934 los más altos cargos en la administración de justicia, véase Emilio Portes Gil, *Historia vivida de la Revolución Mexicana*, Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1976, pp. 483 a 486.

^{9/} En torno a las pérdidas de la CROM véase Rafael Loyola, *Op. Cit.*, pp. 122 y 123.

utilización de esquirolas y despidos eran suficientemente conocidas como para conceder algún valor a los discursos de Morones en los que pedía la defensa de las conquistas obreras.

A la larga historia de traiciones sindicales se sumó en julio de 1928, sobre todo en los círculos obregonistas, la sospecha de que los laboristas habían sido los autores intelectuales de la muerte del caudillo, entonces presidente electo. Con la inevitable salida del gobierno de los líderes cromistas y laboristas y al abandonar éstos los cargos ocupados en las dependencias administrativas que les permitían ejercer el control de sus agremiados, la desbandada de los sindicatos no pudo detenerse.^{10/}

Cuando la sucesión presidencial se resolvió a favor del líder tamaulipeco, la suerte de la CROM sufrió un nuevo revés. Pocos como este antiguo adversario de la CROM podían entender la importancia que tenía en tales circunstancias superar cualquier obstáculo para avanzar en el proceso de institucionalización de las reglas del juego en el escenario laboral. Para garantizar la paz social que por varios años contribuyó a sostener la CROM, Portes Gil se propuso formalizar los mecanismos y procedimientos capaces de resolver los conflictos, a partir del arbitraje estatal. Someter a los sindicatos a la autoridad del Estado, fué uno de los propósitos centrales perseguidos por Portes Gil.^{11/}

Los acontecimientos políticos ocurridos a fines de 1928 lo reafirmarían en su convicción. Entre ellos, los discursos de Morones y de Calles en la IX Convención Cromista. A los reclamos de Morones, pidiendo protección para la CROM ante los ataques del Presidente Provisional, el político sonoreense había respondido: "Debemos tener fe en el porvenir; en este país no puede haber gobiernos reaccionarios y no puede haberlos porque el pueblo no los consentiría... Los hombres que ocupan los puestos de la administración no podrán nunca destruir a la organización obrera, ya que esta representa una de las conquistas más preciadas de la Revolución. Seguir ese camino sería atentar contra la vida y la estabilidad de ese mismo gobierno y sería hacer un intento de decapitación a nuestras instituciones... Cualquiera que sea el gobierno, pasados los momentos de apasionamiento, tendrá que pensar en eso, en que no es

^{10/} Véase al respecto Rocío Guadarrama, Op. Cit., y Arnaldo Córdova, En una Época de Crisis, Ed. Siglo XXI, México, 1980, pp. 394 y sgts.

^{11/} En relación a la designación de Portes Gil como Presidente Provisional, con el apoyo de viejos opositores de la CROM, como fue el caso de Antonio Soto y Gama, véase Rafael Loyola, Op. Cit., pp. 112 a 117.

posible retroceder, en que las conquistas que se han logrado en el terreno social son definitivas..."^{12/}

La respuesta de Portes Gil a las denuncias de Morones y a las promesas de Calles no se hizo esperar. Al día siguiente declaró: "...mal podría atacar o haber atacado a la CROM cuando precisamente critico como defectuosa la táctica de lucha a que recurrieron algunos líderes de la misma, al pretender entrar de manera artificial en regiones que controlaban otras organizaciones, o destruir sindicatos que no les eran filiales, creando pequeños núcleos o nuevos sindicatos, convertidos más tarde en fuentes de controversia y pugnas que habrían sido evitadas si se hubiera seguido el criterio de respetar, en todo caso, a las organizaciones que controlaban a la mayoría de una región o de una factoría para conseguir, por caminos de persuasión, o despertando la conciencia de la clase proletaria, la única y verdadera unificación por la que vale la pena luchar".^{13/}

El alejamiento de Calles respecto de la CROM, como resultado de la solicitud de Portes Gil para que definiera su posición ante el enfrentamiento con Morones, dejó a la Central sin el único apoyo político que conservaba por entonces. En estas condiciones y a pesar de ser la mayor organización sindical del país, la CROM quedó sin armas para defenderse ante la doble estrategia del Presidente provisional. Esta consistió por una parte, en utilizar los mismos métodos de "represión, control y patrocinio político" puestos en práctica por Morones, con el propósito de debilitar a la Central.^{14/} De esta manera, el fortalecimiento de los sindicatos opositores a la CROM gracias al apoyo gubernamental, la intervención del Ejército en contra de las huestes de esa Central y el discurso oficial que insistía en la crítica del "liderismo", de la corrupción y de la acción política de los sindicatos, aprovechando las ostensibles desviaciones cromistas, fueron el clima que acompañó a los esfuerzos de Portes Gil por promulgar un Código del Trabajo.^{15/}

Esta segunda parte de la estrategia del ex gobernador de Tamaulipas se llegó a convertir en casi una obsesión. Así lo explicaba a comienzos de 1929: "Se ha visto también que lo que se creía sólidamente consolidado, como solo se fundaba en fuerzas o influencias personales, tenía una deficiencia original. Lo

^{12/} El Universal, 5 de diciembre de 1928.

^{13/} El Universal, 6 de diciembre de 1928; Emilio Portes Gil, Quince años de Política Mexicana, Ed. Botas, México, 1954.

¹⁴ Barry Carr, Op. Cit., Tomo II, pp.- 154 y 155.

^{15/} A. Córdova, Op. Cit., pp. 44 y 45; Arturo Alvarado, El Portesgilismo en Tamaulipas. Estado y Región en el México Contemporáneo, Op. Cit., p. 398.

mismo en el terreno sindicalista que en la esfera social o política, todo lo que se funde nada más en prestigio de hombres, no puede tener mas duración que lo que dure el éxito personal, humano, individual... Por eso mismo se ha pedido con tanta ansiedad que la situación se perfeccione por medio de leyes. No será lo mejor pero es lo menos malo... Por eso seguimos reclamando la consolidación de los principios y de las normas en textos consagrados, para que los derechos y obligaciones no queden al arbitrio de ningún interés privado, ni sujetos a las complacencias o los excesos ni de la autoridad, ni de los empresarios ni de los trabajadores".^{16/}

La crítica de Portes Gil al "liderismo" y al estilo de gestión sindical cromista no significaba que aquel se propusiera incluir, a través de su Código, en la formación de uno nuevo, de rasgos más democráticos: por el contrario, como lo había hecho antes en Tamaulipas, de lo que se trataba era de institucionalizar los métodos del control obrero, reservando el papel fundamental para las autoridades laborales. Restaurar la autonomía de las organizaciones, vulnerada por la Central de Morones y por su desempeño en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, tampoco constituía una meta de la propuesta de Portes Gil. Más aún, el Código elaborado por este funcionario era marcadamente restrictivo del ejercicio de los derechos colectivos reconocidos ampliamente en el Artículo 123 Constitucional, superando inclusive a las limitaciones contenidas en el Proyecto cromista de 1925.

Con la crisis de 1928 y el "desmoronamiento" de la CROM no había llegado por tanto la hora de adoptar un marco jurídico que garantizara una defensa autónoma de los intereses obreros, independiente de los criterios de oportunidad gubernamentales, lo que hubiera exigido devolver a los trabajadores los derechos constitucionales expropiados por los líderes y que se perdían en el tránsito por lo que ya era una compleja red de instancias y reglas jurídicas que trababan su ejercicio. En cambio de ello, la institucionalización del autoritarismo fue la respuesta al fin del poderío cromista.

^{16/} Excelsior, 25 de febrero de 1929.

II. Federalización de la legislación laboral.

Al terminar el año de 1926 sin la aprobación del proyecto cromista de reglamentación del Art. 123 Constitucional en el Distrito Federal, la conveniencia de dejar de lado este intento para federalizar la legislación en esta materia comenzó a cobrar relevancia en el seno del Poder Legislativo.

El desprestigio en que había caído el Congreso de la Unión por la reiterada falta de quorum y las divisiones en ambas Cámaras era un factor limitante para avanzar en esta tarea. Al respecto la prensa señalaba que este órgano no había podido elevarse sobre "la incoherencia que caracteriza al momento político..." y que solo había servido para aprobar, contra el deseo de muchos, la reforma constitucional relativa a la reelección.^{17/} Por su parte, los diputados laboristas criticaban a los senadores porque actuaban como abogados de los industriales y los petroleros, obstaculizando la expedición de las que consideraban como las "tres leyes revolucionarias": las leyes del petróleo, de extranjería y del trabajo.^{18/}

En este clima político, la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal -de filiación cromista- planteó al Presidente Calles, a comienzos de 1927, la urgencia de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para aprobar la Ley del Trabajo. Seguramente esta petición no tuvo éxito, entre otras razones, porque la composición del Congreso, órgano en el que los laboristas no tenían la mayoría ni las alianzas para alcanzarla, volvió inútil todo intento de promulgar el proyecto de la CRON.

Al inicio del siguiente período de sesiones la Cámara de Diputados, según se dijo, a sugerencia del General Obregón -entonces candidato a la Presidencia de la República- desempolvó su proyecto de Reformas al Artículo 123 de la Constitución (fracc. VI, IX y XXIX), enviado al Congreso en julio de 1924. Este se refería a la federalización de la legislación laboral, al régimen relativo al salario mínimo y al reparto de utilidades. En el mes de octubre el Bloque Laborista de la Cámara de Diputados presentó también una iniciativa de federalización de la reglamentación del Artículo 123, con base en una resolución de la V Convención de la CROM celebrada en Guadajara cuatro años atrás.^{19/}

¹⁷ Excelsior, 18 de Diciembre de 1926.

¹⁸ Excelsior, 8 de enero de 1927.

¹⁹ Excelsior, 8 y 11 de octubre de 1927.

Las agrupaciones patronales más importantes, como la Confederación de Cámaras de Comercio y de Cámaras de Industria se habían manifestado a favor de esta alternativa con el argumento de que las diferencias entre las leyes locales se traducían en zozobra para los patrones, prefiriendo confiar por ello en la respetabilidad de los Poderes Federales. Aunque el Bloque Laborista y las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Trabajo y Previsión presionaban en esta dirección, había entonces una corriente de opinión mayoritaria que se oponía a adoptar esta medida porque con ello se invadía la esfera de la soberanía de los Estados, a la vez que se atentaba contra las leyes locales que habían otorgado beneficios a los trabajadores. Para responder a esta inquietud la CROM proponía, tal como se estableció en 1929, que la legislación de alcance federal fuera aplicada por las autoridades de los estados y giró una circular a todas las agrupaciones confederadas para movilizarse en favor de esta propuesta.^{20/}

Mientras el Bloque mayoritario -denominado "Revolucionario Obregonista" - dejaba en libertad a sus miembros para tomar una posición frente a este punto, el nuevo bloque "Independiente Obregonista", de reciente constitución, se manifestaba a favor de la federalización.^{21/} Según se informó a la prensa, este grupo desintegraba el quorum para impedir que la mayoría "imponga su capricho" a la Asamblea y se termine por desechar la propuesta de federalización. Sin embargo, otras opiniones reconocían que la falta de quorum se debía al interés de los legisladores en esperar la llegada a la capital del General Obregón para definir, de acuerdo a su punto de vista, una posición definitiva frente al problema laboral. Mientras transcurría esta espera, la CROM logró animar algunas manifestaciones de protesta por las maniobras que llevaban a postergar las labores del Congreso, dejando sin resolver esta cuestión.^{22/}

Entre tanto, el Bloque laborista completó su propuesta de federalización con una iniciativa para crear una nueva autoridad laboral: la Secretaría del Trabajo, dependencia que se ocuparía de las funciones en esta materia, entonces a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Ante la inminencia del triunfo obregonista en las elecciones presidenciales, la CROM se preocupaba por corregir los defectos que había observado en el funcionamiento de este órgano durante la administración de Morones y que, alejada del gobierno, pudieran perjudicarla.

^{20/} Excelsior, 22 de octubre de 1927.

^{21/} Excelsior, 28 y 29 de octubre de 1927.

^{22/} El Universal, 8 de noviembre de 1927.

Así lo explicaban en la Exposición de Motivos de aquella iniciativa: "...la Secretaría de Industria, ha venido a convertirse en realidad en una doble Secretaría de Estado que responde al mismo tiempo a dos necesidades burocráticas y a dos puntos básicos del programa de gobierno: a la vigilancia y fomento de la industria y el comercio nacionales, íntimamente unidos entre sí y a la vigilancia y mejor organización de la clase obrera... sus intereses son muchas veces antagónicos a los de éstos y tanto por su origen cuanto por el papel que desempeñan así como por la finalidad que persiguen, en realidad forma una fuerza independiente con problemas propios que es menester estudiar y resolver reconociéndoles toda la importancia que tienen... Debe crearse por tanto -según sostenía el Bloque Laborista- un nuevo órgano que... haga de la clase obrera una fuerza social perfectamente organizada".^{23/}

Esta iniciativa no corrió mejor suerte que las demás provenientes de este bloque, pero es ilustrativa de la concepción que los dirigentes laboristas y cromistas tenían acerca del papel del Estado como impulsor del proceso organizativo. Esta idea se matizaría a medida que la irreversible ruptura con Obregón y, después, con Portes Gil les aconsejaba aspirar a una mayor autonomía respecto del gobierno.

La intervención del General Obregón permitió fusionar nuevamente ambos Bloques en las Cámaras y, con ello, se reunió el quorum después de que durante casi dos meses el Senado no había logrado sesionar. A lo largo de varias reuniones se discutieron algunos aspectos del proyecto cromista pero este órgano se negó a atender una solicitud presentada por una comisión de diputados para que se constituyera en sesión permanente con el propósito de terminar la discusión de esa iniciativa. De nueva cuenta el Congreso había fracasado en esta tarea, por lo que corría el rumor de que se darían facultades extraordinarias al Presidente para legislar sobre la cuestión obrera, posibilidad que lamentaba Vicente Lombardo Toledano en razón de que ello daría argumentos a quienes pensaban que debía suprimirse el Poder Legislativo.^{24/}

Al reunirse el Congreso en 1928, las condiciones eran radicalmente distintas. Después de la muerte de Obregón, cuando el declinamiento de la CROM era un proceso irreversible y esta organización -al igual que el Partido Laborista- se convirtió para muchos en la responsable intelectual de la tragedia política,

^{23/} El Universal, 24 de noviembre de 1927.

^{24/} El Universal, 29 de diciembre de 1927.

los obregonistas la acusaron también de haber impedido la promulgación de la ley.^{25/}

En estas circunstancias, se iniciaría un período decisivo del proceso de definición del marco jurídico de las relaciones laborales, cuando el Poder Ejecutivo tomó a su cargo esta tarea, como uno de los pasos fundamentales de la institucionalización del país anunciada por Calles en su último informe de gobierno.

Después de ser elegido como Presidente Provisional, el ex gobernador tamaulipeco anunció su propósito de presentar un proyecto de reglamentación del artículo 123, atendiendo una solicitud del General Obregón formulada antes de su último viaje al Distrito Federal. Según las instrucciones recibidas, Portes Gil había comenzado a elaborar una nueva propuesta que tendría las siguientes características: 1o.) sería federal, de aplicación obligatoria en toda la República, dejando la interpretación y ejecución de la misma a las autoridades locales, en aquellos casos que fueran de su competencia; 2o.) Los asuntos de carácter federal serían resueltos por órganos de arbitraje dependientes del Ejecutivo Federal; 3o.) se promulgaría una ley de seguro obrero, que definiría el régimen jurídico de esta prestación. Por todo lo anterior, Portes Gil pidió al Senado que suspendiera la discusión del proyecto cromista porque, a su juicio, estaba al margen de "las necesidades de la época", además de ser defectuoso e incompleto.^{26/}

Durante su desempeño en la Presidencia de la República, el sucesor de Calles no logró alcanzar su meta, pero desde que sometió su Proyecto a una convención obrero-patronal (15 de noviembre a 8 de diciembre de 1928) hasta que se aprobó la Ley Federal del Trabajo en 1931, el tema de la legislación laboral tuvo un lugar muy importante en el debate político nacional y se convirtió en el eje articulador de las diferentes posiciones del movimiento obrero, en franca fase de dispersión.

En aquel debate, el punto de vista frente a las instituciones laborales dependía a la vez, de la concepción que se tuviera frente al compromiso que el Estado de la Revolución había adquirido frente a los sectores más desprotegidos. Así lo veía un periódico en esos días: "El artículo 123 es una buena piedra de toque para descubrir afinidades, simpatías y diferencias... La manera de juzgar el artículo 123 es reveladora en cuanto a la filiación política, no solo en el

^{25/} El Universal, 19 de octubre de 1929.

^{26/} El Universal, 21 de octubre de 1928.

fondo, sino también por los matices. Para el revolucionario de la izquierda.... las promesas de la Constitución de 1917 parecen fórmulas de un tibio oportunismo. Se debe advertir que en la misma izquierda radical hay a su vez matices y gradaciones. Dentro del mismo Partido Comunista conviven los intransigentes que rechazan toda traición y no admiten ningún género de componendas... Por otro lado encontramos a los reaccionarios de la extrema derecha que aún creen en la posibilidad de borrar todo lo que se ha escrito en materia de legislación obrera..."^{27/}

Sin embargo, transcurridos once años de promulgada la Constitución de 1917, las críticas radicales provenientes del medio patronal se habían suavizado. La actitud obsecada en contra de todo lo que pudiera afectar sus libertades tradicionales dejó lugar a otra, más "sensata", de adaptación y de negociación en torno a las nuevas reglas, para continuar postergando el cumplimiento del famoso precepto.

A mediados de 1929, el Proyecto de Portes Gil discutido el año anterior en la Convención obrero-patronal, era revisado minuciosamente en las oficinas de la Presidencia y en la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, entonces a cargo de Ramón P. de Negri. Corría el rumor de que el Presidente pediría a la Comisión Permanente que convocara a un período extraordinario para someter el Proyecto. La CGT -ausente en la convención obrero patronal- rompió su silencio para sugerir que se concedieran facultades extraordinarias al Ejecutivo, bajo el argumento de que los legisladores no estaban compenetrados en las condiciones que imperaban en el movimiento obrero.^{28/}

El período extraordinario se inició el 25 de julio en medio de las protestas de los obreros agremiados en la Alianza de Ferrocarrileros Mexicanos, la Confederación de Transportes y Comunicaciones, la Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal y la Confederación Nacional Electricista porque no les habían permitido asistir a la apertura de las sesiones. El propósito de éstas era discutir las reformas constitucionales que facultaran al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo en toda la República.^{29/}

Antes de ello, Portes Gil dirigió una excitativa a los Congresos Locales y a los Gobernadores para explicar las tendencias de su propuesta: "El ejecutivo

^{27/} El Universal, 26 de octubre de 1928.

^{28/} El Universal, 9 y 22 de julio de 1929.

^{29/} El Universal, 26 de julio de 1929

considera -decía su titular- que el proyecto de Ley que nos ocupa sintetiza el sentir de la Revolución Mexicana sin salirse en lo más mínimo de los preceptos del artículo 123..."^{30/}

Con un voto en contra y 48 a favor, el 30 de julio el Senado aprobó la reforma constitucional de los artículos 73 y 123 de la Constitución. Un senador poblano expresó en la soledad y sin demasiada convicción sus dudas por vulnerar, con esta solución, la soberanía de los Estados. Como única respuesta, se recordaron los antecedentes que otorgaban competencia federal a los estados en materia de petróleo y minería.^{31/}

En la Cámara de Diputados había una mayor inquietud que se resolvió con una negociación entre Portes Gil y el Bloque Revolucionario Obregonista, en relación a las ramas industriales que tendrían jurisdicción federal. Ahí se decidió, por ejemplo, que la industria textil quedara fuera de esa competencia y se terminó por lograr el consenso de los diputados. El día 5 de agosto esta Cámara aprobó la reforma Constitucional por lo que se inició a partir de esa fecha el proceso de ratificación de las legislaturas locales.^{32/}

Al inaugurarse el siguiente período ordinario de sesiones Portes Gil envió el Proyecto de Código Federal del Trabajo para su discusión, que fue recibido por los diputados del Bloque mayoritario con entusiasmo porque con él había llegado, según decían, "el fin de las utopías". Esto suponía para los legisladores que, asentada en la realidad, la Ley dejaría de lado la pretensión de ofrecer una protección unilateral para tomar en cuenta todos los intereses en juego, apartándose de las "perfecciones que brinda la teoría socialista".^{33/}

La posición del Bloque mayoritario era muy semejante al punto de vista empresarial. Así se manifestaba un grupo patronal: "En tanto no sintamos como axioma que no debe legislarse para una sola parte; mientras sigamos el criterio de que... solamente el proletariado es Nación, seguiremos sobrellevando una vida raquítica e inútil. El patrono no quiere... predominio. Únicamente pretende que se reconozcan en su favor las leyes económicas y sociales que implican su existencia...". Esta opinión la habían adelantado en un Memorial que la Confederación de Cámaras de Industria y de Comercio y la Asociación de

^{30/} El Universal, 19 de julio de 1929.

^{31/} El Universal, 10. de agosto de 1929; Emilio Portes Gil, Op. Cit., p. 145.

^{32/} El Universal, 6 de agosto de 1929.

^{33/} Excelsior, 5 de septiembre de 1929.

Empresarios, Industriales y Comerciantes envió a Portes Gil al abrirse el período Extraordinario de sesiones. En el señalaban los supuestos que debía considerar una ley laboral: 1) el mejoramiento de la clase trabajadora no podrá lograrse más que con el consenso del capital; 2) el único remedio a la crisis es la atracción de capitales para generar empleo; 3) solo podía cumplirse lo anterior con una reglamentación juiciosa del artículo 123.^{34/}

Según informaba la prensa, el proyecto de ley era discutido con interés en Washington, tanto en el Departamento de Comercio como en el de Estado, con la esperanza de que el poder legislativo corrigiera "las asperezas" del Código.^{35/}

Durante tres meses el Congreso discutió diversos aspectos de la Iniciativa presidencial que fue aprobada en lo general el 25 de septiembre de 1929. Recibió en los días siguientes opiniones y sugerencias de las organizaciones sociales (obreras y patronales) e introdujo algunos cambios en la propuesta. Las críticas recibidas por el Proyecto llevaron a decir a De Negri ante periodistas extranjeros que "La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, firme en sus tendencias revolucionarias, ha sido objeto de críticas y cargos, tanto de los capitalistas cuanto de las organizaciones conservadoras y radicales... Pero hemos recibido estos cargos con toda serenidad y los conceptuamos naturales, puesto que encarnan vivamente aquel espíritu de lucha en que derivan las tendencias de dos grupos, trabajadores y patronos, cuyas finalidades son naturalmente distintas".^{34/}

La prensa recogía con particular atención la información relativa a la discusión del Código de Portes Gil. Inclusive realizaba encuestas sobre diversos puntos del Proyecto, por considerar que la legislación laboral era un asunto "de positiva trascendencia para el país entero". Al respecto una editorial periodística señalaba: "El Código del Trabajo es una de las tareas técnicas que tienen que cumplir los revolucionarios. En materia de trabajo se libra en el momento actual la gran batalla del derecho de los patronos y el derecho de los trabajadores, teniendo como terceros interesados a las otras clases sociales y al Estado. Después de la lucha violenta, la contienda se ha trasladado al campo de los 'conceptos y las fórmulas'... El poder legislativo no debe negarse a esta

^{34/} El Universal, 10. de octubre de 1929.

^{35/} Excelsior, 8 de septiembre de 1929.

^{36/} El Universal, 13 de noviembre de 1929.

tarea trascendental, sobre todo cuando el Ejecutivo ha allanado el camino y ha dado el ejemplo de ser un trabajador formidable".^{37/}

Diversos factores influyeron para que el año terminara sin un avance significativo en la discusión del Código. La intensa lucha política en la Cámara de Diputados y Senadores, llegó a dividir al Bloque Revolucionario en Rojos y Blancos, desviando la atención de los legisladores de la cuestión laboral. El Presidente electo, Pascual Ortiz Rubio, envió claras señales de su desecho de que el Código no se aprobara al declarar a la prensa que este contenía disposiciones inaplicables. Finalmente, la aparente disposición de los empresarios frente a la propuesta de Portes Gil fue transformándose en una actitud adversa al demorar la entrega de sus objeciones a la Cámara de Diputados y, según la opinión de los inspectores de trabajo, al aumentar artificialmente los paros y reajustes, como forma de presión y de demostración de su interés por manejar con libertad las circunstancias críticas de las empresas.^{38/}

En septiembre de 1929 Portes Gil realizó un infructuoso esfuerzo para convencer a los empresarios de Monterrey de las bondades de su Código. Reunidos en el Casino de esa ciudad pidió la colaboración de los industriales para avanzar en la adopción de un marco jurídico capaz de solucionar los conflictos obrero patronales, que aumentarían como consecuencia de la crisis económica. La reglamentación del artículo 123 constitucional, sin traspasar sus límites pero sin retroceder en sus logros, debía ofrecer garantías tanto a la industria como al trabajo organizado, conforme a los principios que nutrían la ideología de la Revolución. Sin embargo, la combinación de las ideas radicales de Portes Gil y de sus resoluciones autoritarias con una importante dosis de promesas conciliatorias no resultaría suficiente para cambiar el estado de alarma en que se encontraban los patrones de Nuevo León. Quizá lo que más les preocupaba eran los puntos de vista expresados por Portes Gil acerca de la función social que la propiedad debía cumplir en adelante y que, según el abogado tamaulipeco, subyacía en las disposiciones del Código. Así, cuando decía que los empresarios de Nuevo León no tenían nada que temer porque en esa región ya se había aceptado "la noción moderna de la propiedad y... del trabajo", es posible que provocara una reacción contraria a la buscada y que incentivara las objeciones a su propuesta. En una parte de su discurso se preguntaba por las razones de este sector para aceptar la necesidad de ofrecer protección a los asalariados pero no dejaba de lado el carácter parentorio de la decisión estatal de avanzar en esta dirección: "Si los industriales al hacer sus cálculos separan las utilidades y

^{37/} El Universal, 23 de julio de 1929.

^{38/} El Universal, 10 de noviembre, 4 y 6 de diciembre de 1929.

el desgaste de la maquinaria y un fondo de reposición para esas máquinas, ¿porqué no separan también el fondo correspondiente al desgaste de la maquinaria humana? ¿porqué discutir sobre lo que se ignora, si una vez conocido tendrá que aceptarse?". Al mismo tiempo, sin embargo, se mostraba abierto al debate y dispuesto a corregir las deficiencias y errores de su propuesta: "Si he querido implantar un período de democracia funcional; si he querido experimentar, por primera vez en México que una ley entre a debate antes de ponerse en vigor, ¿cómo me ha de sentir alarmado cuando se discute esa ley?". Puesto que esa experiencia "democrática" no lo había llevado por el buen camino, terminó confiando que "la ideología revolucionaria, purísima en el fondo y en la forma y que es la que ha transformado la economía nacional, siga adelante para que los gobiernos laboren en beneficio de todos los elementos nacionales".^{39/}

III. Semejanzas y diferencias entre el proyecto cromista de 1925 y el Código de Portes Gil: las vías jurídicas del autoritarismo.

Se ha señalado a la CROM como "uno de los pivotes del inicio de la corporativización de las clases sociales", en razón del papel que desempeñó al inhibir y controlar a la oposición obrera independiente así como al mantener la acción reivindicativa y la inconformidad de los trabajadores dentro de los límites compatibles a la conservación de la "paz social" buscada por el régimen de Calles.^{40/}

Esta función llevó a la CROM, como se vió, a interesarse a lo largo de la década de los veinte en la institucionalización de las prácticas autoritarias y antidemocráticas con las que ejerció su poder en esos años y que no se distinguían significativamente de las adoptadas en Tamaulipas, bajo el marco de las alianzas entre el gobierno de ese Estado y el Gremio Unido de Alijadores. Puede por ello encontrarse cierta continuidad entre la propuesta de reglamentación cromista de 1925 y el Código Federal del Trabajo de Portes Gil.

Sin embargo las diferencias entre una y otra propuesta se centran en dos cuestiones esenciales, que enfrentarán a estos adversarios a lo largo de la discusión de la iniciativa del sucesor de Calles. En primer lugar, la CROM procuró que en su proyecto se conservara el carácter exclusivamente protector de los derechos de los trabajadores que a su juicio tenía el Artículo 123 de la Constitución, aspecto reiteradamente cuestionado por el sector patronal a partir de 1917. Por el contrario, Portes Gil deseaba que la nueva regulación pusiera

^{39/} Excelsior, 25 de septiembre de 1929.

^{40/} Rocío Guadarrama, Op. Cit.

fin a esa disputa, fijando el alcance de aquel artículo por la vía de definir derechos y obligaciones para ambas partes de la relación laboral.

El proyecto cromista dejaba un espacio mayor para la negociación, mientras que el ex gobernador de Tamaulipas reglamentaba minuciosamente la norma constitucional en 618 preceptos, contra 306 del proyecto cromista, sin por ello ofrecer una mejor protección a los asalariados. Prueba de ello es que limitaba incluso el ámbito de aplicación de la reglamentación tutelar al trabajo "destinado a la producción económica", frente a la propuesta de la CROM que lo ampliaba a todo trabajador que desempeñara una labor intelectual o material a cambio de un sueldo o salario. Con esta última definición la central obrera respetaba la letra y el "espíritu" del artículo 123.

Además, en materia de condiciones de trabajo el proyecto de 1925 ofrecía una mayor protección. Ejemplos de ello son el régimen relativo a la duración de la jornada de trabajo mixta (7 horas en lugar de 7.30 del Código Federal del Trabajo), la de menores y mujeres (6 en lugar de 8 horas), el trabajo nocturno (con una duración menor a partir de las 18 horas, en lugar de las 22 horas del Código Federal del Trabajo) y el trabajo extraordinario que era voluntario para la CROM y obligatorio para el Código Federal del Trabajo.^{41/}

La CROM incluía también nuevos derechos no establecidos en el precepto constitucional en búsqueda de una mejor defensa de los intereses obreros frente a situaciones críticas de las empresas, como era el caso del derecho a obtener información sobre la marcha de la negociación y de la obligación de los patrones de proporcionarla.^{42/}

El segundo aspecto en donde se observan diferencias significativas entre ambas propuestas de regulación se refiere a los derechos colectivos. En este campo había una preocupación compartida por ambas propuestas: la disminución de la conflictividad laboral. Para ello resultaba fundamental institucionalizar los mecanismos que garantizaran que los derechos consignados en forma amplia en la Constitución, en particular los derechos de asociación y de huelga, no pusieran en peligro la paz social que se buscaba. Con tal propósito tanto la CROM como Portes Gil crearon los espacios necesarios para que por medio de la intervención de la autoridad laboral pudiera regularse el ejercicio de esos derechos. Sin

^{41/} Véanse al respecto los artículos 59 a 65 del Proyecto de la CROM y 96 a 103 del Proyecto de Código Federal de Portes Gil.

^{42/} Artículo 82, Proyecto CROM.

embargo la organización sindical se proponía compartir esa función con el Estado, de manera que la cúpula sindical pudiera conducir el proceso organizativo y reivindicativo. Ello suponía formalizar los mecanismos que garantizaran a la central de Morones el ejercicio de un verdadero monopolio en la representación de los intereses obreros, que resultara menos de la movilización de las bases que del apoyo del Estado, pero también márgenes de acción para los sindicatos y sus líderes tanto en la prevención como en la resolución de los conflictos laborales. Frente a esta estrategia diseñada en los años del esplendor cromista, Portes Gil se propuso recuperar para el Estado, con exclusividad, el control del ejercicio de los derechos colectivos. Ello explica el mayor grado de intervención de la autoridad laboral que instauró en su Código del Trabajo, fortaleciendo el papel de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y de las autoridades laborales en el registro de las organizaciones sindicales, en la contratación colectiva y en el procedimiento de huelga.

Las restricciones a las libertades sindicales son más numerosas en el Código de Portes Gil. La más importante es que estableció como obligatorio un régimen de unidad sindical, por el cual para obtener el registro de la autoridad era indispensable contar con la mayoría de los trabajadores de una empresa, salvo el caso de que se tratara de un sindicato en formación ante la ausencia de otras organizaciones. (Art. 290). En la exposición de motivos del Código se justificaba esta opción como una forma de evitar las disputas intergremiales y para impedir las maniobras patronales que generaban la división y el debilitamiento de la fuerza de las organizaciones sindicales. La CROM, después de un intenso debate con los líderes agraristas -como se vió- terminó por reconocer la posibilidad de que coexistieran diversos sindicatos, pero otorgaba al mayoritario la titularidad del contrato colectivo.

El trámite de registro propuesto por Portes Gil establecía un número mayor de requisitos que el señalado en el Proyecto cromista. El margen de acción de la autoridad en materia de registro era más amplio y preveía incluso la intervención directa del Poder Ejecutivo. Al respecto se indicaba que en el caso de que las Juntas de Conciliación y Arbitraje se negaran a registrar un sindicato, éste podía ocurrir en queja ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, órgano que después de oír a la autoridad laboral podía confirmar o revocar la resolución dictada (Art. 305).

Según el Proyecto de Código de 1928, una vez registrado, los sindicatos se convertían en "personas morales de interés social" y "ninguna persona o autoridad podría negarse a tratar con ellos...". Sin este requisito, los actos celebrados por un sindicato serían "nulos y de ningún valor" (Arts. 298 y 306).

Por su parte, la CROM establecía la obligación de la autoridad de efectuar en forma inmediata la inscripción del sindicato, extendiendo la constancia de reconocimiento legal sin poder negarse a ello salvo cuando no se reunieran los requisitos de ley. El indicador claro del papel que la CROM se aseguraba para sí en el proceso organizativo era la disposición que señalaba que el trámite de registro no sería exigido y se sustituiría por una simple comunicación a la autoridad, cuando el sindicato naciente se integrara de inmediato a una confederación legalmente reconocida. (Art. 108 y 110).

El Código de Portes Gil establecía un conjunto de obligaciones que los sindicatos tenían frente a la autoridad a lo largo de su vida y fijaba prohibiciones cuya violación daría lugar a la cancelación del registro. Producto del clima anticromista en el que se elaboró este Código, la más importante de las prohibiciones se refería al ejercicio de la actividad política, cuestión que por su importancia generó una fuerte reacción adversa en el medio sindical, como más adelante se verá.

El carácter restrictivo que Portes Gil quiso imponer a las libertades sindicales lo llevó incluso a establecer en el Código la posibilidad de excluir a trabajadores de determinadas profesiones, por vía legal o reglamentaria, del derecho de asociación garantizado para los asalariados, sin excepción, en la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución.

El argumento que en la Exposición de Motivos del Código se utilizó para justificar una intervención semejante del Estado en el nacimiento y en la vida de las organizaciones se centraba en el carácter de "personas de derecho público o semi público" que estas revestían y en la necesidad de que la autoridad certifique a través del trámite de registro que el sindicato ostenta la representación del interés profesional.

Sin embargo, según lo advertía el mismo Portes Gil, el punto más relevante de su propuesta era el régimen relativo al contrato colectivo. Según su punto de vista este instrumento no sólo permitiría alcanzar la unidad de los trabajadores, promover la sindicalización y defender los intereses de este sector, sino sobre todo, conservar la paz social en la empresa. A diferencia de la CROM, el sucesor de Calles incluyó en esta reglamentación la obligación de depositar el contrato colectivo ante las juntas, como requisito para que este instrumento surtiera efectos (Art. 72).

Con ello incluyó una nueva oportunidad para la intervención de la autoridad en el proceso de fijación de las condiciones de trabajo en la empresa, que había cobrado existencia en la legislación local. Además el Código de Portes Gil

reguló aspectos no contemplados en el proyecto cromista tales como la forma de acreditar la representación sindical (presentación de estatutos y actas de asamblea), el contenido, la duración y el período de revisión de los contratos colectivos (Arts. 71 a 77). Sin embargo, la fuerza de la contratación colectiva era mayor en el proyecto de la CROM, porque este instrumento hacía innecesarios los contratos individuales de trabajo, los que debían continuar celebrándose según el Proyecto de Portes Gil. (Art. 70).

Una de las innovaciones más importantes del Código en este campo fue la de establecer un procedimiento preciso para transformar el contrato colectivo en contrato-ley, en determinados supuestos y de acuerdo a la decisión del Consejo Nacional del Trabajo (Art. 87). De esta forma la homogeneización de las condiciones laborales en las empresas pertenecientes a una determinada rama industrial -efecto del contrato ley- dependía del criterio de oportunidad de la autoridad laboral. Respecto a la naturaleza de este nuevo instrumento laboral Portes Gil señalaba que su fuerza obligatoria provenía, en parte, de la voluntad del Estado, lo que explicaba a su juicio el hecho de que resultara aplicable para la minoría (de empresas y trabajadores) que no lo hubiese celebrado.

En cuanto a la titularidad de los contratos colectivos ambas propuestas eran muy semejantes. La CROM reservaba este derecho a los sindicatos mayoritarios. Portes Gil no lo establecía explícitamente porque resultaba innecesario al prever un régimen de unidad sindical. Tanto uno como otro usaban un criterio exclusivamente numérico para atribuir a los sindicatos la representación de los intereses de los trabajadores sin que se incluyeran en ellos mecanismos para acreditar con veracidad y objetividad la afiliación de la mayoría. De esta manera dejaban un margen muy amplio para determinar discrecionalmente el sujeto de la contratación colectiva, desnaturalizando su función esencial en el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

Finalmente, en materia de huelga, el proyecto de ley de 1925 y el Código Federal de 1928 se encaminaban a transformar una medida de fuerza en un acto jurídico, con requisitos de forma y de fondo cuyo cumplimiento pudiera ser verificado por la autoridad. En ambos casos, se crearon espacios de intervención estatal en el procedimiento previo al estallido de las huelgas y durante su ejercicio, para calificarlas o para ponerles fin. Sin embargo, también en este punto el Proyecto de Código era más restrictivo que la propuesta cromista y creaba una gran confusión en relación al carácter del arbitraje estatal en las huelgas, que según Portes Gil era "semiobligatorio". Nunca quedó claro si la intervención de la autoridad para resolver el fondo de esta medida de fuerza requería del consentimiento de los huelguistas para someterse al arbitraje. En cambio no había duda alguna de que Portes Gil consideraba a la huelga como "un

recurso extremo" -y así lo reconocía expresamente en la exposición de motivos-, cualquiera fuese su naturaleza. Al respecto aquél agregaba que la huelga "no es en sí misma un derecho sino un medio de coacción que la Constitución reconoce y le da vida jurídica para conseguir el derecho."

IV. La Convención obrero-patronal.

A partir del 15 de noviembre y hasta el 8 de diciembre de 1928 se celebró la Convención Obrero-patronal auspiciada por Emilio Portes Gil, entonces Secretario de Gobernación, para someter a la consideración de las organizaciones obreras y empresariales su proyecto de Código Federal del Trabajo.^{43/} En este primer escenario de la discusión de este instrumento estuvieron presentes todas las organizaciones sindicales, con excepción de la CGT. Inclusive asistieron los dirigentes comunistas, reunidos en el Comité de Defensa Proletaria, quienes expusieron el punto de vista más crítico respecto del Código.

Conforme a la convocatoria, podían acreditarse en ese evento un total de cien delegados del trabajo y un número igual de representantes del capital. En la sesión inaugural estuvieron presentes 75 delegados obreros y 61 de los patrones. La asistencia de estos últimos fue disminuyendo en forma significativa a lo largo de las sesiones. La participación de los representantes de los trabajadores fue en cambio constante, aunque después de asumir Portes Gil la Presidencia, se redujo a poco más de la mitad.^{44/}

Al dejar Calles su lugar a Portes Gil, el clima político desfavorable a la CROM se acentuó a tal punto que los delegados cromistas se retiraron antes de que ese foro terminara de sesionar, abandonado la "lucha de caballeros" que prometía Ricardo Treviño en la reunión inaugural. Los sucesos de los Teatros Lírico y María Guerrero, en los que durante las representaciones se desprestigiaba a Morones, hicieron reaccionar a la Central. La IX Convención Cromista, que comenzó el 3 de diciembre, tomó la decisión de que renunciaran a sus puestos en el gobierno los miembros de esta organización y de que sus delegados salieran de la Convención obrero-patronal. Portes Gil se había negado a prohibir las funciones teatrales que reavivaban las críticas al estilo de gestión sindical cromista, colocando los reflectores sobre las desviaciones que lo caracterizaron.^{45/}

^{43/} Emilio Portes Gil, Op. Cit., pp. 139 y 140.

^{44/} Las actas de las sesiones se encuentran en AGN, Depto. del Trabajo, Caja 1670, Exp. 1.

^{45/} Véase Emilio Portes Gil, Op. Cit., pp. 117 a 137.

No era éste, para los sindicatos, el mejor ambiente para discutir cuál sería en adelante el tipo de relación que deberían mantener con el gobierno, tema central de la nueva regulación. Extremadamente debilitada en lo político como se encontraba, aún conservando el carácter de organización mayoritaria, la CROM poco pudo hacer para convencer a quienes habían sido víctimas de sus prácticas autoritarias, de la sinceridad de sus críticas al Código de Portes Gil. El conocimiento preciso y el análisis creativo de las instituciones laborales que ofrecieron los delegados cromistas a la Convención tampoco sirvió de mucho. A lo más, les valió numerosos elogios del sector patronal que veía en esta central al "cerebro de la organización armónica", por su actividad en pro de la conciliación de todos los elementos de la producción.^{46/} Pero ello no opacó en lo más mínimo el cuestionamiento del gobierno y de las organizaciones enemigas, ni las contradicciones en que incurrieron los voceros de la CROM, producto del momento político en que vivían. En efecto, en ocasiones resultaron burdos los esfuerzos de la CROM por cambiar el discurso y las concepciones autoritarias para protegerse de un aparato estatal que, en manos de Portes Gil, comenzaba a utilizar en su contra las maniobras y los procedimientos antidemocráticos tan conocidos por Morones.

Ante un adversario sindical desprestigiado y alejado de sus propias bases, a Portes Gil le interesaba principalmente convencer a los empresarios de las ventajas que ofrecía su Código y en buena medida para ello fue concebida esta experiencia, que el político tamaulipeco calificó como un "ensayo de democracia funcional".^{47/} Aunque no dejó pasar oportunidad sin insistir en el espíritu obrerista que animaba a su propuesta, buscó siempre matizar esta característica para evitar una reacción negativa de los patrones. Así declaraba que el Código era el producto del trabajo y de estudios hechos durante más de ocho años y que para ello había tomado en cuenta no solamente "el punto de vista ideológico revolucionario", sino aquello que "la experiencia había demostrado que era factible".^{48/} Al tomar posesión de la Presidencia el autor del Código señaló: "... y ahora ya sabemos que los esfuerzos realizados en beneficio de los obreros no sólo no perjudican al industrial progresista ... sino que mejoran las condiciones generales de la producción y aseguran el desarrollo industrial del país...".^{49/}

^{46/} Revista CROM, 15 de mayo de 1929.

^{47/} El Universal, 27 de noviembre de 1928.

^{48/} El Universal, 15 de noviembre de 1928.

^{49/} El Universal, 2 de diciembre de 1928.

A pesar de los cuidados que tomó para convertir en aliados a los empresarios, el Presidente provisional fracasó rotundamente en este intento. Las posiciones de este sector se radicalizaron cada vez más, sobre todo cuando Portes Gil se olvidó de su ensayo de democracia y al ver que el Congreso continuaba inmerso en la lucha política pretendió dictar un reglamento del artículo 28 Constitucional para imponer, por esta vía, las disposiciones rechazadas por los empresarios. Se trataba de los contratos-ley, una institución nueva con algunos antecedentes poco afortunados en la industria textil, que causó gran alarma en la pequeña y mediana industria. La primera reacción de los empresarios ante el decreto de Portes Gil fue la descalificación por considerarlo inconstitucional, a la vez que intensificaron las críticas al Código "radical", advirtiendo que no habría nuevas inversiones de aprobarse tal como estaba.^{50/}

Una excepción a esta posición dominante en el medio empresarial fue la que sostuvo el Centro Industrial Mexicano, en el que estaban representadas 55 fábricas de Puebla y Tlaxcala. Conforme al oficio que remitió al Presidente Provisional dando a conocer sus puntos de vista en torno al Proyecto, dió una aceptación explícita a la legalización de los contratos ley, como forma de regular las condiciones de trabajo en una rama de la industria, bajo el auspicio de la autoridad laboral.⁵¹

En la sesión inaugural de la Convención correspondió al Dr. José María Casauranc, Srío. de Industria, Comercio y Trabajo, exponer el criterio del gobierno de Calles respecto del Código. Al respecto señaló que su propósito central era el de "... fijar las condiciones para lograr el resultado máximo del trabajo en México, fijando los derechos que tienen los trabajadores así como aquéllos que asisten a los patrones, procurando también una armonización de intereses de modo que se logre el menor desgaste de energía humana y la más justa compensación de los males sufridos durante el trabajo, así como también un rendimiento máximo de la producción en México". Este funcionario celebraba en nombre del gobierno el procedimiento seguido para analizar el Código, con el que se sentaba "un precedente definitivo en México para la discusión de una ley de interés público".^{52/}

^{50/} El Universal, 2 de octubre de 1929.

^{51/} Véase el texto enviado por el CIM al Presidente de la Convención Obrera Patronal en AGN, Depto. del Trabajo, caja 1673, exp. 2.

^{52/} Revista CROM, 15 de enero de 1919.

Por su parte, Portes Gil reiteró los propósitos conciliadores del Proyecto y la necesidad de una discusión "sin prejuicios ni censura con un clima de cordialidad y armonía".⁵³

A lo largo de las sesiones en la Convención, la posición de los empresarios frente al Código reveló su interés por formalizar la intervención del Estado para controlar el ejercicio de los dos derechos fundamentales de que los que dependía la efectividad de la normatividad laboral: el derecho de asociación y el derecho de huelga. Por ello, respaldaron tanto el régimen relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos como todas las prohibiciones y obligaciones que el Código señalaba para las organizaciones obreras.⁵⁴ La otra línea de su argumentación se orientaba a cuestionar todo aquello que les impidiera manejar libremente sus empresas, sobre todo frente a la situación de crisis económica por la que, según ellos, ya atravesaba el país. De ahí su rechazo absoluto a la contratación colectiva considerada como un derecho de los trabajadores, como lo establecía el Código de Portes Gil.

Al iniciarse la Convención los industriales presentaron un memorial relativo a la crisis, en el que se hacía alusión a la necesidad de no gravar a las empresas con cargas laborales desmedidas. Ricardo Treviño, delegado cromista expuso el punto de vista de su organización: "... nuestro criterio es el de que la legislación sobre el trabajo... no vendrá a resolver la crisis de la producción, la crisis industrial que obedece indudablemente a múltiples causas entre las cuales señalamos... la deficiencia de la administración de la industria, la deficiencia en los procedimientos de la producción, las deficiencias en la maquinaria, la falta de una dirección enérgica y la falta de una unidad absoluta en cuanto a los problemas de la producción, se refiere por la parte patronal..." También señalaba Treviño que las dificultades de las empresas no justificaban la disminución de los derechos laborales, aún cuando en lo inmediato no hubiera condiciones para solventarlos: "... estas obligaciones - decía el delegado cromista- harán reaccionar a la industria de nuestro país para buscar métodos, procedimientos, formas de la producción más ventajosas que coloquen a los industriales en condiciones de competir ventajosamente".⁵⁵

⁵³/ Ibid.

⁵⁴/ Revista CROM, 10. de mayo de 1929, p. 30.

⁵⁵/ Revista CROM, 15 de enero de 1929. Esta revista transcribió partes fundamentales de las discusiones en el seno de la Convención así como de las objeciones presentadas por los sectores patronal y obrero, a partir del mes de enero de 1929. La versión taquigráfica completa de las sesiones se encuentra en AGN, Depto. de Trabajo, Cajas 1674 y 1675, Exp. 1 y 2.

Vicente Lombardo Toledano, también delegado por la CROM, resumía los reclamos de esa central: 1) una ley clara; 2) incorporación de todas las conquistas obreras; 3) de alcance federal y 4) defensa del Artículo 123.^{56/} En una de sus últimas intervenciones en este foro afirmó que era necesario, junto a la adopción de una reglamentación legal adecuada, que los empresarios realizaran una "transformación humanista" de los sistemas y formas de organización del trabajo tayloristas, "unilaterales y rígidos", aceptando que la responsabilidad de los problemas de la producción lo es tanto de los trabajadores, como de los patrones y del Estado. Con ello marcaba la insuficiencia de la propuesta de Portes Gil, al crear comités de empresa, en los que los trabajadores solo participarían en la instrumentación de los cambios del proceso de trabajo.^{57/}

Durante las labores de la Convención, tanto la CROM como las organizaciones comunistas representadas por el Comité de Defensa Proletaria, cuyo vocero más destacado en este evento fue David Alfaro Siqueiros, defendieron el valor del artículo 123 como instrumento de protección de los intereses de los asalariados. Según la CROM, tanto este precepto como el artículo 27 de la Constitución eran "el símbolo más alto de la Revolución Mexicana". Su posición fue por tanto demandar su cumplimiento y vigilar que la legislación que se adoptara para reglamentarlo contuviera todas las conquistas que los trabajadores habían alcanzado en sus relaciones cotidianas con los patrones. Siqueiros planteaba que era tan necesario defender esas conquistas como avanzar en otras, frente a la nueva ley. Sin embargo, un año más tarde atacaría al artículo 123 por considerarlo un instrumento de dominación del proletariado.^{58/}

Para cromistas y comunistas, las objeciones más importantes frente al Código se encontraban en la reglamentación del ejercicio de los derechos colectivos. Los primeros, criticaban diversos aspectos del régimen sindical, como el punto relativo al reconocimiento de la personalidad jurídica de los sindicatos, las prohibiciones y las causas de pérdida del registro, pero aceptaban el principio de unidad sindical y el arbitraje obligatorio en las huelgas. Los comunistas, en cambio, rechazaban en bloque estas modalidades así

^{56/} AGN Depto. del Trabajo, Caja 1670, Exp. 1, Sesión del 15 de noviembre de 1928.

^{57/} Revista CROM, 10. de junio de 1929.

^{58/} Ibid.

como toda intervención del gobierno en el régimen interno de los sindicatos y decían que se trataba de un Código fascista.^{59/}

Vicente Lombardo Toledano hizo una crítica minuciosa de la reglamentación relativa al derecho de asociación. Esta abarcó desde aspectos puntuales como la definición o la forma de organización de los sindicatos hasta el problema del reconocimiento gubernamental de la personalidad jurídica de las agrupaciones obreras. En este tema, el delegado cromista aceptaba la facultad del poder público para regular la acción de los sindicatos pero rechazaba su intervención para otorgar o negar la personalidad jurídica, como lo establecía el Proyecto de Portes Gil. A su juicio, la ley podía fijar requisitos para su constitución y reglamentar su actividad pero la personalidad jurídica se derivaba de la Constitución y no de un acto de autoridad: "nosotros siempre nos hemos pronunciado -decía este dirigente- en favor de la intervención del Estado en las relaciones privadas... pero debe limitarse a ... orientar la actividad individual, a fijar límites a la acción de las corporaciones y los individuos ... pero de eso a que permitamos que el Estado presida nuestra casa ... hay una diferencia enorme..."^{60/}

También se oponía Lombardo Toledano a otorgar a la autoridad la facultad de cancelar el registro de los sindicatos: "La personalidad jurídica de las asociaciones profesionales existe independientemente de que la autoridad la niegue o la acepte... lo único que el poder público puede hacer es reglamentar el ejercicio de las actividades que provienen directamente de la existencia de la personalidad jurídica de las corporaciones profesionales..."^{61/}

El caso que más preocupaba a la CROM era el de la prohibición de ejercer actividades políticas, cuya violación provocaría la cancelación del registro, según el Código de Portes Gil. Para legitimar esta prohibición y crear un clima favorable a la separación de la acción sindical y la acción política, había resultado de suma utilidad la campaña gubernamental de desprestigio del "laborismo cromista".^{62/}

Lombardo Toledano expuso a la Convención los antecedentes de esta prohibición: se había establecido en la primera ley reglamentaria del Artículo

^{59/} Sesión del 28 de noviembre, AGN, Depto. de Trabajo, Caja 1670, exp. 1.

^{60/} Revista CROM, 10. de Junio de 1929.

^{61/} Ibid.

^{62/} Arnaldo Córdova, Op. Cit., pp. 44 y 45.

123, en Veracruz, y había sido tomada de la legislación europea. Esta idea había coincidido con el predominio de las posiciones anarquistas en el Primer Congreso Preliminar Obrero de ese estado así como en el segundo, realizado en Tampico; pero esas ideas habían perdido fuerza en Saltillo, en 1918, cuando nació la CROM. Diez años más tarde este dirigente defendía el derecho de los sindicatos a la lucha política: "Nosotros declaramos que la CROM no ha hecho política electoral y que no lo hará; pero desde el punto de vista de la definición de las ideas, nosotros cometemos todos los días actos políticos; todo acto derivado del poder público es político y nosotros protestamos contra un gobernador porque ataca derechos de los trabajadores; si aplaudimos un acto de gobierno porque se acerca a los intereses obreros eso es política y dejar en manos de la autoridad el poder de retirar la personalidad del sindicato, por hacer estos actos políticos, equivale a atacar la base misma de esos sindicatos".⁶³/

También cuestionaba la CROM que el hecho de aceptar, en el seno de los sindicatos, agitadores o personas que difundieran "ideas disolventes", fuera una causa de cancelación del registro. Esta disposición había sido igualmente retomada de la Ley de Veracruz y del Código de Tamaulipas. Según Lombardo Toledano, con esta disposición se violaba la Constitución y la realidad sindical mexicana: "El Artículo 123 de la Constitución -explicaba este dirigente- es la primera idea disolvente dentro del propio texto de la Carga Magna. El artículo 123 Constitucional acepta implícitamente la lucha de clases, acepta la transformación sistemática y permanente del actual orden social establecido... por eso otorga todas las facultades múltiples para hacer que las corporaciones profesionales avancen sistemática y progresivamente en la defensa de sus intereses comunes. Nosotros no podemos aceptar que el espíritu del artículo 123 sea el de establecer corporaciones profesionales con derecho de huelga para mantener un respeto absoluto respecto del poder público. El poder público, para nosotros, es también un enemigo, cuando ... como el patrón privado, no cumple con sus deberes sociales y lo mismo es para nosotros el Presidente de la República, el Gobernador del Estado o el dueño de la tintorería si ... no respetan los derechos sindicales, exactamente igual, para nosotros no hay distinción". Su razonamiento lo llevaba a ver a los sindicatos como motor de la Revolución. Retomando una idea de Portes Gil en donde el líder tamaulipeco afirmaba que "La revolución ha hecho agitación y la hará", Lombardo concluía: "La revolución es

⁶³/ Revista CROM, 10. de mayo de 1929.

agitación, hemos estado agitando, seguiremos siendo agitadores ... la agitación quiere decir: el cambio gradual del actual sistema..."⁴⁴/

Sin embargo, Portes Gil estaba muy lejos de concebir a los sindicatos como instrumentos de la transformación. Cuando defendía su propuesta de establecer como obligatoria la unidad sindical, o cuando explicaba las ventajas de la contratación colectiva dejaba claro que la búsqueda de la disciplina y de la paz social era el objetivo prioritario de su Código: "El control de los trabajadores queda en manos de un sindicato, se evitan los choques entre el sindicato mayoritario y los minoritarios o los (trabajadores) libres y la industria conserva la dirección administrativa", decía Portes Gil en relación a la unidad Sindical.⁴⁵/

A diferencia de Vicente Lombardo Toledano, el dirigente comunista David Alfaro Siqueiros había rechazado la imposición del principio de unidad sindical en el Código al igual que las normas relativas a la personalidad jurídica de los sindicatos y a la cancelación del registro. Al respecto se preguntaba por las consecuencias a futuro de tal reglamentación: "Si ha sido una práctica extendida el que los gobernadores de los Estados ejercieran el control político de los sindicatos ... qué sucederá cuando legalmente la autoridad pueda intervenir en su régimen interno, creándolo y haciéndolo desaparecer". Para justificar su temor citaba el ejemplo del Gobernador de Coahuila que, según Siqueiros, había formado quinientos sindicatos en 24 horas, pretendiendo convertirse después en Secretario General de esa organización.⁴⁶/

Quizás en el punto en que hubo mayores coincidencias entre cromistas, comunistas y Portes Gil era en el tema relativo a la contratación colectiva. Todos consideraban como una necesidad -aunque hubiera razones distintas para hacerlo- la de fortalecer la bilateralidad del proceso de fijación de las condiciones de trabajo. Sin embargo, los cromistas y comunistas veían cierta tibieza en la reglamentación de Portes Gil porque conservaba a los contratos individuales de trabajo. Siqueiros cuestionaba además que la representatividad de una organización para contratar resultara de criterios exclusivamente numéricos, sin tomar en consideración la efectividad en la defensa de los intereses obreros. También proponía establecer en forma obligatoria contratos colectivos por rama

⁴⁴/ Ibid.

⁴⁵/ Revista CROM, 10. de Diciembre de 1928.

⁴⁶/ Revista CROM, 15 de mayo de 1929.

de industria, lo que se preveía en el Código como posibilidad dependiente del criterio de oportunidad del gobierno.

Como se dijo, a quienes verdaderamente indignaba lo relativo a la contratación colectiva, en la reglamentación de Portes Gil, era al sector patronal. Ante la defensa que al respecto hizo Vicente Lombardo Toledano los empresarios dijeron que este dirigente había tratado de hacer "de un error y de una práctica viciosa una verdadera institución". Para ellos, la contratación colectiva era un atentado contra el orden económico, porque restringía la libertad patronal, "factor de prosperidad en los negocios".^{67/} Para impedir el fortalecimiento del poder sindical, terminaron proponiendo que los contratos colectivos pudieran celebrarse con un grupo de trabajadores, aún cuando no se hubiera formado previamente una asociación.^{68/}

Con base en su gran experiencia en la mediación y en el arbitraje de los conflictos, la CROM hizo aportes en el debate sobre el tema de la huelga, poniendo cierto orden en las distintas fases del procedimiento y en el tipo de intervención que correspondía a la autoridad en cada una de ellas. Pero fue precisamente en este punto donde las contradicciones y debilidades de la CROM se hicieron más evidentes.

Cuando proponía corregir algunos defectos del Código -como el trámite de calificación de las huelgas- buscando eliminar en parte las restricciones que agregaba a las ya implantadas durante la gestión de Morones, esta organización se apoyaba en las estadísticas de huelga relativas al período 1922-1926, que mostraban un fuerte descenso.^{69/} Con ello argumentaban que la vía para disminuir los conflictos era lograr el perfeccionamiento de los sindicatos y no las limitaciones legales en el ejercicio del derecho de huelga. Esta idea, no solo era muy diferente a la que había expuesto Lombardo Toledano cuando defendía la acción "disolvente" de los sindicatos, sino que no tenía ningún punto de contacto con la realidad laboral de los años del poderío cromista. Entonces, desde la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y desde las juntas controladas por la CROM numerosos movimientos no pudieron estallar o fueron calificados como ilegales. Fue por ello -y por la labor de "autorregulación" cromista- que las estadísticas mostraban un descenso de las huelgas. De manera que las quejas de la CROM a las restricciones en esta materia hacían recordar a sus adversarios la

^{67/} Revista CROM, 15 de diciembre de 1928.

^{68/} AGN, Depto. de Trabajo, caja 1676, exp. 2.

^{69/} Revista CROM, 10. de julio de 1929.

enorme distancia entre el discurso y la práctica de esta organización en sus momentos de esplendor.

El aspecto medular de la reglamentación sobre huelgas, era el carácter obligatorio del arbitraje de las Juntas de Conciliación y Arbitraje destinado a ponerles fin. Y en esta oportunidad Vicente Lombardo Toledano hizo una contundente defensa de uno de los rasgos más autoritarios del Código de Portes Gil: "Nosotros aceptamos la lucha de clases sin ninguna institución que la estorbe como el arbitraje obligatorio siempre y cuando ... viviésemos en un país absolutamente capitalista. Nosotros somos partidarios de la lucha de clases para las organizaciones que se formen en contra del Estado como la expresión máxima del sistema burgués, pero esto solamente para países que no sean México. Nosotros todavía tenemos confianza en que el gobierno siempre será representativo de la Revolución, con excepción de algunos casos de autoridades inferiores especialmente, que no están compenetradas de su responsabilidad y que no tienen convicción revolucionaria. Aquí en México, en donde la mayoría, la totalidad de los ... que gobiernan son representativos de la Revolución Mexicana, nosotros creemos que no es necesario, ni es justo, hacer un argumento absoluto en contra del Estado Mexicano..."^{70/}

En este punto la CROM, Portes Gil y los representantes de las Cámaras de Industria y de Comercio tenían las mayores coincidencias. Según estos últimos la huelga era, como para el autor del código, un "derecho extraordinario" regulado por dos principios constitucionales: uno, que establecía como medio pacífico de resolución de los conflictos, el arbitraje del Estado; otro, que toleraba el derecho de huelga como "un acto de guerra, un acto de violencia". Por eso, pensaban que este acto sólo procedía cuando el empleador se negaba a someter el conflicto "de un modo inmediato" al arbitraje de la Junta.^{71/}

Frente a aquéllos, Siqueiros defendió a la huelga como "el arma más elemental" que poseen los trabajadores, si no para transformar el orden establecido, por lo menos para lograr la satisfacción de sus reivindicaciones. El arbitraje obligatorio no suponía otra cosa que negar el derecho de huelga, porque lo decide el Presidente de la Junta, representante legal del gobierno, y del "régimen capitalista", según lo consideraba el dirigente comunista.^{72/}

^{70/} Revista CROM, 1o. de enero de 1929.

^{71/} Revista CROM, 1o. de julio de 1929.

^{72/} Ibid.

Después de la Convención, Portes Gil recogió algunas de las observaciones propuestas por los participantes en este foro. Pero la iniciativa que envió al Congreso de la Unión conservó en lo esencial los rasgos que caracterizaban a este código como una reglamentación marcadamente autoritaria.

V. La Convención Pro-Ley del Trabajo.

La dispersión por la que atravesaban las organizaciones sindicales después del desmembramiento de la CROM y la falta de reglas precisas en torno al alcance de los derechos laborales, dejaba a los trabajadores a merced de sus adversarios. Los patrones, tomaban medidas para proteger sus intereses -más que sus empresas- en situaciones críticas como las que afectaban, ya para entonces, a la minería y a la industria textil. Portes Gil, puso en marcha su política obrera destinada no sólo a destruir a la CROM sino a impedir que otras organizaciones sindicales se fortalecieran y recuperaran parte del poderío que llegaron a adquirir Morones y su Central.^{73/}

En este contexto de dificultades crecientes para ejercer la defensa de los derechos de sus agremiados, los sindicatos concentraron su interés en la definición del marco jurídico laboral, con la esperanza de sellar de esta forma las conquistas obtenidas a lo largo de la década. La Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, organización que aglutinaba a los sindicatos que abandonaron a fines de 1928 a la Federación de ese gremio de filiación cromista, se dió a la tarea de promover la celebración de una Convención Obrera, con el propósito de discutir la cuestión de la regulación laboral. Ello tuvo lugar del 15 al 20 de agosto de 1929 y el encuentro se denominó "Pro Ley del Trabajo". El eje de la discusión fue el Código elaborado por Portes Gil documento que, a pesar del propósito con el que se convocó a las organizaciones, recibió rotundas críticas de todos los participantes.

A la Convención asistieron agrupaciones de diversas tendencias, con la sola ausencia, como en la Convención Obrero-Patronal, de la CGT. Esta Central había actuado como organizadora principal del desfile obrero del 10. de Mayo de ese año, marginando a la CROM, en un acto que parecía anunciar, según Rosendo Salazar, el nacimiento de un movimiento obrero nuevo, ajeno al desprestigiado estilo moronista.^{74/}

^{73/} Arnaldo Córdova, Op. cit., pp. 75 a 77.

^{74/} Véase, Rosendo Salazar, Historia de las luchas proletarias de México, 1923-1936, México, Cd. Avante, 1938, pp. 362 y 363; también Arnaldo Córdova, pp. 61 y 62.

Sin embargo, la CROM tuvo una presencia mayoritaria en esta Convención, logrando imponer sus puntos de vista y criterios que, como resultado del triunfo de las votaciones, nutrieron los dictámenes elaborados en relación a los aspectos más sobresalientes del Código en discusión. Carlos Gracidas, Secretario de Asuntos Internacionales del Comité Central de la CROM, actuó como Presidente Provisional de la Convención y Vicente Lombardo Toledano fue nuevamente uno de sus principales voceros de esa Central.

Los comunistas asistieron esta vez integrados en la Confederación Sindical Unitaria de México. Esta organización, de reciente constitución, tenía un programa de acción que daba cuenta de la gran preocupación que tenían los trabajadores en materia de reducción de salarios, ampliación de jornadas y reajustes de personal, desde meses antes de que estallara la gran crisis que afectó al mundo capitalista, problemática que será abordada en distintos momentos de la Convención.^{75/}

Nuevamente, las objeciones más radicales al Código de Portes Gil provinieron de los comunistas. David Alfaro Siqueiros, Secretario General de la CSUM, reiteraba su rechazo a este instrumento "sin buena fe" y de tintes "fascistas". Una circular elaborada por esta organización advertía a los asistentes a la Convención de las razones y consecuencias de la aprobación de una propuesta como la de Portes Gil, donde se restringía el derecho de huelga, se impedía su ejercicio durante la vigencia de los contratos colectivos (dos años), se obligaba a desempeñar trabajo extraordinario y se desentendía de los desocupados: "El Código ... quiere encadenar al proletariado mexicano ... Los sindicatos se transforman de órganos defensores de los intereses de los trabajadores en órganos de explotación en manos del Estado para defender los intereses de la burguesía. Sólo se permitirán los sindicatos controlados por el gobierno contrarrevolucionario. Los sindicatos clasistas serán prohibidos. Se establecerá el arbitraje obligatorio. Este es el monstruoso Código fascista del trabajo, alabado como una gran conquista de los trabajadores por Portes Gil, De Negri y los corruptos líderes ferrocarrileros. Ellos saben por qué ahora debe promulgarse este Código. La racionalización industrial empieza a ser un hecho, los reajustes se redoblarán, el número de los sin trabajo aumentará, la situación de los trabajadores es insoportable. Los obreros empiezan a rebelarse contra esta ofensiva de los capitalistas mexicanos y yanquis y para romper la voluntad y la organización de los trabajadores se elabora el Código del Trabajo."^{76/}

^{75/} En relación a la Constitución de la CSUM, véase, Arnaldo Córdova, Op. cit., pp. 70 y 71.

^{76/} Revista CROM, 15 de septiembre de 1929, p. 80.

La visión que del Código tenían los cromistas era igualmente negativa, aunque esta coincidencia no alcanzara a suavizar las ríspidas acusaciones que se dirigieron mutuamente con los comunistas. Gracias sintetizó en su intervención durante la sesión inaugural la posición de su Central frente al Código. Decía que este "ha querido respetar sin lograrlo las conquistas obtenidas por los trabajadores mediante los contratos de trabajo. Pero al mismo tiempo destruye las bases en que descansa la organización y la defensa del pueblo productor organizado en sindicatos". Vicente Lombardo Toledano creía que la regulación propuesta por Portes Gil era "una camisa de fuerza del proletariado", sobre todo por el régimen relativo al registro sindical y al derecho de huelga. En este último punto se mostraba aún más crítico que en la convención obrero patronal. Las discusiones tuvieron sobre todo un tono admonitorio de lo que vendría para los trabajadores, como resultado de las barreras que se pretendían imponer a la acción obrera. Ernesto Velasco, dirigente electricista, dijo que con este Código los trabajadores tendrían "... un hacha colocada sobre el cuello...", idea que de muchas formas fue repetida a lo largo de este foro.^{77/}

El gobierno criticaba por igual las posiciones de comunistas y cromistas en la Convención. El periódico El Nacional buscaba desprestigiar los trabajos de este foro, con resultados negativos respecto a los principales aspectos del Código, difundiendo la versión de que la Convención tenía exclusivamente propósitos políticos y que en ella se utilizaban conceptos denigrantes para el Presidente de la República y para quien habría de reemplazarlo.

Los dictámenes aprobados por la Convención sobre el tema de la libertad sindical y el derecho de huelga contenían un rechazo tajante de la intervención del Estado en el funcionamiento de los sindicatos, así como del arbitraje obligatorio de los conflictos, con lo que la CROM, en este último punto, rectificaba su posición favorable, expresada por Vicente Lombardo Toledano un año atrás. Sin embargo, el ataque a los derechos de los trabajadores, para los presentes en este foro, ya no sólo provenía de las restricciones al ejercicio de los derechos colectivos, sino también, de una disposición transitoria del Código. Según esta, se dejaba abierta la posibilidad de disminuir e inclusive desaparecer las ventajas y conquistas logradas en la contratación colectiva, por mutuo acuerdo de las partes o por el laudo de las juntas de Conciliación y Arbitraje, en caso de controversia. (Art. 1o. Transitorio). Por esta vía, los patronos podrían demandar la derogación de todas las cláusulas contractuales que establecieran condiciones superiores a las estipuladas en el Código.

^{77/} Revista CROM, 15 de Septiembre de 1929, p. 79.

La CROM propuso, para evitar esta opción, que se incluyera una disposición por la cual los beneficios o prerrogativas en favor de los trabajadores, incorporados a los reglamentos, contratos de trabajo o convenios de cualquier naturaleza, superiores a los mínimos legales, se consideraran parte del Código y se extendieran a todas las empresas. Con ello la Central buscaba defender los derechos adquiridos y uniformar, para el conjunto de los asalariados, las condiciones de trabajo conquistadas por la acción colectiva. Dadas las circunstancias de debilitamiento obrero y ante el advenimiento de la crisis económica, no hubo posibilidad alguna de evitar que, dos años más tarde, la Ley Federal de 1931 abriera las puertas a las numerosas demandas que los patrones interpusieron para disminuir el personal y abatir las conquistas, con base en la norma jurídica concebida por Portes Gil.

Después de numerosos incidentes entre comunistas y cromistas, en los que los primeros acusaban a éstos de manipular y controlar a la Convención, imponiendo sus criterios a los representantes de las organizaciones en ella acreditadas, este foro fue clausurado con un último enfrentamiento entre Lombardo Toledano y Siqueiros. El punto de discusión era el de la naturaleza del artículo 123 de la Constitución, precepto que para el Secretario General de la CSUM no era más que un "engaño" para la clase trabajadora. Siqueiros modificaba así la visión expuesta en la Convención obrero-patronal de 1928, cuando centraba el problema en el incumplimiento de la disposición constitucional y en la necesidad de arrancar nuevos derechos. La posición de Lombardo Toledano, dominante en esta reunión, consistía en señalar las limitaciones a la libertad sindical que el Código contenía, sobre todo porque éstas vulneraban la autonomía de las organizaciones sindicales, y proponía por tanto las reformas para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos en el marco constitucional, en forma tal que el gobierno no pudiera condicionar el desarrollo del movimiento obrero conforme a sus intereses. A juicio de Siqueiros, esta estrategia había llevado al fracaso a la Convención, porque con ella se otorgaba un nuevo aval a la Constitución "burguesa" de 1917.^{78/}

^{78/} Revista CROM, lo. y 15 de septiembre de 1929.

VI. Obreros y patronos ante la XXXIII Legislatura.

A partir del día 24 de septiembre y hasta el fin del período de sesiones de 1929, la Cámara de Diputados recibió delegaciones de trabajadores y patronos, en reuniones informales con la asistencia de los legisladores, para conocer su opinión sobre el Código de Portes Gil. El día 25 de aquel mes, el Proyecto fue aprobado en lo general y comenzó entonces la discusión de su articulado.

A medida que se introducían ajustes a la Iniciativa del Presidente, los diputados se reunían con éste para comunicarle los cambios. Sin embargo, tanto las presiones de los empresarios en contra de esa iniciativa como las luchas en el Congreso que provocaron la división del Bloque mayoritario influyeron para que, de nueva cuenta, el período ordinario de sesiones terminara sin la promulgación del Código. Después de asumir la Presidencia Ortiz Rubio, se hizo público el interés de este gobernante por elaborar un nuevo proyecto, por lo que aquél código no volvió a ocupar la atención del Poder Legislativo.^{79/}

Tanto durante las reuniones informales de obreros y empresarios con los diputados como a través de las comunicaciones que desde diversos estados de la República se dirigieron a la Cámara se presentaron numerosas objeciones a la propuesta de Portes Gil, sobre los distintos aspectos regulados en ella.

Un criterio que fue reiteradamente señalado por las agrupaciones sindicales como lesivo de sus intereses fue el del régimen relativo a los servidores públicos, según el cual el Código sólo se aplicaría a las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, cuando aquel tuviera a su cargo empresas o servicios que pudieran ser desempeñados por particulares. Los demás casos deberían ser regulados por una Ley de Servicio Civil en la que se fijaran los derechos de los trabajadores del Estado, aunque para ello fuera necesario una reforma constitucional. En este punto, las comisiones dictaminadoras del Código estuvieron de acuerdo con la solución propuesta por Portes Gil y rechazaron por tanto las numerosas comunicaciones destinadas a modificarla, con el propósito de considerar al Estado como patrón en todos los casos en que se utilizara trabajadores a su servicio. Con ello, se dió un primer paso, confirmado en 1931, para crear regímenes jurídicos diversos en el campo laboral.^{80/}

62/ El Universal, 21 de agosto de 1930.

^{80/} Revista CROM, 10. de Diciembre de 1929.

Por el contrario, el régimen relativo a la contratación colectiva fue corregido con base en las objeciones presentadas por las organizaciones obreras. De este modo, el contrato colectivo cambió su naturaleza para convertirse en un contrato de ejecución, eliminando la necesidad de celebrar contratos individuales, y se suprimió el contrato de equipo, forma incluida por Portes Gil que no tenía antecedentes en la realidad laboral del país.^{11/}

Otra cuestión que generó la inconformidad de los diputados y que dió lugar a una modificación del Proyecto de Código Federal del Trabajo fue la relativa a las cláusulas de exclusión. Según lo establecía el artículo 56 de ese proyecto, todo trabajador agremiado en el sindicato titular de un contrato colectivo que se separe o sea separado del sindicato, continuaría prestando sus servicios en la empresa en las condiciones estipuladas en el contrato colectivo. Bajo un régimen de unidad sindical como el que proponía Portes Gil, las cláusulas de exclusión resultaban innecesarias, porque aún en el caso de que los trabajadores se desafiliasen de la organización no podría constituirse una nueva. Sin embargo, a juicio de la Cámara, la eliminación de las mencionadas cláusulas impediría que el sindicato cumpliera con su función en términos de la búsqueda de relaciones de "disciplina y cohesión" de los trabajadores y de la defensa del interés profesional. Un diputado por el Estado de Oaxaca afirmaba que el artículo 56 del Proyecto echaba por tierra una de las más importantes conquistas del proletariado mexicano, puesto que todos los contratos colectivos estipulaban que el trabajador separado de un sindicato era también separado de la empresa, mediante la correspondiente indemnización: "Si no es conveniente sancionar en la ley adelantos jurídicos divorciados con la realidad -argumentaba el legislador- porque aún siendo nobilísimos corren riesgo de quedar solo escritos por estar desprovistos de valor vital, es más grave todavía que la ley venga a destruir una conquista dolorosamente cristalizada y que los mismos patronos han aceptado ya". Estos planteamientos fueron compartidos por las comisiones dictaminadoras del Código, por lo que se suprimió aquella disposición abriendo el camino para que, en 1931, se legalizaran las cláusulas de exclusión.^{12/}

En representación de la CROM, Ricardo Treviño presentó ante los diputados las observaciones relativas a la regulación del derecho de huelga. A juicio de esta organización, las restricciones en su ejercicio atentarían contra el objetivo buscado por Portes Gil: la estabilidad de la relación capital-trabajo. Además de pedir la supresión de las limitaciones contenidas en el Código, la CROM solicitaba la inclusión de una nueva causal de huelga: el despido de las

^{11/} Revista CROM, 1o. y 15 de marzo de 1930.

^{12/} Revista CROM, 1o. de Julio de 1930.

directivas sindicales. Recordaba Treviño que entre 1919 y 1929, el 80% de las huelgas se originaron en demandas por el reconocimiento de los sindicatos, revelando este dato que en aquel entonces el control del proceso organizativo estaba en buena medida en manos de los patrones. De esta manera, actuaban como dique de contención respecto de las organizaciones que pudieran amenazar sus intereses, por una defensa radical de los derechos obreros. Junto a esta estrategia, denunciaba el dirigente cromista, los patrones combatían a los sindicatos despidiendo a los afiliados y a los líderes, atomizando los conflictos colectivos en numerosos incidentes de tipo individual. A juicio de Treviño la armonía que había llegado a existir en el medio laboral, resultado del "armisticio en la lucha de clases" impulsado por la CROM, solo era posible ante la fuerza equilibrada entre ambos contendientes. El Código de Portes Gil rompía, precisamente, ese equilibrio al limitar el derecho de huelga que con toda amplitud reconocía el artículo 123 Constitucional, del que se derivaba la fuerza de los sindicatos.^{83/}

Los empresarios también acudieron al Poder legislativo para presentar sus observaciones al Código. En una de las intervenciones más enérgicas, a cargo de un representante de la Cámara de Comercio e Industria de León, Gto., se decía que esta iniciativa estaba llena de "radicalismo y exigencias" que convertían al obrero en un "ídolo social". A juicio de esta organización el problema radicaba en que los derechos y privilegios concedidos no provenían de las leyes económicas ni del "grado de prosperidad de los negocios" ni del rendimiento del trabajo sino del solo hecho de ser "trabajador". El carácter "unilateral" de la protección ofrecida, puesto que solo se establecían sanciones y obligaciones para los patrones era, según los empresarios de León, una manera de "adular" a los trabajadores que traería las peores consecuencias para la joven industria. En el fondo, volvían a mostrar su inconformidad con el precepto constitucional, que ofrecía protección a los trabajadores: "México es una nación pobre y débil, agitada por grandes anhelos de renovación social y por profundas ambiciones de dominio y de riqueza; no tiene justamente de qué enorgullecerse todavía. Sin embargo, se pretende implantar el Código de trabajo más avanzado, esto es una vanidad... y la vanidad podrá hacer que se promulgue un Código muy radical, aunque no se exija su cumplimiento por no paralizar nuestras industrias, todavía muy vacilantes e inseguras; pero costará muy caro a los patrones el disimulo del numeroso conjunto de autoridades encargadas de la aplicación de las disposiciones del Código..."^{84/}

^{83/} Revista CROM, 15 de octubre y 10. de noviembre de 1929, p. 38.

^{84/} Revista CROM, 15 de noviembre de 1929, p. 38.

Con esta posición, se anunciaba la estrategia que los patrones pondrían en marcha para convivir con un marco normativo "ajeno a la realidad económica del país", producto de un pacto social y político del que no formaron parte. Una compleja red de complicidades se construiría en adelante para obtener amplios márgenes de incumplimiento, mientras tanto se aprovechaban las no pocas ventajas de la nueva institucionalidad laboral. En este sentido, la intervención del Estado en el ejercicio de los derechos colectivos y los mecanismos autoritarios de gestión sindical, como la cláusula de exclusión o la unificación de los contratos colectivos a cargo de los sindicatos "mayoritarios", contaron cada vez más con el beneplácito que los patrones mostraron en 1929 ante la Cámara de Diputados.^{85/}

Además de ello, las posibilidades que el Código de Portes Gil ofrecía a las empresas para instrumentar las medidas aconsejadas por la nueva racionalidad industrial que impondría la crisis económica era advertida en las discusiones con los legisladores. Treviño señalaba que esta situación comenzaba a vencer las resistencias de los patrones frente al Proyecto. Un diputado del Bloque mayoritario, al analizar la disposición que permitía la terminación de las relaciones laborales en las quiebras, señalaba que con esta "picardía" se legalizarían las situaciones de simulación para realizar reajustes y dejar sin trabajo a los obreros. La prensa se refería al "capital extranjero de conquista" cuyo único interés radicaba en el bajo costo de la mano de obra mexicana. Las posiciones críticas se inclinaban por buscar una solución distinta a la crisis que protegiera el interés colectivo, entregando a los trabajadores las empresas con problemas financieros.^{86/} El gobierno de Ortiz Rubio aceleró los pasos para promulgar, finalmente, la Ley Federal del Trabajo en 1931.

^{85/} Revista CROM, 1o. de junio de 1930.

^{86/} Revista CROM, 15 de agosto de 1930, p. 37.

CAPITULO V

LA CONSOLIDACION DEL MAXIMATO Y LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Entre Octubre de 1930 y agosto de 1931, cuando la crisis política generada por el proceso de afirmación de la hegemonía callista provocaba una tensión permanente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se dieron los pasos necesarios para promulgar, finalmente, una ley federal reglamentaria del art. 123 constitucional. Si se consideran las condiciones en que este viejo propósito pudo cumplirse, resulta verdaderamente sorprendente que en medio de tal "desbarajuste"^{1/} -término con el que un prominente político de la época calificó a la gestión administrativa de Pascual Ortiz Rubio- pudiera llevarse a cabo esta tarea, frustrada una y otra vez a lo largo de catorce años.

Desde todo punto de vista parecía el peor momento para lograrlo. En un contexto económico de crisis severa, el Presidente más débil de los que ocuparon hasta entonces ese cargo bajo el marco constitucional de 1917, y que habría de renunciar en septiembre de 1932 dejando atrás sus aspiraciones de gobernar sin la influencia de Calles dió lugar, tal vez como única "obra de gobierno",^{2/} a la ansiada institucionalización del escenario laboral.

La constante incertidumbre y la inestabilidad política de este corto período presidencial fue, paradójicamente, el clima en el que se formalizaron las bases autoritarias de un modelo de relaciones laborales que dejó abiertas las puertas para una intervención gubernamental prácticamente ilimitada en el proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados, capaz de adecuarlo a los límites impuestos por el desarrollo capitalista.

^{1/} José Manuel Puig Casauranc, *La Galatea rebelde a varios Pigmaliões*, Ediciones Botas, México, 1938, p. 347, citado por Lorenzo Meyer, *Los inicios de la Institucionalización. La política del maximato. Historia de la Revolución Mexicana*. Vol. 12, El Colegio de México, 1978, p. 107. En general la información relativa al proceso de consolidación del maximato utilizada en este capítulo proviene de este último autor y de Rafael Loyola, *Op. Cit.*

^{2/} L. Meyer, *Op. Cit.*, p. 107.

El inusitado éxito de Ortiz Rubio en este campo no podría entenderse sin considerar, así sea en sus elementos principales, la compleja combinación de circunstancias que provocaron que un Congreso integrado en forma tal que no respondiera a los lineamientos presidenciales, se prestara a apoyarlo en una empresa de tal magnitud. Sobre todo tomando en cuenta que, sólo unos días más tarde de votada la ley, ese órgano se negaría a autorizar una solicitud al titular del Ejecutivo mucho menos trascendente, como lo era la de presentar su segundo informe de gobierno en un recinto distinto al acostumbrado.

Sin lugar a dudas, como en muchos otros sucesos de este período, resultan evidentes los vínculos entre el proyecto callista, tanto en lo que se refiere a su dimensión modernizadora como a sus pretensiones de hegemonía política, y la adopción de la ley del trabajo. Esta relación se abordará aquí desde dos perspectivas: por una parte, a partir del papel que jugaron en aquel proyecto el PNR, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, piezas fundamentales en la culminación de la institucionalización laboral. Por otra, se mostrará el impacto de los acontecimientos políticos en las formas de resolución del nuevo tipo de conflictos obrero-patronales que trajo la crisis económica de 1929. Detrás de los autores visibles, Calles y Portes Gil tuvieron roles protagónicos. Sin el asentimiento del primero los propósitos de Ortiz Rubio no hubieran cristalizado. El segundo aportó, indiscutiblemente, las bases jurídicas de la nueva iniciativa legislativa y, con su salida del PNR y la del Ing. León de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo posibilitaron, sin proponérselo, el reemplazo conveniente para llevar a buen fin esta tarea.

En este contexto será analizado el proceso de promulgación de la iniciativa presidencial de Ley Federal del Trabajo, asumido como una responsabilidad compartida por el Ejecutivo y el Legislativo bajo la conducción del primero y con una menor participación de los actores sociales, respecto a los años precedentes lo que no supone que sus intereses y posiciones expresadas entonces no hubieran sido consideradas en el modelo de regulación que se adoptó.

I. El escenario político.

Al iniciarse el gobierno de Pascual Ortiz Rubio, la crisis que afectaba a todos los ámbitos políticos del país distaba mucho de las promesas institucionalizadoras contenidas en el informe de Calles de septiembre de 1928. La constitución del PNR en marzo de 1929 era un paso fundamental en esta dirección, pero no lograba todavía poner freno a la fuerza y a la ilegalidad como formas de imposición del poder político. La rebelión escobarista, las irregularidades en los procesos electorales, el atentado al Pte. Ortiz Rubio al asumir su mandato, los incidentes violentos en el Congreso y los insistentes rumores de golpes de estado, eran parte del clima en que

ocurrían los cambios constantes en el gabinete y en el Comité Ejecutivo Nacional del PNR. La inestabilidad llegó a su fin con la renuncia del Presidente Ortiz Rubio en septiembre de 1932, cuando "el poder del General Calles alcanzó su punto culminante".^{3/}

De los numerosos incidentes ocurridos en el gobierno de Ortiz Rubio, resulta indispensable mencionar aquí los que se vinculan a los enfrentamientos del Presidente con Emilio Portes Gil, orientados a alcanzar el control de la XXXIV Legislatura que iniciaría sus funciones en septiembre de 1930.

Para el primero, carente de una base de poder propio y preocupado desde su campaña por liberarse de la influencia de Calles, esta meta era la única posibilidad de cobrar fuerzas para gobernar con autonomía, dentro de los cauces institucionales.

Durante el proceso de integración de la Comisión Permanente que funcionaría en el receso del 10. de enero al 30 de agosto de 1930 y de la Comisión Instaladora de la XXXIV Legislatura se habían conformado dos grupos: los blancos, que buscaban apoyar al Presidente electo, en su interés por contar con un Congreso "leal" y los rojos, que aspiraban a preservar su independencia. Puesto que el General Calles no había hecho ostensible su posición en esta disputa, ambos grupos incluían en sus filas a los allegados al dirigente sonorenses pero mientras el primero se integraba fundamentalmente con "ortizrubistas", el segundo era hegemonizado por los "portegilistas". Este último era apoyado por el PNR, cuyo Secretario General, el Ingeniero Luis León, era cercano al abogado tamaulipeco.

Después de complejas negociaciones la Comisión Permanente terminó integrándose con una mayoría de diputados y senadores blancos (8, y 9, respectivamente, mientras que los rojos solo alcanzaron 7 diputaciones y 5 senadurías). Ello ha sido explicado, entre otros factores, como resultado de la "fuerza intrínseca" del cargo presidencial que permitió contrarrestar la extrema debilidad política de Pascual Ortiz Rubio.^{4/}

Cuando Calles se decidió a dar su apoyo a los rojos generó una nueva crisis política. El Bloque Nacional Revolucionario se recompuso con una mayoría roja en sus mesas directivas, para quedar en adelante en una situación de sometimiento al PNR.

^{3/} Ibid. p. 158,

^{4/} Ibid, p. 122.

El bloque fue desde entonces "el instrumento de poder" de este organismo político en las Cámaras.^{3/}

En este contexto tuvieron lugar los preparativos para las elecciones, de julio de 1930, en las que volverían a enfrentarse los mismos actores políticos. Ortiz Rubio había designado como Presidente del PNR a Basilio Vadillo y Portes Gil, quedó entonces a cargo de la Secretaría de Gobernación. Desde este puesto en el gabinete y con el respaldo de Calles, éste último centró sus esfuerzos en evitar la consolidación del poder del Presidente, a través del control de las cámaras. Por su parte, Vadillo intentó fortalecer su posición en el Comité Ejecutivo Nacional de aquel organismo político y Ortiz Rubio hizo un llamado a todos los partidos políticos con una tendencia afín, entre los que se encontraba el Partido Laborista, a integrarse al PNR.

Los intentos por acercar a estos dos partidos terminaron cuando Calles atacó a Vadillo, quien renunció a su cargo para ser reemplazado por Portes Gil. Entre tanto, volvieron a salir a la superficie las viejas enemistades de este último con Morones y las acusaciones mutuas enardecieron aún más el clima político. El ex-presidente provisional insistía en poner de relieve la responsabilidad moral de los laboristas en el asesinato de Obregón. Morones señaló a su vez a Portes Gil como autor intelectual del atentado contra Ortiz Rubio.

Mientras el presidente de la República se enfrentaba abiertamente a Portes Gil, Calles permanecía en una posición equidistante. Las elecciones dieron lugar a numerosas protestas y a la anulación de credenciales: había dos veces más ganadores que distritos electorales. Después de un oportuno viaje a La Habana Portes Gil regresó triunfante para concluir su tarea. Nombró cuatro comisiones -sólo una fuera de su control- a cuyo cargo quedó la misión de excluir a 150 presuntos diputados, muchos de ellos blancos: De esta forma se cumplió el propósito de impedir que la XXXIV Legislatura respondiera a las directrices del Ejecutivo.

Fue entonces cuando Calles volvió a intervenir en el conflicto, colocándose esta vez del lado del Presidente de la República. El 4 de octubre de 1930, en Nuevo León, llamó a "eliminar a quienes minaran la acción del gobierno": Portes Gil, y Luis L. León, este último a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, renunciaron a sus puestos. De esta forma se consolidó el maximato callista.^{4/}

^{3/} Ibid. p. 130.

^{4/} Al respecto Lorenzo Meyer señala: "El hombre del equilibrio, del radicalismo obrero verbal y del crecimiento económico reconstructor, el recomponedor de las diferencias entre los políticos y los generales, no podía ser en aquel momento nadie más que Calles". Ibid. p. 55.

El nuevo presidente del PNR, Lázaro Cárdenas, se había mantenido al margen de los grupos enfrentados y declaró su apoyo a Ortiz Rubio inmediatamente después de tomar posesión de su cargo, en el que duraría hasta el 31 de agosto de 1931. Aarón Sáenz, considerado como un "defensor a ultranza del capitalismo moderno" y el mismo un prominente empresario, ocuparía la Secretaría Industria, Comercio y Trabajo hasta el mes de enero de 1932.^{7/}

El proyecto callista de reconstrucción nacional, incorporado al programa de acción del PNR, encontraría mayores afinidades con las ideas de este funcionario frente a los problemas sociales y económicos que las que guardaba con los de Portes Gil y León, de tintes más radicales. El "ala izquierda" del obregonismo cedía así su lugar en esa dependencia a un representante de la derecha de este movimiento. Con ambos recambios se crearon las condiciones políticas para llevar adelante la promesa de Ortiz Rubio, dada a conocer en agosto de 1930, de formular una ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

Aarón Sáenz obtuvo la confianza del grupo patronal el que, sin dejar de quejarse por la pérdida de libertad que con ello se generaba, terminó por reconocer las ventajas que obtenía de la institucionalización de las relaciones laborales. Aún más importante que ello fue el respaldo que Calles dió a su labor constante a favor de este meta. El Bloque Nacional Revolucionario, controlado por Cárdenas desde el Partido, asumió la parte que le correspondía. Aunque estaba integrado mayoritariamente por los rojos, había razones para apoyar al Ejecutivo. Por una parte la posición de Calles pero también el hecho de que uno de los grupos opositores al Proyecto de Aarón Sáenz estaba formado por sus antiguos enemigos, los laboristas. Además de lo anterior, la aprobación de una ley para regular una materia tan importante como la laboral, les ofrecía la oportunidad de reivindicar el papel del Poder Legislativo, tan cuestionado por la opinión pública de entonces en razón de su afición a la política.

II. La politización de los conflictos y los reajustes del personal

La economía mexicana fue severamente afectada como consecuencia de la crisis mundial de 1929. Al año siguiente de su estallido, los principales indicadores registraban su impacto en el país, dando lugar al descenso del producto interno bruto, a la disminución del valor de las exportaciones y de las importaciones, a la reducción del ingreso público, a la devaluación del peso, a la caída de la producción de cereales y al desplome de la minería.^{8/}

^{7/} Ibid, p. 154.

^{8/} Arnaldo Córdova, Op. cit., p. 81 y 82.

En el escenario laboral, el cierre temporal o definitivo de las empresas por causas diversas, los reajustes de personal y la organización del trabajo con reducción de las jornadas, los salarios y los días de descanso estuvieron a la orden del día. El número de desempleados llegó a triplicarse entre 1929 y 1931 y a cuatriplicarse un año más tarde.^{9/}

La situación de los trabajadores se volvió particularmente difícil en la minería, la industria textil y en los ferrocarriles. Los despidos alcanzaron también a los empleados del gobierno, en particular a los que formaban parte del ejército, las corporaciones policíacas, los servicios municipales y los talleres gráficos.^{10/}

Aún cuando la información sobre el número de huelgas revela que estas no se incrementaron como resultado de la crisis, los conflictos laborales aumentaron significativamente entre 1928 y 1932, pasando de un total de 8 mil 529 a 36 mil 781 en esa última fecha.

Si se consideran las causas de estos conflictos, las más importantes en 1928 fueron la separación injustificada, el incumplimiento del contrato de trabajo y la retención de salarios. Al año siguiente los conflictos por incumplimiento del contrato de trabajo habían aumentado seis veces, mientras que también se incrementaron, en menor magnitud, los que se originaron por despidos (Véase Cuadro No. 1).

La estrategia de los patrones se dirigió a burlar la precaria protección jurídica de que disfrutaban los trabajadores para imponer, en forma unilateral, las medidas que les permitieran proteger sus inversiones. En el mes de agosto de 1930, diversas empresas ubicadas en el D. F. anunciaron su propósito de trasladar sus instalaciones a otras regiones del país. Las razones alegadas se vinculaban al alto monto de las contribuciones, al carácter anticuado de la maquinaria, a las exigencias desmedidas de los trabajadores, a la severa disminución del consumo y a la imposibilidad de competir con otras más modernas. En el medio obrero se insistía en que los empresarios no se habían preocupado por renovar las herramientas, las maquinarias ni las instalaciones fabriles, agregando que las direcciones y administraciones de las fábricas eran incompetentes en el desempeño de sus funciones.^{11/}

^{9/} En 1929 el desempleo afectó a 83 mil 360 trabajadores, en 1931, a 287 mil 462 y en 1932, ese número se elevó a 339 mil 378 trabajadores. Ibid., p. 83.

^{10/} Ibid., p. 83 a 85.

^{11/} Excelsior, 18 de agosto de 1930.

El Secretario de Industria, Comercio y Trabajo del gabinete de Portes Gil, Ramón P. De Negri, se había manifestado a favor de que el Estado tomara en sus manos la explotación de las empresas decididas a desaparecer para evitar que por intereses privados, los paros aumentaran el malestar económico que afectaba al país: "El concepto moderno del Estado -argumentaba De Negri- tiende a abolir más y más su función política y a convertirse en un administrador ... en beneficio de la colectividad y de la economía nacional".^{12/}

Conforme avanzaba la crisis, particularmente en el sector minero, la posición gubernamental se flexibilizaría para eliminar los obstáculos que los empresarios debían sortear a efecto de llevar a cabo los temidos reajustes de personal. La ausencia de un marco jurídico preciso favorecía la actitud errática de las autoridades laborales, influida por los enfrentamientos políticos a que hicimos referencia. Esta situación ponía de manifiesto dos visiones muy distintas de la dirección que debía imprimirse a la intervención gubernamental en los conflictos entre el capital y el trabajo. Por una parte, la de León y Portes Gil, que se nutría de un mayor radicalismo asociado a la protección de los asalariados. Por otra, la del Pte. Ortiz Rubio, que giraba en torno a su proyecto de reconstrucción y pacificación de las relaciones obrero-patronales y que sería instrumentada por su segundo Secretario de Industria, Aarón Sáenz.

En cuanto al marco jurídico vigente, las disposiciones constitucionales prohibían los despidos injustificados y establecían indemnizaciones de tres meses de salario en tal supuesto. Por su parte, con base en la fracción XIX del artículo 123 de la constitución, relativa al paro patronal, el Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje había establecido para los patrones, la obligación de solicitar la autorización previa del Tribunal laboral para proceder a cualquier suspensión de labores. En forma reiterada, los empresarios cuestionaban la dudosa legitimidad de esta disposición reglamentaria, que les impedía poner en práctica con rapidez las medidas a su juicio necesarias para salir de la crisis.

La dispersión en que se encontraban las organizaciones obreras era un factor propicio para que los patrones pasaran de los cuestionamientos a los hechos. Con una posición defensiva, la estrategia sindical de las centrales obreras, tanto de la CROM como de la CGT, se limitaba a tolerar la afectación sistemática de sus conquistas con el propósito de conservar los empleos.^{13/}

^{12/} Excelsior, 25 de septiembre de 1929.

^{13/} Ibid., p. 86.

La gestión del Ing. León en la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo procuró impulsar, a mediados de 1930, una intervención protectora de los derechos laborales aún en las condiciones críticas de la industria. Las empresas mineras, afectadas por la baja del precio de sus productos, se dirigieron a esta dependencia para solicitar su autorización para disminuir la explotación, con el consiguiente reajuste de salarios y personal, sin recurrir previamente a los tribunales laborales. El día 11 de julio de ese año, su titular dictó un acuerdo señalando que en los casos de reajuste de personal no debía aplicarse la fracción XIX del artículo 123, ni cumplirse por tanto los requisitos establecidos en el Reglamento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Justificaba esta interpretación en el hecho de que, de continuarse con estas exigencias, las empresas optarían por el paro, de resultados "más radicales y eficaces" pero gravemente perjudiciales para la economía del país y de los trabajadores. Por tal razón y dada la ausencia de normas destinadas a regular los reajustes, estos debían permitirse sin necesidad de autorización previa respetándose las disposiciones de los contratos colectivos. En todos los casos debía intervenir un inspector de trabajo, a cuyo cargo quedaría la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contractuales. En caso de que no hubiera contratos colectivos o cuando éstos no estipularan las condiciones de los reajustes, debían observarse las siguientes reglas: 1) todas las medidas debían notificarse a los trabajadores con treinta días de anticipación, 2) se respetarían los derechos de antigüedad; 3) los trabajadores reajustados recibirían 15 días de salario por concepto de indemnización, salvo aquellos que tuvieran una antigüedad menor a un año, en cuyo caso recibirían el importe de diez días por ese concepto.

Las reglas descritas se aplicarían a los reajustes que afectaran a menos del 50% del personal; en caso contrario, "dada su trascendencia social y por razones de equidad", debía de tramitarse la solicitud ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, órgano que resolvería en términos "perentorios" sobre su procedencia. En caso de que la reducción de personal afectara a varias organizaciones sindicales, la medida se aplicaría en forma proporcional a todas ellas. Una vez practicado un reajuste, las empresas no podrían realizar otro en un lapso de seis meses, aunque se dejaba a salvo el derecho de recurrir al paro, conforme a la Fracc. XIX del artículo 123 de la Constitución. Asimismo la Secretaría ordenaba a los inspectores de trabajo que procuraran que el reajuste se realizara en las jornadas sin afectar los puestos de trabajo.^{14/}

^{14/} Acuerdo No. 147 del Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, del 19 de Julio de 1930, en El Universal, 26 de julio de 1930.

Ante las numerosas críticas que el acuerdo ocasionó en el medio sindical, el Ing. León señalaba que esta solución buscaba aliviar la situación de las empresas y de los trabajadores, conservando así fuera parcialmente el empleo y evitando los paros que muchas negociaciones mineras habían tenido que decretar sin esperar los fallos de los tribunales laborales, debido al agravamiento de la crisis. Agregaba que se trataba de una medida transitoria, sólo aplicable a las explotaciones mineras y que no sentaban un precedente para los reajustes en otras industrias.^{15/}

El 6 de agosto, aprovechando la circular de la Secretaría del ramo, las empresas mineras de Real del Monte, Santa Gertrudis y San Rafael, ubicadas en el distrito minero de Pachuca, Hidalgo, suspendieron en sus labores a 600 trabajadores. De inmediato, los representantes de los obreros fueron recibidos por el Ing. León, quien resolvió derogar la circular porque, a su juicio, había sido mal interpretada por las empresas mineras. Este funcionario ordenó a las empresas reponer de inmediato a los trabajadores en sus puestos y dictó un nuevo acuerdo, según el cual, los reajustes en las empresas mineras y en todas las demás actividades industriales (parciales o totales) debían tramitarse ante los tribunales laborales para evitar que con sus prácticas los patronos provocaran "la derogación completa de nuestro derecho obrero".^{16/} Con esta medida los reajustes en las minas de Pachuca terminaron por implementarse con la intervención, como árbitro, del Presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en un clima de eferescencia obrera que se agravó con el asesinato del representante obrero en la Junta Local de Pachuca, miembro de la CROM.^{17/}

Las presiones para desacreditar a la CROM y debilitar aún más sus mermadas fuerzas agravaban la situación de los sindicatos y de los trabajadores que todavía se mantenían en las filas de esa central. Esta organización buscaba presionar a la Secretaría de Industria para que los reajustes no afectaran a los trabajadores sindicalizados pero su viejo estilo de gestión no se modificó en atención a la gravedad de la crisis o a su alejamiento del poder.

En el marco de un fugaz acercamiento a Ortiz Rubio, el Partido Laborista retomó sus críticas a la gestión de Portes Gil, entre otras razones, por su labor de división de las organizaciones obreras. Asimismo este partido se declaró enemigo del PNR. Luis L. León, allegado a Portes Gil, respondió a los laboristas cancelando la posibilidad de toda cooperación con el gobierno de Ortiz Rubio y con la Secretaría

^{15/} El Universal, 31 de julio de 1930.

^{16/} El Universal, 7 de agosto de 1930.

^{17/} El Universal, 10 y 12 de agosto de 1930.

a su cargo. Recordaba a los directores de ese partido que ellos habían ofrecido su colaboración y aceptado participar en una comisión que elaboraría un programa de acción económico-administrativo para la Secretaría de Industria, bajo los lineamientos de política laboral que su titular había señalado y que se resumían en: 1o.) respeto a las organizaciones establecidas bajo los principios de la lucha de clases, apoyando al trabajo en sus conflictos con el capital, conforme a los preceptos legales; 2o.) resolución imparcial de los conflictos intergremiales; 3o.) garantías para todas las organizaciones, evitando la dispersión y procurando una tregua en las luchas intergremiales, para promover la unidad después de que el gobierno adquiriera autoridad y respetabilidad frente a las mismas. Al respecto el Ing. León recordaba que "la experiencia del pasado nos demuestra las graves consecuencias de los errores cometidos, pretendiendo que el apoyo oficial lleve a una organización de trabajadores determinada a tener la supremacía absorbiendo a las demás o destruyéndolas cuando no quieran someterse".^{18/}

El reajuste en la fábrica de cigarros de "El Buen Tono", ofreció al Secretario de Industria y a Emilio Portes Gil, presidente del PNR, la posibilidad de poner de manifiesto, una vez más, los cuestionables manejos cromistas en la representación de los intereses de sus agremiados. En este conflicto estaba en juego un asunto fundamental para los trabajadores en tiempos de crisis: cuál sería la responsabilidad de los empresarios al dar por terminados los contratos de trabajo por causas imputables a éstos. Las fracciones XZ y XXI del artículo 123 establecían al respecto una indemnización de tres meses para el despido injustificado, más la responsabilidad que determinarían las juntas por el incumplimiento. La Suprema Corte de Justicia en distintas ejecutorias y las Juntas en sus laudos, habían estimado esta responsabilidad en un mes de salarios por año de servicios, criterio recogido en los artículos 524 y 525 del proyecto de Código Federal de Trabajo de Portes Gil.^{19/}

En el mes de julio de 1930, la empresa El Buen Tono había solicitado a la Junta de Conciliación y Arbitraje la autorización para clausurar ese establecimiento, invocando los altos impuestos y sueldos a su cargo. Intervinieron entonces el Presidente de la República y el Jefe del Departamento Central para evitar el cierre de esa fuente de trabajo, después de lo cual la empresa inició negociaciones con los obreros y su sindicato -la Unión de Obreros y Empleados de "El buen Tono", afiliada a la CROM- para acordar el reajuste de personal, con la mediación de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Tres meses más tarde se firmó un convenio para reajustar a 357 obreros y 62 empleados, conforme a las necesidades de la producción. (En total

^{18/} El Universal, 23 de marzo de 1930.

^{19/} El Universal, 7 de noviembre de 1930.

la empresa ocupaba a 477 obreros y 151 empleados). Los reajustados recibirían el importe de 1 mes y medio de salarios por concepto de indemnización.²⁰

Cuando los trabajadores, sin conocer los términos del convenio, encontraron las listas del reajuste en la puerta de la fábrica, suspendieron las labores e interpusieron una demanda de amparo contra los actos de la Junta Especial No. 2, por el laudo emitido, conforme a los puntos del convenio. El Juez cuarto de Distrito concedió a los quejosos la suspensión provisional del acto reclamado, por lo que los trabajadores se propusieron reanudar de inmediato las labores. La empresa solicitó entonces una aclaración de esa resolución que estableciera que los trabajadores reajustados no tenían derecho a regresar al trabajo por tratarse de un hecho consumado. Según la respuesta del juez, el reajuste no había sido probado por la empresa.²¹ El Presidente de la República dió ordenes a la policía de retirarse de las puertas del establecimiento.

Los trabajadores pidieron apoyo a Portes Gil, quien ofreció el auxilio de los abogados del PNR para defenderlos ante las autoridades. El conflicto se politizó y el Secretario de Industria, a pesar de que el caso no era de jurisdicción federal, tomó a su cargo la protección de los trabajadores atacando severamente a los líderes cromistas, a la empresa y a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. Señaló que se trataba de un hecho "escandaloso": los representantes de los trabajadores traicionaron los intereses de los trabajadores; la junta aceptó el convenio sin ratificarlo y falló en los puntos sometidos a su arbitrio presentándolo como caso de laudo consentido: "Tan no estaba consentido el laudo por los trabajadores, decía el Secretario, que la junta tuvo que solicitar la fuerza pública para pretender ejecutarlo". Acusó a la empresa de actuar con "ligereza", de hacer aseveraciones "infundadas" y de introducir a obreros libres para romper las relaciones de trabajo. De los líderes dijo: "Es incomprensible que los directores de un sindicato que tiene cerca de diez años de vida no hayan gestionado en todo ese tiempo un contrato colectivo de trabajo y que ... líderes de un sindicato dependiente de una organización fundada en la lucha de clases hayan aceptado, además del convenio de reajuste, someter al arbitrio de la Junta puntos que cualquier sindicalista no habría permitido ni siquiera discutir: el derecho a la indemnización por el reajuste y el monto de la misma indemnización, puesto que son garantías obreras que establece claramente el artículo 123 constitucional". Por último daba su interpretación del problema de la suspensión provisional: el reajuste no se había consumado porque los trabajadores no lo habían aceptado, porque se había usado la fuerza pública para

²⁰/ Rosendo Salazar, Historia de las luchas proletarias, 1930.-1936, México, 1956, p. 30.

²¹/ El Universal, 5 de octubre de 1930.

impedir el ingreso de los trabajadores y porque éstos no habían recibido la indemnización. Esto significaba que tenían derecho a volver a sus labores, para lo cual el Secretario ofrecía hacer "todo lo que sea posible, dentro de las disposiciones legales vigentes, para impedir el atropello que aún no llega a consumarse por estar en trámite el amparo interpuesto"^{22/}

La respuesta del juez no se hizo esperar y al día siguiente de las anteriores declaraciones, concedió a los trabajadores la suspensión definitiva del acto reclamado (el laudo de la Junta de Conciliación y Arbitraje). De nueva cuenta, la empresa pretendió imponer su propia interpretación de esta resolución: sólo permitiría reanudar las labores a quienes no hubieran sido reajustados antes de la suspensión provisional, con lo que desconocía la opinión del Secretario de Industria.

Los representantes cromistas responsables del convenio dieron a conocer su propia versión, llena de contradicciones y absurdos pero apoyados en un hecho cierto: la politización del conflicto. Así, por ejemplo, decían que para evitar un reajuste del orden del 50% del personal habían acordado otro que, en el caso de los obreros, afectaba a casi el 80% de los mismos. Acusaban al representante del capital y al del gobierno de haberles dado "un rudo golpe" al fijar las indemnizaciones. Atribuían la inconformidad de los trabajadores, no al reajuste, sino a "la obra de agitación política que se ha hecho en su seno, con el fin de dividir la organización obrera y debilitarla, haciendo creer a los descontentos en una vana esperanza de reinstalación de sus puestos ... medida que si se logra, no lo ha sido con la finalidad de proteger al trabajador, sino de seguir una norma de conducta que corone el programa de los que constantemente se empeñan en enfrentar a los trabajadores con las Empresas para sacar provechos personales".^{23/}

Si se compara el convenio firmado por los líderes cromistas en "El Buen Tono" con la primera circular de León respecto a los reajustes en las minas se confirma, debido a las obvias semejanzas entre ambos, la hipótesis de que este conflicto tenía fuertes implicaciones políticas y que a ello se debía el radicalismo de la posición del Secretario de Industria en este conflicto. Cuando el enfrentamiento entre Ortiz Rubio y Portes Gil se resolvió con el apoyo de Calles al primero, el reemplazo de León por Aarón Sáenz provocó un giro radical en la posición oficial frente al conflicto de El Buen Tono. La Junta Central expidió una constancia en la que certificaba que se habían dado por terminados los contratos de trabajo de 51 empleados y 244 obreros y que, dado que la suspensión definitiva concedida por el juez surtía efectos tan solo por lo que se refería a los actos no ejecutados, las

22/ El Universal, 6 de octubre de 1930; Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 30.

23/ El Universal, 8 de octubre de 1930.

resoluciones de ese tribunal dictadas antes de esa decisión judicial eran "firmes y valederas". Ordenó, de nueva cuenta, al jefe de Policía en el D. F. que otorgara a la empresa las garantías para que los obreros reajustados no reingresaran a sus labores.^{24/}

La empresa logró por tanto imponer su punto de vista, y con la mediación de Aarón Sáenz, celebró un nuevo convenio con los trabajadores. Los trabajadores no reajustados reanudarían las labores de inmediato. La suerte de los que estaban incluidos en la lista pero que no habían sido reajustados antes de la suspensión provisional dependía de los acuerdos entre ese funcionario y la empresa: Aarón Sáenz quedaba facultado para calificar la necesidad y los alcances de los próximos reajustes. Las indemnizaciones serían las fijadas en un primer momento por la Junta (un mes y medio) pero la empresa se comprometía a entregar una cantidad adicional que sería repartida por el Departamento Central del D. F. Igualmente pensionaría a los reajustados con más de 25 años de servicio y 55 años de edad con un monto máximo del 25% de los salarios percibidos al momento del reajuste. En caso de que la empresa volviera a contratar personal, debía dar preferencia a los reajustados, atendiendo en primer término a la eficiencia y por último a la antigüedad. Los trabajadores debían desistirse de los asparos interpuestos y ambas partes reconocían al nuevo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, capacidad para solucionar amistosamente cualquier dificultad que se presentara con motivo de ese convenio.^{25/}

La posición de Ortiz Rubio, frente a casos semejantes, dada a conocer por el Jefe del Departamento Central, señalaba que era "indispensable ayudar al capital cuando se ve comprometido, en vez de aniquilarlo en perjuicio de todos los trabajadores".^{26/}

En adelante, Aarón Sáenz llevaría a la práctica este lineamiento presidencial. En aquel escenario, la politización de los conflictos sólo podía evitarse, según éstos funcionarios, fijando reglas jurídicas precisas para los reajustes y la modificación de los contratos colectivos de trabajo. La Convención Obrero Patronal de la Industria Textil, uno de los primeros pasos dados en esta dirección por Aarón Sáenz, estableció como alternativa a los reajustes, la reducción de las horas de trabajo en las empresas del ramo.^{27/} Algunos contratos colectivos importantes, como

^{24/} El Universal, 18 de octubre de 1930; Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 31.

^{25/} El Universal, 22 de Octubre de 1930.

^{26/} El Universal, 2 de Octubre de 1930.

^{27/} El Universal, 31 de Octubre de 1930 y 13 de Noviembre de 1930; Rosendo Salazar, Op. Cit., pp. 32 y 33.

el celebrado por la Alianza de Obreros y Empleados de la Compañía de Tranvías Eléctricos y esta empresa, fueron modificados para aligerar las cargas patronales. Un laudo de la Junta, con el voto aprobatorio de los representantes del gobierno, de los patronos y de los trabajadores, alteró aquél contrato restringiendo las cláusulas relativas al descanso semanal, los días festivos (de 14 a 3) y las indemnizaciones por enfermedades profesionales.^{28/}

En este contexto, en el que ninguno de los actores sociales y políticos ponía en tela de juicio la necesidad de la intervención gubernamental para dirimir los intereses divergentes que subyacían en los conflictos laborales, el problema se centraba en influir en el rumbo y en el sentido de esa intervención. Pero esta cuestión no se derivaría solo en atención a la fuerza propia de los actores sociales sino por la lucha de proyectos o, por lo menos, entre "banderas" distintas en el escenario político. Y en este espacio, el radicalismo de Portes Gil y de los "rojos" tuvo menor cabida una vez consolidado el maximato callista.^{29/}

III. Poderes federales y actores sociales en la reglamentación del Artículo 123.

Una vez integrada la XXXIV Legislatura, el Presidente Ortiz Rubio dió a conocer su decisión de enviar al Congreso un nuevo proyecto de reglamentación del artículo 123, que buscaba corregir las imprecisiones del Código Portes Gil, discutido en el anterior período de sesiones. Se anunció desde entonces que se trataría de una Ley -en lugar de un Código- cuya elaboración quedaría a cargo de dos dependencias gubernamentales, las Secretarías de Gobernación y de Industria, Comercio y Trabajo, para lo cual se tomaría como base el proyecto del dirigente político tamaulipeco.^{30/}

Este propósito fue reiterado por el titular del Ejecutivo al rendir su primer informe de gobierno al Congreso, cuando ofreció su cooperación a los legisladores para, por medio de una ley, otorgar "una base firme a las actividades de los capitalistas y una garantía a los derechos de los trabajadores, de acuerdo a los postulados revolucionarios..."^{31/}

La elaboración de la iniciativa de la Ley laboral se inició una vez que el Ing. Luis León dejó su cargo a Aarón Sáenz. En menos de tres meses se preparó el documento que comenzó a discutirse en enero de 1931, en sesiones de gabinete y fue enviado al

^{28/} El Universal, 10. de abril de 1931.

^{29/} L. Meyer, p. 137.

^{30/} El Universal, 21 de agosto de 1930.

^{31/} El Universal, 12 de Septiembre de 1930.

Congreso en marzo de ese año. Desde entonces quedaron integradas las comisiones especiales dictaminadoras de la iniciativa presidencial, las que trabajaron en permanente contacto con el nuevo Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. El 22 de mayo fue instalado el Congreso, convocado a un período extraordinario con el propósito de discutir la propuesta de Ortiz Rubio.

En su tránsito por el poder Legislativo, la iniciativa del Ejecutivo requirió de menos de noventa días para convertirse en la Ley Federal del Trabajo. El día 5 de agosto fue aprobada por la Cámara de Diputados, después de un intrascendente debate y, sin discusión alguna, una semana más tarde recibió el beneplácito de los Senadores. Hubo, sin embargo, un incidente en esta Cámara: el general José María Sánchez reclamó la falta de quorum y la violación del Reglamento de ese órgano pero, después de una breve conversación con Aarón Sáenz, dejó de insistir en los 2 procedimientos y se limitó a dar su voto en contra.^{32/}

3.1 El Ejecutivo.

Al dar a conocer los lineamientos fundamentales de su gobierno, el Presidente Ortiz Rubio manifestó que México debía organizarse como un Estado moderno, para lo cual era necesaria la transformación de las instituciones sociales.^{33/} El tema laboral ocupó de inmediato la atención del primer mandatario, buscando un espacio en este escenario para evitar que fuera ocupado plenamente por sus adversarios políticos, uno de los cuales ocupaba la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. A cargo de esta dependencia quedó la tarea de dar a conocer el programa laboral de la administración de Ortiz Rubio. Los principios básicos del mismo eran: 1) despolitizar la cuestión obrera, 2) determinar en forma precisa los derechos y obligaciones de los dos factores de la producción; 3) instrumentar la acción gubernamental reguladora de los intereses en disputa, y 4) operar el tránsito a una nueva fase de la Revolución.^{34/}

Respecto a este último punto, el Ing. L. León señalaba: "Nosotros hemos alentado, durante el período revolucionario, la lucha de clases que en el mundo moderno se ha establecido, procurando la conquista de ventajas para el proletariado ... La historia de la humanidad nos demuestra que ninguna clase privilegiada o poderosa se resigna a perder sus ventajas si no es después de

^{32/} El Universal, 14 de agosto de 1931.

^{33/} El Universal, 15 de febrero de 1930.

^{34/} El Universal, 25 de marzo de 1930.

una lucha sangrienta y prolongada... Se ha logrado ya que se imponga en la conciencia pública de México, la necesidad de implantar ese programa de mejoría obrera y una vez que la Revolución ha ayudado al proletariado nacional para lograr esas conquistas, debe definir claramente cuales son éstas, hasta donde llegan y evitar que se sigan perdiendo energías y riquezas en luchas encarnizadas y apasionadas y muchas veces estériles. Impuestas las ventajas conquistadas por el proletariado mexicano, debe la Revolución orientarse hacia una política de colaboración en la producción..." En síntesis, la parte medular de este programa, consistía en reafirmar como definitivos los principios obreristas, respecto a los cuales no se daría "ni un paso atrás", pero partiendo de esta premisa, había que abandonar "la táctica inicial revolucionaria, la agitación endémica y el método anárquico de atacar siempre y en todos los casos al capital..."^{35/}

La institucionalización era el camino a seguir respecto de la cuestión obrera, para liberarla de las "pasiones" y de los intereses políticos. Para ello era fundamental establecer formas de resolución de los conflictos, basados en un marco jurídico preciso, en el que los enfrentamientos y divisiones de las organizaciones obreras no afectara la impartición de la justicia, tal como sucedía en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.^{36/}

El Secretario de Industria, Comercio y Trabajo coincidía así con el mensaje dado por el Presidente de la República en una entrevista de prensa con periodistas nacionales y extranjeros, donde se comprometía a "preservar los derechos obtenidos por los asalariados al mismo tiempo que poner en práctica una política de reconstrucción, de serenidad, de justicia basada sobre la ley y las instituciones vigentes".^{37/}

Después de la renuncia de León y de la salida de Portes Gil del PNR, Ortiz Rubio insistió nuevamente en esta preocupación: la necesidad de "encauzar nuevamente al país dentro de una política de reconstrucción y orden" y de afirmar la "unidad nacional", a la que había convocado Calles en su discurso en Monterrey, exigían de la cohesión no sólo en el gabinete, sino también en el PNR. El Partido y el gobierno debían actuar al unísono para asegurar el cumplimiento de los nuevos propósitos de la Revolución.^{38/}

^{35/} Ibid.

^{36/} Ibid.

^{37/} El Universal, 21 de marzo de 1930.

^{38/} El Universal, 10 de octubre de 1930.

Ideas semejantes fundamentaron la exposición de motivos que el Presidente envió a la Cámara de Diputados con el presupuesto para 1931, cuando asoció a las causas externas de la crisis económica por la que atravesaba el país, "el factor psicológico de la inquietud en el ambiente, de la inestabilidad y de la desconfianza" que afectaba a las inversiones. Decía entonces que había llegado el momento de poner término a la acción desorientadora que había llegado a desvirtuar el problema obrero y agrario.^{39/} Lo volvería a repetir en la circular que envió a los gobernadores de los Estados en ocasión del XX aniversario de la fecha de inicio de la Revolución. Decía entonces: "...La celebración que hoy se impone, no es ya la que predique la violencia, la división y el odio. Hemos llegado a la fase reconstitutiva de la Revolución y la mejor y más alta forma de conmemorar su aniversario es la de borrar viejos rencores y olvidar las divisiones engendradas por las luchas personalistas... El triunfo de la Revolución es definitivo y evidente. La mayor parte de sus conquistas se han convertido en leyes e instituciones que no amparan los intereses de un grupo, ni de un partido, ni de una sola clase social, sino el interés general de la nación, mucho más noble y respetable... En esta nueva etapa, la lucha de principios tendrá vasto campo de acción, el radical y el moderado, podrán justificar las ventajas de los medios que propongan, pero toda reforma se hará dentro de la paz orgánica y el libre juego de las instituciones que hemos logrado alcanzar".^{40/}

El conjunto de los planteamientos expuestos por Ortiz Rubio a lo largo de su primer año de gobierno y que conformaban el marco político de su esfuerzo por promulgar una ley del trabajo se apegaban estrictamente al proyecto callista que dió contenido al programa del PNR.^{41/}

Las ideas centrales de la declaración de principios de este organismo político, apoyándose en el marco constitucional y en particular en los artículos 27 y 123, hacían alusión a la "intervención económica del Estado, a la reconstrucción nacional y a la conciliación de clases".^{42/}

De esta manera, al margen de los esfuerzos de Ortiz Rubio para liberarse de las órdenes callistas, el acuerdo en los principios resultó fundamental para

^{39/} El Universal, 7 de noviembre de 1930.

^{40/} El Universal, 19 de noviembre de 1930.

^{41/} Lorenzo Meyer, Op. Cit. p. 47; Arturo Alvarado La fundación del PNR, en El partido en el poder, PRI-IEPES, 1990, México, P. 51.

^{42/} Ibid.

obtener el aval del "jefe máximo de la Revolución" a la hora de impulsar su iniciativa en materia laboral. Con Cárdenas a cargo del PNR, los rojos que integraron la XXXIV Legislatura terminaron por disciplinarse, al menos en el número requerido para aprobar la ley.⁴⁷

El PNR, a través del Bloque Nacional Revolucionario, tuvo oportunidad de probar a los escépticos las ventajas, al menos en términos de eficacia, de la constitución de un partido "franca y claramente gobiernista, un partido de estado", como lo caracterizaba por entonces una editorial de El Universal.⁴⁸ De esta forma, la nutrida información que publicaba la prensa metropolitana sobre el fraude electoral en los comicios de ese año, reconocido por la Secretaría de Gobernación y que llevaría al Presidente Ortiz Rubio a prometer una reforma a los procedimientos electorales, resultó neutralizada a través del prestigio adquirido por un método de integración de las cámaras que, si bien dejaba de lado los criterios legales para favorecer los políticos, prometía poner fin a la indisciplina de los legisladores.⁴⁹

Sin embargo, cuál sería la suerte de la iniciativa presidencial en el Congreso fue un punto discutido en la reunión de gabinete, celebrada el 18 de diciembre de 1930, destinada a analizar las ventajas y desventajas de convocar a un Período Extraordinario de Sesiones para aprobar la Ley Federal del trabajo. En esa oportunidad Aarón Saenz expuso las razones para apresurar esta medida en virtud de que, después de la reforma constitucional con base a la cual se federalizó la legislación en la materia, las leyes locales vigentes eran insuficientes para atender las crecientes dificultades provocadas por la crisis económica. La institucionalización anunciada por Calles en 1928 debía también trasladarse en el escenario laboral: "La situación que diariamente se nos presenta -argumentaba Aarón Saenz a sus compañeros de gabinete- es muy difícil de resolver: "la mayor parte de la legislación vigente es incompleta, confusa... hecha a base de precedentes que han sido movidos y cambiados de acuerdo con las circunstancias de los problemas que se han venido presentando

⁴⁷/ De los 150 diputados que integraban la Cámara de Diputados, según se desprende de las votaciones del articulado de la Ley Federal del Trabajo, la asistencia alcanzaba a un promedio de 82 legisladores en cada sesión. Diario de Debates, 22 de Julio a 5 de agosto de 1931. En cuanto a las posiciones de los miembros del gabinete en relación a la reglamentación del artículo 123 véase Como nació la Ley Federal del Trabajo de 1931, México, Academia Nacional de Historia y Geografía, Serie Divulgación Cultural, México, 1973. En esta publicación se reúne el texto completo de los acuerdos de Gabinete, tomados en versión taquigráfica, relativos a la adopción de una Ley Federal del Trabajo.

⁴⁸/ El Universal, 21 de Junio de 1930.

⁴⁹/ El Universal, 16 de Julio de 1930.

y la mayoría de los casos obedecen a circunstancias de momento, a situaciones de carácter político ... por lo que respecta a las necesidades del momento y a las personas que han tenido a su cargo la decisión de estas cuestiones".^{46/}

A su juicio, el comienzo del período presidencial era el mejor momento para impulsar la ley laboral porque si se esperaba más tiempo, los legisladores tendrían intereses electorales que los llevarían a no dictar una "ley adecuada a las necesidades del país".^{47/} Otro miembro del gabinete argumentaba que era necesario asumir los riesgos para conocer la fuerza real del gobierno: "Hay que saber si se gana o se pierde, pero dar de una vez la batalla. Yo estoy seguro -sostenía el Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca- que el gobierno tiene definitivamente asegurado el triunfo (en el Congreso) y que allí pasará la ley como el gobierno quiera ... el ciclo de nuestros gobiernos es una curva, al comensar es más fuerte ... que cuando termina".^{48/}

Entre las razones proporcionadas por quienes apoyaban la decisión de Aarón Sáenz de convocar al Período Extraordinario, tanto el Secretario de Hacienda como el de Agricultura señalaron que las Cámaras habían colaborado con el Ejecutivo para reformar la Ley de Crédito Agrícola, con el propósito de dar garantías a los inversores, y que estos cambios no habían originado agitación entre los campesinos.^{49/}

Por el contrario, tanto el Jefe del Departamento del Distrito Federal como el Procurador General de la República y el subsecretario de Gobernación, temían que la estrategia de Aarón Sáenz generara una mayor inestabilidad política en el seno del Poder Legislativo y una fuerte resistencia de los trabajadores. El primero indicó que las reformas en materia agraria se habían impuesto porque los campesinos eran "facilmente controlables por los gobernadores". En cambio, los obreros -"más preparados aunque en menor número"- podían promover la agitación social.^{50/} Según su punto de vista, el momento era marcadamente desfavorable para los trabajadores "en razón de la crisis y las rutas del gobierno, perfectamente delineadas ya, de dar garantías a todo trance al

^{46/} Como nació la Ley Federal del Trabajo, Op. Cit., p. 19.

^{47/} Ibid, p. 24.

^{48/} Ibid, p.33.

^{49/} Ibid, pp. 34 y 37.

^{50/} Ibid, p. 42.

capital".^{51/} El subsecretario de Gobernación, con otro enfoque, veía las dificultades para evitar la discusión abierta en la Cámara de Diputados porque, aunque era aconsejable "como medida política" permitir un debate libre, éste órgano tenía una mayor sensibilidad respecto a las cuestiones heredadas de la Revolución. Para lograr que privara en la ley el criterio del Ejecutivo, aconsejaba postergar la presentación de la Iniciativa.^{52/}

El Srío. de Gobernación, a su vez, recomendó que se preparara de antemano el clima político de la Cámara, citando a los gobernadores de los Estados y aprovechando el papel del PNR para disciplinar a los legisladores. Se manifestó en contra de la posibilidad de solicitar facultades extraordinarias para que Ortiz Rubio emitiera la ley laboral porque sería un peso muy grande para el Ejecutivo: "La Cámara es la representación popular: si ellos la aprueban, es el pueblo el responsable".⁵³

A esta altura del acuerdo del gabinete, Ortiz Rubio y Aarón Sáenz se preocuparon por corregir las opiniones del Jefe del Departamento Central, en relación al propósito del Ejecutivo de garantizar los intereses de los capitalistas. Ambos rechazaron la idea de que se estaba claudicando en la defensa de los más débiles, sobre todo en consideración a que estas discusiones se tomaban en versión taquigráfica, cuestión que se recordó a los presentes en la reunión.^{54/}

El Presidente señaló que "la propuesta de la Secretaría de Industria, lejos de lesionar los intereses obreros, tendía a fijar las conquistas que han obtenido, pero también a señalarle ... al trabajador límites para que no se pase de ellos ...".^{55/}

Aarón Sáenz expuso su convicción de que aunque a los preceptos constitucionales les faltara razón, debían ser respetados porque no podía transgredirse la Carta Fundamental del país. Reconocía que el punto de vista de ambas clases era irreconciliable y que el acuerdo entre ellos solo se daría "por accidente" y en cuestiones superficiales. Por ello le correspondía al

^{51/} Ibid, p. 41.

^{52/} Ibid, p. 21

^{53/} Ibid, p. 31.

^{54/} Ibid, p. 45.

^{55/} Ibid.

Ejecutivo decidirse por un "término medio" y dar a los trabajadores "todo lo que razonablemente sea conveniente dentro del programa y la política del gobierno".^{56/} En cuanto al papel del legislativo, creía que éste podía "discutir libremente pero sin permitir una intervención directa de los interesados", quienes habían tenido oportunidad de manifestarse en diversas formas. Los puntos conflictivos debían resolverse, por tanto, respondiendo a la pregunta de "cuál es la política que le conviene al gobierno".^{57/}

Finalmente, la posición dominante en esa sesión de gabinete fue en el sentido de que debía prepararse de inmediato la propuesta presidencial y discutirse en próximos acuerdos, antes de convocar al período extraordinario.⁵⁸

Una vez terminada la elaboración de la iniciativa de Ley del Trabajo, Aarón Sáenz la dió a conocer a los industriales de Monterrey insistiendo en que el criterio seguido en su formulación era el de "proteger a los trabajadores sin lesionar los intereses del capital".^{59/} Igualmente el Presidente, en su gira por diversos estados de la República, insistía en que su propuesta "no era ni reaccionaria ni radical".^{60/}

Para entonces estaba claro que no había diferencias significativas entre la normatividad que ahora se proponía y el Código de Portes Gil. En cuanto a los principios, ambos partían de la imposibilidad de "inclinarse en un sólo plano" y abrían una brecha entre el artículo 123 y su reglamentación. El precepto constitucional estaba exclusivamente inspirado en la necesidad de proteger a los más débiles; la ley buscaba, además dar garantías al capital para "fomentar la riqueza pública y dar trabajo a los obreros". La dificultad radicaba en encontrar el equilibrio que permitiera "salvar los principios reevolucionarios y restituir la confianza". Según Aarón Sáenz, esto se había logrado con su propuesta, respecto de la cual se decía abierto a las "críticas razonables". Sin embargo, cabe pensar que la confianza que conquistó en el medio empresarial resultó más de los antecedentes de este miembro del gabinete y de los nuevos vínculos entre los capitalistas y los funcionarios de la Revolución que de las virtudes de su proyecto o de la satisfacción de las

^{56/} Ibid, p. 26.

^{57/} Ibid. p. 27.

^{58/} Ibid, p. 43.

^{59/} El Universal, 22 de Enero de 1931.

^{60/} El Universal, 2 de Marzo de 1931.

aspiraciones patronales.^{41/} El acercamiento entre los funcionarios y los empresarios aumentaba a medida que los primeros insistían en rectificar la retórica revolucionaria y en ofrecer la neutralidad en el conflicto social.

Los incidentes entre este funcionario y las organizaciones obreras, así como las propuestas de modificación provenientes de las Comisiones Dictaminadoras no debilitaron la tenacidad con que Aarón Sáenz defendió su proyecto, asistiendo inclusive a todas las sesiones del Período Extraordinario hasta lograr su aprobación. En el banquete que ofreció entonces a los legisladores se preocupó por disipar cualquier "susplicacia" en relación a la rapidez con que se agotó el trámite legislativo al mismo tiempo que ofreció su reconocimiento a Calles, por la "dirección" y los "aportes" en el estudio de la Ley Federal del Trabajo.^{42/}

3.2 El Legislativo

Los dos primeros meses del período ordinario de sesiones de la XXXIV Legislatura correspondiente a 1930 transcurrieron entre recesos y discusiones respecto de la forma de legislar. La mayoría "roja" trataba en sesiones a puerta cerrada los asuntos que llegaban a la Cámara de Diputados, marginando a los blancos. La diputación de Querétaro presentó una iniciativa para que las sesiones fueran públicas: se aprobó a condición de que en cada caso el Bloque Nacional Revolucionario resolviera si los asuntos a discutir podían ser tratados bajo ese procedimiento.^{43/}

Con la salida de Portes Gil del PNR se abrió en este organismo político una fase de colaboración con el Ejecutivo que duró hasta fines del mes de agosto del año siguiente. Después de la presentación del proyecto de Presupuesto por Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión, a través de los respectivos presidentes del Bloque en ambas Cámaras, dió su respaldo al programa de gobierno del primer mandatario. Se avalaba así el ingreso a una "nueva era de progreso", después de terminada la etapa "destructiva" de la Revolución. Se rechazaba la idea de que el Presidente hubiera dado marcha atrás en los principios revolucionarios y se iba incluso más lejos que aquél, al señalar el rumbo que debía tomar el país: "Nosotros hemos hablado mucho de derechos -decía un diputado a nombre del PNR- pero no de los deberes. En el problema obrero no

^{41/} El Universal, 3 de mayo de 1931.

^{42/} El Universal, 6 de agosto de 1931.

^{43/} El Universal, 3, 8 y 23 de Octubre y 6 de noviembre de 1930.

debe ser el postulado marxista el que nos guíe, porque no se adapta a nuestro medio, sino que debemos buscar la cooperación del capital y el trabajo: no podemos prescindir del capital porque caeríamos en el infierno "soviet", persiguiendo al capital vamos al fracaso y por lo tanto debemos tratar al capital como un factor de la producción".^{64/}

El nuevo compromiso asumido frente al Ejecutivo tuvo ocasión de demostrarse cuando la iniciativa de ley laboral llegó a las Cámaras. El Presidente del PNR acompañó a Ortiz Rubio y Aarón Sáenz a una gira por diversos estados de la República en la que el tema laboral formó parte de la agenda. Los legisladores llegaron al extremo de negarse a permitir que los grupos obrero y empresarial expusieran sus puntos de vista a las asambleas del Bloque para evitar los obstáculos y demoras que ello ocasionaría.^{65/}

El día 20 de marzo quedaron constituidas las comisiones encargadas de dictaminar la iniciativa presidencial, compuesta por 24 legisladores.^{66/}

Desde mediados del mes de abril y hasta que se aprobó la ley, las comisiones dictaminadoras trabajaron en estrecha coordinación con Aarón Sáenz, cambiando impresiones respecto del articulado y formando un bloque compacto para enfrentar los ataques provenientes de las filas obreras y en menor medida, de los empresarios. Sin embargo, el Senado había dado instrucciones a sus miembros integrantes de las comisiones, para que se abstuvieran de participar en los trabajos que se llevaban a cabo para elaborar el Dictamen y sostuvo reuniones, por separado, con el Secretario de industria.^{67/}

A medida que se radicalizaron las críticas cromistas, el Bloque Nacional Revolucionario de la Cámara de Diputados defendía con mayor ahínco el proyecto de Aarón Sáenz y condenaba por "antipatriótica y perjudicial para

^{64/} El Universal, 12 de noviembre de 1930.

^{65/} El Universal, 4 de Marzo de 1930.

^{66/} Estos eran: José Santos Alonso, Praexedis Balboa, Manuel Mijares, Neguib Simón, Gonzalo Bautista, Ariel Barocio Garcí, José Morales Hesse, Homero Magali, Liberio Espinosa y Elenes, Enrique Hernández Gómez, José Rivera, Wilfrido C. Cruz, Gregorio Díaz, Wenceslao Labra, Alfonso Leñero Ruiz, Daniel Olivares, Francisco Mayer, Rafael Labrada, Leopoldo Reynoso Díaz, Walterio Pesqueira, Jorge Maixuero, Ismael Lozano, Antonio León, y Filiberto Mora y Ochoa, Excelsior, 23 de mayo de 1931.

^{67/} Excelsior, 3 de mayo de 1931 y El Universal, 29 de abril de 1931.

las organizaciones obreras" la actitud de los viejos dirigentes a los que el Secretario de Industria calificaba como un caso de "liderismo crepuscular".^{68/}

En cuanto a las reacciones que había provocado el proyecto legislativo, al darse a conocer a la opinión pública, el PNR señalaba: "Mientras los patronos estiman que el proyecto reviste un carácter marcadamente radical, los trabajadores consideran que las condiciones jurídico-económicas conquistadas al calor de sus luchas sindicales, han sido puestas en peligro ... Es natural y legítimo que las partes afectadas luchen por hacer triunfar sus puntos de vista y la importancia de los intereses en juego no permite esperar que la discusión sea desapasionada. También es muy natural que los directores de las organizaciones obreras aprovechen la oportunidad que se les ofrece para hacer agitación y destacar en ella su personalidad".^{69/}

La solidaridad con Aarón Sáenz frente a los laboristas no supuso, sin embargo, la ausencia de diferencias entre el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras, entre otros, frente a tres de los temas más importantes de la reglamentación que se discutía: el régimen sindical, la contratación colectiva y el derecho de huelga.

En torno al primero de estos, tuvo lugar una controversia de interés porque ponía de manifiesto diferentes visiones respecto a la futura relación entre el Estado y los sindicatos. En esta cuestión, el Bloque buscó el apoyo de las agrupaciones obreras que antes había desdenado, para imponer su criterio al Ejecutivo.

El debate tenía su base en una disposición del Proyecto que establecía el derecho de los trabajadores sindicalizados que se separaran del Sindicato a continuar prestando sus servicios en las condiciones fijadas en el contrato colectivo, salvo pacto en contrario.^{70/} Se trataba, según el punto de vista de la Comisión Dictaminadora, de un criterio que obstaculizaría el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, a pesar de que dejaba abierta la posibilidad de establecer la cláusula de exclusión en los contratos colectivos. La discusión se centró entonces en dos puntos: "¿es conveniente

^{68/} Cabe señalar que al respaldar el proyecto, el Bloque decía solidarizarse con Ortiz Rubio, con Cárdenas (PNR) y con el "jefe máximo de la Revolución", el General Calles. En cuanto a las declaraciones del Bloque, véase El Universal, 30 de abril de 1931; las opiniones de Aarón Sáenz el Diario de Debates, XXXIV Legislatura, período extraordinario, 28 de Julio de 1931.

^{69/} El Universal, 28 de abril de 1931.

^{70/} Artículo 50, Excelsior, 26 de mayo de 1931.

abrir las puertas de los sindicatos a todos los trabajadores que deseen sindicalizarse?; ¿debe preferirse a los obreros sindicalizados frente a los obreros libres?". Mientras el Ejecutivo respondía negativamente a ambas respuestas, invocando tanto el interés de los sindicatos como el de la economía nacional, la Comisión Dictaminadora lo hacía afirmativamente.

Según Aarón Sáenz y los abogados de la dependencia a su cargo, el imponer a los patrones la obligación de preferir a los obreros sindicalizados traería tres graves consecuencias: "la formación de sindicatos artificiales, impedir el establecimiento de industrias nuevas y quebrantar la organización sindical con obligarla a abrir sus puertas". Praexedis Balboa, de la Comisión Determinadora, les respondía: "Ustedes y nosotros estamos colocados en puntos de vista opuestos; mientras ustedes se ponen en el punto de vista del proyecto que no es otro que el de permitir el libre juego de la organización sindical y de que el Estado presencie ese juego como un simple, como un mero observador, nosotros ... (creemos) que debe fomentar, ampliar y apoyar la organización sindical en México; ustedes creen que ya los sindicatos en nuestro país pueden andar solos; nosotros estimamos que es preciso que el Estado les de vida y vigor". Y agregaba: "Yo no tengo inconveniente en decir a los trabajadores: si yo he hecho que dentro de la ley se les concedan estos derechos con apoyo del Estado, hay que aceptar ciertas restricciones".

Afirmando las tendencias sindicalistas que caracterizaban al proyecto, pero también la necesidad de posibilitar el desarrollo nacional, cuestión que preocupaba más que ninguna otra a sus autores, el Ejecutivo contestaba: "...No somos indiferentes al sindicalismo ... pero creemos que los sindicatos son ya adultos y no 'bebés', que necesitan del apoyo absoluto del Estado. Lo que propone (Praexedis Balboa) no son inyecciones de vida para los sindicatos sino inyecciones de muerte, inyecciones de arsénico: es darles el golpe de muerte, puesto que pierden su independencia interior ... Si ahora se quiere que el Estado intervenga en los sindicatos será más bien para prostituirlos, convirtiéndolos de organismos sociales en organismos políticos, de los cuales puedan echar mano en caso de elecciones..."⁷¹/

En este estado del debate, se resolvió consultar la opinión de la Alianza de Organizaciones Obreras y Campesinas de la República, frente constituido por los principales sindicatos para presentar sus objeciones al proyecto. Esta agrupación se manifestó a favor de la posición de la Comisión dictaminadora, con el propósito de que el Estado pusiera toda su fuerza al servicio de la

⁷¹/ Excelsior, 26 de mayo de 1931.

organización a cambio de "algunos sacrificios" en términos de la libertad sindical.^{72/}

El punto de vista de los legisladores logró imponerse al recogido en el Proyecto que, de por sí, ya había creado un régimen sindical caracterizado por la intervención de la autoridad en el nacimiento y en la vida de las organizaciones obreras, al retomar estos aspectos del Proyecto de Portes Gil y de las regulaciones cromistas. Pero Ortiz Rubio y sobre todo Aarón Saenz tenían una concepción más liberal de las relaciones entre el Estado y los sindicatos: su propósito era concederles menos prerrogativas frente al capital a cambio de una menor intervención estatal.

Sin embargo, esta opción del Ejecutivo se explicaba porque, como el propio Aarón Sáenz lo anunció en una sesión del gabinete, las restricciones más importantes se introdujeron en relación al ejercicio del derecho de huelga: "La huelga es algo peligrosa e inconveniente para el país en general ... en un país como México en donde existe el arbitraje obligatorio, no debería reconocerse el derecho de huelga porque no hay un solo conflicto de los trabajadores para el cual no haya un camino o tribunal que lo resuelva ... Sin embargo, ir hasta allá, negar el derecho de huelga sería una atrocidad, pero a mí no me preocupa la huelga ... Sobre todo después de la expedición del Código, porque el derecho de huelga quedó reducido a una expresión tan mínima que prácticamente no debe ser una preocupación".^{73/}

El resultado marcado por la Comisión Dictaminadora fue otro: ésta no aumentó significativamente la intervención estatal pero estableció mecanismos para convertir a la acción colectiva en la forma privilegiada de la defensa de los intereses obreros y llegó incluso a eliminar algunas de las restricciones del proyecto relativas a las huelgas: 1) estableció como obligación patronal la de preferir -en igualdad de condiciones, según lo estableció el Ejecutivo- la utilización de sindicalizados y su conservación en casos de reajuste; 2) dió más fuerza a la bilateralidad al señalar que el contrato colectivo normaría las relaciones con los trabajadores en forma independiente de lo que establecieran los contratos individuales (caracterizando aquél como de "ejecución" y diferenciándolo del europeo); 3) incorporó como causal de huelga la solidaridad con otro movimiento; 4) impidió que se estableciera la prohibición de estallar huelgas de solidaridad en los servicios públicos; 5) dispuso que el patrón estaría obligado a celebrar un contrato colectivo cuando

^{72/} Excelsior, 27 de mayo de 1931.

^{73/} Como nació la Ley Federal del Trabajo, Op. Cit., p. 58.

utilizara trabajadores sindicalizados, aunque estos constituyeran una minoría; 6) eliminó el párrafo que establecía que las cláusulas de exclusión debían ser "voluntariamente" aceptadas por las partes, legalizándolas aún sin este requisito. También modificó el precepto que había dado origen al debate, relativo a las consecuencias de la separación del trabajador de su sindicato. En adelante, podría establecerse como parte de la exclusión la sanción consistente en la pérdida del empleo.^{74/}

Estas modificaciones se sustentaban, según la Comisión Dictaminadora, en la doctrina social que considera función esencial del Estado la de intervenir en las relaciones obrero patronales con el fin de garantizar al trabajador las ventajas a que tienen derecho. La única concesión a la concepción individualista que no había podido eliminarse era el carácter voluntario de la sindicalización. Por ello, el Estado debía ofrecer protección tanto a los sindicatos como a los trabajadores individualmente. Sin embargo, aclaraban, la protección no debía ser "exagerada" para no afectar los intereses de la producción.^{75/}

Al dar a conocer su dictamen, las comisiones reconocieron "franca y sinceramente" que no se había dejado "sugestionar" con "argumentos sentimentales" para ampliar los beneficios que el derecho otorga a los trabajadores y recomendó a las Cámaras cuidarse de caer en ese error.^{76/}

El debate en las Cámaras resultó insignificante. Los cambios más importantes habían sido introducidos a través del dictamen, resultado de una negociación directa con Aaron Sáenz. A mediados de mayo, las propuestas de las Comisiones fueron avaladas por el Presidente de la República y el general Calles.^{77/} El Secretario de Industria, Comercio y Trabajo realizó numerosas intervenciones en el Congreso, una de las cuales fue destinada a desacreditar a la CROM, comparando su proyecto con el que había elaborado la central obrera en 1925, para mostrar las ventajas que ofrecía el primero.^{78/}

^{74/} Excelsior, 23 de mayo de 1931.

^{75/} Excelsior, 14 de mayo de 1931.

^{76/} El Universal, 11 de julio de 1931.

^{77/} Revista CROM, 10 de Julio de 1931.

^{78/} Diario de Debates, 28 de Julio de 1931.

Uno de los aspectos propuestos por la Comisión dictaminadora para corregir la disposición del Proyecto, relativa a la expedición de una ley del Servicio Civil destinado a regular las relaciones del Estado con sus trabajadores y que dejaba a estos fuera de la ley laboral, fue retomada sin éxito en la Cámara. Tampoco pudieron incluir los diputados un procedimiento previo al despido para que a través de una investigación y del aviso a la autoridad, el trabajador tuviera una mejor protección frente a las numerosas causales consignadas en el Proyecto, como lo demandaban las organizaciones obreras. Se decía entonces - con razón- que de no existir estas garantías se facilitarían las maniobras patronales para despedir a los mejores dirigentes sindicales. Sin embargo, terminó por dejarse este punto tal como lo propuso el Ejecutivo.^{79/}

Puntos de gran importancia, como el de la cláusula de exclusión, el arbitraje en las huelgas o el funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a las que se hacía responsables de "actos bochornosos", se trataron con escaso interés revelando muchas veces el desconocimiento de los legisladores de la problemática laboral y casi siempre la incapacidad para proponer alternativas al proyecto del Ejecutivo.

La aprobación de la ley en la Cámara de Diputados fue la ocasión para subrayar, ante la opinión pública, la "completa solidaridad" entre el Ejecutivo y el Legislativo, en una materia que consideraban como uno de los problemas más graves de la Revolución. Praeexedis Balboa llegó a reclamar para la XXXIV Legislatura el mérito de haber desempeñado el papel más importante de la Revolución hasta esos días al dar vida a una Ley del Trabajo que sería "la garantía de paz y tranquilidad en la República y que vendría a inaugurar el verdadero período de reconstrucción".^{80/}

Tan solo unos días más tarde, como se dijo, el Congreso negaría al Presidente Ortiz Rubio el permiso para presentar su segundo informe de Gobierno en el Estadio Nacional, generando una nueva crisis política que provocó la salida del general Cárdenas del PNR y preparó las condiciones para la renuncia del primer mandatario un año más tarde. En todo caso, la colaboración entre el Ejecutivo, el PNR y el Legislativo ensayada en esta oportunidad, había dado su primer fruto: La Ley Federal del Trabajo de 1931.

3.1 Los actores sociales

^{79/} Diario de Debates, Op. Cit., 23 de Julio de 1931.

^{80/} Diario de Debates, Op. Cit., 5 de agosto de 1931.

a) **La Alianza de Obreros y Campesinos de México. (AOCSM)**

Con un rechazo rotundo de las organizaciones obreras, críticas orientadoras de las expectativas empresariales frente a la formulación de la normatividad laboral y, por último, la indignación de este sector por no haber sido escuchado por el Poder Legislativo, transcurrió el debate social que tuvo lugar en la fase final de este proceso. Sin lugar a dudas la CROM volvió a ofrecer las objeciones más fundamentadas y precisas, con base en su nutrida experiencia, respecto de las características y consecuencias futuras de las reglas del juego contenidas en el proyecto de Aarón Sáenz. Paradójicamente tuvo una posición radical, siendo al mismo tiempo la proveedora de muchos de los criterios subyacentes en la reglamentación del artículo 123 que se estaba discutiendo.

Cuestionada en razón del estilo de gestión de los intereses obreros que puso en práctica durante el gobierno callista y que conservó en las nuevas circunstancias económicas y políticas del país, logró sin embargo aglutinar a las demás organizaciones obreras en torno a su infructuosa labor para impedir la aprobación de la Ley. Sin embargo, a pesar de las objeciones al Proyecto, la CROM siguió actuando a la luz de su estrategia "conciliadora" y no dejó de tener esperanzas en recuperar terreno para su liderazgo en el escenario político, por lo que combinó el discurso crítico con prácticas desmovilizadoras, en espera de esa oportunidad.^{11/}

La posición de la CROM frente a los conflictos laborales ocasionados por la crisis económica y las maniobras de Portes Gil y de Luis León para poner de manifiesto la traición de los dirigentes de esta central, no le impidieron ganar un lugar importante en los tribunales laborales en repetidas ocasiones. En diciembre de 1930, a pesar del enorme desprestigio, la CROM obtuvo la representación del trabajo en cuatro de los siete grupos especiales de la Junta Federal de Conciliación y

^{11/} Cabe señalar que ni la CSUM ni el Partido Comunista participaron en esta última fase del debate en torno a la reglamentación del Art. 123. Aún así, denunciaron en forma sistemática al oportunismo de los líderes cromistas, quienes a pesar de su discurso crítico resultaban responsables, según los comunistas, de la ausencia de movilización real en contra del Proyecto de Aarón Sáenz. Véase El Machete Ilegal, Ed. Facsimilar, UAP, México, 1975, 30 de agosto de 1931.

Arbitraje, en una elección no exenta de cargos al Presidente de ese tribunal por parcialidad a favor de la central de Morones.^{52/}

El conflicto ocurrido en la negociación Hervella y Solana, a comienzos de ese año, es ilustrativo del papel que la CROM cumplía todavía en la definición e implantación de los criterios posteriormente recogidos en la ley laboral. Pero, al mismo tiempo, su actuación en ese caso sirvió para convertir a esa organización en el blanco de todos los ataques de quienes restaban valor al cuestionamiento del Proyecto de Aaron Sáenz, como era el caso de los enemigos de los laboristas en el seno de la Cámara de Diputados, por provenir de la labor de agitación de una dirigencia en franco proceso de declinación.

Para las agrupaciones sindicales opuestas a la CROM, el voto del representante del trabajo (perteneciente a esa central) en ese conflicto, siguiendo el criterio previamente expuesto por el Presidente de la República y compartiendo la interpretación del caso Hervella y Solana con el representante del capital, era la prueba más contundente que podía ofrecerse respecto a la corrupción y desviación de sus fines esenciales en la defensa de los intereses obreros que caracterizaban a aquella organización.

El punto en discusión era el derecho de esa negociación a separar de inmediato a un trabajador indisciplinado, sin someter previamente el caso a la comisión mixta creada en el contrato colectivo que la Unión de Obreros de Artes Gráficas de los Talleres Comerciales había celebrado con la empresa. El Sindicato, en desacuerdo con la separación inmediata de uno de sus agremiados, entendió que se había violado el contrato colectivo por lo que estalló la huelga, en contra de la opinión de la Federación cromista a la que estaba adherido. Al desprenderse de la Federación, buscó el apoyo de la Alianza de Artes Gráficas, la que organizó un movimiento de solidaridad en torno a esa huelga. La Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal, la Confederación Nacional de Electricistas y la Confederación de Transportes y Comunicaciones comenzaban a movilizarse cuando el conflicto fue sometido al arbitraje de la Junta. Al conocerse que los votos de los representantes del trabajo y el capital sostenían el criterio de que la huelga era injustificada, la Alianza de Artes

^{52/} El Universal, 2 de diciembre de 1930. Las críticas y el repudio de los opositores a la actuación cromista en las Juntas, por su alianza con el Capital, fueron constantes. Rosendo Salazar, Op. Cit., pp. 13, 17 y 18.

Gráficas realizó una importante campaña de denuncia en contra del comportamiento cromista.

La situación se agravó cuando se difundió el voto particular del representante del gobierno: según éste, la empresa había actuado correctamente al separar al trabajador de inmediato, en defensa de la disciplina necesaria en toda empresa, pero el sindicato solo había incurrido en un error al estallar la huelga por lo que debían pagarse en su totalidad los salarios caídos, el 50% a cargo de la empresa y otro tanto costado por el Departamento del Distrito Federal. Según la CROM, el criterio gubernamental era contradictorio y lo más sorprendente, porque revelaba oscuros intereses políticos manejados por la Secretaría de Industria, era que había dado contenido al laudo emitido por la Junta, a pesar del voto en contra de los representantes del trabajo y del capital.^{83/}

La Alianza de Artes Gráficas aprovechó la ocasión para dirigir una comunicación al Presidente Ortiz Rubio pidiendo su intervención para corregir la situación en el tribunal laboral, "nido de los rapaces representantes cromistas", y dotar a la clase trabajadora de medios para remover a "sus peores enemigos" que sometían los intereses en este sector "a remate público".^{84/}

En otros casos, los puntos de vista cromistas fueron mejor recibidos en el medio sindical. Los alegatos presentados por Vicente Lombardo Toledano en el conflicto entre la Federación Nacional de Ferrocarriles (CROM) y los Ferrocarriles Nacionales de México, sentaron las bases para delimitar los derechos de las organizaciones mayoritarias frente a las minoritarias. El fallo del tribunal, conforme al criterio de L. Toledano, fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia, sentándose el precedente de que al sindicato mayoritario debía reconocérsele el mayor interés profesional y la capacidad para defender los derechos de los trabajadores frente al patrón sin que ello implicara establecer en el contrato colectivo derechos preferenciales o ventajas exclusivas para un grupo las que, por el contrario, debían extenderse al conjunto de los trabajadores.

^{83/} Revista CROM, 10. y 15 de abril de 1930.

^{84/} El Universal, 24 de marzo de 1930.

Sobra decir que la CROM era, en esa ocasión, la organización minoritaria. En sus alegatos, L. Toledano hizo gala de sus numerosos conocimientos en la materia, al definir la naturaleza del contrato colectivo "mexicano" y al explicar, con toda precisión, las características de las cláusulas de exclusión incorporadas a numerosos contratos, aspectos que fueron incorporados casi en forma textual a la Ley Federal del Trabajo. Cabe registrar sin embargo, el cambio de opinión de quien había llegado a defender la "dictadura de las mayorías" en su primera intervención en la Cámara de Diputados en 1925. Ahora L. Toledano rectificaba: "¡Cuántas veces los sindicatos minoritarios representan la verdadera ideología obrera frente al patrón que, para explotar la tesis de que las mayorías tienen el derecho de contratar, organiza, sostiene y maneja a los sindicatos mayoritarios!".^{85/}

En Junio de 1930 la CROM dió a conocer su posición frente a la crisis política y al desempeño del PNR en un Manifiesto dirigido a la Nación. Reafirmaba su decisión de mantenerse al margen de la política electoral, porque defendía sobre todo el derecho de los trabajadores -y de todo ciudadano- a decidir con libertad su filiación política. A su juicio, "los directores de la política revolucionaria" desvirtuaron las banderas que dieron vida al movimiento de 1910, tendientes a permitir el funcionamiento de la democracia en México, para lo cual habían eliminado a quienes se negaron a someterse a su autoridad. La inestabilidad y desconfianza reinante en el país era responsabilidad de estos grupos, que traían desprestigio a la Revolución. Criticaba el manejo que Portes Gil había hecho de la función política electoral, en contra de la labor de reconstrucción del presidente de la República y hacía un análisis pormenorizado de la actuación del abogado tamaulipeco en el escenario laboral: 1) fomento a la división de los trabajadores auspiciando la creación de la CSUM; 2) separación de los representantes cromistas en los grupos 1, 3, 4, y 5 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a través de las maniobras de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, quienes fueron amparados por la justicia federal; 3) creación de un clima de incertidumbre y desconfianza en las empresas, agravando la crisis, a través de laudos carentes de equidad y que generaban una situación artificial en la defensa de los trabajadores; 4) utilización de criterios políticos en los conflictos agrarios y laborales; 5) dictado de leyes y elaboración de proyectos absurdos, como el que decretó la autonomía de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y

^{85/} Revista CROM, 10. de septiembre de 1930 y 15 de abril de 1931, Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 28.

la inamovilidad de su personal, el que dió carácter de contrato lley a la convención textil, el que fijó el descuento de los empleados públicos para sostener al PNR o su proyecto de Código Federal del Trabajo, algunos de los cuales no se habían llevado a la práctica o habían sido derogados al asumir el gobierno de Ortiz Rubio; 6) el falso radicalismo por el que se estimularon las exigencias obreras y se exacerbó la lucha de clases, presentando como intransigente al proletariado.^{66/}

Desde esta perspectiva la CROM recibió con beneplácito las declaraciones de Calles en Monterrey que terminaron con el poderío portesgilista. Igualmente, las expresiones de Aarón Sáenz en torno al carácter político de la actuación de la Secretaría de Industria y de las Juntas en los tiempos en que eran controladas por aquellos dirigentes, creaban las condiciones para un acercamiento con la CROM, central que al igual que Sáenz era bien vista por los empresarios debido a su posición conciliadora. Sin embargo, como la propia CROM lo reconoció por voz de su líder, Luis N. Morones, esta central nunca se resignó a quedar fuera de la elaboración de la ley después de haber ofrecido, a Ortiz Rubio sin condiciones, su colaboración y experiencia en la materia. Esta exclusión, aunada a las características del proyecto de Aarón Sáenz, acabó en ese momento con las expectativas de la central de mejorar sus relaciones con el gobierno.

En el mes de abril de 1931, las diferencias entre las organizaciones obreras quedaron atrás para formar un frente único en contra del Proyecto de Ley porque desconocía importantes conquistas de los asalariados. La Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, la Confederación de Trabajadores del Transporte y Comunicaciones, la Confederación Nacional Electricista, la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Distrito Federal y la CROM formaron la Alianza de Obreros y Campesinos de México (AOCM), agrupación que asumió la tarea de presentar en forma conjunta las objeciones a la nueva propuesta de reglamentación del artículo 123.^{67/}

^{66/} Revista CROM, 15 de Julio de 1930.

^{67/} El Universal, 12 de abril de 1931. Cabe mencionar que el representante de la Federación de Sindicatos del Distrito Federal en la AOCM era Fidel Velazquez. Este participó, junto a Carlos Gracidas -miembro del Congreso Constituyente de 1917- en la comisión encargada de redactar las objeciones a la Ley de 1931. Rosendo Salazar, Op. Cit., pp. 39 y 40. Blas Chumacero condenó públicamente la expedición de la iniciativa presidencial en un mitin pablano donde se pidió el respeto del Art. 123 de la Constitución, véase David Malpica, Las Juntas de Conciliación y Arbitraje en Puebla, 1931-1940, en Memorias del

Desde su constitución, cuestionaron el procedimiento escogido para elaborar y discutir la iniciativa porresidencial y demandaron tanto la celebración de una nueva convención obrero-patronal como la ampliación del plazo fijado por la Cámara de Diputados para presentar las observaciones de los afectados por aquella propuesta.⁸⁷/

El día 10. de Mayo se realizaron diversas manifestaciones cuyo tema único era la crítica a la futura Ley Federal de Trabajo. Marcharon hacia Palacio Nacional con una concurrenda asistencia pero no fueron recibidos por ningún funcionario público.⁸⁸/

El discurso de Morones, en esta ocasión, contenía juicios extremos sobre la ley, a la que calificó no sólo como "un paso atrás" sino como algo "catastrófico", "equivocado", "antipatriótico", "antisocial" y "antirrevolucionario". Señalaba que el punto de partida de esa Ley era la idea de que los trabajadores eran la causa determinante de la catástrofe económica, por lo que había que sacrificarlos sin pedir lo mismo a empresarios y gobierno: "Lo que ocurre es que muchas veces, no solo en México ... cuando hay época de crisis ... llegan al gobierno más directamente los gritos lanzados por las clases capitalistas e inmediatamente se piensa ... que la fórmula salvadora es hacer reajustes, ... es calmar la ansiedad y la inquietud capitalista a fuerza de llevar la miseria a los trabajadores. Es que desgraciadamente la falta de capacidad de algunos de los dirigentes de nuestra política está substituida por lo que es muy fácil, por reajustar y obligar al elemento trabajador a aceptar la peor de las partes. Y nosotros hemos hablado - decía Morones- de que para salvar la crisis económica de México, se requiere el sacrificio de todos aquellos que viven en México, pero sacrificio en parte proporcional ... nosotros deseamos que se nos dé la oportunidad de probar ... que ese proyecto es una aberración ... que se trata de colocar como una fase de transición cordial entre un pasado lleno de promesas, un presente catastrófico, caótico y un mañana completamente nebuloso..."⁸⁹/

Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. II, México, 1980, p. 134.

⁸⁷/ Ibid.

⁸⁸/ El Universal, 2 de mayo de 1931. Uno de los lemas utilizados para repudiar la ley señalaba: "solamente que el gobierno haya caído en poder de la reacción sería posible aprobar el Código del Trabajo". Rosando Salazar, Op. Cit., p. 41.

⁸⁹/ Revista CROM, 15 de Mayo de 1931.

El líder de la CROM veía dos tipos de problemas en el proyecto: 1) el procedimiento, porque no se había consultado "al pueblo trabajador", ni aprovechado la experiencia de esa central; 2) la falta de claridad, que obligaría a reconocer en el gobierno al fiel intérprete de sus disposiciones y del equilibrio entre obreros y patrones que no alcanzaba a definir."/

El 14 de mayo tuvo lugar un cambio de impresiones entre la Alianza y el Presidente Ortiz Rubio, después del cual las agrupaciones que la integraban decidieron suspender una "controversia" concertada con la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en torno a once puntos del Proyecto, en razón de que, según su opinión, el primer mandatario había coincidido con ellas en sus juicios contrarios al Proyecto de Aragón Sáenz.

Correspondió esta vez a V. Lombardo Toledano hacer la crítica del Proyecto a nombre de la AOCM. Se ocupó por demostrar la forma en que se habían atacado las conquistas obreras en puntos centrales como lo eran el derecho de huelga y la contratación colectiva. Señalaba que la crisis se había convertido en un arma patronal y al igual que Morones, rechazaba la solución escogida: "con aumentar la miseria del proletariado -insistía V. L. Toledano- no se salva a la República". Proponía, por el contrario, una transformación general del marco económico, en sus sistemas impositivo, bancario y de la producción. Argumentaba que México estaba atrasado con respecto a lo obtenido en otras latitudes, en materia de previsión social y en muchos otros rubros: "Nosotros solo los hemos aventajado en actitud revolucionaria, en ánimo de lucha, ellos han obrado con menos ruido pero han trabajado con mayor éxito". En su intervención ante el Presidente este dirigente terminaba diciendo: "Creemos que si la Ley del trabajo no ha de respetar la ideología de la Revolución y las conquistas de los trabajadores es preferible que no se dicte ... que si la crisis económica impone sacrificio, que nunca hemos negado, no debe hacerse ley el sacrificio..."⁹¹/ Unos días más tarde, en esta línea de pensamiento, V.L. Toledano se preguntaba "¿Podrá salvar a México el capital norteamericano?", a lo que respondía: "La crisis y la dirección que

⁹¹/ Ibid.

⁹²/ Rosendo Salazar, Op. Cit., pp. 42 y 43.

lleva la discusión de la Ley obliga a cuestionarnos los beneficios de la inversión extranjera como salvadora de los pueblos".^{93/}

Por su parte Ortiz Rubio se comprometió frente a la AOCM a corregir los artículos del proyecto que generaran confusión, fueran ambiguos o pusieran en peligro las conquistas de los trabajadores, respondiendo en los siguientes términos a los juicios de L. Toledano: "El Ejecutivo no quiere en forma alguna ... sacrificar al trabajador ... no es rebajando salarios, ni impidiendo huelgas ni desorganizando sindicatos como va a progresar México, esto sería absurdo".^{94/}

A pesar de que estas declaraciones fueron malinterpretadas por la AOCM, al esperar que el proceso de discusión de la Ley se detuviera, lo cierto es que Ortiz Rubio se mostró dispuesto a rectificar, como lo reveló la aceptación de Aarón Sáenz de la mayor parte de las modificaciones propuestas por la Comisión Dictaminadora, inspiradas en las observaciones de esa organización. La AOCM prefirió a los legisladores como interlocutores de sus críticas. En una reunión con Fraexedis Balboa insistió en las objeciones respecto a diversos aspectos del Proyecto, los que se recogieron en un Memorial dirigido a la Cámara.^{95/}

El documentado pliego de objeciones comprendía en su totalidad los diversos aspectos regulados en el Proyecto. La AOCM puso de manifiesto su posición divergente tanto en lo que se refería a los principios que lo inspiraban como en relación a la forma concreta en que se reglamentaban los derechos constitucionales.

En cuanto a lo primero planteaban dos cuestiones centrales. A su juicio, el artículo 123 -como toda la legislación obrera- se había formulado con el exclusivo propósito de "proteger a los asalariados de la explotación burguesa". Desde esta visión romántica y cuando todo apuntaba hacia la sanción de una ley muy favorable a los intereses del capital, consideraban que "la historia de la legislación obrera era la historia de la derrota de la burguesía". Por otra parte señalaban que el precepto constitucional entrañaba el reconocimiento de un desequilibrio en la sociedad capitalista cuya redefinición no constituía un problema

^{93/} El Universal, 5 de Julio de 1931.

^{94/} Ibid.

^{95/} El Universal, 5 de junio de 1931.

"aritmético" sino "político": "No cumple con su deber el Estado obligando a los trabajadores a que cedan algo a los patronos u obligando a los patronos a que transijan con los obreros, como en una compraventa de feria". Por el contrario, agregaban, "fijar el equilibrio entre el capital y el trabajo... es un problema teleológico, un problema de finalidad de la ley y de la obra toda del Estado, es decir un problema de gobierno que persigue la elevación económica y moral de la clase trabajadora". Estos principios debían constituir "el fondo único" del programa revolucionario y debían dar sustento a una ley del trabajo: "No es suprimiendo la huelga ni aumentando los paros, ni dándole al Estado el papel de dispensador de favores para la clase obrera o de líder político de las masas, como ha de resolverse el equilibrio entre el capital y el trabajo".^{96/}

Por lo menos en ese momento había diferencias significativas entre la idea que tenían las organizaciones integrantes de la AOCM, que decían representar al 75% de los asalariados organizados, respecto del Programa de la Revolución y de la posición dominante en el PNR. El "Nacional Revolucionario" periódico de ese Partido, sostenía el carácter "no clasista" del organismo y planteaba que un programa político podría incluir garantías para una multiplicidad de intereses.^{97/}

Dos eran los rasgos más destacados del Artículo 123, según la AOCM. Por una parte, el propósito de fomentar la defensa colectiva de los intereses de los asalariados. Por otra, el de ofrecer a esta clase "el apoyo y la protección del Estado" en sus pugnas con el capital. Su reglamentación debía respetar ambas tendencias: hicieron entonces el elogio del Código de Portes Gil, por su carácter marcadamente sindicalista, aunque permitía una "intervención excesiva y peligrosa... al Estado en la vida y actividad de las organizaciones de los trabajadores."^{98/}

El problema con el proyecto de Aarón Sáenz era que había desdibujado estos rasgos: "la intención de sus autores parece ser no tanto la de favorecer los intereses patronales en perjuicio de los trabajadores, como la de envolver en una nube de confusiones y dudas la verdadera finalidad

^{96/} Revista CROM, 10. de Junio de 1931.

^{97/} L. Meyer, Op. Cit., p. 89.

^{98/} Revista CROM, 10. de Agosto de 1931.

de la ley ... no podrá decirse que el Proyecto es individualista, pero tampoco que es colectivista".⁹⁹/

La falta de precisión del proyecto, vaticinaban, sería el caldo de cultivo de numerosos conflictos, que perjudicarían la tranquilidad y certidumbre que había prometido el gobierno. No se lograba, por tanto, satisfacer la principal aspiración de obreros y patronos: "una norma clara y precisa para juzgar los derechos y obligaciones recíprocos..." Reconocían que dejaba abierta la puerta para la intervención estatal en este ámbito pero decían que ello sería usado, cuando se creyera conveniente, en contra de los trabajadores: "El nuevo proyecto en la forma en que ésta, ni oculta suficientemente las simpatías patronales de quienes las redactaron ni favorece con decisión los intereses capitalistas; ni consigue presentar la apariencia de una ley revolucionaria ni se resuelve a exhibirse como francamente reaccionaria: no da, en fin, clave para nada que es lo peor que podría pasar". Esta "verdadera trampa jurídica", terreno propicio para todas las "velidades" de los representantes del Estado en el manejo de las relaciones entre obreros y patronos, era más perjudicial para los intereses de ambos que la ausencia de Ley. Por eso concluían que de no poder sancionar una ley revolucionaria y protectora de los trabajadores era preferible mantener la indefinición jurídica.¹⁰⁰/

En cuanto a las objeciones particulares al proyecto, las más importantes se vinculaban al carácter de patrón que debía reconocerse al Estado (incorporando sus relaciones con los trabajadores al régimen establecido en la Ley Federal del Trabajo), a la supresión del contrato de equipo, a la naturaleza, sujeto y contenido del contrato colectivo de trabajo, a las cláusulas de exclusión (que debían incluir la facultad del sindicato de seleccionar el personal, además de eliminarse el requisito de que fueran voluntariamente aceptadas por las partes); a la disminución de las causales de despido; al establecimiento de un procedimiento previo a la separación de los trabajadores; a las indemnizaciones debidas ante la terminación del contrato de trabajo por la implantación de una maquinaria o nuevos procedimientos de trabajo (debían alcanzar el importe de tres meses de salarios), a la definición y clasificación de los sindicatos, al número de miembros que debían integrarlos, a la disminución de las facultades de la autoridad en el

⁹⁹/ Ibid.

¹⁰⁰/ Revista CROM, 15 de agosto de 1931.

procedimiento de registro, a la eliminación de las disposiciones relativas a los requisitos que debían cumplir los estatutos sindicales; a la ampliación del derecho de huelga (estableciendo la licitud de la huelga por solidaridad y de aquéllas que se originaran en la violación de los contratos colectivos y de la ley), a la verificación inmediata de la mayoría que declare un movimiento (para impedir las maniobras patronales con el propósito de disuadir a los huelguistas), a la eliminación del plazo de 6 días requerido para estallararlo, a diversos aspectos vinculados con la organización y el procedimiento en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entre otras.^{101/}

En conjunto, estas propuestas buscaban principalmente fortalecer la organización sindical a través de la contratación colectiva y el derecho de huelga, así como reducir la posibilidad de la intervención gubernamental en la constitución y acción de las agrupaciones. Pero al mismo tiempo, para ampliar la protección, la ley debería -conforme al punto de vista de la AOCM- garantizar los derechos adquiridos superiores a los establecidos en la ley, extenderlos al conjunto de los asalariados integrándolos a ella y crear los mecanismos para compensar el aumento de la producción que los trabajadores contribuyeran a generar.^{102/}

Como antes se indicó, las Comisiones Dictaminadoras atendieron parte de estas aspiraciones. Las reformas introducidas al Proyecto en el régimen relativo al contrato colectivo, en las cláusulas de exclusión y en el derecho de huelga, tendían a "robustecer" al sindicato como órgano encargado de la defensa de los derechos obreros. La idea que al respecto expresó Praexedis Balboa, fue que los legisladores procuraron que el trabajador deba su puesto al sindicato y no al patrón. Pero no se propusieron (salvo en algunas cuestiones, como la determinación de la responsabilidad patronal en los conflictos y en el régimen de indemnizaciones) aumentar la protección ofrecida: "Pensamos que es preferible fortalecer a la organización, que establecer bellos principios que de nada servirían si el obrero no tuviera la fuerza del sindicato para hacer reconocer sus derechos y consolidar sus conquistas", decía la Comisión Dictaminadora al dar a conocer el criterio con que analizaron las demandas de la AOCM.^{103/}

^{101/} Revista CROM, 10. y 15 de septiembre, 4 y 15 de Octubre, 10. y 15 de Noviembre de 1931.

^{102/} Revista CROM, 15 de noviembre de 1931.

^{103/} Revista CROM, 15 de Julio y 15 de diciembre de 1931.

b) **El grupo Patronal**

Tal como sucedió en el medio obrero, el anuncio de la próxima adopción de una reglamentación al Artículo 123 constitucional generó la organización de un frente patronal, para dar a conocer su posición en forma conjunta. Este grupo quedó integrado por la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación de Cámaras de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación de Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Federal, entre otras.

En sus planteamientos ante la Cámara de Diputados, el grupo patronal se mostraba complacido por la decisión presidencial de antender una "vieja promesa" esperada durante catorce años. Su propósito, que había sido el mismo desde que en 1917 este sector se había organizado para ejercer la defensa de sus intereses frente al artículo 123, era lograr que la ley encontrara un punto de equilibrio "razonable" entre el capital y el trabajo, tomando en cuenta las necesidades de los dos factores de la producción. Decían haber dejado de lado las ambiciones políticas para ejercer, frente a este proceso, sus "derechos civiles" orientados a defender los capitales que se encontraban bajo su administración. Ofrecían un diagnóstico de la situación económica por la que atravesaba el país, para demandar en consecuencia una ley que se adecuara a las "condiciones económicas, políticas, sociales y hasta raciales y étnicas" de México. En este sentido, la realidad debía marcar "un límite a la voluntad humana". Decía al respecto el grupo patronal: "No confundamos nuestro desec con la realidad, error frecuente de los espíritus imaginativos y soñadores, levantemos el edificio de nuestra legislación obrera con el material de que disponemos".¹⁰⁴

Desde este punto de partida, pasaban a pedir la revisión de los derechos obreros "conquistados": "Si se persigue el equilibrio y la paz social no debe de entenderse por parte de los legisladores que algunos contratos colectivos y algunas resoluciones de las juntas suponen una fórmula de equilibrio jurídico. Muchos de ellos han sido obtenidos por medio de

¹⁰⁴ / Revista CROM, 10. de septiembre de 1931. Aarón Sáenz coincidía con esta posición. Así por ejemplo, se decidió a no incluir en la ley la reglamentación del derecho al reparto de utilidades porque a su juicio estaba "en la conciencia de todos que no es posible realizar". Como nació la Ley Federal..., Op. Cit., p. 32.

presión o violencia y las consecuencias han sido en contra del progreso del país".^{105/}

En otra parte de su memorial, agregaban: "Tratándose de la vida económica de un pueblo, el terreno conquistado jamás puede considerarse como una 'propiedad' definitiva, porque sus límites se hallan sujetos a frecuentes rectificaciones, que no dependen de la ley ni menos del deseo de un grupo de trabajadores, sino de circunstancias múltiples y complejas, ajenas, en mil ocasiones, a la voluntad humana".^{106/}

En este sentido recordaban que "el capital ... no es una institución de beneficencia, sino una inversión que busca la utilidad razonable, siempre que se le den garantías".^{107/}

Al conocer el Proyecto de Aarón Sáenz el grupo patronal dió muestras de su posición favorable al mismo, con opiniones marcadamente distintas a las expuestas en relación al Código de Portes Gil. Al igual que habían otorgado su confianza al Presidente Ortiz Rubio por su iniciativa presupuestal, se manifestaban esperanzados en que la Ley generaría un ambiente de concordia en sus relaciones con los trabajadores -cuyo "mejoramiento" deseaban de "todo corazón"- y ofrecería las garantías necesarias al capital. Esta era la vía para combatir la crisis, por lo que el Proyecto debía entrar de inmediato en vigor. No dejaban por ello de señalar los aspectos específicos que debían cuidarse en la revisión de la iniciativa presidencial por el Congreso, donde confiaban que también serían atendidos sus puntos de vista.

Sus observaciones partían de los siguientes criterios: 1) La dirección y administración de las empresas debía quedar exclusivamente en manos de los patrones; 2) las cargas económicas debían ser "soportables" para no agravar la crisis; 3) no debía asegurarse indefinidamente al trabajador en su empleo; 4) el gobierno podía favorecer y proteger a los sindicatos pero no imponerlos; 5) debía crearse la "sensación" de estabilidad para ambas clases; 6) la organización y el funcionamiento de los tribunales laborales debía garantizar que la ley "se aplique bien" y debían reconocerse armas equivalentes al trabajo y el capital: a la huelga

^{105/} El Universal, 26 de abril de 1931.

^{106/} El Universal, 12 de mayo de 1931.

^{107/} Revista Crom, 10. de Julio de 1931.

obrero debía corresponder el reconocimiento pleno del derecho patronal al paro, sin los límites establecidos en la Constitución.^{108/}

Bajo estas directrices, esenciales desde el punto de vista de sus derechos como propietarios, el grupo patronal presentó sus objeciones a los distintos artículos del Proyecto. El tema de los contratos individuales y colectivos de trabajo fue uno de los más cuestionados al sostener que se necesitaba dar "mayor flexibilidad" a los mismos, como ocurría en los sistemas de contratación establecidos en otras legislaciones. En este terreno discutían las reglas relativas a la duración de los contratos y las modalidades de la implantación de las cláusulas de exclusión, proponiendo para estas últimas una vigencia máxima de dos años.^{109/}

Decían tener una opinión favorable en relación al desarrollo del sindicalismo, del que podrían esperarse ventajas para las empresas si su función era ejercida "en términos de rectitud y moderación", porque la disciplina y la acción común lograda por la organización mejoraba sus relaciones con los trabajadores. Si se considera que después de 1926 no se había registrado ningún conflicto laboral originado por problemas vinculados al reconocimiento de los sindicatos, se confirma el hecho de haber cambiado la actitud de resistencia inicial con que los patronos enfrentaron el proceso de organización sindical en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución.^{110/} El problema en 1931 era otro: impedir la pérdida de facultades frente a los sindicatos, como sucedería si por ley se les otorgara el derecho a seleccionar el personal, y limitar su acción, restringiendo el derecho de huelga. Según el grupo patronal, las cláusulas de exclusión eran fuente de conflictos intergremiales y más que permitir la defensa de los intereses de los trabajadores, posibilitaban el aumento del "patrimonio" de la organización.^{111/}

En relación al derecho de huelga objetaban que el Proyecto de Ley hubiera ampliado la causal constitucional ("Conseguir el equilibrio de los factores de la producción ..." Fracc. XVIII del Art. 123) a la

^{108/} Revista CROM, 10. de Junio de 1931.

^{109/} Revista CROM, 15 de Junio de 19 .

^{110/} Véase Cuadro No. 1.

^{111/} Revista CROM, 10. de febrero de 1932.

celebración, cumplimiento y revisión de los contratos colectivos de trabajo, entendiendo que en estos casos no podía hablarse de "desequilibrio". Esta disposición, decían los patrones, dejaba a las empresas "atadas de pies y manos en poder de los sindicatos, que exigirán cuanto se les ocurra, sin tomar en cuenta el equilibrio entre los factores de la producción sino, tan sólo, el interés de los trabajadores ..."^{112/}

Finalmente, presentaban observaciones al funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, donde se favorecía "por sistema" al trabajador. Pedían al respecto normas precisas para resolver con agilidad los casos de reajuste del personal o de salario, en los que las empresas enfrentaban numerosas dificultades por las trabas que al respecto oponían los tribunales laborales. Era esta la única forma, a juicio de los patrones, para no quedar subordinados a la "conciencia" de las juntas, sino a una disposición jurídica.^{113/}

Al darse a conocer el dictamen de las comisiones especiales del Congreso hubo un cambio radical en el tono en las declaraciones patronales: se indignaron tanto por no haber sido escuchados a pesar de sus "datos irrefutables", como por que se tomaron en cuenta las demandas de la AOCM. La elevación del monto de las indemnizaciones -en ciertos supuestos-, la supresión del contrato de equipo, el régimen coercitivo de las cláusulas de exclusión, las disposiciones en materia de riesgos profesionales, la tendencia "exclusivamente sindical" de las disposiciones reformadas, la imposición de la obligación de celebrar un contrato colectivo con sindicatos que no controlen a la mayoría, eran las principales causas de la irritación patronal. Decían que con estas reglas los sindicatos se volverían "invencibles" al permitirles el "forzoso reclutamiento de adeptos" así como "facilidades de dirección y distribución del trabajo", atentando en contra de la producción. Todo ello era la prueba -según el grupo patronal- del carácter "unilateral" de la futura ley para proteger, más que a los trabajadores, a "los intereses egoístas de un grupo de organizaciones". Defendían el proyecto original de Aarón Sáenz y llamaban al Poder Legislativo a examinar con "ecuanimidad, sabiduría y patriotismo" los peligros de

^{112/} Revista CROM, 15 de Diciembre de 1931.

^{113/} Revista CROM, 15 de Noviembre de 1931.

adoptar una ley que "ignora el importantísimo factor que en la producción constituye el Capital..."^{114/}

Todas las organizaciones integrantes del Grupo Patronal enviaron mensajes al Congreso y al Presidente Ortiz Rubio advirtiendo las dificultades que una ley como la que proponía el Dictamen traería a la industria del país. El resultado fué prácticamente nulo y el debate en la Cámara -como antes se indicó- conservó sin ajustes de interés el texto elaborado por Aarón Sáenz y corregido por la comisión dictaminadora.

Rosendo Salazar sintetizó en un conocido párrafo las consecuencias del proceso de institucionalización que concluía con la adopción de la Ley Federal del Trabajo de 1931: "El movimiento obrero no tendrá ya la fuerza ni el alcance que tuvo en sus momentos de mayor vida, pues por obra y gracia de la Ley, se convierte en una cuestión legal, en asunto jurídico. El sindicato, para poder tratar, habrá de ser reconocido y sus estatutos y decisiones serán revisados por los tribunales del trabajo. Los comités ejecutivos se registrarán y a la ley, solamente a la ley, deberán sus procedimientos. Las huelgas tendrán por objetivo el equilibrio entre los factores de la producción. Antes los obreros dejaban el trabajo al sentir el golpe de la justicia, también los patronos podían clausurar sus establecimientos con un motivo cualquiera conveniente a sus intereses. Serán las normas jurídicas, manejadas por jueces, líderes y abogados venales, las que se impondrán en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de cuyo pervertidas y los trabajadores quedarán a merced de los traficantes de la justicia con máscara de defensores ... la organización del trabajo ha perdido ... su condición libertaria ... libertad supone autogobierno o conducta que no consiente coacción. Autoridad tiende a dominio, dominio del individuo y de la colectividad, limitando su acción. La Ley Federal del Trabajo era necesaria para trabajadores y patronos, para que la industria creciera o comenzara en firme su proceso histórico. Hablamos sin condenar".^{115/}

^{114/} Revista CROM, 1o. de febrero de 1932.

^{115/} Rosendo Salazar, Op. Cit., p. 51.

Cuadro No. 1
CONFLICTOS LABORALES

A Ñ O	NUMERO
1924	10,260
1925	27,614
1926	20,889
1927	7,941
1928	8,529
1929	13,405
T O T A L	88,638

CAUSAS:

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	TOTAL
1. Separación Injustificada	3878	7426	6917	3725	4515	5048	31,579
2. Pluralidad de causas	3381	6113	7289	2016	1038	3664	23,501
3. Retención de Salarios	2144	3884	2237	1445	2447	2196	14,353
4. Incumplimiento del contrato de Trabajo	539	5735	1334	294	226	1612	9,740
5. Desconocimiento de Sindicatos		1410	336				1,746
6. Falta de indemnización por accidente Profesional	242	400	322	241	191	301	1,697
7. Descontento con la Administración		94	970				1,064
8. Infracción de la jornada legal			56	102		421	579
9. Falta de indemnización por enfermedad Profesional				14	8	85	107
TOTAL DE LAS DIFERENTES CAUSAS							84,366

Fuente: Departamento de Estadística Nacional, El Universal, 18 de Agosto de 1930.

Cuadro No. 2

CONFLICTOS LABORALES

AÑO	NUMERO
1930	20,702
1931	29,087
1932	36,781
TOTAL	175,208

FUENTE: Vicente Fuentes Díaz, p.332, Cit. por Arnáldo Córdova, p.87

Cuadro No. 3

HUELGAS

AÑO	NUMERO DE HUELGAS Y HUELGUISTAS
1929	14 HUELGAS - 3,473 HUELGUISTAS
1930	15 HUELGAS - 3,718 HUELGUISTAS
1931	11 HUELGAS - 227 HUELGUISTAS
1932	56 HUELGAS - 3,474 HUELGUISTAS
1933	13 HUELGAS - 1,084 HUELGUISTAS
1934	202 HUELGAS - 14,685 HUELGUISTAS

Fuente: Pablo González Casanova, La Democracia en México, ERA, 1965, p. 170.

C A P I T U L O V I

LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y SUS EFECTOS INMEDIATOS

Más allá de las críticas y de las reacciones adversas que generó la discusión de la iniciativa presidencial lo cierto fue que la ley promulgada por Ortiz Rubio tuvo el mérito de permitir que los distintos actores sociales pudieran reconocerse en ella. La propia naturaleza ambivalente de una legislación destinada a regular los intereses contradictorios subyacentes en la relación de producción capitalista y el hecho de que la normatividad fuera tanto un resultado como el terreno mismo de la confrontación entre las clases determinaron la presencia de éstas en el modelo de regulación adoptado en 1931. Este último aspecto será abordado en la primera parte de este capítulo con el propósito de poner de manifiesto los rasgos esenciales de ese ordenamiento, a la luz de las aspiraciones de quienes participaron en su definición.

Los rasgos dominantes de la ley fueron el marcado intervencionismo estatal que posibilitaba supeditar los intereses obreros y patronales a los criterios de oportunidad del Ejecutivo y el control de la autoridad en el proceso organizativo y reivindicativo. Eran el resultado de una experiencia frustrada, el ensayo corporativo de Calles y la CROM, así como del proyecto de Portes Gil, el más autoritario de cuántos existieron.

En los años siguientes, la aplicación de la Ley Federal del Trabajo permitió confirmar tanto los temores como las esperanzas que obreros y patronos abrigaban respecto a este instrumento jurídico, cuyas instituciones tuvieron un uso diferente, en atención a las características específicas de la política laboral diseñada por las sucesivas administraciones. Ello no supuso, sin embargo, que todos los actores -incluyendo al Estado- pudieran aprovechar de inmediato de las posibilidades ofrecidas a unos y otros por la legislación laboral. Resulta evidente, por ejemplo, que los mecanismos de control del proceso organizativo y de los liderazgos sindicales por parte de la autoridad -a través del registro y de otras disposiciones- no serían parte esencial de la realidad laboral mexicana sino hasta la segunda mitad de los años cuarenta. Entonces estas formas jurídicas actuaron, en el marco de un sistema político caracterizado por la concentración de facultades en el Ejecutivo y el control de los otros dos poderes, como sostén del modelo corporativo de relaciones entre el Estado y los Sindicatos.

Durante el gobierno del Pte. Abelardo Rodríguez, los tribunales laborales tripartitos y el arbitraje estatal en las huelgas probaron su utilidad para transitar por la última fase de un período de crisis económica, a la que se dió respuesta privilegiando el interés patronal de trasladar a los trabajadores el costo del reajuste. Sin embargo, bajo el nuevo marco jurídico, tuvo lugar también el proceso de reorganización sindical que preparó las condiciones de la intensa movilización social ocurrida en el gobierno del Presidente Cárdenas. Una somera descripción de la experiencia de aplicación de la Ley Federal del Trabajo en sus tres primeros años de vigencia, incluida en este capítulo, dará cuenta de lo anterior.

Las objeciones que dejó sin atender este instrumento, con la consiguiente frustración de quienes las habían esgrimido, encontraron un terreno propicio para retomarse durante la celebración del Primer Congreso de Derecho Industrial, en el mes de agosto de 1934. Este encuentro "tripartita", que seguía los pasos de la Convención Obrero-Patronal que discutió en 1928 el Proyecto de Código Federal del Trabajo de Portes Gil, se destinó a evaluar el funcionamiento del nuevo régimen laboral a partir de la evidencia arrojada después de su promulgación. Aunque fue muy relativo el impacto de las opiniones vertidas en este Congreso sobre la suerte futura de la legislación laboral mexicana, su valor radica en que, hasta donde sabemos, fue esta la última ocasión en que representantes de organizaciones obreras sin compromisos con el gobierno y que aglutinaban a la mayoría de los asalariados sindicalizados, discutieron abiertamente con los delegados patronales y del gobierno sus posiciones en torno a los temas fundamentales de la legislación laboral.

El proceso de corporativización del movimiento obrero que culminó en 1938 con la integración de éste al nuevo Partido de la Revolución Mexicana, entre muchos otros efectos, hizo que se diluyera la importancia de las formas jurídicas de regulación de la relación obrero-patronal, a la par que la aspiración de autonomía frente al Estado en la actividad organizativa y reivindicativa de los trabajadores del país.

Otra vez, la vía privilegiada para acceder al mejoramiento, serían las alianzas y los compromisos. Ni la vigencia del Estado de Derecho ni la democracia sindical serían las banderas del movimiento obrero corporativizado. Por ello puede decirse que los puntos de vista expuestos en 1934, cuando la Ley había dado ya las primeras pruebas de sus ventajas y desventajas para alcanzar la defensa efectiva de los intereses de los asalariados, forman parte de un debate inconcluso que a lo largo de más de cinco décadas no ha podido retomarse. Incluiremos aquí lo esencial de aquella controversia en la que se abordaron buena parte de los problemas que hoy se observan en la realidad laboral mexicana.

I. Las columnas vertebrales de la reglamentación laboral.

De la intensa experiencia que articuló los esfuerzos sindicales por convertir en realidad las promesas constitucionales y la resistencia patronal a aceptar las nuevas reglas del juego en el escenario laboral, la ley tomó los precedentes y criterios de resolución de la conflictividad entre obreros y patronos. Las principales tendencias que la caracterizaron ya estaban marcadas en la legislación de los estados. Esta, aún en sus particularidades, había dado una respuesta relativamente homogénea a la necesidad de reglamentar el precepto constitucional. Si a ello se suman aquellos precedentes, provenientes tanto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje como de la Suprema Corte de Justicia, es verdaderamente mínima la originalidad que puede atribuirse, en cuanto a su contenido, al ordenamiento aprobado por la XXXIV Legislatura. El elemento ostensiblemente innovador fue por tanto su carácter federal, lo que le permitió uniformar en todo el país las modalidades de reglamentación del precepto constitucional, dejando atrás el caos jurídico por el que transitaron las relaciones laborales durante 14 años.

A pesar de esos antecedentes no puede decirse que las opciones de reglamentación se limitaran a un solo modelo o esquema jurídico. Por el contrario, cada uno de los actores tenía el propio, producto de lógicas e intereses diversos, y la ley que finalmente se adoptó resultó precisamente de una peculiar combinación de aspectos incluidos en ellos.

Aún cuando la CROM había logrado imponer su visión acerca de los fines exclusivamente protectores de los intereses de los asalariados de la legislación laboral, triunfando sobre otros análisis como los provenientes de las filas comunistas y fue uno de los artífices de la asociación de esta zona del ordenamiento jurídico con la ideología revolucionaria del régimen político, esta situación no impidió que desde sus filas se denunciaran los límites y el autoritarismo de los dos proyectos discutidos entre 1928 y 1931.

Ello se explica tanto por la autonomía que entonces tenían las organizaciones obreras frente al aparato gubernamental como por las lecciones de la crisis económica, que hacían evidente la fragilidad de las conquistas. Desde esta perspectiva, crítica e idealista a la vez, la AOCM luchó para obtener un esquema de reglamentación que ofreciera a los asalariados máxima protección frente a su adversario, una intervención estatal tutelar, mecanismos coactivos para imponer la acción colectiva y mínimas restricciones a la actividad sindical, a cambio del apoyo estatal para contrarrestar las maniobras patronales en contra de las organizaciones.

El grupo patronal, partiendo de una posición centrada en la realidad económica del país y del carácter capitalista de la relación que debía reglamentarse, concibió un modelo distinto: respeto a sus derechos como propietarios, un nivel de protección bajo, intervención estatal constreñida por criterios jurídicos, desarrollo organizativo gestado con base en las propias fuerzas del sindicalismo y límites legales a la acción reivindicativa.

El Ejecutivo construyó su propio modelo considerando las posibilidades anteriores a la luz de un objetivo prioritario: la institucionalización de los medios de intervención, cuyas bases jurídicas eran precarias hasta entonces, para regular la conflictividad obrero-patronal en un contexto de inestabilidad política y económica. Sus características principales eran: la protección de los derechos individuales aceptaba como límite el establecido por el artículo 123 y se respetaba el derecho del capital a la dirección y administración de las empresas, la intervención estatal se extendía más allá de lo previsto en ese precepto, dejando márgenes de discrecionalidad para definir el equilibrio obrero-patronal con base en criterios no formalizados (políticos, sociales y económicos) y se otorgaban prerrogativas a los sindicatos al mismo tiempo que se restringía la acción obrera. Muy semejante a éste fue el esquema diseñado por la Comisión Dictaminadora del Proyecto de Aarón Sáenz: su aporte consistió en el fortalecimiento de la organización sindical como vía de acceso a la protección reclamada, a través del régimen relativo a los contratos colectivos.

Como se desprende de la caracterización anterior, los ejes de aquellos modelos fueron proporcionados por los dos pilares centrales del sistema de protección ofrecido a los asalariados por la Constitución de 1917, mismos que organizarán el análisis de los rasgos que caracterizaron a la Ley formulada en 1931.

1.1. La intervención "tutelar" del Estado.

La Ley Federal del Trabajo contuvo niveles limitados de protección que no solo dejaron sin reglamentar derechos conquistados en los contratos colectivos, sino dos de los más importantes establecidos en el precepto constitucional: los derechos a la vivienda y al reparto de utilidades. En este sentido, se hizo evidente la preocupación de sus autores por no gravar, en circunstancias críticas, el costo de la fuerza de trabajo. Además de ello, la determinación del alcance de los derechos laborales no quedó fijada con precisión por lo que la ley dejó sin resolver, en puntos claves, la inseguridad preexistente.

Es el caso de una de las aspiraciones esenciales de los trabajadores frente a la legislación destinada a regular su relación con el patrón: la estabilidad en el trabajo. Se trata de una cuestión particularmente problemática porque su resolución debe atender tanto la necesidad de atenuar para el trabajador el riesgo de tener que buscar quien pueda ocuparlo como la de garantizar al capital los mecanismos para prescindir de la fuerza de trabajo cuando no resulte necesaria y para imponer la disciplina en la empresa.^{1/} En este terreno la ley ofrece diversos ejemplos de indeterminación o imprecisión. Mencionaremos aquí el que se refiere al régimen relativo a la duración de los contratos de trabajo.

Entre las múltiples opciones que hubieran podido seguirse para resolver la problemática apuntada, la ley ofreció una mínima protección al trabajador al restringir la libertad del patrón para decidir la forma de contratación conveniente a sus intereses. Estableció para ello, en forma aún incipiente, la duración indefinida de los contratos de trabajo señalando que, cualquiera que fuese la modalidad de contratación utilizada, estos debían prorrogarse "cuando subsistieran las causas que les dieron origen o la materia de trabajo". Se señalaba también que los contratos por tiempo determinado solo podían celebrarse en atención a "la naturaleza de los servicios que debían prestarse".^{2/}

Si se considera que el despido injustificado era una de las causas más frecuentes de conflictos obrero patronales se comprende la importancia que tenía esta reglamentación para unos y otros. Sin embargo, los términos utilizados arrojaban, por sí mismos, escasa claridad para establecer objetivamente en qué circunstancias correspondía una u otra modalidad de contratación. En los hechos, tendería a imponerse la interpretación patronal de esos conceptos y la protección efectiva para el trabajador resultaría de los criterios de las Juntas de Conciliación y Arbitraje o de lo que los sindicatos hubieran logrado pactar en los contratos colectivos.

Aunque la Ley dejó zonas de ambigüedad como la descrita que permitieron a los tribunales laborales resolver con criterios cambiantes los conflictos individuales o colectivos originados en la interpretación de las normas jurídicas (legales o contractuales) el espacio más importante para ello estaba en el terreno de los conflictos de naturaleza económica. Al fijar

^{1/} En relación a la problemática apuntada véase: G. Bensusán, La adquisición jurídica de la fuerza de trabajo asalariada, Op. Cit.

^{2/} Arts. 24, Fracción III y 38 de la Ley Federal del Trabajo.

las atribuciones de las Juntas en este terreno, se estableció que los laudos podían aumentar o disminuir el personal, las jornadas de trabajo diarias o semanales, los salarios y, en general, modificar la totalidad de las condiciones de trabajo, sin transgredir los límites legales y con base en criterios sociales y/o económicos.^{3/} En igual dirección, se había creado un régimen de suspensión y terminación de los contratos de trabajo que establecía la intervención previa y obligatoria de las Juntas para dar la correspondiente autorización a los patrones, con lo que se formalizaba la presencia de la autoridad en los reajustes de personal.

Sin embargo, no se crearon disposiciones particulares para reducir las cargas laborales en la pequeña y mediana empresa ni para atender la heterogeneidad y debilidad de la estructura productiva. Esta rigidez de la ley obligaría a crear mecanismos disimulados para evadir el cumplimiento de las responsabilidades patronales, en los que participarían las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje, los líderes venales y los patrones. Fue este un costo que estos últimos no pudieron evitar y que terminarían por asumir como un mal menor en tanto se tolerara por el gobierno el incumplimiento.

Una disposición transitoria de la ley señaló que los convenios que establecieran condiciones o derechos superiores a los fijados por ese instrumento, continuarían vigentes pero se permitía su revisión por acuerdo entre las partes o por resolución de las autoridades laborales. Con base en lo anterior se comprende el carácter limitado de la protección legal ofrecida en 1931 y se advierte el papel fundamental que tendrían las juntas de Conciliación y Arbitraje para determinar el punto de equilibrio entre las partes. Para determinar este equilibrio habría un límite mínimo irrenunciable -los derechos establecidos en la ley- más allá del cual lo conquistado podría ser revertido o aumentado a través de la intervención de la autoridad laboral.

La organización tripartita de las Juntas, conforme al texto constitucional, fue desde 1917 un instrumento esencial para dotar al Ejecutivo de poder en el mundo laboral. La ley confirmó este mecanismo, ampliando los espacios de intervención y creó las condiciones para que la resolución de los conflictos tomara en consideración criterios de naturaleza diversa. Tanto por el carácter inicial del desarrollo capitalista como por la necesidad de consolidar el poder del Estado frente

^{3/} Véanse los Arts. 553 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

a obreros y patronos, la solución de sus diferencias no podía resultar con exclusividad del imperio de las formas jurídicas. La rigidez de estas, aún en su imprecisión, exigía de un árbitro capaz de flexibilizar su vigencia en atención a las circunstancias específicas de cada conflicto y de las políticas gubernamentales.

El sistema de organización de las Juntas fue tomado, en lo esencial, del Reglamento de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje del D. F., de 1926. Los rasgos más importantes fueron: 1) su establecimiento como dependencias del Ejecutivo (Federal o local, según el caso), poder que designaría al Presidente, al secretario y al resto del personal de las mismas; 2) sus atribuciones no se limitaban a conocer y resolver las diferencias entre el capital y el trabajo (como lo estableció el texto constitucional), sino que se extendían para intervenir en el registro de los sindicatos (con la salvedad de que la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo tenía competencia para registrar a las agrupaciones de jurisdicción federal); en la declaración de licitud o ilicitud de las huelgas, en el depósito de los contratos colectivos de trabajo y en los conflictos intergremiales aunque no estaba expresamente señalado; 3) el procedimiento de elección indirecto de los representantes obreros y patronales, a través de convenciones, permitía a los gobernadores locales y a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo intervenir en sus fases más importantes: la acreditación de los delegados, la certificación del número de afiliados (de lo que dependía, a su vez, el número de votos de cada delegado); la designación de los delegados de los trabajadores libres, a falta de acuerdo entre ellos, la integración de los padrones de las agrupaciones y la revisión de las credenciales de los representantes electos; 4) los laudos debían dictarse "a verdad sabida", por lo que los miembros de las juntas debían apreciar los hechos conforme a su conciencia.^{4/} 5) el arbitraje estatal solo era obligatorio en los conflictos que versaran sobre la interpretación de una "norma de derecho" (contractual o legal). En los "más graves", de naturaleza económica y que suponían la creación de nuevas condiciones de trabajo por consideraciones sociales y económicas, en los que "el Estado ya no se limita a cumplir con su función de administrar la justicia en forma conmutativa, sino que interviene para distribuir por vía de autoridad lo que a cada uno de los partícipes en la producción les corresponde", la intervención de las Juntas dependía de la solicitud de las partes. Aún en ese caso los laudos

^{4/} Art. 533 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

no eran obligatorios, estableciéndose sin embargo, la responsabilidad por el incumplimiento de los mismos.^{5/}

Los rasgos anteriores convirtieron a la impartición de la justicia laboral en un instrumento del Ejecutivo capaz de permitir un uso diferenciado de las normas jurídicas en atención a la política gubernamental y a los compromisos cambiantes con los actores sociales. Sin embargo, puesto que la mediación estatal en los conflictos económicos y en la resolución de las causas de las huelgas solo se estableció en la ley con carácter potestativo, fueron necesarios otros mecanismos, como los vínculos corporativos en las organizaciones obreras, para que pudiera realizarse plenamente esta función.

1.2 La acción colectiva y el control estatal.

Ante los escasos niveles de protección garantizados en la ley y siguiendo el esquema de regulación constitucional, la acción de las organizaciones sindicales fue el camino privilegiado en 1931 para promover la defensa de los intereses de los asalariados. En este terreno los aportes más significativos provenían de la CROM, central que había proporcionado los principios, estilos y reglas de un tipo de acción sindical corporativa que permitiría encauzar la conflictividad de este escenario. "Efecto no deseado" en 1931 de la actividad desplegada por la CROM entre 1924 y 1928, al definir los criterios jurídico-políticos de regulación de los derechos colectivos, el problema era que al institucionalizarse y pasar a manos del Estado se creaban los espacios para la intromisión estatal en la vida de las organizaciones obreras.

Junto a los aportes cromistas estaban además las expectativas empresariales y la preocupación gubernamental por dar confianza a los inversores. Todo ello influyó para que en la Ley, aún las instituciones creadas para permitir el mejoramiento de las condiciones de negociación de los asalariados -como es el caso de los sindicatos, la contratación colectiva y la huelga- fueran concebidas y reglamentadas en forma tal que garantizaran la estabilidad en las relaciones obrero patronales. El sindicato, decía la Exposición de Motivos, "hace más armónicas, justas y ordenadas las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, permitiéndole elaborar con el contrato colectivo de Trabajo, una fórmula

5/ Exposición de Motivos, Ley Federal del Trabajo, 1931.

permanente de paz entre las clases".^{6/} El derecho de huelga debía entenderse como un "recurso subsidiario", frente a los restantes "medios jurídicos" previstos para resolver los "conflictos industriales".^{7/} En el terreno de la reglamentación, como en adelante se verá, se hizo aún más evidente la intención de convertir a estas instituciones más que en formas de expresión jurídica de la conflictividad, en instrumentos del control de la potencialidad reivindicativa permitida por el texto constitucional.

La exposición de motivos explicaba cuál era el carácter asignado a los sindicatos. Se rechazó la idea de convertirlos en órganos de derecho público sometidos a la autoridad, la posibilidad de imponerlos en forma obligatoria y la opción de establecer por ley -como lo hacía el Código de Portes Gil- el sindicato único. Prefirieron una solución intermedia: "considerar a las asociaciones profesionales como instituciones de derecho privado con personalidad jurídica pero al mismo tiempo revestidas de cierta función de carácter público, cuando representen sin mandato expreso a los miembros de su profesión y celebran el contrato de trabajo."^{8/}

Esta "función de carácter público" fue el argumento que justificó las posibilidades de intervención del Estado en el nacimiento y durante toda la vida activa de la organización sindical, con base en un régimen jurídico de los derechos colectivos marcado por la ambigüedad. Esta característica servía para encubrir los rasgos autoritarios y corporativos de la ley, bajo la apariencia del pluralismo.

- a) Control estatal en el surgimiento de los sindicatos: mientras una disposición señalaba que los sindicatos podían constituirse sin necesidad de autorización previa, otra indicaba que para que éstos estuvieran "legalmente constituidos" debían registrarse ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje (Jurisdicción local) o ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo (jurisdicción federal, confederaciones y federaciones). La consecuencia que traía la falta de registro era la nulidad de los actos celebrados por el sindicato. Este señalamiento, así como el procedimiento, los requisitos de constitución y los criterios de clasificación adoptados eran muy semejantes a los establecidos por Portes Gil en su Código. Al igual

^{6/} Exposición de motivos, de 1931.

^{7/} Ibid.

^{8/} Exposición de Motivos, Ibid.

que aquel, la Ley Federal del Trabajo estableció la posibilidad de prohibir la constitución de sindicatos a determinadas personas, con base en reglamentos especiales y permitió la intromisión de la autoridad en el régimen sindical, al señalar los requisitos que debían contener los estatutos. La diferencia más importante radicó en el régimen de pluralidad sindical que estableció aunque en forma restringida, al legalizar las cláusulas de exclusión y reservar la titularidad de los contratos para las organizaciones mayoritarias.^{9/}

- 2) **Obligaciones de los sindicatos frente a la autoridad y prohibiciones:** también en este aspecto la ley siguió las propuestas del abogado tamaulipeco, estableciendo una relación permanente entre la autoridad laboral y el sindicato, que debía comunicarle los cambios de directivas o estatutarios, así como proporcionarle informes. Sin embargo, no incluyó dos disposiciones, del Código de Portes Gil que obligaban a los sindicatos a enviar a la autoridad informes semestrales o anuales del acta de la Asamblea General que aprobase los gastos y la distribución de los egresos junto a la copia certificada del balance detallado que compruebe esa distribución.^{10/} De esta forma La Ley Federal del Trabajo dejó en libertad a los sindicatos para administrar el patrimonio sindical, conforme a lo que dispusieran los estatutos.

La omisión en el incumplimiento de las obligaciones frente a la autoridad provocaría la aplicación de una sanción administrativa. Sin embargo, la consecuencia de la falta de reconocimiento del liderazgo sindical sería más grave en la práctica que la prevista en esa disposición: sin él no podría ejercerse la representación del Sindicato en cuestiones fundamentales como la celebración del contrato colectivo o el ejercicio del derecho de huelga. Por lo demás la autoridad intevendría cuando dos dirigentes disputaran el favor de los agremiados, para otorgar el reconocimiento a uno de ellos.

Las prohibiciones se referían a la intervención sindical en asuntos religiosos o políticos -aspecto este último que, como se señaló,

^{9/} En torno al régimen del registro sindical véanse los arts. 232, 233, 241 a 246 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

^{10/} Art. 237, fracc., II y III del Proyecto de Código Federal de Portes Gil, Revista CROM, lo. de abril de 1929.

había sido duramente cuestionado al discutirse el Proyecto de Código Federal en 1928 y que sería eliminado de la Legislación al final del gobierno del Presidente Cárdenas- el ejercicio de actividades como comerciantes, el uso de la violencia para obligar a los trabajadores a sindicalizarse o el fomento de actos delictuosos.^{11/}

- 3) El régimen de los contratos colectivos: este capítulo era de clara inspiración cromista, por lo que se refería a la naturaleza jurídica de estos instrumentos, a la obligación de los patrones de celebrarlos cuando utilizara trabajadores sindicalizados, como a sus efectos. Con base en lo anterior, el contrato colectivo establecía las condiciones de prestación de los servicios, sin que su contenido tuviera que incluirse en los contratos individuales de trabajo para producir efectos normativos. Podía celebrarse con un sindicato minoritario por lo que la bilateralidad se imponía independientemente de la capacidad de representación y se convertía, a través de las cláusulas de exclusión, en un medio para ampliar la membresía y por tanto, el poder de la organización. Cuando varios sindicatos disputaban el derecho de contratar, debía celebrarse con el mayoritario. Por tanto, la representación se otorgaba por un criterio exclusivamente numérico, sin establecerse en la ley un procedimiento de recuento reglamentado a efectos de garantizar la veracidad de tal atributo. Con ello, como se advirtió al analizar los antecedentes en las leyes locales, se dejó abierta la posibilidad de la intervención patronal y gubernamental en la selección de su contraparte, con la distorsión consiguiente en términos del ejercicio de la representación sindical. La autoridad laboral se convertía en depositaria del instrumento negociado por las partes sin lo cual el contrato colectivo no surtía efectos ante terceros.^{12/}

En conjunto, este régimen favoreció el desarrollo de la contratación colectiva pero también permitió consolidar -como lo dijo Antonio Soto y Gama- las "eternas mayorías ficticias". Los monopolios de representación que los contratos colectivos garantizan, si incluyen las cláusulas de exclusión, pueden constituirse con base en las preferencias patronales o de la autoridad laboral, sin tomar en cuenta la voluntad de agremiación de los trabajadores.

^{11/} Art. 247 y 248 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

^{12/} Véanse los Arts. 41 a 56 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

- 4) Los mecanismos coactivos de afiliación y permanencia sindical. A través de las cláusulas de exclusión -también tomadas de la formulación cromista- los sindicatos adquirirían el derecho de agremiar a los trabajadores que ingresaran a laborar en la empresa y el de pedir la separación de aquellos que hubieran renunciado o sido expulsados de la organización. La Ley Federal legalizó estas cláusulas pero no las impuso como obligatorias, dejando al patrón la posibilidad de defenderse de esta modalidad pensada para fortalecer la unidad sindical. Sin embargo, los márgenes de la acción patronal al respecto se limitaron al suprimirse un párrafo del Proyecto de Aarón Sáenz que exigía que las cláusulas mencionadas fueran aceptadas "voluntariamente" por las partes.^{13/} Las cláusulas de exclusión, como producto de una poco afortunada reglamentación, fueron legalizadas al mismo tiempo que otra disposición de la Ley Federal de 1931, prohibía imponer multas o sanción de cualquier naturaleza en contra del derecho de los trabajadores a no afiliarse o a desafilarse de una organización, regla tomada del Código de Portes Gil.^{14/} No se trataba, sin embargo, de un rasgo liberal de este instrumento sino de una coacción innecesaria en el régimen de unidad sindical concebido por el abogado de Tamaulipas. Al conservarse en la Ley de 1931, que permitía las cláusulas restrictivas del pluralismo, se convirtió en una de las tantas disposiciones inefectivas de ese ordenamiento.

Estas cláusulas no podían afectar los derechos adquiridos por quienes laboraran en las empresas con anterioridad a su incorporación en los contratos colectivos. Su carácter coactivo -a futuro- se justificaba entonces en la necesidad de impedir las maniobras patronales para dividir a las organizaciones. Sin embargo, por esta vía, la afiliación sindical se convirtió fundamentalmente en una forma de acceder y conservar el empleo y de aumentar artificialmente la representatividad de las organizaciones.

- 5) La unificación de las condiciones de trabajo por un acto de autoridad: con el propósito de homogeneizar las condiciones laborales en una rama de la producción se estableció, en determinadas circunstancias, la posibilidad de extender el ámbito de vigencia de los contratos colectivos que hubieran llegado a

^{13/} Arts. 48 y 50 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

^{14/} Art. 237 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

aplicarse a la mayoría de los trabajadores y patrones. Esta forma de eliminar la competencia patronal basada en el costo de la fuerza de trabajo dependía en la última instancia del criterio de oportunidad del Poder Ejecutivo que podía convertir el contrato colectivo en obligatorio para todos los patrones y trabajadores de una rama industrial.^{15/}

6) Burocratización y control estatal del derecho de huelga: también en este caso la CROM, Portes Gil y la mayor parte de los ordenamientos locales, habían proporcionado los mecanismos para transformar un medio de presión espontáneo e imprevisto en un "trámite jurídico", que debía tener un objeto, un procedimiento y una mayoría de trabajadores a su favor, para ser protegido por la autoridad.

Al reconocer la Ley -como la vieja regulación cromista- el carácter colectivo de la huelga y el derecho de la mayoría a imponerla a la minoría así como al propio patrón -sacrificando su derecho como propietario- la huelga se "juridizó" y obligó a buscar más el apoyo de la autoridad que la movilización de las bases. Paradójicamente, se legalizó el ejercicio de huelgas de solidaridad, práctica que hubiera fortalecido la capacidad de negociación de los sindicatos frente al poder patronal. Por ello cobraban mayor importancia para el Estado las restricciones de la ley en esta materia.

En cuanto al objeto de la huelga, quedaron fuera muchas de las causales señaladas en las leyes locales, como la de obtener el cumplimiento de la ley o de los laudos de las juntas y la modificación de las formas de organización del trabajo. Sin embargo, se incluyó una causal fundamental para la implantación de la bilateralidad en la fijación de las condiciones laborales: la celebración de los contratos colectivos y se dejó abierta la posibilidad de incorporar otras (además de la señalada, la revisión y el cumplimiento de los contratos colectivos y las huelgas de solidaridad) al incluir en la ley la causal genérica señalada por la Constitución.^{16/}

^{15/} Arts. 56 a 66, de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

^{16/} Esta causal era la búsqueda del equilibrio entre los factores de la producción, Arts. 259, frac. I, II, III, y IV. Ibid.

Dentro del procedimiento de huelga se agregó un nuevo requisito, el aviso previo con seis días de anticipación, que permitiera a los patrones planear su estrategia frente a un conflicto y se estableció la intervención de la autoridad en el trámite previo al estallido, al señalar la ley que debía entregársele copia del pliego petitorio.^{17/}

Sin embargo, el papel más importante de los tribunales laborales era la calificación de las huelgas, de lo que dependía la suerte del movimiento. Esta facultad no estaba prevista en el artículo 123 de la Constitución pero tenía como antecedente la ley reglamentaria del artículo 4º, promulgada en 1925 a instancias de la CRON. Las consecuencias de una huelga inexistente (falta de objeto, mayoría o vicios en el procedimiento) era la fijación de un plazo de 24 horas para reanudar las labores que de no atenderse daría lugar a la terminación inmediata de los contratos de trabajo.^{18/} Un punto oscuro de la ley -como lo era en los antecedentes en que se basó- era el carácter obligatorio o facultativo del arbitraje de las juntas como forma de ponerles fin.^{19/} Finalmente cabe señalar que el derecho al paro patronal se reglamentó en los términos constitucionales, sin concederle el carácter de arma de presión que reivindicaban los patrones.^{20/}

De todo lo anterior puede concluirse que la Ley ofrecía a la autoridad todos los mecanismos necesarios para sostener un sistema corporativo de relaciones laborales: número limitado de organizaciones a través de formas coactivas de agremiación, control estatal del nacimiento del sindicato y del liderazgo sindical, monopolio de representación y control de la acción reivindicativa (calificación de huelgas). Pero la ley no imponía un sistema semejante, se trataba de una posibilidad que se realizó primero por una vía política (la alianza cardenista) y después se sostuvo jurídicamente inhibiendo o reprimiendo la disidencia.

^{17/} Art. 264 de la Ley Federal del Trabajo, 1931

^{18/} Art. 267, Ibid.

^{19/} Art. 272, Ley Federal del Trabajo, 1931. Tal como se desprende del debate en el Ier. Congreso de Derecho Industrial, el propio gobierno aceptó que no tenía facultades para imponer el arbitraje en las huelgas.

^{20/} Art. 276 a 282 de la Ley Federal del Trabajo, 1931.

II. Los primeros años de vigencia

2.1 Disminución de condiciones de trabajo

De todas las predicciones provenientes del medio sindical respecto de las consecuencias de la adopción de la Ley Federal del Trabajo, las primeras que se cumplieron fueron las que advertían acerca del uso inmediato de sus disposiciones, por parte de los patrones, para disminuir o eliminar los derechos conquistados en la contratación colectiva.

Las posibilidades de avanzar en esta dirección dependían fundamentalmente de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y, por tanto, de la política gubernamental destinada a enfrentar la crisis económica. Los Arts. 4 y 13 transitorios establecieron que los convenios y contratos colectivos con beneficios superiores a los fijados en la Ley, podían ser revisados por acuerdo entre las partes o por la intervención de las juntas en un plazo de sesenta días contados a partir de la promulgación de la Ley. Después de ese plazo, las condiciones de trabajo y el empleo podían ser afectados por los tribunales laborales a través de los procedimientos de suspensión, modificación, o terminación de los contratos de trabajo que, en casos de urgencia, ni siquiera requerían de la tramitación de un juicio.^{21/} De esta forma, como lo señalaba la CROM, los reajustes de personal y las condiciones de trabajo quedaron en manos del gobierno, a través de sus representantes en las juntas.^{22/}

Las oportunidades que ofrecía el sistema jurídico descrito para revertir los derechos adquiridos fueron rápidamente aprovechadas por los empresarios. Al resumir la situación en que quedaron colocados los trabajadores, la central de Morones enumeraba: "pérdida para los obreros de sus conquistas amparadas por la costumbre; revisión de personal, de salarios, de horas de trabajo y liquidaciones judiciales simuladas para dar por terminados los contratos al bajo precio de un mes de salario como compensación por el daño sufrido".^{23/}

^{21/} Art. 581, Ley Federal del trabajo. En relación al funcionamiento de las Juntas, Vicente Lombardo Toledano señalaba que estas no eran en 1932 "ni órganos de la política social del Estado, ni tribunales del trabajo; son oficinas burocráticas que realizan las consignas de sus jefes, como el cuerpo de policía en casi toda la república..." Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, p. 60.

^{22/} Revista CROM, 15 de diciembre de 1931.

^{23/} *Ibid.*

Los primeros conflictos afectaron a los trabajadores de la región de Orizaba, a los cinematografistas, a los tranviarios y a los ferrocarrileros y se fueron extendiendo a diversas empresas industriales y comerciales mientras la crisis económica afectó al país.^{24/}

Sin embargo, la resolución de los conflictos no fue siempre desfavorable para los trabajadores. Cuando el gobierno no brindó su protección a los empresarios, generalmente en los casos de las pequeñas unidades industriales, fue posible defender las condiciones de trabajo contractuales y limitar los reajustes del personal, como resultado de la acción combativa de los sindicatos. Muchas veces, ello se logró gracias al desconocimiento de los dirigentes y a la impugnación de los laudos favorables a los patronos a través de la movilización de las bases.^{25/}

2.2 Las restricciones al ejercicio del derecho de huelga

Durante la huelga que los tranviarios llevaron a cabo en Junio de 1932, en defensa de su contrato colectivo, otra de las preocupaciones extendidas en el medio sindical al discutirse la Ley se vió justificada por las declaraciones que formuló Abelardo Rodríguez, entonces a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en relación a ese movimiento. El futuro presidente de la República señaló al respecto: "las huelgas son inoportunas y antipatrióticas en estos momentos en que se necesita la cooperación de todo el mundo y especialmente de los trabajadores, máxime cuando existe un gobierno revolucionario dedicado a la reconstrucción del país". A partir de este criterio, la huelga de los tranviarios fue declarada inexistente con lo que los trabajadores quedaron obligados a reanudar las labores sin resultado alguno en sus demandas.^{26/}

Las posibilidades de intervención que la ley ofrecía y que el gobierno pondría en práctica para restringir el ejercicio de este derecho eran, sin embargo, insuficientes para aquel funcionario. Según su punto de vista el arbitraje estatal debía ser obligatorio, por lo cual al asumir el cargo presidencial se propuso reformar la Ley Federal del Trabajo para establecerlo en forma explícita. En los hechos, esta forma de resolución

^{24/} Ibid.

^{25/} El Machete Ilegal, Op. Cit.; Jorge Basurto, Cárdenas y el Poder Sindical, ERA, México, 1983, p. 18.

^{26/} Arnáldo Córdova, Op. Cit., p. 124; Rosendo Salazar, op. cit., p. 64.

de los conflictos llegó a imponerse, dejando el uso de la fuerza pública para casos excepcionales.

En julio de 1934, por ejemplo, se dejaron de lado los procedimientos y se hizo una huelga de "brazos caídos" para denunciar la violación de los derechos obreros por parte de las juntas de Conciliación y Arbitraje, la "lentitud homicida" en la tramitación de los asuntos ante estos órganos así como la "colusión desvergonzada" entre los representantes gubernamentales y patronales. El Presidente Abelardo Rodríguez condenó la utilización de esa medida de fuerza, porque no se habían cumplido las disposiciones relativas al ejercicio del derecho de huelga y amenazó con dar por terminados los contratos de trabajo.^{27/}

A pesar de la política gubernamental limitante del uso de este derecho y del nuevo marco jurídico que lo regulaba, entre 1933 y 1934 se dió un aumento considerable en el número de huelgas asociadas tanto al fin de la crisis económica y a la posibilidad de recuperar los salarios y condiciones de trabajo, como al proceso de reorganización sindical que permitiría ocupar los espacios perdidos por la CROM. De 13 huelgas estalladas, que involucraron a mil 84 trabajadores durante el primer año citado, en el siguiente se produjeron 202 con la participación de catorce mil 685 huelguistas.^{28/}

En cuanto a las demandas que originaron estos conflictos, ocurridos en plena época de reorganización de las estructuras sindicales, las principales se referían al reconocimiento del carácter mayoritario de las agrupaciones, a la aceptación de la cláusula de exclusión, al monto de los salarios y a la determinación del número de trabajadores de planta que debían ser ocupados en las respectivas empresas.^{29/} En suma, se trataba de movimientos que buscaban hacer efectivas las disposiciones jurídicas a través del avance de los contratos colectivos, instrumentos que debían precisar derechos —como el de estabilidad en el trabajo— insuficientemente garantizados en la Ley Federal.

^{27/} Arnaldo Córdova, Op. Cit., p. 207.

^{28/} Véase Cuadro 2. (Cap. V.)

^{29/} Samuel León e Ignacio Marbán, En el cardenismo (1934 - 1940), La clase Obrera en la Historia de México, Siglo XXI, 1985, p. 150.

2.3 Reorganización sindical

La huelga general de 1934 fue organizada por la Confederación General de Obreros y Campesinos de México, (CGOCM), constituida como resultado del Congreso Obrero y Campesino celebrado en Junio del año anterior en el que participaron, entre otras organizaciones, la CROM Depurada, la CGT, la FSTDF y la CNE. La ruptura entre Morones y Lombardo Toledano en 1932 y la formación de la CROM Depurada al año siguiente permitió conformar una nueva línea de acción que se caracterizaría por la búsqueda de la democracia sindical, la autonomía frente al estado y la separación entre la lucha sindical y política.^{30/}

Esta organización, cuyo Secretario General fué Lombardo Toledano, también se propuso reformar con un "criterio socialista" tanto el artículo 123 constitucional como la Ley Federal del Trabajo, crear comisiones de los Salarios Mínimos y celebrar contratos colectivos de trabajo obligatorios por rama industrial.^{31/}

Con la creación de la CROM Depurada; la salida de la CGT, de la FSTDF, de la CNE y de la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas de la Cámara del Trabajo y, finalmente, con la constitución del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana en 1933 y del Sindicato Minero en 1934, se inició el proceso de reestructuración que pondría fin a la dispersión sindical de los años precedentes y llevaría a las organizaciones hacia la unificación en 1936.^{32/} El fracaso gubernamental en su intento por fortalecer a la Cámara del Trabajo y las enseñanzas dejadas por la experiencia cromista favorecieron la recomposición de las estructuras. Este proceso no fue obstaculizado a través de los mecanismos de intervención estatal en el nacimiento de las organizaciones incorporadas en la Ley de 1931 y aunque la autoridad laboral tuvo nuevos acercamientos con la CROM, los cambios organizativos siguieron su curso.

^{30/} Ibid, p. 42., véase la parte fundamental del texto de renuncia de Vicente Lombardo Toledano en Rosendo Salazar, op. cit., pp. 72 a 74.

^{31/} Arnaldo Córdova, Op. Cit., p. 157.

^{32/} En relación a la formación de la CROM depurada vease Rosendo Salazar, Op. Cit. pp. 82 y 83.

El manifiesto elaborado por el Congreso Obrero y Campesino describía la situación en que se encontraba por entonces la defensa de los intereses de los asalariados: "... desviación del movimiento societario hacia la política gubernamental, ... creencia errónea de que mediante reformas sucesivas a las leyes burguesas se va a lograr el progreso económico de los obreros y campesinos; confianza absoluta de los trabajadores para que sus problemas sean resueltos por los tribunales de trabajo ... Lucha fatricida de sindicato a sindicato por arrebatarle el control de los obreros, llegando hasta la degeneración de aliarse con los patrones y el gobierno para vencerse entre sí ..."³³/

Para corregir estas distorsiones, la declaración de principios de la CGOCM (1933) se propuso recurrir a la acción directa entendida como "la supresión de todo intermediario entre trabajadores y patrones", impidiendo que la mediación estatal restringiera la capacidad reivindicativa de los sindicatos. La utilización de las medidas de presión como la huelga, el boicot y la movilización a lo largo de todo el país debían ser el camino a seguir en adelante. Al cumplir el primer año de vida esa Central se había convertido en la organización mayoritaria. Lombardo Toledano había cambiado los puntos de vista expresados entre 1928 y 1931 a favor de la legislación laboral para radicalizar su posición, acercándose a los planteamientos de los comunistas. Estos, antes como después de aprobada la ley, habían adoptado una posición de rechazo que tendió a acentuarse con las medidas represivas del gobierno en contra del Partido y sus militantes. Poco después de aprobada la Ley el Partido Comunista llamó a abandonar el conformismo y a "romper el legalismo". Sus principales propuestas eran la autodefensa, la lucha contra los fallos que declaraban la ilegalidad de las huelgas, la movilización y la vinculación de las reivindicaciones gremiales con las de los desocupados del país, para evitar el esquirolaje.³⁴/

Mientras en un principio el Partido Comunista llamó a la lucha contra la aplicación de la ley en todo aquello que perjudicaba al proletariado, aprovechando al mismo tiempo sus beneficios e impulsando la movilización para ampliarlos, posteriormente modificó su posición siguiendo los criterios del Buró del Caribe de la Internacional Comunista. Ello dió lugar a que el Comité Central del Partido asumiera en adelante que aún las

³³/ Ibid. p. 162.

³⁴/ El Machete Ilegal, 20 de agosto, 10 de septiembre y 10 de octubre de 1931.

disposiciones que implicaban concesiones al proletariado resultaban perjudiciales a éste por su carácter demagógico, destinado a ocultar la explotación. A partir de entonces se planteó la necesidad de combatir la aplicación de la ley en su conjunto por considerarla un instrumento para la "sujeción y esclavización del proletariado".^{35/} La consigna fue organizar violaciones en masa a la ley, por medio de la movilización en torno a las huelgas y al rechazo a la intervención de las juntas tanto en los conflictos individuales como colectivos. Eran conscientes de que la legalidad (registro de los sindicatos, avisos previos al estallido de las huelgas, etc.) sólo podía ser ignorada por las organizaciones que tuvieran, por sí mismas, la fuerza requerida para imponerse a las empresas y al gobierno por lo que era necesario -en esa fase del desarrollo del movimiento obrero- combinar las prácticas legales e ilegales en la acción sindical. En todo momento condenaron a las organizaciones como la CROM y la CGT que, después de criticar la Ley de Aarón Sáenz y Ortiz Rubio, terminaron por someterse a ella contribuyendo a legitimarla y a imponerla a los asalariados: "Hay que estar alerta contra la tendencia oportunista a seguir la línea más fácil. Dar el aviso de la ley para declarar una huelga es más cómodo, pero hacerlo significa condenar de antemano los movimientos al fracaso. Preparar las huelgas de manera que se hagan sin dar el plazo e impedir que se rompan ... es más difícil, pero solo así se asegura el éxito..."^{36/}

A los pocos meses de promulgada la ley, la ineffectividad que la caracterizaría en adelante era ya evidente a los ojos de los comunistas: "solo donde los obreros están organizados solidariamente y tienen combatividad, es donde se tiene no solo lo que la ley da a los obreros, sino aún más; pero en la inmensa mayoría de los casos los preceptos "favorables" no se cumplen. Esto quiere decir que es la organización obrera y no la Ley quien puede arrancar a los patrones mejores condiciones de trabajo y mayores ventajas de todo orden. Respecto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, es claro que su política es dar fallos favorables a los obreros en todos los casos pequeños y sin importancia política, pero fallar siempre contra los obreros en los casos de gran importancia o cuando se trata de lucha contra empresas imperialistas".^{37/}

^{35/} Ibid, 30 de noviembre, 1o. de diciembre de 1931.

^{36/} Ibid, Enero 30 y 10 de febrero de 1932.

^{37/} Ibid, 20 de febrero y 10 de Marzo de 1932.

A pesar de las distancias entre las propuestas de la CGOCM y las de los comunistas, los puntos de contacto eran notorios. Aunque esa central nunca llegó a plantear como lo hizo el Partido Comunista la "violación en masa" de la ley, ambos advertían que el control del gobierno respecto del principal instrumento de defensa de los intereses obreros -la acción colectiva- era el mayor peligro generado por la nueva institucionalidad laboral. La otra opción ofrecida por la Ley para alcanzar la protección de los asalariados, a través de la tutela a cargo de las juntas, tampoco despertaba demasiadas esperanzas después de que, en las circunstancias críticas de la economía, estos órganos se habían revelado como un mecanismo eficaz para proteger principalmente los intereses de las empresas, imponiendo el realismo como criterio ordenador de la relación entre las clases y marcando los límites de las promesas de justicia social anunciadas en el artículo 123.

2.4 La Política laboral

Por su parte, el gobierno de Abelardo Rodríguez no dejó de preocuparse por poner en marcha una política laboral que reflejara avances respecto de lo alcanzado en este campo durante los períodos presidenciales previos. Al enviar una nota al representante de la OIT en el país (organización a la que México ingresó en 1931, después de promulgar la Ley Federal del Trabajo) el Presidente señalaba su punto de vista en torno a los límites de la protección estatal de los asalariados: "Mi gobierno está resuelto a cumplir estrictamente, no sólo con los principios constitucionales que rigen las relaciones del trabajo y del capital, sino a realizarlos en una forma práctica que asegure la protección del obrero por medio de las decisiones de los tribunales de Conciliación y Arbitraje, pero sin llegar por esta vía a radicalismos absurdos o a la aplicación de teorías disolventes, que lejos de establecer un régimen justicia social y de humanidad, colocan a las clases trabajadoras en condiciones lamentables y ajenas de toda protección".^{38/} Se propuso instrumentar uno de los derechos constitucionales de mayor trascendencia para los trabajadores, en un momento en que los precios tendían a subir junto a la incipiente recuperación económica.^{39/} La creación de la Comisión Nacional del Salario Mínimo el 7 de septiembre de 1933, de la que se esperaba una labor que traería múltiples beneficios no solo para los trabajadores sino para las

^{38/} Rosendo Salazar, op. cit. p. 86.

^{39/} Lorenzo Meyer, El Conflicto Social y los gobiernos del Maximato, Historia de la Revolución Mexicana, No. 13, México, 1980, p. 168.

empresas fue, sin embargo, objeto de críticas y hasta del rechazo provenientes tanto de las organizaciones obreras como del medio empresarial.^{40/}

En cuanto a las primeras, la CROM demandó ajustes al funcionamiento de la Comisión tendientes a uniformar en todo el país las bases para calcular en las regiones el salario mínimo y para lograr la participación de las agrupaciones sindicales en la determinación de las necesidades de alimentación, habitación y vestido así como las demás indicadas en el texto constitucional. La CGOCM fue aún más lejos en su propuesta, al rechazar como un "error técnico" constitucional la fijación del salario por regiones y pidió que el gobierno convocara a la celebración de convenciones obrero-patronales por rama industrial para incluir, dentro de los contratos colectivos obligatorios, las remuneraciones que debían pagarse en cada una de éstas. Los comunistas no perdieron el tiempo en dar recomendaciones al gobierno y convocaron a la "lucha de masas por las reivindicaciones parciales de los obreros".^{41/}

Los empresarios vieron la iniciativa gubernamental como un "nuevo peligro" que amenazaba el desarrollo capitalista e independientemente de que apoyaran discursivamente la creación de la Comisión, reaccionaron disminuyendo los salarios que entregaban a los trabajadores, apoyándose en los mínimos fijados por aquél órgano. Como lo denunció la misma Comisión, los patrones entendieron como "máximos" los salarios fijados como "mínimos", con base en la "recomendación" de Abelardo Rodríguez.^{42/} Otra de las reformas adoptadas por este Presidente en materia laboral fue de orden administrativo y reflejaba la creciente importancia que para el gobierno tenía el manejo de la cuestión obrera. En enero de 1933 se integró el Departamento Autónomo del trabajo, órgano que quedó a cargo de las funciones desempeñadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en relación a la política laboral.^{43/}

El departamento de Trabajo tuvo una importante participación en los acontecimientos vinculados a la reestructuración de las organizaciones y

^{40/} Arnaldo Córdova, *Op. Cit.*, pp. 176 y sgts.

^{41/} *Ibid.*, p. 183.

^{42/} Memorial de la Comisión Nacional del Salario Mínimo, citado en *Ibid.* p. 184.

^{43/} Lorenzo Meyer, *Los inicios de la institucionalización*, *Op. Cit.*, p. 164; Rosendo Salazar, *Op. Cit.*, p. 81.

a las huelgas convocadas o apoyadas por la CGOCM. En agosto de 1933 resolvió a favor de Eucario León la disputa con Lombardo Toledano para ocupar la dirección de la CROM, reconociendo al primero como Secretario General de esa organización.^{44/}

Condenó también el programa de intensa movilización desplegado por la CGOCM y, sobre todo, su negativa a aceptar el arbitraje obligatorio del Estado en las huelgas. Los argumentos eran semejantes a los del titular del Ejecutivo y buscaban convencer a los trabajadores de las ventajas de limitar el ejercicio del derecho constitucional: "La actitud asumida por los representantes de una agrupación obrera de la CGOCM, quienes hablan de huelga general, no responden a la política benévola y de simpatía que el gobierno del Presidente Rodríguez ha venido exponiendo hacia las clases laborantes... El Estado Moderno debe considerarse como factor de equilibrio entre los intereses en pugna, pues el derecho público ha evolucionado en el sentido de un franco intervencionismo de aquel en el campo económico y social ... los trabajadores no deben temer que se vulneren sus derechos, recordando que la intervención del gobierno revolucionario siempre les ha favorecido".^{45/}

Junto a aquellas medidas Abelardo Rodríguez no ignoró la necesidad de ajustar la legislación con base en la experiencia adquirida durante los primeros años de su vigencia en los que, a pesar de los propósitos conciliadores de sus autores, se había generado un inconveniente clima de efervescencia obrera. Para ello convocó a la realización del 1er. Congreso de Derecho Industrial, acontecimiento que por su relevancia será examinado aparte.

III. El Primer Congreso del Derecho Industrial

El propósito que animó este encuentro fue el de recoger las observaciones y planteamientos de los actores sociales para apoyar la elaboración de diversas iniciativas de reforma a la legislación laboral, que serían sometidas por el Presidente al Congreso de la Unión.

Los temas abordados se articularon en torno a dos de los principales aspectos de la regulación jurídica aprobada en 1931: la organización colectiva de los trabajadores y las juntas de Conciliación y Arbitraje. Junto a éstos

^{44/} Samuel León e Ignacio Marván, Op. Cit., p. 42.

^{45/} Declaraciones del Jefe del Depto. de Trabajo, Ibid, p. 51.

estuvo en discusión la organización y funcionamiento del Seguro Social, cuestión que la Ley Federal del Trabajo dejó sin resolver.

El congreso se llevó a cabo del 18 al 23 de agosto de 1934. En él participaron representantes obreros, patronales y del gobierno así como técnicos especialistas en la materia (25 por cada sector). Asistieron también, sin voz ni voto, 25 observadores de los gobiernos de los Estados y 3 de la Cámara de Diputados. Los delegados oficiales podían intervenir en las discusiones y formar parte de las Comisiones, pero no tenían voto en las resoluciones de las Asambleas Plenarias. Los técnicos especialistas sólo tuvieron derecho a votar en las decisiones tomadas en las secciones. Cuando las decisiones de las secciones obtenían un voto aprobatorio en el mismo sentido por los sectores obrero y patronal, adquirían el carácter de recomendaciones. En caso contrario, se consideraban simples opiniones.^{46/}

3.1 La naturaleza del Derecho del Trabajo

Detrás de las diferencias que los participantes en el Congreso tenían acerca del funcionamiento de las instituciones laborales fundamentales, había también posiciones encontradas acerca de la naturaleza del nuevo "derecho industrial". Uno de los técnicos especialistas, el Lic. Enrique Delhumeau, consideró al respecto: "Este Congreso no es un Congreso de Derecho Industrial, es un Congreso de legislación obrera ... el Derecho Industrial comprende ... todas aquellas leyes que afectan a la industria en su organización, en su trabajo, en su desarrollo, en sus relaciones con el Estado y con los trabajadores ..."^{47/} No se trataba, sin embargo, de un problema de definiciones. Lo que preocupaba a este congresista, desde una consideración semejante a la expuesta por los empresarios durante la discusión de la ley de 1931, era lograr que este nuevo sector del ordenamiento jurídico incluyera "armas" equivalentes para ambas partes de la relación laboral y que eliminara las cargas que pudieran afectar el desarrollo capitalista: "... los trabajadores deben ser un factor tan importante como el capital mismo. Es absurdo -decía Delhumeau- hablar del aniquilamiento del capital en un país de régimen capitalista como el nuestro ... El capitalismo es una realidad social... y es también una realidad legal porque está sancionado por la Constitución. Pensar que la

^{46/} Reglamento Interno, en Plenaria del Primer Congreso de Derecho Industrial, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1934, pp. 20 a 28.

^{47/} Ibid, p. 54.

legislación obrera debe ser un arma de combate ... es sencillamente absurdo".⁴⁷/

El discurso de Delhumeau hacia explícita la aparente contradicción entre los principios constitucionales heredados de la Revolución, de los que se derivaban tanto los límites a la explotación de la fuerza de trabajo como los medios para luchar contra ella, y el proyecto económico de desarrollo capitalista subyacente en ese cuerpo jurídico.

En representación de los empresarios -tanto del comercio como de la industria de la construcción, la minería, el petróleo y los transportes- Jesús Rivero Quijano expuso el punto de vista en torno a la relación que debía guardar la legalidad y la realidad laboral mexicana, para resolver los síntomas de ineffectividad que la primera había ya manifestado: "La depresión o crisis que sufrimos hacia 1931 demostró también que cuando la ley encierra preceptos que chocan con las realidades económicas se convierte en letra muerta, cuando no causa trastornos irreparables... El desdén de las realidades económicas no beneficia a la ley que las ignora, sino que la hace inoperante y estorbosa".⁴⁸/

Desde este lugar, Rivero Quijano citó ejemplos de contratos colectivos aprobados por los patrones, los sindicatos y las autoridades que establecían jornadas de doce horas, como era el caso de los que existían en los ingenios de Veracruz. De ello concluía en la imposibilidad de mantener normas rígidas como las establecidas en la Ley, criticando por tanto el "vendaval estatista" que llevaba a suprimir la voluntad de las partes en la contratación. Aunque reconocía la necesidad de conservar la función arbitral del Estado en los conflictos obrero-patronales, dejaba a salvo el interés del sector empresarial para "cambiar la orientación técnica y política de la legislación obrera y por ende de la Constitución de la República en la parte conducente".⁴⁹/

En dos oportunidades Lombardo Toledano, en representación de la CGOCM, se refirió a la naturaleza del derecho industrial, cuestionando los argumentos anteriores. Al tratar el problema de las relaciones del estado con sus trabajadores, señaló: "... concibo al derecho industrial como un

⁴⁷/ Ibid. p. 55.

⁴⁸/ Ibid., p., 68.

⁴⁹/ Ibid., p. 67.

derecho de clase, como un derecho de la clase trabajadora, derecho que por su propia naturaleza y por su finalidad histórica difiere radicalmente de las otras ramas del derecho...^{51/} En otra ocasión, al ocuparse del tema de las huelgas y los paros, definió al derecho industrial como "un conjunto de instituciones de carácter tutelar e imperativo, para equiparar las fuerzas de las clases sociales en pugna. El Derecho Industrial o derecho obrero no es un derecho equitativo, es un derecho tutelar ... un conjunto de normas hechas para proteger a la clase trabajadora en su lucha contra la clase burguesa. No pueden darse, en tal virtud, iguales armas a una y otra clase social, porque se trata solo de darlas a una de ellas: a la inerme; la clase capitalista -agregaba el líder sindical- tiene siempre en su poder recursos cuantiosos que esgrimir con eficacia ante el proletariado, mientras no desaparezca de raíz el régimen económico que prevalece..."^{52/}

El tema de la naturaleza del derecho industrial no era, como se dijo, un punto central de la agenda de este congreso tripartita, por lo que no hubo conclusión alguna al respecto. Sin embargo, el debate que generó resultó de utilidad para avanzar no solo en torno a la constitución de la autonomía del derecho obrero -como lo llamaba ya Lombardo Toledano- sino para consolidar los vínculos entre aquél y la ideología revolucionaria del sistema político. Si la CROM había dado ya su aporte en esta dirección, al conservar durante la discusión de la Ley de 1931 una posición hegemónica que le permitió difundir su "visión romántica" de los fines de este instrumento jurídico, la tarea fue continuada por Lombardo Toledano en el marco del proceso de unificación sindical del que nacería la CTM en 1936. Del terreno político, los conceptos defendidos por este dirigente pasaron al ámbito doctrinario, a partir de la obra de uno de los más distinguidos juristas en el campo laboral y constitucional como lo fue Mario de la Cueva, presente en este Congreso en calidad de representante gubernamental.^{53/}

Esta concepción unilateral e idealista de la legislación obrera expuesta en el Congreso por Lombardo Toledano no impidió, sin embargo, que en él se diera un intenso debate en torno a las deficiencias y dificultades observadas en la aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

^{51/} Ibid, pp. 96 y 97.

^{52/} Ibid., p. 193.

^{53/} Véase Mario de la Cueva, op. cit., pp.24, 25 y 83.

3.2 La unidad sindical

Una de las aspiraciones compartidas por las distintas organizaciones obreras era la de avanzar hacia la unidad sindical. El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana presentó una ponencia al respecto en la que se pedía prohibir en el futuro el registro de sindicatos minoritarios a la vez que establecer en forma obligatoria o implícita la cláusula de exclusión en los contratos colectivos. Correspondería al Estado vigilar -según esta propuesta- que la aplicación de éste instrumento no diera lugar a una "verdadera dictadura sindical".

El sector de los empresarios se manifestó en contra de estas reformas que habían obtenido el consenso de los demás delegados obreros y del representante gubernamental en la Comisión que dictaminó la ponencia ferrocarrilera. El voto particular en contra del delegado patronal -Max Camiro- insistía en que las cláusulas de exclusión debían conservarse con carácter facultativo porque suponían una restricción a la libertad de contratación. Agregaba que esta institución era nociva para las mismas agrupaciones obreras: "Los sindicatos se consideran suficientemente fuertes ante el empresario y no sienten la necesidad de procurar la unificación de la clase trabajadora ..." Según este empresario, los patrones debían conservar la facultad de negociar la incorporación de las cláusulas de exclusión en los contratos colectivos para obtener beneficios de esta institución. Lo explicaba con estas palabras: "Algunos patrones han admitido esa cláusula y han tenido en cuenta para ello la calidad del sindicato contratante; un sindicato serio, disciplinado, que pertenece a una organización y que sabe hacer honor a sus obligaciones dá garantías al patrón y en esos casos puede renunciar a una parte de la libertad, para satisfacer las exigencias de los trabajadores y deben hacerlo así también por su propio interés..."

Para apoyar este argumento otro representante patronal agregaba; "Nosotros creemos que la disciplina de los sindicatos y el engrandecimiento de los trabajadores no se va a hacer a base de una dictadura protegida por la ley, como sucedería con la implantación (obligatoria) de la cláusula de exclusión ... al establecerse indudablemente que el sindicato que llegue primero será el sindicato que triunfe. ¿Pero se va a favorecer a los trabajadores?. Los trabajadores a ese paso, tendrán en lo sucesivo dos patrones, que serán el Comité Ejecutivo y sus patrones en realidad ... Los dictadores de los sindicatos, como hemos visto muchas veces, no siempre tienen un interés altruista ...

pues en la lucha por llegar al poder, sacrifican el interés de los trabajadores..."^{54/}

El autoritarismo en el seno de las organizaciones obreras, capaz de garantizar la disciplina de las bases, tenía efectos negativos según el punto de vista patronal: "...al patrón le conviene, naturalmente, que se desarrolle la mayor eficacia en el trabajo y esa mayor eficacia se desarrolla a través de la mayor libertad, pues así el trabajador puede cumplir con sus responsabilidades sin tener una amenaza constante de su sindicato".^{55/} De esta manera, los empresarios se convirtieron en ese congreso, como lo hicieron a lo largo de la década precedente, en los defensores de libre afiliación de los asalariados a las organizaciones -vulnerada por la cláusula de exclusión- y de la necesidad de preservar los derechos de los sindicatos minoritarios. En relación a esto último señalaron: "Negar el derecho de existencia jurídica a los sindicatos minoritarios mediante el no registro de sus bases constitutivas ... entraña además la creación de privilegios a determinadas agrupaciones en perjuicio, en muchos casos, de los intereses de los agremiados quienes pueden no estar conformes con determinadas tendencias que desarrolle el Comité Ejecutivo ..."^{56/}

Mientras estos aspectos de la libertad sindical se confirmaban como bandera patronal, tanto la CROM como la CGOCM luchaban por modificar el régimen jurídico para consolidar los instrumentos coactivos capaces de fortalecer, según su punto de vista, el poder de los sindicatos. En relación a la cláusula de exclusión, la primera de esas centrales aprobaba la propuesta ferrocarrilera para convertirlas en obligatorias: "No hay razón para que los empresarios tengan escrúpulos o exijan condiciones para aceptarlas, condiciones que en muchos casos constituyen influencia en el régimen interior del sindicato, cuando es regla establecida que la responsabilidad que se deriva de la aplicación de esa cláusula de exclusión corre por cuenta exclusiva de los sindicatos respectivos".^{57/}

Lombardo Toledano defendió también la propuesta ferrocarrilera, en particular el señalamiento relativo al registro de los sindicatos

^{54/} Ibid, p. 132 y 133.

^{55/} Ibid, p. 33.

^{56/} Ibid.

^{57/} Ibid, p. 258.

minoritarios. Aclaró que no se trataba de disolver los existentes sino de prohibirlos en el futuro, subrayando que el proceso de unificación sindical debía resultar de la decisión de las bases: "...La unificación tiene que ser obra del convencimiento de los propios trabajadores y no por mandato de autoridad porque transformaríamos entonces la brecha que actualmente existe, abierta o protegida por la personalidad jurídica de dos o varias organizaciones, en una brecha interna dentro de un sindicato único, brecha que tendría las mismas características que actualmente o peores ... por la violencia ... Toda idea, toda actitud, toda tendencia en la ley que procure el nacimiento de los sindicatos por medio de la autoridad ... es el principio, por lo menos, o puede serlo, del sindicalismo obligatorio. Y puede también ser el principio, para más tarde, cuando los sindicatos sean declarados obligatorios de un régimen de tal naturaleza dentro del cual los sindicatos formarían parte del funcionamiento general del Estado. Y contra cualquiera de estos dos aspectos, contra los sindicatos como órganos del Estado o contra el sindicato obligatorio simplemente estamos en contra, porque es una de las formas de 'fachismo' (sic) ..."^{58/}

Conforme a esta intervención, el dirigente de la CGOCM insistía en su preocupación por evitar la influencia del Estado en la vida de las organizaciones obreras, lo que constituía un principio fundamental de la central recién formada. Sin embargo, la idea de la pluralidad, incluso en el seno de las organizaciones, parecía asociarse necesariamente con el debilitamiento de las mismas frente a su principal adversario: los empresarios.

Paradójicamente, una de las propuestas encaminadas a fortalecer el poder de las bases frente a las cúpulas provino de la CROM. Esta central planteó la conveniencia de que se exigiera, bajo pena de nulidad, que los contratos colectivos fueran sancionados por la mayoría de los trabajadores, en una asamblea pública convocada por el sindicato titular antes de su depósito en las juntas. Sin esta ratificación el instrumento bilateral no debía sufrir efectos. Esta modalidad fue justificada con los siguientes argumentos: "la razón que tenemos para demandar una reforma de tal naturaleza es la intención de acabar de una vez por todas con la falta de responsabilidad con que todos proceden, frecuentemente algunos directores de sindicatos, al celebrar contratos colectivos de trabajo a puerta cerrada, con empresarios poco escrupulosos. Se han dado casos en

^{58/} Ibid, p. 176 y 177.

que esos contratos colectivos se depositan en las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se ponen en vigor ignorando su texto totalmente los trabajadores interesados".^{59/}

La CROM abordó así uno de los aspectos nodales de la contratación colectiva, proponiendo un mecanismo democrático para evitar su desnaturalización y con ello, la pérdida de eficacia del instrumento privilegiado para mejorar las condiciones de trabajo de los asalariados: "Es elemental tener en consideración que, tratándose de los sindicatos obreros, el órgano deliberativo por excelencia y en quien concurren los atributos para sancionar todo lo que se refiere al interés colectivo es la asamblea, único órgano que está capacitado y disfruta de amplios poderes para resolver sobre el objeto de su constitución y los problemas que le son inherentes, entre los cuales, el más delicado, más importante y el que más afecta al interés colectivo del sindicato y al de cada uno de sus agremiados es el contrato colectivo de trabajo, razón por la cual se impone la necesidad de que lo conozcan y que para que adquiera validez y fuerza ese contrato, requiere de la mayoría de los componentes de la agrupación contratante. No debe olvidarse ni por un momento que los contratos colectivos en cierta manera, son parte complementaria de la ley y el instrumento por excelencia para hacer efectivos muchos de los preceptos legislativos que benefician al trabajador; y siendo así, es peligroso que la sanción de esos contratos quede al libre albedrío de un reducido número de individuos que, en muchas ocasiones ... obran con una absoluta falta de responsabilidad. Además -concluía la CROM- con nuestro propósito se conseguirá preveer o evitar muchas dificultades y muchos conflictos derivados de las inmoralidades que con frecuencia entrañan los contratos colectivos celebrados y puestos en vigor con desconocimiento de la mayoría de los componentes del sindicato contratante".^{60/}

Aunque a todos resultaban evidentes las ventajas de la propuesta cromista, la Comisión que la dictaminó solo la aceptó como una sugerencia a los sindicatos y no como obligación, para evitar que un requisito semejante creara obstáculos en el desempeño de la función sindical por excelencia. En cualquiera de estas modalidades, como la mayor parte de las alternativas planteadas en el Primer Congreso de Derecho Industrial, la sugerencia cromista no llegó a formar parte en las numerosas reformas introducidas con posterioridad en la legislación.

^{59/} Ibid, p. 258.

^{60/} Ibid, p. 258.

El régimen jurídico de la contratación colectiva no incluyó, por tanto, ningún mecanismo para contrarrestar la tendencia, configurada desde los años de la hegemonía cromista, a impulsar el carácter cupular de la negociación colectiva. De esta manera, no sólo se inhibió la participación activa de las bases en la vida sindical, sino que también se dejó abierta la puerta para el desarrollo de los "contratos de protección". Esta figura desvirtúa por completo los fines de la contratación colectiva al convertirla en una garantía patronal para evitar el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los asalariados y constituye un poderoso obstáculo para el ejercicio de los derechos colectivos de los asalariados. Hace ya más de cincuenta años, como se vió, la CROM denunció esta "perversión" de la práctica sindical, vigente en la realidad laboral de nuestros días porque no existen los mecanismos capaces de permitir que los trabajadores eviten éstas u otras desviaciones.

Como parte de las actividades del Congreso, el entonces Procurador de justicia de la Nación, Lic. Emilio Portes Gil, impartió una conferencia en la que propuso reformas tanto a la Constitución como a la Ley Federal del Trabajo de 1931. En ella planteó la necesidad de imponer un sistema de sindicato único y obligatorio: "Una sana administración -decía el Presidente Provisional- se obtiene colocando en manos honestas disposiciones legislativas de carácter radical ... Los elementos libres se conservan al margen de la lucha de clases, porque quieren gozar de las prerrogativas del patrón, pretendiendo conservar una situación privilegiada sobre sus compañeros o sirviendo dócilmente como instrumentos para la división proletaria"^{61/} Su vieja aspiración de combatir al "liderismo sindical" lo llevó a proponer el establecimiento de un sistema de rotación constante para los puestos de la directiva de las organizaciones. En su esquema "radical" de protección para los intereses de los asalariados cabían tanto la imposición del arbitraje obligatorio en las huelgas y las cláusulas de exclusión, también obligatorias, hasta que se impulsara el sindicalismo único, como el otorgamiento a los sindicatos de la facultad para participar en la gestión de las empresas en la forma y en los términos en que lo determine la ley.^{62/}

Este recuento de las intervenciones de los representantes en el primer Congreso de Derecho Industrial resume las principales posiciones de los actores sociales respecto del régimen jurídico y las prácticas asociadas

^{61/} Ibid, pp. 74 y 76.

^{62/} Ibid, pp. 77 y 78.

en torno al proceso organizativo de los trabajadores. En las asambleas plenarios, el resultado de la votación de las propuestas las convirtió en simples opiniones. Una de las escasas recomendaciones adoptadas -por contar con la aprobación de los delegados obreros y patronales- fue la que señalaba que el sindicato único debía ser resultado de la acción de la clase trabajadora, sin provenir de un acto de autoridad, por lo que los sindicatos minoritarios no debían perder su registro.^{63/}

3.3 Las huelgas y el arbitraje obligatorio

Al lado del proceso organizativo, el tema de las huelgas y los paros tuvo un lugar central en el Congreso. Los puntos principales planteados por Vicente Lombardo Toledano, integrante de la Tercera Comisión del Congreso, responsable de este tema, se orientaban a: 1º) garantizar el ejercicio del derecho de huelga sin restricciones. Al respecto este dirigente sindical decía: "La huelga es un acto jurídico coercitivo ... dentro del derecho tutelar ... obligar a los trabajadores a prevenir a los empresarios sobre las consecuencias de una huelga; sujetar la huelga, en cuanto surge, al arbitraje del Estado, facultar a éste para declarar la ilicitud o legalidad de una huelga, contra la voluntad de los huelguistas, equivale a hacer nugatoria la coacción que la huelga entraña"; 2º) el arbitraje de la autoridad sólo procede con el consentimiento expreso de los huelguistas; 3º) el cierre o la suspensión de las labores en un centro de trabajo deben considerarse como actos contrarios a los intereses del pueblo mexicano. Cuando los empresarios tomen esas medidas los trabajadores deben tener el derecho de explotar por su cuenta el centro de trabajo paralizado."^{64/}

En relación a este último punto V.L. Toledano describía las consecuencias del régimen vigente: "no importa que (el derecho mexicano) no reconozca el paro como arma de lucha abierta de la clase patronal; el resultado ha sido el mismo, son tantos los casos permitidos de suspensión del trabajo por acuerdo de los patrones, sin responsabilidad verdadera para éstos, que ya se ha hecho una costumbre el cierre temporal o definitivo de los centros de trabajo, como un verdadero ardid para burlar a la clase trabajadora proletaria, desde la supuesta superproducción hasta la liquidación

^{63/} Ibid, pp. 661 a 685.

^{64/} Ibid, p. 195 y 196.

judicial que a tantos hogares obreros ha llevado a la miseria desde que se promulgó la Ley Federal del Trabajo".^{65/}

Por su parte, la CROM sostuvo que el ejercicio del derecho de huelga debía ser irrestricto, porque de él dependía la posibilidad de hacer efectivo el conjunto de los derechos laborales. Alejada del aparato gubernamental señalaba: "El Estado, por razones de orden político interior o exterior, en muchas ocasiones no puede hacer efectivas las disposiciones protectoras del trabajo ... únicamente el recurso legal de la huelga ha sido el eficaz para hacer tangibles los demás derechos consagrados por la Ley en favor del proletariado".^{66/}

Un técnico especialista, Enrique Calderón, recordó que el Partido en el poder se había manifestado categóricamente a favor de los asalariados frente a la lucha de clases generada por el sistema de producción capitalista, posición que debía traducirse en el fortalecimiento de los sindicatos y en el respeto absoluto del derecho de huelga. El delegado oficial en la Comisión sobre huelgas, Lic. Raúl Carrancá y Trujillo, se inclinó también por eliminar las restricciones que la ley había impuesto en el ejercicio de este derecho a cambio de establecer el arbitraje obligatorio del Estado, cuando se afectaran los servicios públicos o cuando peligraran gravemente la paz pública o la economía nacional: "Si el Estado mexicano no es el clásicamente liberal, cruzado de brazos ante los conflictos sociales y especialmente los que surgen entre el capital y el trabajo, sino que reviste una fisonomía claramente intervencionista que favorece la lucha de clases y a la vez arbitra inmediatamente los conflictos que esa misma lucha origina no puede, lógicamente, ser sustentada la doctrina radical que ofrece el bloque obrero como ideología de su clase ... sobre que solo se trata de dar armas y medios de defensa a la Clase inerte que es la clase obrera ... Cabe adaptar la doctrina rígida a la realidad mexicana, al mismo tiempo que no perder de vista que el Estado necesita garantizar los servicios públicos que sostiene y organiza, los que pueden desarticularse en caso de huelga que los afecte ..." ^{67/}

^{65/} Ibid, p. 196.

^{66/} Ibid, p. 217.

^{67/} Ibid, p. 240.

El punto de vista patronal coincidía en lo esencial con el planteamiento gubernamental, pero descartaba la posibilidad de eliminar las restricciones: "Nuestra ley protege excepcional y considerablemente el derecho de huelga al disponer que: 1) solo suspende los contratos de trabajo y no los rompe; 2) al afectar la libertad de industria y comercio (garantías individuales) obligando al dueño a mantenerse inactivo; 3) las faltas al trabajo durante la huelga no son sancionables ... Pero esa protección excepcional la dá y la debe dar el Estado sólo en cuanto se llenan las condiciones establecidas para ello por la Ley y que son constitutivas de la categoría jurídica denominada "huelga" ... Proceder de otra forma es autorizar la violación de la ley y fomentar la anarquía, la inmoralidad y la injusticia en las relaciones obrero-patronales"^{68/}

Con base en lo anterior y considerando que el Estado no podía permanecer como simple espectador de los conflictos laborales, este sector propuso que el arbitraje gubernamental fuera el mecanismo destinado a poner fin a las huelgas, para lo cual debía ponerse en marcha a solicitud de cualquiera de las dos partes.^{69/}

El tema del arbitraje obligatorio en las huelgas fue, tal vez, el que más controversia generó entre los delegados. La propuesta gubernamental, avalada en parte por los empresarios, dió lugar a un generalizado rechazo por parte de los representantes obreros. La Comisión no pudo siquiera elaborar un dictamen relativo a este punto y en la sesión plenaria solo se dieron a conocer los votos particulares de sus integrantes.⁷⁰

3.4 Las Juntas de Conciliación y Arbitraje

Mayor consenso pudo generarse en torno a uno de los aspectos clave del sistema de protección creado por la Constitución y la Ley de 1931: las Juntas de Conciliación y Arbitraje. La discusión respecto a la organización y funcionamiento de estos tribunales incluyó críticas de diverso tipo. Unas demoleedoras, como las que esgrimió Delhumeau, quien propuso en su intervención "la destrucción de las nefastas Juntas de Conciliación y Arbitraje y la creación de un organismo mejor que rompa con

^{68/} Ibid, p. 197.

^{69/} Ibid., p. 201.

^{70/} Ibid, p. 724 y 725.

la Constitución General de la República, pero que responda verdaderamente a los anhelos de los trabajadores y de los industriales de México".^{71/}

La CROM presentó una ponencia al respecto, más conservadora que la de aquel técnico especialista, señalando las reformas necesarias para un mejor funcionamiento de los tribunales constitucionales tripartitas. Propuso así que la representación en las juntas solo recayera en obreros y patronos, excluyendo a los abogados; pidió que se hiciera una investigación sobre el registro de las agrupaciones obreras para eliminar a las que no tuvieran la representación real de los asalariados y fueran "simplemente de paja". También sugirió que se aumentara el personal y se escogiera al que tuviera mejor capacitación, se federalizara la aplicación de la legislación laboral y se reformara la Constitución para otorgarles la facultad de resolver los conflictos intergremiales.^{72/}

La opinión dominante en el Congreso estaba a favor de que las Juntas conservaran el carácter de tribunales de conciencia y de que se impidiera que la presencia de abogados como representantes de las partes favoreciera un criterio legalista sus resoluciones. Según Mario de la Cueva el mal funcionamiento de las Juntas se debía a los profesionales del derecho que no representaban a las clases sino a sí mismos, entorpeciendo la impartición de la justicia laboral.^{73/}

Aunque en diversas intervenciones se expuso la necesidad de otorgar independencia a las Juntas respecto al Poder Ejecutivo, el temor de lo que ocurriría al integrarlas al Poder Judicial contrarrestó esta posibilidad. Conforme a la naturaleza especial de la legislación laboral se justificó la decisión de mantenerlas separadas del resto de los tribunales, aunque llegó a proponerse que los representantes gubernamentales en las juntas fueran designados por el Poder Judicial, para evitar que los asalariados quedaran en manos del Presidente de la República y a merced de la política.^{74/}

Sin embargo, los delegados obreros eran escépticos respecto de los beneficios de este procedimiento, en razón de la conocida dependencia de

^{71/} Ibid, p. 55.

^{72/} Ibid, p. 294.

^{73/} Ibid, p. 294.

^{74/} Ibid, p. 351.

los magistrados respecto del Poder Ejecutivo. El argumento más poderoso, que había sido expuesto por De la Cueva y fue retomado por la representación obrera, se vinculaba al carácter de este Poder como "orientador supremo en el país en materia social y política". El Ejecutivo era visto, por este sector, como un poder más avanzado que el judicial: "...se hace absolutamente indispensable que los representantes del gobierno en las Juntas de Conciliación o en cualquier tribunal de trabajo sean precisamente electos por el Poder Ejecutivo para que lleven la influencia de las masas trabajadoras sobre la evolución social dentro de esos tribunales". Para apoyar la defensa del papel del Ejecutivo en la impartición de la justicia laboral, la representación obrera citaba como ejemplo el fallo presidencial en el conflicto de la Cía. Petrolera "El Aguila", con base en el cual se había logrado incorporar al contrato colectivo la cláusula de exclusión, así como mejoras de diversa índole en las condiciones de trabajo. Según la CROM se trataba de "concesiones que tímidamente los trabajadores discutían con la empresa y fue necesario que la orientación viniera del centro a la periferia ... que el Poder Ejecutivo declarara y proclamara a los trabajadores de todo el país que tienen derecho a la cláusula de exclusión..."^{75/}

Otra era la visión de la CGOCM. Esta organización pidió la supresión de las juntas de Conciliación y Arbitraje porque resultaban "ineficaces para impartir la justicia social". Querían alcanzar el libre entendimiento entre trabajadores y patronos, en razón de que los principales defectos de los tribunales tripartitas provenían de la conducta del representante del gobierno, que respondía fatalmente al régimen social dominante. Llegaron a proponer, para hacer viable la justicia laboral, la modificación del artículo 123 constitucional del que debía eliminarse como principio articulador la idea del "equilibrio entre el capital y el trabajo". Su propuesta tocaba aspectos esenciales de las relaciones laborales: libertad sindical frente al Estado, derechos preferenciales para los sindicatos mayoritarios e intervención de los asalariados en los cambios tecnológicos y de la organización del trabajo para que de ellos se derivara el mejoramiento real de las condiciones de trabajo; disminución de las jornadas, aumento de salarios y apertura de nuevos centros de trabajo.^{76/} Estos eran los mecanismos que la CGOM proponía para reemplazar uno de los pilares del esquema de protección contenido en la Ley de 1931: la intervención estatal a través de las juntas. Entre las recomendaciones

^{75/} Ibid, pp. 353 y 354.

^{76/} Ibid, pp. 640 a 642.

aprobadas en la Asamblea Plenaria, algunas se refirieron al tema de las juntas. Las más importantes fueron la federalización de la justicia laboral y la creación de una sala destinada a la aplicación de la Ley Federal del Trabajo en la Suprema Corte de Justicia.^{77/}

Al terminar las sesiones, se formó una Comisión Permanente integrada por 21 miembros (7 de cada sector) con el propósito de preparar un próximo Congreso que debía celebrarse dos años más tarde.^{78/} Otros serían los procedimientos que se seguirían en adelante para reformar la legislación laboral, cuando se institucionalizó la relación corporativa entre el Estado y los Sindicatos.

Los ejes principales de la discusión en torno a la ley de 1931, el fortalecimiento del poder de los sindicatos y el arbitraje estatal en las huelgas, no tuvieron una resolución jurídica sino política. La alianza entre el Estado y el Movimiento obrero, forjada en el régimen cardenista, creó el consenso de los dirigentes para permitir que el Ejecutivo, a través de las juntas, definiera el punto de equilibrio entre el capital y el trabajo, con lo que se resolvió una preocupación constante de los gobiernos posrevolucionarios. Los contratos colectivos se convirtieron en un instrumento para fortalecer el poder sindical, al crearse los mecanismos de intervención en múltiples cuestiones vinculadas a la disciplina de los trabajadores, a la intensidad del trabajo, a la duración del empleo y a la administración de las crecientes prestaciones conquistadas en cada revisión. Lo que se ha denominado como el "patrón contractual de la Revolución Mexicana", establecido principalmente en las empresas administradas por el Estado, fue sin duda un instrumento esencial del sindicalismo corporativo.^{79/} Este fue también el sujeto privilegiado en todos los órganos tripartitas establecidos en el escenario laboral y, a través de su participación en el partido de gobierno, pudo ocupar cargos en el aparato político, de los que se benefició su dirigencia (principalmente en el Poder Legislativo Federal y en los gobiernos y congresos de los Estados).

^{77/} Ibid, pp. 726 y 727.

^{78/} Ibid. p. 772.

^{79/} Enrique De La Garza, Reconversión Industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México, En Arturo Anguiano (Coord.), La modernización de México, UAM, México, 1990, pp. 332.

Cuando V.L. Toledano hizo un balance respecto a lo que había sobrevivido de la Constitución de 1917 diez y ocho años más tarde, llegó a la siguiente conclusión : "Queda en pie ... la fuerza concentrada del Poder Ejecutivo de la Unión, la negación de toda acción política que no se sume al Estado y la protección del Estado a la propiedad privada, lo demás ha muerto".^{m/}

C O N C L U S I O N E S

I. El origen revolucionario

La adopción de una legislación destinada a regular la relación entre el capital y el trabajo fue en México el resultado de los efectos transformadores de la Revolución. A pesar del carácter incipiente del desarrollo industrial, el movimiento armado ofreció un contexto favorable para el avance del proceso organizativo y reivindicativo de los asalariados urbanos. Por una parte, esta situación anticipó la necesidad de institucionalizar el conflicto laboral y dotar al Estado de mecanismos para salvaguardar el orden social. Por otra, las circunstancias propias de la lucha entre las facciones contendientes llevaron a una de ellas a buscar en las organizaciones emergentes una base social de apoyo, a cambio de la protección legal de sus demandas. Para ello se retomaron las instituciones "modernas" de los países desarrollados destinadas a legalizar y fijar, a su vez, un límite a la explotación.

No hay originalidad alguna en cuanto a la naturaleza de la legislación laboral mexicana que avale las interpretaciones románticas y unilaterales respecto de esta zona del ordenamiento jurídico, en razón del contexto socio-político en que se gestó.

La regulación de la cuestión obrera, con la autonomía resultante de su inclusión en el artículo 123 de la Constitución de 1917, supuso dejar atrás los principios liberales de su antecesora -ajenos por completo a la realidad laboral del país- y reemplazarlos por reglas protectoras de la parte más débil, sin atentar contra el carácter capitalista de la acumulación. Esta transformación ocurrió, en distintos momentos, tanto en los países de capitalismo avanzado como

^{m/} Vicente Lombardo Toledano, Lo que vive y lo que ha muerto de la Constitución de 1917, El Universal, 6 de febrero de 1935, reproducido en Vicente Lombardo Toledano, La revolución Mexicana, Op. Cit., p. 86.

en los más atrasados y formó parte de la ideología dominante en el siglo XX, al menos hasta la década de los setenta. (Introducción)

Sin embargo, el surgimiento del régimen laboral en las circunstancias expuestas tuvo consecuencias significativas respecto de la forma en que el Estado Mexicano cumplió su papel en la consecución del orden social y político y, por tanto, en la relación que estableció con las clases.

Cuando al calor del enfrentamiento entre obregonistas y carrancistas, el Constituyente de Querétaro ofreció a los asalariados -sin discriminación alguna- un completo catálogo de derechos y el reconocimiento irrestricto de los derechos colectivos impuso una connotación particular a la necesidad que todo Estado capitalista tiene de controlar la demanda y la movilización social e inscribirla en los límites del proceso de acumulación.

La acción reivindicativa tuvo en adelante un referente jurídico que la legitimaba con el fin de imponer el equilibrio entre los factores de la producción. El rechazo patronal a atender las aspiraciones de mejoramiento implicaba la transgresión del nuevo orden y la impugnación del Estado encargado de tutelar a los asalariados. Las reformas sociales eran el instrumento para fortalecer al Estado de la Revolución a través de su función arbitral entre las clases. Pero en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución, la fragilidad de las instituciones laborales y las amenazas internas y externas a la consolidación del nuevo régimen fueron condiciones adversas para el desempeño de ese arbitraje. Además, la generosidad del artículo 123 había provocado la correspondiente hostilidad patronal, situación opuesta al interés de quienes ejercían el poder, preocupados por reorganizar la economía. (Cap. I)

El avance tan vertiginoso en el mejoramiento de la condición obrera, en el plano formal, no dejaba de tener ventajas para legitimar el orden político pero creaba dificultades para atender otros requerimientos. Un Estado que se propone reducir la desigualdad entre las clases y reconoce de una vez y para siempre derechos que no formaban parte siquiera de la demanda de los sectores asalariados más activos -como fue el caso del reparto de utilidades- tiene mayores posibilidades de ser aceptado como justo, aún cuando transgreda las libertades individuales, los principios en que se sustenta el Estado de Derecho y los postulados de la democracia. De ahí la potencialidad de la ideología de la revolución y de las reformas asociadas a ella en términos de la integración y de la gestación del consenso de los asalariados: el paternalismo subyacente en las garantías sociales brindó legitimidad al creciente autoritarismo. (Cap. I)

Las características distintivas del artículo 123 fueron, como se dijo, su uniformidad, el alto nivel de protección y su vigencia inmediata. De ellas se derivó la necesidad de encontrar otros medios para considerar la heterogeneidad de la estructura productiva, evadir el cumplimiento de las nuevas reglas, graduar el avance de las conquistas e incluso revertirlas conforme a los avatares del proceso de acumulación. Estos requerimientos, aún más apremiantes en las condiciones de atraso y desorden económico de México cuando se legisló la cuestión obrera, quedaron al margen de las previsiones de un Congreso Constituyente preocupado por demostrar su radicalismo y dar firmeza al pacto social de 1917, independientemente de su viabilidad inmediata. Sin embargo, el radicalismo dominante en ese escenario no supuso afectar los derechos esenciales del propietario de los medios de producción, aunque sí el recorte de sus libertades preexistentes en el terreno de las relaciones laborales. A la vez, cerró el paso a la negociación entre las clases destinadas a avanzar gradualmente en la protección de los intereses obreros e impuso un "equilibrio" que no se correspondía con el nivel del desarrollo, sustentado por entonces en los bajos salarios y nulas prestaciones sociales. Un resultado de lo anterior fue que el sobredimensionamiento de la función ideológica del nuevo régimen laboral complicó su papel en el control de la lucha de clases. Si bien esta consecuencia de la adopción del artículo 123 no fue "planeada" por sus autores y respondió a problemas y necesidades internas de la facción triunfante, llevaron a los gobiernos posrevolucionarios a buscar la forma de condicionar el avance del proceso organizativo y reivindicativo y, con ello, postergar el cumplimiento del programa de reformas en el mundo laboral. (Cap. II).

Lo anterior no supone que toda la suerte de controles que hoy se ejercen sobre la acción obrera se desprenda genéticamente del artículo 123 ni que los "funcionarios de la Revolución" tuvieran un proyecto homogéneo y estructurado para dominar a los sujetos tutelados. Lo que generó ese precepto fue la necesidad de disponer de los mecanismos capaces de compatibilizar los nuevos derechos laborales con la reconstrucción económica del país conforme a las bases propias del capitalismo y sin atentar contra las ventajas integradoras y legitimadoras del orden constitucional. De alguna manera en este dilema se inscribió la política laboral diseñada por las sucesivas administraciones, al menos hasta la década de los ochenta.

La respuesta de Carranza a esta necesidad se concretó en el intento de corregir los excesos del Constituyente de Querétaro, eliminando la aparente unilateralidad en la protección de los asalariados. Se propuso también dotar al Ejecutivo de la facultad constitucional para condicionar el ejercicio del derecho de huelga. Aunque esta opción resultaba coherente con su concepción de un Estado colocado por encima de las clases y de un Ejecutivo fortalecido por el

orden jurídico, transgredía los márgenes de la factibilidad derivados de la inclusión de los nuevos derechos en la Constitución. En esa oportunidad se puso por primera vez de manifiesto la inviabilidad política de los retrocesos constitucionales en el campo laboral y la conveniencia de otras alternativas, como la ofrecida por su reglamentación. (Cap. I)

La evolución de las leyes locales confirma la tendencia a restringir el ejercicio de los derechos colectivos y ampliar los espacios de la intervención gubernamental en el mundo del trabajo. Los ejemplos extremos son el Código del Trabajo de Tamaulipas y el Proyecto de la Ley Laboral de la CROM para el Distrito Federal. Ambos resultaron de un ensayo corporativo en el terreno de las relaciones entre el Estado y los Sindicatos -incluyendo la implantación autoritaria de las nuevas reglas del juego- y constituyeron un antecedente fundamental del marco jurídico federal promulgado en 1931.(Cap. III).

La ausencia de una tradición de lucha al margen de la legalidad y lo incipiente del proceso organizativo de los asalariados favorecieron la adopción de reglamentaciones restrictivas de los derechos colectivos, cuyo libre ejercicio podía amenazar la estabilidad social buscada por los gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, ello resultaba insuficiente en razón de la perentoriedad del Artículo 123 -que ordenaba la vigencia inmediata de las bases constitucionales- y de las trabas del proceso de reglamentación en las legislaturas locales, propensas a radicalizar y ampliar la protección, por lo que eran impugnadas por el poder patronal. Por diversas razones el Congreso de la Unión no pudo legislar en la materia, dejando al Distrito Federal -con un mayor avance en el proceso organizativo- sin un marco jurídico reglamentario del artículo 123.

En ocasiones, la formulación de leyes fue la causa del aumento de la conflictividad en un Estado de la República, más que la solución a los problemas planteados por el artículo 123. No había condiciones para confiar exclusivamente en el efecto pacificador de las leyes por lo que el camino de las alianzas políticas resultó una alternativa más eficaz.(Cap. II y III).

El acercamiento entre los dirigentes sonorenses y la CROM, agrupación afín con el interés gubernamental de alcanzar la armonía entre las clases, fue una respuesta a una necesidad compartida. El Grupo gobernante requería de un interlocutor dispuesto a imponer el orden en el escenario laboral y a sacrificar el cumplimiento inmediato de las promesas de mejoramiento que atentaran contra la reorganización económica. La dirigencia cromista buscaba aumentar su fuerza social a través de las alianzas para vencer tanto a los patrones, defensores del

viejo orden, como a las opciones organizativas que impugnaban la vocación hegemónica y reformista de Morones y el grupo Acción. (Cap. II).

La obtención de privilegios para la dirigencia y el apoyo estatal frente a sus adversarios justificaba la pérdida de autonomía impuesta por los pactos. Conforme a la argumentación cromista, estos costos resultaban menores, en razón de la diversidad del Estado surgido de la Revolución y de sus compromisos con los más débiles, los que permitirían avanzar más rápido en la implantación de las nuevas reglas del juego.

El artículo 123 propició la penetración del Estado en los sindicatos y de éstos en el espacio estatal, dándole a este proceso una mayor estabilidad: la importancia de contar con el respaldo del gobierno para implantar las nuevas reglas y el carácter tripartito del sistema constitucional de justicia laboral favorecieron el acercamiento de los gobernantes y de quienes aceptaron convertirse en instrumento de la institucionalización del conflicto. Por otra parte, desalentó los esfuerzos autónomos en la defensa de los intereses de los asalariados, como fue el caso de los realizados por la CGT. Por el contrario, la CROM asumió como propia la necesidad de entrar al "juego del derecho", con sus costos y beneficios. (Cap. II).

Cuando los empresarios advirtieron las desventajas de su estrategia inicial destinada a obtener la derogación del artículo 123 y obstaculizar sin disimulo el funcionamiento de las nuevas reglas e instituciones, encontraron razones para acercarse a los gobernantes y participar en la institucionalización, en su fase reglamentaria. El radicalismo del Constituyente aumentó para ellos los costos que en cualquier caso conlleva la adopción de normas protectoras de los asalariados, porque tuvieron que aceptar la pérdida de algunas de sus libertades tradicionales preservados en regímenes laborales más liberales, a cambio de contar con instrumentos discretos, como la complicidad de las autoridades laborales y de las dirigencias sindicales, para evadir o postergar el cumplimiento de sus responsabilidades. (Cap. II, IV y V).

El estatismo y el poder de las burocracias sindicales terminó por aceptarse como un mal menor e inevitable frente a las amenazas de un orden constitucional rígido y desfasado con respecto a las condiciones del proceso de acumulación.

Sin embargo, el consenso de los empresarios frente al orden laboral instaurado por la revolución solo llegó después de un largo proceso marcado por las impugnaciones. Ello ocurrió cuando la alianza cardenista entre el Estado y el movimiento obrero se transformó para éste último en subordinación, en el marco

de un sistema político corporativo y autoritario, asociado a un modelo económico altamente proteccionista del capital.

II. Actores y conflictos en la institucionalización laboral.

En el ininterrumpido avance del proceso regulador del intercambio entre el Estado, el capital y el trabajo ocurrido a lo largo de catorce años participaron, con diverso grado de involucramiento, seis presidentes, el Congreso Constituyente, el Congreso de la Unión, los gobernadores y poderes Legislativos de los Estados, así como las organizaciones obreras y patronales. Basta recordar al respecto que el Poder Legislativo Federal tuvo siempre, a partir de 1919, una iniciativa legislativa -proveniente del Ejecutivo o de otras fuentes, como la CROM- pendiente de dictamen o en debate, respecto a la cual emitían su opinión por diversos medios las organizaciones obreras, patronales y profesionales. Incluso los periódicos se ocupaban de nutrir el debate social a través de la realización de encuestas sobre los aspectos estratégicos de la regulación al igual que lo hacían las organizaciones sociales, promoviendo concursos y difundiendo sus resultados a través de diversos órganos.

Por ello puede concluirse que las formas jurídicas destinadas a supeditar la acción obrera a los límites compatibles con el desarrollo capitalista no fueron el resultado de una decisión unilateral del Estado ni existió una racionalidad construida al margen de las demandas, del conflicto, de las luchas y prácticas de los actores sociales. Sin embargo, el peso y la capacidad de éstos para influir en el curso de la institucionalización varió en sus diversas etapas.

Entre 1910 y 1917, las aspiraciones patronales a favor de mantener el orden porfirista y de detener la promulgación de leyes "modernas" relativas a la cuestión obrera no tenían posibilidad alguna de concretarse. El autoritarismo carrancista durante la lucha armada le permitió imponer las reformas sociales, aún cuando no siempre se tradujeron en un cambio real de las viejas pautas en la relación capital-trabajo. (Cap. I).

El "uso contrainsurreccional" de las leyes laborales contó con la aceptación de la Casa del Obrero Mundial. Esta organización negoció el apoyo de Carranza en sus luchas frente a los patrones y la adopción de normas protectoras, a cambio del abandono de la neutralidad y del respaldo a la causa constitucionalista. Después de cumplido el propósito que animó el acercamiento a los trabajadores, el autoritarismo volvió a utilizarse en contra de los huelguistas. A pesar de ello sus demandas fueron atendidas poco después. Los compromisos eran todavía inestables: al elaborar el proyecto de Constitución presentado en Querétaro, Carranza dejó de lado su promesa de incorporar los

mecanismos impulsados durante el conflicto armado para mejorar la condición de los asalariados. (Cap. I).

En el Constituyente tampoco hubo espacio para defender el estado que guardaban las relaciones entre el capital y el trabajo durante el Porfiriato ni quien tuviera interés en hacerlo en representación de los patronos. Ello no supuso olvidar que las nuevas instituciones laborales se imponían en beneficio de la sociedad en su conjunto -incluido el capital- y no solo en favor de los trabajadores. El enjuiciamiento de la explotación asociada al capitalismo se vinculaba a la ausencia de leyes eficaces y de una intervención estatal tutelar de los más débiles, con ánimo de equiparar sus fuerzas. Esta lógica suponía legitimar los intereses del capital y no sólo los de los asalariados. Por eso se propusieron definir un nuevo orden entre los factores de la producción.

El atraso económico, fuente de las injusticias, tendría remedio al adoptar un nuevo orden jurídico que ofrecía derechos uniformes para todos los asalariados, cualesquiera fueran las características de las empresas en que prestaran sus servicios. Aunque algunas de las disposiciones del artículo 123 tenían como antecedente las demandas que dieron origen a los conflictos laborales del porfiriato y del período revolucionario, otras se incluyeron con base en las consideraciones de los Constituyentes provenientes de las filas obreras, de los "radicales" allegados a Obregón e incluso de los mismos carrancistas, inspirados en la legislación extranjera con el interés de prevenir y reducir el enfrentamiento entre las clases. Sin embargo, no hubo condiciones para limitar el ejercicio del derecho de huelga, aunque estaban presentes quienes respaldaron con convicción la respuesta de Carranza a las huelgas de 1916. Los delegados obreros pudieron en cambio aprovechar esas circunstancias para advertir el peligro del autoritarismo y defender el carácter irrestricto de ese derecho aún cuando no se aceptaron sus propuestas para incluir garantías más amplias en su ejercicio. (Cap. I)

El proceso de reglamentación del precepto constitucional estuvo, por el contrario, influido por el curso que siguió la conflictividad laboral, tanto obrero-patronal como intergremial. El peso de los actores fue creciendo a lo largo de los años transcurridos hasta la aprobación de la Ley Federal del Trabajo.

En el origen de las soluciones autoritarias que se adoptaron al definir los alcances del artículo 123 intervinieron múltiples factores: la fuerte resistencia patronal a aceptar el equilibrio constitucional, la violencia heredada de la Revolución con sus consecuencias en términos de pérdidas materiales y humanas, la legitimidad de la movilización social en aras del cumplimiento del artículo

123, la perentoriedad de la acción reivindicativa, las luchas entre las distintas opciones organizativas, la espontaneidad con que se iniciaban las huelgas y la solidaridad que generaban. No es anecdótico recordar que la resolución de muchos conflictos en la industria textil y en las minas incluyó verdaderos convenios de desarme y que, en los años inmediatos a la promulgación del artículo 123, la destrucción de la propiedad formó parte de la memoria más reciente heredada de un proceso revolucionario. Todo ello influyó en las prácticas utilizadas por los asalariados para imponer al capital la presencia de los sindicatos, la bilateralidad de la contratación y la suspensión total de las labores durante las huelgas. (Cap. II).

La impugnación de los nuevos tribunales laborales tanto por los patrones como por los sindicatos "rojos" creó un espacio mayor para la intervención directa del Ejecutivo. Pero esta intervención no podía por sí misma resolver las características y el nivel de la conflictividad laboral. ¿Cómo arbitrar los intereses del capital y el trabajo cuando éste último pedía el cumplimiento de un precepto constitucional?. Cualquier solución que no ordenara la vigencia de los nuevos derechos, aunque a estos le dieran un alcance menor que el reclamado, suponía no solo asumir abiertamente el interés del capital sino transgredir la función tutelar asignada al Estado por el Constituyente. Al mismo tiempo, imponer la Constitución y desatender la hostilidad patronal generada por el nuevo régimen fue un costo que los gobiernos posrevolucionarios eludieron muchas veces para permitir la reorganización de la actividad económica. Sin embargo, también exigieron el cumplimiento de las nuevas reglas para mostrar a los empresarios las desventajas de impugnar abiertamente al Estado surgido de la Revolución. (Cap. II).

Puede concluirse por tanto que las tres vías de determinación del alcance de la protección instauradas por el Constituyente -la adopción de leyes reglamentarias, el arbitraje estatal y la acción colectiva- mostraron rápidamente sus limitaciones en términos de la capacidad pacificadora ("civilizatoria", conforme al término entonces utilizado) que se atribuía al nuevo orden. De ahí que en el cálculo de los costos y beneficios que traía la institucionalización, la opción de las alianzas políticas cobró una nueva dimensión entre 1924 y 1928.

Tanto por su esfuerzo para adoptar normas internas limitantes del ejercicio del derecho de huelga como por su aporte en la definición de los criterios jurídicos de resolución de la conflictividad laboral, correspondió a la CROM y a su dirigente el rol central en la institucionalización callista. Desde la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo Morones pudo realizar en parte sus aspiraciones insatisfechas. Promovió la colaboración entre las clases, los criterios y precedentes capaces de orientar el proceso organizativo hacia la

unificación bajo la hegemonía cromista (mecanismos coactivos de agremiación y titularidad de los contratos a cargo de los sindicatos mayoritarios), la centralización de la competencia laboral en la dependencia a su cargo, el predominio de los derechos colectivos sobre las libertades individuales así como la fijación de las condiciones de trabajo por rama de industria bajo la mediación estatal. Fueron éstos los parámetros del modelo laboral concebido por ese dirigente e inscrito en la reforma industrial callista. (Cap. II y III).

El tratamiento de los conflictos más importantes del período mostró las consecuencias del ensayo corporativo y de los mecanismos autoritarios destinados a estabilizar el escenario laboral y a vencer la resistencia de quien se opusiera a la política gubernamental: una trilogía integrada por autoridades laborales parciales que calificaban los movimientos y asignaban mayorías y minorías a través de criterios de oportunidad políticos, administraciones empresariales cómplices y una organización sindical que contendía con otras desde una situación de privilegio. Aunado a todo ello, se manipulaba a la opinión pública para aislar a los huelguistas, acusados por lo general de defender intereses políticos, de actuar en connivencia con el capital extranjero y de atentar contra un Estado con fuertes compromisos con los asalariados. (Cap. II)

Aunque los patrones tuvieron menor influencia que Morones en esta fase de la institucionalización, mostraron su preferencia por la CROM y comenzaron a aceptar su presencia en razón de las ventajas que esta opción ofrecía: disciplina de las bases, cooperación de las cúpulas, disminución de los conflictos. Lo importante de este acercamiento fue que redujo la impugnación abierta de los derechos constitucionales y la injerencia directa de los patrones para controlar los efectos negativos del proceso organizativo.

En adelante los patrones apoyaron la intervención gubernamental en ese proceso, dejando a su cargo el problema del reconocimiento de los sindicatos y el control en el ejercicio del derecho de huelga. El registro de las organizaciones establecido en las leyes locales y la calificación de los movimientos por la autoridad laboral, con base en la legislación cromista para el Distrito Federal, fueron "avances" en la institucionalización bien recibidos en el medio empresarial. (Cap. IV y V).

Un rasgo original de este proceso fue precisamente el papel activo que un dirigente obrero y sus allegados tuvieron, tanto en su carácter de representantes de las bases como por su función gubernamental, en el diseño de los mecanismos destinados a controlar la demanda y la movilización social, circunscribiéndola a los límites de las políticas oficiales. Es necesario recordar también que aún los adversarios cromistas, como fué el caso del líder agrarista Soto y Gama,

cuestionaban los fines de las prácticas autoritarias ejercidas por Morones y el Grupo Acción, más que los métodos utilizados para implantar los derechos colectivos. El sacrificio de las desprestigiadas libertades individuales (de contratación, de trabajo y de afiliación sindical), convertidas en banderas patronales, y la creciente intervención de la autoridad eran vistos como un mal menor ante la necesidad de fortalecer a las organizaciones sindicales. (Cap. III).

Se defendía el autoritarismo por su capacidad para acelerar el cambio en favor de los intereses obreros. La democracia se entendía como la "tiranía de las mayorías" y casi cualquier medio era válido para alcanzar esta condición. (Cap. III)

A pesar de la fuerte resistencia generada por la pretensión cromista de imponer un verdadero monopolio en la representación de los asalariados y una estrategia negociadora que incluía tanto una larga lista de traiciones a los intereses de sus bases como ataques a los adversarios, la CROM solo pudo ser derrotada cuando perdió su lugar privilegiado en el escenario político y tuvo que abandonar sus puestos en el aparato gubernamental. La libertad sindical no pudo defenderse aún cuando la garantizara el precepto constitucional al igual que las huelgas fueron declaradas ilegales, cada vez que resultaba conveniente al liderazgo cromista y a la política gubernamental, como ocurrió en los movimientos de los tranviarios (1925) y de los ferrocarrileros (1927). (Cap. II y IV).

Al perder el control de los mecanismos a través de los cuales ejerció la dominación en el mundo laboral, el desmembramiento de la CROM resultó inevitable. Experimentó entonces las consecuencias del autoritarismo que ella contribuyó a forjar en sus años de apogeo y que se institucionalizaría al adoptarse la Ley Federal del Trabajo en 1931. (Cap. IV)

En esta última fase de la definición del marco jurídico destinado a regular las relaciones entre el capital y el trabajo, el escenario social y político de México era marcadamente distinto de aquel en que promulgó la Constitución de 1917.

Había transcurrido una década de interacción entre los empresarios, los sindicatos y los gobiernos posrevolucionarios, cuyo eje central fue el artículo 123. Por razones distintas, todos tenían expectativas de resolver las dificultades que experimentaban sus relaciones a través de una reglamentación conveniente a sus intereses.

En el ámbito gubernamental, Portes Gil se propuso cubrir el vacío que dejaba la CROM en el control de los asalariados, recuperando para el Estado los

instrumentos de intervención en el proceso organizativo y reivindicativo. A esta necesidad respondió su proyecto de Código Federal del Trabajo. (Cap. IV).

Su sucesor, Pascual Ortiz Rubio, se interesó en disponer de los medios para impulsar un período de reconstrucción nacional, centrado en la colaboración entre las clases y la delimitación de sus derechos y responsabilidades. La precariedad de los instrumentos jurídicos destinados a prevenir y resolver los conflictos laborales provocados por la crisis económica así como la politización del escenario laboral obstaculizaban su estrategia frente a los inversionistas. La formulación de una ley laboral de alcance nacional para definir hasta dónde llegaban las conquistas, permitir la intervención estatal destinada a desalentar la táctica inicial del enfrentamiento y dar garantías al capital, fue la respuesta a las difíciles circunstancias que enfrentaba su gobierno. (Cap. V)

Las organizaciones obreras, debilitadas por los acontecimientos políticos y por las divisiones internas tenían la esperanza de aumentar su poder y dar firmeza a sus conquistas a través de una ley que pusiera a su servicio la tutela estatal, les permitiera defenderse de las manobras empresariales destinadas a sortear la crisis y aumentara la protección para todos los asalariados. (Cap. IV y V).

Los patrones, a la inversa, buscaban asegurar el apoyo del Estado para revertir los derechos adquiridos en la contratación colectiva y para implementar los cambios aconsejados por las dificultades de las empresas. El realismo económico debía abonar el terreno institucional para que se aligeraran las cargas patronales, se dejara librado el poder de las organizaciones sindicales a sus propias fuerzas y la intervención gubernamental estuviera constreñida por criterios jurídicos. (Cap. IV y V).

A la hora de diseñar la ley laboral, las condiciones socio-políticas en las que se desarrolló el intercambio entre los funcionarios de la Revolución y la CROM (1918-1928) experimentaban cambios significativos. Por una parte, aquellos se habían acercado a los empresarios, buscando contar con su aprobación respecto a la reglamentación del precepto constitucional. La Convención Obrero-Patronal (1928) para discutir el Proyecto de Código Federal del Trabajo de Portes Gil, concebida por éste como un "ensayo de democracia funcional", apuntaba en esa dirección. Los viajes del Presidente provisional y de su sucesor a Monterrey e incluso el hecho de que éste último diera a conocer su iniciativa de ley laboral a los empresarios norteros antes que a la opinión pública respondían también a esa preocupación gubernamental. Por otro lado, durante la gestación y consolidación del maximato callista (1928-1934), el abandono de los vínculos con la CROM y el debilitamiento de los compromisos con los asalariados (de la

"política de masas") para entrar a la etapa "constructiva" de la Revolución fueron medidas adoptadas tanto por la necesidad de avanzar en la institucionalización política del país como para dar respuesta a los requerimientos patronales en la crisis económica. La Ley Federal de 1931 se adoptó, por tanto, en circunstancias extraordinarias: en el único período de la historia posrevolucionaria en el que las organizaciones obreras quedaron marginadas del escenario político y cuando el punto de vista patronal debía ser atendido para evitar una desestabilización aún mayor de las relaciones laborales, en razón del cierre y la quiebra de las empresas que no pudieran ajustar con rapidez el nivel del empleo y las prestaciones sociales.

No se trató, sin embargo, de dar una respuesta mecánica a estas necesidades con base en la lógica expuesta por los empresarios, suprimiendo la experiencia de la década precedente. Por el contrario, la ley resultó de una combinación de las demandas del capital y el trabajo, articuladas por el interés estatal de permitir un funcionamiento ambivalente de las instituciones laborales en atención a los objetivos fijados en las políticas gubernamentales.

Por lo anterior, son notorias las consecuencias del acercamiento entre Aarón Sáenz, autor de la Iniciativa del Presidente Ortiz Rubio, con los empresarios. Sin embargo, también fueron escuchadas las objeciones de las agrupaciones obreras. La viabilidad del carácter capitalista de la acumulación, la posibilidad de los retrocesos y los límites a la potencialidad transformadora del artículo 123 quedaron establecidos en la ley por los diversos medios de la intervención estatal, pero también el reconocimiento del interés sindical de privilegiar la defensa colectiva de los intereses obreros, en detrimento de las libertades y mecanismos de defensa individuales. (Cap. V)

Una prueba de la escasa autonomía con que el Estado manejó la tarea de formular la ley laboral fue el hecho de que dejó sin reglamentar aquellas disposiciones sin vínculos con los conflictos laborales de los años precedentes, como lo fue el derecho a la vivienda o el reparto de utilidades, respecto a los cuales no había criterios para determinar el alcance del artículo 123. El poder del Ejecutivo estaba amenazado por las aspiraciones callistas y la inestabilidad permanente que éstas generaban en el gabinete, en el Congreso y en el PNR. Por otra parte, la crisis económica desaconsejaba aumentar las cargas patronales que, por el contrario y según el reclamo empresarial, debían reducirse significativamente. En tales condiciones no cabía imponer soluciones concebidas al margen de actores sociales y políticos. (Cap. V).

Dentro del aparato estatal había además diferentes concepciones respecto del tipo de relación entre el Estado y las clases con base al cual debía

formularse la ley laboral. El modelo de regulación más autoritario -el de Portes Gil- experimentó cambios al ser retomado por Aarón Sáenz, interesado en atender las aspiraciones liberales de los empresarios. La XXXIV Legislatura, a su vez, corrigió en parte la iniciativa del Ejecutivo, para fortalecer en la Ley el poder de los sindicatos e imponer la obligatoriedad en la negociación de las condiciones de trabajo, tal como lo demandaban las organizaciones sindicales. (Cap. V)

La actividad legislativa es una función estatal que, en este caso, tuvo que cumplirse en circunstancias de fuerte inestabilidad política y social. Ello fue posible durante una breve fase de colaboración entre el Ejecutivo, el PNR y el Congreso -controlado por primera vez por el bloque de ese partido- anticipando lo que sería un rasgo dominante del procedimiento legislativo, una vez que se consolidó el presidencialismo. (Cap. V)

La iniciativa del Presidente Ortiz Rubio, aprobada por el Congreso, puede ser vista -en cuanto al procedimiento- como el resultado de un arbitraje estatal (lo que no supuso ni la autonomía ni la neutralidad ni, mucho menos, un Estado fuerte) respecto de los intereses contradictorios del capital y el trabajo, originado en la imposibilidad de legislar con base en los compromisos de las clases. Una institucionalización semejante hubiera requerido de un contexto político democrático y de un relativo equilibrio entre la capacidad negociadora del capital y el trabajo entonces inexistentes en México.

El arbitraje estatal atendió demandas esenciales de obreros y patronos, se apegó a los criterios de resolución de los conflictos concebidos en los años inmediatos, y fue precedido por un amplio debate. Sin embargo, dejó -como todo arbitraje- expectativas insatisfechas. (Cap. VI)

La impugnación y el descontento provinieron tanto de los empresarios como de los medios sindicales. Estos últimos formularon las críticas más radicales a una regulación que, a su juicio, marcaba el regreso al porfiriato. Para los patronos, la ley era una verdadera utopía. Aunque no existió, por tanto, el consenso de obreros y patronos respecto de la Ley adoptada en 1931, este instrumento y la racionalidad estatal que lo inspiró reflejaban las tendencias gestadas a partir de la confrontación entre aquellos y del curso que siguió el proceso organizativo y reivindicativo a partir de 1917. La necesidad de la intervención estatal en el mundo del trabajo, en mayor o menor medida, había sido ya aceptada por ambas clases aunque cuestionaran las modalidades particulares y sobre todo el alcance y el propósito de tal mediación. (Cap. VI)

III. El modelo de regulación de 1931.

Al interactuar los distintos modelos concebidos por los actores sociales y políticos, el resultado que se obtuvo combinó lógicas diversas en un mismo instrumento jurídico. Bajo la apariencia de respeto al pluralismo y a la autonomía sindical se instauró un régimen jurídico que permite una amplia intervención estatal en el proceso organizativo y reivindicativo. De ello no se deriva necesariamente la imposición de un determinado monopolio en la representación de los intereses de los trabajadores. Sin embargo, la ley creó esa posibilidad a través de la reglamentación del ejercicio de los derechos colectivos y de las formas de integración y atribuciones asignadas a las Juntas de Conciliación y Arbitraje. (Cap. VI)

Si se retoman los requisitos de un modelo de regulación de la relación entre el Estado y los sindicatos afín con el corporativismo estatal puede concluirse que la Ley de 1931 cumple con ellos: permite el control estatal en el nacimiento de las organizaciones, a lo largo de toda su vida activa y en la acción reivindicativa; reglamenta un sistema tripartito de justicia laboral dependiente del Poder Ejecutivo y con atribuciones para resolver los conflictos con base en una racionalidad material (cuyos límites se encuentran en el respeto de los mínimos legales) e incluye el grado de imprecisión y ambigüedad necesarios para imponer la interpretación más adecuada a los criterios de oportunidad gubernamentales. (Cap. VI)

Estas características resultarían con todo insuficientes para garantizar el control estatal de las organizaciones obreras si no se asociaran a otros rasgos del sistema político: la concentración del poder en el Ejecutivo, la escasa independencia del Poder Judicial y los vínculos establecidos entre el Estado y los sindicatos a través del Partido oficial.

Ello se debe a que la Ley Federal del Trabajo no impuso la unidad sindical como forma obligatoria más que de una manera indirecta -a través de las cláusulas de exclusión- ni permitió el arbitraje estatal en las huelgas, a menos que lo solicitaran ambas partes.

Por lo anterior puede observarse que en México el corporativismo estatal no se forjó solo por la presencia de una ley particularmente estatista y restrictiva. En el marco de un sistema político democrático y de un Estado de Derecho, el requisito de obtener el registro de los sindicatos y comunicar a la autoridad el cambio de directivas, la asignación de la titularidad de los contratos colectivos a los sindicatos mayoritarios o la legalización de las

cláusulas de exclusión no vulnerarían necesariamente la autonomía del proceso organizativo y reivindicativo, porque existirían los medios para impedirlo o corregirlo, así como para que los sindicatos se defendieran de las políticas gubernamentales o patronales atentatorias de los intereses de sus agremiados.

Aún sin esas condiciones democráticas, después de promulgada la Ley Federal de 1931 tuvo lugar el proceso de reorganización del movimiento obrero en un contexto de relativa autonomía respecto del aparato gubernamental. Aunque se procuró limitar el ejercicio del derecho de huelga y disminuir los derechos consignados en la contratación colectiva, no puede decirse que el registro de los sindicatos o el control de liderazgo obstruyera entonces la formación de las nuevas centrales, como ocurriría más tarde. (Cap. VI)

Un mismo régimen jurídico puede dar lugar a diferentes formas de relación entre el Estado y los sindicatos, al operar en contextos socio-políticos distintos. Para instaurar un sistema de corporativismo estatal con las características descritas, es necesario que exista la necesidad de un control semejante de la acción obrera, que sea asumida por quien tiene los medios (jurídicos y políticos) para imponerlo y tolerada o aprovechada por quienes ejercen la representación de los asalariados, en razón de las ventajas que ello suponga para las cúpulas y los agremiados.

Lo importante aquí es insistir en la potencialidad del orden jurídico laboral adoptado en 1931 en términos del control corporativo de los intereses de los asalariados sin olvidar por ello sus límites. En cuanto a lo primero puede concluirse que este orden dejaba establecida la posibilidad de que las instituciones laborales -en particular, las Juntas de Conciliación y Arbitraje y los derechos colectivos- funcionaran como un mecanismo estatal para adecuar el nivel de protección de los asalariados a los límites de las políticas gubernamentales. (Cap. VI) Este espacio de la racionalidad material limitado, en tanto que los tribunales tripartitas no podían transgredir los mínimos legales, resultaría fundamental para favorecer los vínculos estables entre el Estado y el movimiento obrero en razón del mejoramiento selectivo de determinados contingentes obreros, independientemente del incremento de la productividad.

El problema que dejó planteado este instrumento jurídico fue el del arbitraje estatal en las huelgas y la legalización de las huelgas de solidaridad. Tampoco impuso la presencia del Estado en la negociación de las condiciones de trabajo -aunque si lo hizo a efectos de su modificación- a menos que el conflicto fuera voluntariamente sometido por los trabajadores a la decisión de las juntas. Una hipótesis al respecto es que estas lagunas se convirtieron en una traba poderosa para mantener la estabilidad de las relaciones obrero-patronales, cuando

por requerimientos del proceso de acumulación resultaba necesario evadir el cumplimiento de las disposiciones laborales para un número importante de los asalariados, imponer retrocesos y detener la acción reivindicativa.

A ello se debería -entre otros factores como los económicos- la evolución experimentada por el sistema político. La corporativización de las organizaciones en el Partido Oficial respondería por tanto a la necesidad de garantizar por una vía política el arbitraje estatal en las huelgas y la contención de la demanda ante la insuficiencia de los medios jurídicos de intervención incluidos en la Ley Federal del Trabajo y la amplitud del artículo 123 Constitucional, en términos del reconocimiento de los derechos colectivos y del nivel de protección ofrecido.

De esta forma el régimen laboral en sus diversos instrumentos creó, por una parte, la necesidad del control de la lucha de clases destinado a suprimir toda posibilidad de acción obrera independiente del aparato gubernamental (Art. 123 Constitucional). Por otra, proporcionó los medios jurídicos necesarios (aunque no suficientes) para ejercer ese control (Ley Federal del Trabajo). Lo primero se explica por el desequilibrio entre la función ideológica y el efecto de encuadramiento inherente a las normas laborales, al haberse privilegiado en la Constitución la primera de estas funciones. La posibilidad de adoptar una legislación particularmente restrictiva de los derechos colectivos resultó de las características y del contexto en que se desarrolló el proceso organizativo entre 1917 y 1931.

Habría, por tanto, una relación de causalidad -aunque no genética- entre la forma en que se consagraron los derechos laborales en la Constitución, la reglamentación restrictiva y estatista de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y su posterior articulación a un sistema político de corte corporativo.

El control jurídico y político sobre el movimiento obrero es el resultado del complejo proceso por el que se dió respuesta a esta problemática. Como se hizo notar, esta complejidad se explica por una particular combinación entre voluntades políticas y dinámicas estructurales.

IV. Las lecciones de la Ley de 1931

Al trasladarse a la experiencia, pudieron confirmarse las posibilidades y limitaciones de la Ley de Ortiz Rubio calculadas por los actores sociales. Lo primero que se cumplió fue el temor de las organizaciones obreras de que el nuevo marco jurídico funcionara como un instrumento capaz de adaptar las condiciones de trabajo a los requerimientos de la crisis económica, debido a que uno de los

propósitos estatales consistía en dar confianza a los inversionistas. El contenido de los laudos de las juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando los patrones solicitaron la modificación de los contratos en atención a la situación económica, no dejaba espacio para mistificación alguna en torno al carácter tutelar de las instituciones laborales. (Cap. VI) En un contexto de crisis económica, cuando más necesaria resulta la protección de los trabajadores, la legislación heredada de un proceso revolucionario se mostraba impotente para evitar la caída de los salarios, el despido de los obreros y la disminución de las conquistas. No se trataba del incumplimiento generalizado de las normas ni de una "suspensión de garantías" decidida por el Poder Ejecutivo: era una consecuencia directa de haber dejado en manos de la autoridad laboral el avance, el retroceso o el sostenimiento de los derechos consignados en la contratación colectiva. Las facultades atribuidas a las Juntas de Conciliación para aumentar o disminuir el personal, los salarios y en general, las condiciones de trabajo en las empresas, a partir de los nuevos procedimientos de naturaleza económica, fueron desde entonces el instrumento del ejecutivo para introducir la racionalidad material (criterios económicos, políticos y sociales) en la regulación de la relación capital-trabajo.

Cinco décadas más tarde, los asalariados volverían a experimentar una situación de indefensión semejante a la de aquellos años de crisis económica, con el resultado -entre muchos otros- de que los salarios mínimos experimentaron un vertiginoso descenso hasta colocarlos en los niveles más bajos del mundo y el aumento progresivo de la protección conquistada en la contratación colectiva se revirtió, en algunos casos hasta dejarla en los mínimos legales.

Con los matices correspondientes, todas las organizaciones sindicales denunciaron entre 1931 y 1934 las consecuencias del régimen jurídico laboral: el funcionamiento de las instituciones laborales dependía de las políticas gubernamentales y del modelo económico adoptado con base en las condiciones internas y externas del proceso de acumulación. Frente a ello las estrategias sindicales incluyeron diversas líneas de acción: el intento por corregir las desviaciones legales y restablecer los vínculos con el gobierno, el regreso a la acción directa e independiente del Estado, el fortalecimiento del poder sindical a partir de la reunificación del movimiento obrero y el rechazo abierto de la legalidad y los procedimientos. Las distintas corrientes sindicales optaron por una o varias de estas alternativas hasta 1931 y 1936, cuando las más importantes convergieron en la fundación de la CTM. (Cap. VI)

Los patrones comprobaron sus predicciones en el sentido de que un marco normativo rígido que dejaba a la autoridad laboral (y por tanto, al Poder Ejecutivo) la tarea de considerar la heterogeneidad del proceso productivo y la

necesidad de revertir conquistas, obligaba a disponer de un aparato estatal con poderes escasamente limitados por las mismas. Se trataba de una consecuencia no solo costosa sino riesgosa para los intereses empresariales: todo dependía de cómo y en base a qué metas la autoridad arbitra los intereses del capital y del trabajo. La fórmula de la "equidad" no ofrecía garantías para nadie y mucho menos certidumbre, frente a un Estado capitalista necesitado de vínculos estables con los sectores dominados para mantener la estabilidad política y social. (Cap. V y VI)

Esta amenaza opacaba incluso los beneficios obtenidos por los patrones en los años de la crisis, cuando pudieron imponer los retrocesos destinados a proteger sus intereses, más que sus empresas. El problema era que el "vendaval estatista" atentaba contra el derecho del capital a establecer por sí mismo -como en el porfiriato- las reglas del juego. Anticipaban que la consecuencia de la inadecuación entre la legalidad laboral y la realidad económica sería -y lo fue- la ineffectividad de la primera. Sin embargo, por inoperantes que fueran, tanto la nueva ley como antes el precepto constitucional aumentaron los costos destinados a obtener el disimulo estatal y sindical por el incumplimiento de las responsabilidades patronales. Ambas piezas del modelo de dominación actuarían en el futuro como mecanismos flexibilizadores de la rigidez constitucional y legal con tal grado de eficacia que, setenta y cinco años después de la Asamblea de Querétaro, los derechos fundamentales -como el salario fijado con base en las necesidades del trabajador y la familia, la vivienda, la libertad sindical y la huelga como medida de presión para obligar al capital a establecer una negociación equilibrada de los intereses en juego- continúan siendo aspiraciones insatisfechas para la gran mayoría de los asalariados.

La intensa movilización que siguió a la incipiente recuperación de la economía a partir de 1933 puso en evidencia los límites del control gubernamental establecido en la Ley Federal del Trabajo. Aunque el Presidente Abelardo Rodríguez contó con instrumentos para declarar la ilegalidad de las huelgas, el discurso y las prácticas represivas a las que recurrió resultaron incapaces de estabilizar el mundo del trabajo, al carecer de vínculos con las organizaciones y sin poder imponer el arbitraje obligatorio.

Su respuesta fue buscar una reforma laboral concertada con base en la experiencia de aplicación de la nueva ley. No es extraño que el interés fundamental de su gobierno durante el Primer Congreso al Derecho Industrial (1934) haya sido el de modificar la Constitución y la Ley Federal para establecer el arbitraje estatal obligatorio en las huelgas, a cambio de eliminar las restricciones legales que, según lo reconocía un representante gubernamental, limitaban severamente su ejercicio. Ni los patrones ni las organizaciones

obreras aceptaron esta solución: los primeros querían el arbitraje obligatorio a solicitud de cualquiera de las partes siempre que se conservaran las restricciones legales. Los segundos rechazaron ambas cosas. (Cap. VI).

En este escenario tripartito tuvo lugar el último debate en que las organizaciones obreras mayoritarias e independientes del gobierno expusieron su balance respecto de las ventajas y desventajas del orden laboral vigente. El discurso dominante en el medio sindical seguía atrapado entre el romanticismo que lo llevaba a defender el carácter exclusivamente tutelar de los intereses de los asalariados de la legislación laboral así como de la intervención estatal y una realidad que mostraba sin mediaciones lo contrario: la capacidad de sus instituciones para satisfacer las necesidades e intereses del capital. Aún con esas contradicciones, no puede dejarse de notar que la defensa de este punto de vista tenía entronces el propósito de cambiar la ley de 1931 para disponer de los instrumentos que permitieran mejorar la condición obrera y aumentar la fuerza de las organizaciones.

Era, por tanto, un instrumento de lucha en el terreno jurídico e ideológico frente a la insistencia patronal de imponer el realismo económico como criterio de regulación. Los delegados obreros no defendieron la legislación del Presidente Ortiz Rubio ni confiaban exclusivamente en la intervención tutelar del Estado. Por el contrario, se proponían modificar la legalidad para disponer de mejores armas de lucha, a salvo de los criterios de oportunidad gubernamentales.

Los mecanismos coactivos de afiliación -como las cláusulas de exclusión- la búsqueda de la unidad sindical así como el sacrificio de las libertades individuales y de los derechos colectivos de las minorías no eran opciones destinadas a mantener los privilegios de las cúpulas o las "mayorías ficticias", como había ocurrido durante la dominación cromista. Aunque pudieran atribuirse intenciones desagógicas, hasta la misma CROM denunció en 1934 las consecuencias de la ausencia de mecanismos legales para que las bases limitaran el poder de las dirigencias y corrigieran las perversiones que de ello resultaban en el funcionamiento de las instituciones laborales fundamentales, como era el caso de la contratación colectiva. La proliferación de contratos de protección de los intereses patronales o la fijación de condiciones de trabajo inferiores a los mínimos legales, con la complicidad de la burocracia sindical y de las autoridades, eran ya parte de la realidad laboral mexicana. (Cap. VI)

Todavía se cuestionaba abiertamente el sentido de la justicia laboral tripartita y la dependencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje respecto del Poder Ejecutivo. Nadie ignoraba que este sistema dejaba librados los intereses de ambas clases a los vaivenes de la política oficial. Los patrones

propusieron transformarlo por completo, creando tribunales de derecho limitados por el orden jurídico y fuera de la esfera de la competencia del Ejecutivo. En el medio sindical hubo dos posiciones: la CGOM pedía la supresión de las Juntas por su corrupción e ineficacia y la CROM defendía su conservación como órganos que arbitran los conflictos con base en la "conciencia y equidad". Frente a una ley restrictiva y de bajo nivel de protección así como por el carácter conservador del Poder Judicial, sin posibilidades de acceso para las fuerzas sociales emergentes, una opción como la propuesta por los patrones era vista como el regreso a la situación prerrevolucionaria. (Cap. VI)

El interés y la posibilidad de que ambas clases visualizaran al terreno jurídico como un lugar de contienda de sus respectivos intereses disminuyó al consolidarse en México el presidencialismo y al redefinirse el sistema político. En adelante, la institucionalización laboral adquirió los rasgos que suelen atribuirsele sin distinguir sus distintas fases. El fortalecimiento del Estado, la formalización de los vínculos entre el movimiento obrero y el Partido de Gobierno, la escasa competencia política y la subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo, entre otros cambios, permitieron una institucionalización "desde arriba" con el consenso -así sea pasivo- de los actores sociales. En gran medida, la disputa se trasladó al escenario de la fijación de las políticas públicas, donde el capital y el trabajo buscaron obtener la satisfacción de sus respectivas aspiraciones.

Sin embargo, del intenso debate social y político en el que transcurrió la primera etapa de la institucionalización resultó una suerte de reparto de banderas entre ambas clases frente a las modalidades particulares de la regulación de sus relaciones que perdura hasta nuestros días. Todo aquello que fue defendido por los empresarios se estimó, necesariamente, como negativo para los intereses de los trabajadores y, a la inversa, las instituciones heredadas de la Revolución, con la carga corporativa y autoritaria que las distinguió, fueron consideradas como la única vía posible para mejorar la condición de los asalariados. Las libertades y los derechos individuales, el Estado de Derecho y los tribunales laborales respetuosos del mismo, el pluralismo sindical, los procedimientos democráticos para asignar mayorías y minorías así como la capacidad de representación de estas últimas se juzgaron, en la visión dominante en el medio sindical, como alternativas peligrosas. No ha habido, entre tanto, las condiciones sociales y políticas para retomar el viejo debate, con base en la experiencia de más de cincuenta años de aplicación de las reglas del juego instauradas entre 1917 y 1931 y en la profunda transformación de las relaciones entre el Estado y las clases, sobre todo en el curso de la última década.

La imposibilidad de acceder a una defensa autónoma de los intereses de los trabajadores suele atribuirse al incumplimiento de las normas laborales o a las características de un sistema político que impone límites, en razón de la corporativización de los sindicatos. La responsabilidad de la legislación laboral en el control estatal de la acción obrera y el funcionamiento de sus normas como instrumentos de las políticas gubernamentales resulta escamoteada, contra todas las evidencias, con el resultado de concentrar los esfuerzos democratizadores de la sociedad en otros terrenos institucionales.

Si el régimen laboral instaurado en 1931 pudo dar lugar a diferentes formas de relación entre el Estado y los sindicatos, en su articulación posterior a un sistema político corporativo actúa como sostén de una estructura organizativa y de un liderazgo subordinado que dispone de los instrumentos necesarios para conservar un verdadero monopolio en la representación de los asalariados. En estas condiciones la reestructuración sindical destinada a permitir una representación autónoma no puede resultar solamente de la transformación del sistema político. Para restablecer la igualdad en la competencia de las distintas opciones organizativas es hoy ineludible la democratización de la legislación laboral.

Se trata, sin embargo, de una operación jurídica y política destinada a desmontar la red de controles que inhiben o reprimen la capacidad de representación de los intereses de una parte fundamental de la sociedad mexicana. En suma, de todo aquello que posibilita el mantenimiento de un modelo de corporativismo estatal, al margen de la voluntad de los asalariados. En el terreno jurídico -dentro y fuera de las fronteras de la legislación laboral- ello supone tanto instaurar el Estado de Derecho como replantear el sentido de la intervención gubernamental en el mundo del trabajo en forma tal que la "tutela" no conlleve la subordinación de los intereses obreros a los criterios de oportunidad políticos o económicos ni inhiba la acción destinada a eliminar las desviaciones en el funcionamiento de los órganos de representación.

Cabe observar, finalmente, que estas transformaciones no responden exclusivamente a las necesidades de los trabajadores: en el actual estado en que se encuentran las relaciones laborales, con todos sus beneficios desde el punto de vista de la capacidad estatal y patronal para imponer los cambios en condiciones de paz social, éstas atraviesan por un peligroso desajuste que puede amenazar la estabilidad de la dominación. La legislación laboral vigente difícilmente puede cumplir con su función en la generación del consenso de sus supuestos beneficiarios y provoca, por tanto, un sobredimensionamiento de su papel en el control de la acción obrera. Es decir, se trata de una situación inversa a la ocurrida en 1917. Otra de sus consecuencias es el desequilibrio

ostensible en el poder de negociación del capital y el trabajo, lo que augura una mayor conflictividad al margen de los canales institucionales destinados a prevenirla o resolverla. Es por ello imprescindible encontrar las alternativas para reemplazar el viejo modelo de regulación por otro que incluya ventajas y costos para todos los integrantes del escenario laboral, con base a un nuevo arreglo político centrado en la democracia. No es esta una condición suficiente para resolver la compleja problemática del mundo del trabajo de nuestros días, pero sin ella no podrán afrontarse los nuevos retos, como lo es el cambio de la vieja cultura laboral frente a los cuales el autoritarismo estatal y sindical se muestra cada vez más impotente.

B I B L I O G R A F I A

- Academia Nacional de Historia y Geografía, Cómo nació la Ley Federal del Trabajo de 1931?**, Academia Nacional de Historia y Geografía, Serie Divulgación Cultural, Vol. V., México, 1973.
- Aguilar Camín, H. y Meyer, Lorenzo; La Sombra de la Revolución Mexicana**, Cal y Arena, México, 1990.
- Aguilar, Luis; Política y Racionalidad Administrativa**, INAP, México, 1982.
- Alcalde, Arturo; "Los obstáculos al registro sindical" en Graciela Bensusán y Carlos García (Coordinación), Modernidad y Legislación Laboral**, UAM-Xochimilco-FES, México, 1989.
- Alvarado, Arturo; El Portesgilismo y el Movimiento Obrero en Tamaulipas, 1910-1936, en 75 años de sindicalismo mexicano**, INEHRM, México, 1985.
- Alvarado, Arturo; El Portesgilismo en Tamaulipas, Estado y Región en el México contemporáneo, Tesis de doctorado**, El Colegio de México, 1988.
- Alvarado, Arturo; "La Fundación del PNR"**, en *El Partido en el Poder*, ED. EL DIA-PRI-IEPES, México, 1990.
- Alvater, Elmar; Estado y Capitalismo, Notas sobre algunos problemas del intervencionismo estatal**, Cuadernos Políticos, No. 9.
- Anguiano, Arturo; El Estado y la política obrera del Cardenismo**, Ed. ERA, México, 1975.
- Araiza, Luis; Historia del Movimiento Obrero Mexicano**, México, 1965.
- Aziz, Alberto; El Estado y la CTM.**, La Casa Chata, México, 1989.

- Balibar, Etienne; **"Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico"** en Louis Althusser, **Para Leer El Capital, Siglo XXI, México, 1978.**
- Barbosa Cano, Fabio; **La CROM: de Luis N. Morones, Antonio J. Hernández, UAP., México, 1980.**
- Bassols Battalla, Narciso; **El Pensamiento Político de Obregón, Ed. El Caballito, México, 2o. Ed. 1979.**
- Basurto, Jorge; **El Proletariado Industrial en México, (1850-1930), UNAM, México, 1975.**
- Basurto, Jorge; **Cárdenas y el Poder Sindical, ERA, México, 1983.**
- Bendix, Reinhar; **Max Weber, Amorrortu, Buenos Aires, 1970.**
- Bensusán, Graciela y Samuel León (Coord.), **Negociación y Conflicto Laboral en México, FLACSO-FES, México, 1990.**
- Bensusán, Graciela; **La Adquisición de la fuerza de trabajo asalariada y su expresión jurídica, UAM, México, 1982.**
- Bensusán, Graciela; **"Construcción y desarrollo del Derecho Laboral en México", El Obrero Mexicano, No. 4; Siglo XXI, México, 1985.**
- Berger Peter y Luckman Thomas; **La construcción social de la realidad, Amorrortu, Buenos Aires, 1978.**
- Besserer Federico y otros; **El Sindicalismo minero en México, 1900-1952, ERA, México, 1983.**
- Bizberg, Ilan; **Estado y Sindicalismo en México. El Colegio de México, 1990.**
- Bobbio, Norberto; **Liberalismo y Democracia, FCE, México, 1989.**
- Buci, Glucksman; **Del Consentimiento como hegemonía: la estrategia gramsciana, Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLI, No. 2,**

Abril-junio de 1979.

Camacho, Manuel; **El control sobre el movimiento obrero**, Foro Internacional No. 64, El Colegio de México, 1976.

Cárdenas, Nicolás; **La reconstrucción capitalista en el México posrevolucionario**, Argumentos No. 7, UAM-X.

Carpizo, Jorge; **La Constitución de 1917**, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1980.

Carpizo, Jorge; **La naturaleza Jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México**, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975.

Carr, Barry; **El Movimiento obrero y la Política en México**, Sep Setentas, México, 1976.

Clark, Marjorie; **La Organización Obrera en México**, ERA, México, 1979.

Cockcroft, James P.; **Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana 1900-1913**, Siglo XXI, México, 1968.

Colin, Fernande et. al., **Le Droit Capitaliste du travail**, PUG, France, 1980.

Córdova, Arnaldo; **La Revolución y el Estado en México**, ERA, México, 1989.

Córdova, Arnaldo; **La formación del poder político**, ERA, México, 1972.

Córdova, Arnaldo; **La Ideología de la Revolución Mexicana**, ERA, México, 1973.

Córdova, Arnaldo; **"En una época de crisis"**, La Clase Obrera en la Historia de México", No. 9, Siglo XXI, México, 1980.

Crozier, M. y Friedberg, E; **El Actor y el Sistema**, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990.

Cumberland, Charles; **La Revolución Mexicana, Los años Constitucionalistas**, FCE, México, 1975.

De la Garza Toledo, Enrique; **Reconversión Industrial y Cambio en el patrón de relaciones laborales en México**, en Arturo Anguiano, **La Modernización de México**, UAM, México, 1990.

De Buen Lozano, Nestor; **El Derecho Mexicano del Trabajo**, Porrúa, México, 1980.

De La Cueva, Mario; **El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo**, Porrúa, México, 1974.

De La Garza Toledo, Enrique; **Contribución al Estudio del Estado Social Autoritario**, Cuadernos Universitarios, No. 9, UAM-I, México, 1983.

Dominguez Pérez, Olivia; **"Política y movimientos sociales en el tejedismo"**, Centro de Investigaciones Históricas, Universidad Veracruzana, 1986.

Durand, Victor Manuel, **Corporativismo Obrero y Democracia**, Revista Mexicana de Sociología, No. 3, 1990.

Edelman Bernard; **La Legalization de la Classe Ouvrière**, Christian Bourgeois Editeur, Paris, 1978.

Eisenstadt, S.N.; **Modernización. Movimientos de protesta y cambio social**, Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

Eisenstadt, S.N.; **VOZ "Instituciones sociales"** en Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, Aguilar, España, 1975.

En el Primer gobierno constitucional, en la Clase Obrera en la Historia de México, Siglo XXI, México, 1983.

Ferrajoli Luis y Zolo Danilo; **Democracia Autoritaria y Capitalismo Maduro**, Ed. Viejo Topo, Barcelona, 1980.

- Fix Zamudio, Hector; **Condiciones en torno a la naturaleza de las Juntas de Conciliación y Arbitraje**, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1975.
- Fox, Conde de; **De México a Necaxa**, México, Compañía Impresora Mexicana, México, 1919.
- Friedman, Milton; **La Libertad de Elegir**, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1980.
- Gamboa Ojeda, Leticia; **La CROM en Puebla y el movimiento obrero textil en los años veinte**, en Memorias del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. II, México, 1984.
- Genro, Tarso; **Introducao a critica do direito do trabalho**, Ed. LPM, Brasil, 1979.
- Gilly, Adolfo; **La Revolución Interrumpida: México, 1910-1920**, El Caballito, México, 1975.
- González, José; **"Revolución y Derecho Obrero: Veracruz, 1914-1916"**, en Anuario IV, Centro de Investigaciones Históricas, Instituto de Investigaciones Humanísticas, Universidad Veracruzana.
- González Casanova, Pablo; **La Democracia en México**, ERA, México, 1967.
- González Navarro, Moisés; **El Porfiriato: La vida social**, en Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México, Tomo IV, México, 1957.
- Goodspeed Stephen, Spencer, **"El papel del Jefe del Ejecutivo en México"**, Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. II, No. 4, 1955.
- Guadarrama, Rocío; **Los Sindicatos y la Política en México**, ERA, México, 1981.
- Hamilton, Nora; **México: Los límites de la autonomía del Estado**, ERA, 1983.

Hansen, Roger A.; **La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI, México, 1974.**

Hayek, Frederic; **Los Fundamentos de La Libertad, Ed. Fomento de la Cultura, Valencia, 1961.**

Huntington, Samuel y Moore Clement, H; **Authoritarian Politics in Modern Society, Basic Books Inc. New York, 1970.**

Ibarra Mendivil, Jorge Luis; **Propiedad Agraria y Sistema Político en México, El Colegio de Sonora, Miguel Angel Porrúa, México, 1989.**

Jeammaud, Antoine; **El derecho laboral en la salvaguarda de la dominación capitalista, La crítica jurídica en Francia, UAP, No. 4, México, 1988.**

Knight Alan; **La Revolución Mexicana: Burguesa, nacionalista o simplemente "Gran Rebelión"? Cuadernos Políticos, No. 48, Octubre-diciembre de 1986.**

Larrañaga, Eduardo y otros. **El Derecho Laboral en México, Realidad y Encubrimiento, UAM-Xochimilco, México, 1990.**

Laurell, Asa Cristina; **Proceso de Trabajo y Salud, en Memorias del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. I, México, 1984.**

Leal, Juan Felipe; **Agrupaciones y burocracias sindicales en México, 1906-1938, Terranova, México, 1985.**

Leal, Juan Felipe; y Villaseñor, José; **En la Revolución 1910-1917, La Clase Obrera en la Historia de México, Vol. 5, Siglo XXI, México, 1988.**

Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos, Talleres gráficos de la Nación, México, 1930.

Legislatura, **Los Derechos del Pueblo Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1978, Tomos II, III y VIII.**

- León, Samuel; y Marbán, Ignacio; **En el Cardenismo 1934-1940, La Clase Obrera en la Historia de México, Siglo XXI, México, 1985.**
- León, Samuel; **Estado y Movimiento Obrero, en Memorias del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. I, UAP, México, 1984.**
- López Villatañe, Víctor; **La formación del sistema político Mexicano, Siglo XXI, México, 1986.**
- López Aparicio, Alfonso; **El movimiento obrero en México: antecedentes, desarrollo y tendencias, Ed. Jus., México, 1958.**
- Louran, René; **El análisis institucional, Amorrurtu, Buenos Aires, 1975.**
- Loyola Díaz, Rafael; **La Crisis de Obregón-Calles y El Estado Mexicano, Siglo XXI, México, 1987.**
- Lyon Caen, Gerard; **Les fondamentaux historiques et rationnels du droit du travail, Le Droit Ouvrier, France, 1951.**
- Mallet, Serge; **Control Obrero, Partido y sindicato, Cuadernos del Pasado y Presente, No. 44, México, 1978.**
- Malpica Uribe, David; **Las Juntas de Conciliación y Arbitraje en Puebla, 1931-1940, en Memorias del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. II, México, 1984.**
- Marx, Karl; **El Capital, FCE., México, 1959.**
- Meyer, Jean; **Estado y Sociedad con Calles en Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928, Vol. 11, El Colegio de México, 1977.**
- Meyer, Lorenzo; **Los inicios de la institucionalización, la política del maximato, en Historia de la Revolución Mexicana, V. 12, El Colegio de México, México, 1978.**

- Meyer, Lorenzo; **La etapa formativa del Estado Mexicano Contemporáneo (1928-1940) en Las crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977)**, CEI- El Colegio de México, México, 1977.
- Meyer, Lorenzo; **El conflicto social y los gobiernos del Maximato**, en Historia de la Revolución Mexicana, V. 13, El Colegio de México, México, 1978.
- Molinar Horcasitas, Juan; **El tiempo de la legitimidad**, Cal y Arena, México, 1991.
- Offe, Clauss; **Las contradicciones del Estado de Bienestar**, Alianza Editorial, México, 1990.
- Olvera, Alberto J. y otros; **"Balance sobre la investigación de la formación de la Clase Obrera Veracruzana. 1850-1932"**, en 75 años de sindicalismo mexicano, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986.
- Oztlak Oscar y O'Donnell Guillermo; **Estados y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de la investigación**, Documentos CEDES, G.E., CLACSO, No. 4, 1976, Buenos Aires.
- Palavicini; **Historia de la Constitución de 1917, Gobierno del Estado de Tabasco**, México, 1938.
- Palomeque, Carlos; **Derecho del Trabajo e ideología**, AKAL Editor, Madrid, 1980.
- Peña Samaniego, Río Blanco, CEHSMO, México, 1975.
- Pereyra, Carlos; **Sobre la Democracia**, Cal y Arena, México, 1990.
- Pizzorno, Alessandro; **Los sindicatos y la Acción Política**, Cuadernos de Pasado y Presente, No. 44, 2a. Edición, México, 1978.
- Portes Gil, Emilio; **Historia vivida de la Revolución Mexicana**, Ed. Cultura y Ciencias Política, México, 1976.

Portes Gil, Emilio; **Quince Años de Política Mexicana**, Ed. Botas, México, 1954.

Primer Congreso de Derecho Industrial; **Talleres gráficos de la Nación**, México, 1934.

Reyna Muñoz, Manuel; **Sindicatos ideológicos, sindicatos unitarios**, en *Memorias de Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero*, Vol. III, UAP, 1984.

Rivera Cortés, José; **En la presidencia de Plutarco Elías Calles, 1924-1928**; "La clase obrera en la Historia de México", Siglo XXI, México, 1983.

Roqueñi, Felipe Remolina, **El art. 123**, edic. V. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo, ST y PS, México, 1978.

Rouaix, Pastor; **Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917**, Gobierno del Estado de Puebla, México, 1945.

Ruiz, Ramon Eduardo; **La Revolución Mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923**, ERA, México, 1976.

Salazar, Rosendo; **La Casa del Obrero Mundial**, PRI, 1972.

Salazar, Rosendo; **Historia de las Luchas Proletarias (1930-1936)**, Ed. Avante, México, 1956.

Salazar, Rosendo; **Historia de las Luchas Proletarias de México, 1923-1936**, Ed. Avante, México, 1937.

Schmitter, Philippe; **¿Continuamos en el siglo del comparativismo?**, El Buscón, No. 13 y 14.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **Origen y repercusiones de la Primera Ley Federal del Trabajo**, México, 1981.

- Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, **La Industria, el Comercio y el Trabajo en México durante la gestión administrativa del Sr. Gral. Plutarco Elías Calles, 1925-1927**, Tip. Galas México, México, 1928.
- Silva Herzog, Jesús; **Breve Historia de la Revolución Mexicana**, FCE, México, 1960.
- Simoës, Carlos; **Direito do trabalho e modo de producao Capitalista**, Ed. Símbolo, Brasil, 1979.
- Tamayo, Jaime; **En el Interinato de Adolfo de la Huerta y el Gobierno de Alvaro Obregón**, "La Clase Obrera en la Historia de México", Siglo XXI, IIS-UNAM, México, 1987.
- Toledano, Lombardo; **La Libertad sindical en México**, Universidad Obrera de México, 1979.
- Toledano, Lombardo; **Teoría y práctica del movimiento sindical mexicano**, UOM, México, 1974.
- Touraine, Alain; **Le retour de l'acteur**, Fayard, France, 1984.
- Trejo, Raúl; **Crónica del Sindicalismo Mexicano 1976-1988**, Siglo XXI, México, 1990.
- Ulloa, Bertha; **La Constitución de 1917**, El Colegio de México, 1983.
- Valadés, Diego; **La Constitución Reformada**, UNAM, México, 1987.
- Villa Aguilera, Manuel; **La Institución Presidencial**, Coordinación de Humanidades-UNAM y Miguel Angel Porrúa, México, 1987.
- Weber, Max; **Economía y Sociedad**, México, FCE, 1969.
- Woldenberg, José; **Características de los Estudios sobre la Clase y el Movimiento Obrero en México: 1970-1978**, en Memorias del Encuentro sobre Historia del Movimiento Obrero, Vol. I, UAP, México, 1984.

Womack Jr. John, **La Economía en la Revolución, 1910-1920**, Nexos, México, 1979.

Zebada, Ricardo; **Calles el Presidente**, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1983.