

241, 46



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL MOVIMIENTO OBRERO ORGANIZADO Y LA
CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

MARIA DEL CARMEN ROQUEÑI IBARGUENGOYTIA

MEXICO

1987.



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 está 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.

INDICE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I	
EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO Y LA SEGURIDAD SOCIAL: 1800-1948.	10
1. Antecedentes de la seguridad social: la Revolución Industrial y la aparición de los seguros sociales.	13
1.1. La Revolución Industrial	
1.2. La reacción en contra de los efectos de la Revolución Industrial y del Liberalismo.	24
1.2.1. Teorías sociales.	24
1.2.2. El arte y la literatura.	26
1.2.3. La incipiente organización obrera.	28
1.2.4. La formación de una ideología de bienestar social.	33
1.3. El surgimiento del Estado Tutelar y la primera legislación social.	38
2. La época del Imperialismo: 1880-1918.	44
2.1. Avances científico-tecnológicos y desarrollo industrial.	45
2.2. Ideología política imperialista.	51
2.3. Estructura social y política.	55
2.4. Movimiento obrero y legislación social.	60
3. Del período de entreguerras a la Segunda Guerra Mundial.	70
3.1. Política social: factores que coadyuvaron a la generalización de los seguros sociales.	72
3.2. Características de los seguros sociales en el período de entreguerras.	77
3.3. Los organismos internacionales y el impulso a la seguridad social.	84
3.4. La seguridad social.	88
CAPITULO II	
EL DESARROLLO DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO	95
1. El Porfiriato: La fase liberal del desarrollo capitalista en México.	96
1.1. La situación socioeconómica y política.	97
1.2. El movimiento obrero durante el Porfiriato.	100
1.3. El Partido Liberal Mexicano.	102
2. El Período revolucionario.	107
3. La Constitución de 1917.	110
4. Los diversos proyectos de seguridad social 1917-1940.	115
4.1. Situación económica y estructura ocupacional.	115

4.2. La política laboral y la seguridad social 1920-1940.	118
4.3. Las organizaciones sindicales y la seguridad social 1918-1940.	135

CAPITULO III

EL GOBIERNO DE MANUEL AVILA CAMACHO Y LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.	141
1. La política de Manuel Avila Camacho.	141
1.1. La política de apoyo industrial.	144
1.2. La política hacia el sector obrero.	151
2. El sector obrero y las confederaciones sindicales ante el proceso de industrialización.	155
3. La creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.	163
3.1. De la elaboración del proyecto a la aprobación de la Ley del Seguro Social en el Congreso.	165
3.2. De la aprobación del proyecto a la iniciación de servicios.	169
3.3. La iniciación de operaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.	173
3.3.1. Actitud de los empresarios hacia la aplicación del Seguro Social.	177
3.3.2. Actitud de los trabajadores ante la Ley del Seguro Social.	181
CONCLUSIONES.	187
BIBLIOGRAFIA.	187

INTRODUCCION.

La seguridad social constituye un elemento fundamental de la política económica. Su importancia reside tanto en la existencia de programas de seguridad social como en la proporción que representa dentro de los gastos estatales erogados por este concepto en la mayoría de los países contemporáneos.

Los trabajos de investigación sobre política social de los países capitalistas avanzados señalan que los gastos estatales en el área de los servicios sociales presentan una tendencia creciente a partir de la Primera Guerra Mundial que se acentúa durante la Segunda Guerra Mundial y que alcanza, en la década de los sesenta y los setenta, una proporción del 50% del total de los gastos estatales. La seguridad social representa la parte más elevada de los servicios sociales con, aproximadamente, el 30% del total de gastos sociales.

La importancia que ha adquirido la seguridad social ha generado la creación de un conjunto de organismos internacionales dedicados a estudiar la materia y a promover la adopción o ampliación de programas de seguridad social a nivel mundial.

Desde 1948, la Organización de Naciones Unidas incluyó a la seguridad social como parte de los derechos humanos, a la que define como el derecho que tiene toda persona como miembro de la sociedad a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, la satisfacción de sus necesidades económi-

cas, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Este derecho, señala la Declaración de los Derechos Humanos, debe tomar en cuenta la organización y recursos de cada Estado. Con ello, el documento deja sentado que las necesidades mínimas de bienestar van a estar definidas histórica y culturalmente en cada formación social, de tal suerte que aunque exista una tendencia similar, no hay un parámetro generalizado de modalidades, alcances y estructuras de la política social sino que los diversos países van a reflejar ritmos y estructuras diferentes en sus sistemas de seguridad social, tomando en cuenta una serie de elementos internos de cada sociedad tales como su historia, la correlación de fuerzas y su capacidad económica entre otros.

El artículo 25 del citado documento dice asimismo que toda persona tiene derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Así, los seguros sociales forman parte de la seguridad social y se distinguen de ésta tanto por la población a la que amparan como en la forma de financiamiento. Mientras la seguridad social ampara a todo miembro de la sociedad por el simple hecho de ser ciudadano, los seguros sociales amparan sólo a la población económicamente activa, esto es, resulta un derecho que se obtiene por la condición de "estar empleado".

En cuanto a las formas de financiamiento, los servicios que otorga la seguridad social son financiados con los recursos del Estado mediante una adecuada política de recaudación fiscal y constituyen una forma de redistribución de los ingresos en la

sociedad. Los seguros sociales, en cambio, son financiados en forma tripartita, por los principales sectores involucrados en la producción: los obreros y los patronos, así como por el Estado . En este sentido, los seguros sociales no son una forma de redistribución de la riqueza sino que forman parte de los derechos y obligaciones a los que se comprometen empleados y patrón en el contrato de trabajo y constituyen una extensión del contrato laboral que deja de existir en el momento en que éste concluye.

Las dos tendencias principales que se observan en el desarrollo de la seguridad social han sido por un lado los países que desarrollaron un conjunto de prestaciones y servicios para sectores específicos de la población, generalizándose luego hacia el resto de la sociedad, y , por el otro, aquellos países que iniciaron una política de servicios mínimos para toda la sociedad, abarcando, con el tiempo, un mayor número de contingencias a ser cubiertas con servicios públicos.

En el caso de México, las necesidades de seguridad social han sido cubiertas por una amplia gama de instituciones que atienden a poblaciones específicas de manera diferenciada . Por un lado se encuentra un conjunto de instituciones que responden al derecho a la salud como postulado constitucional. Tales son los servicios de la Secretaría de Salud y del Departamento del Distrito Federal, así como los servicios del Instituto de Cardiología, el Instituto Nacional de Enfermedades de la Nutrición, el Hospital Infantil de México, etc. que funciona bajo los auspicios de un patronato mixto y que se encuentran directamente relacionados e inter

venidos por la Secretaría de Salud.

Por el otro lado, los organismos que prestan servicios de sa lud y seguridad social como respuesta al derecho gremial de los trabajadores a recibir prestaciones de esta índole. Estos son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), de Petróleos Mexicanos , de la Comisión Federal de Electricidad, de los Ferrocarriles Nacionales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Marina y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (IFSSFAM) que depende de la Secretaría de la Defensa. Todos estos organismos se encuentran financiados de manera tripartita o bipartita por trabajadores, patronos y Estado que intervienen también en su política y funcionamiento.

El primer conjunto de instituciones responde, como se mencionó antes, al derecho a un mínimo de bienestar sancionado constitucionalmente y encajaría dentro del primer enunciado de seguridad social de las Naciones Unidas, esto es, el que se refiere al derecho de toda persona a disfrutar de un nivel de vida adecuado que le asegure un digno y libre desarrollo de su personalidad. El segundo conjunto de instituciones responde a los derechos y reivindicaciones conquistadas por los trabajadores mediante sus luchas sindicales.

Sin embargo, la desigualdad de estos organismos de salud y seguridad social son significativos en muchas áreas. La Secretaría de Salud , dotada relativamente pocos re- -----

cursos económicos, tiene a su cargo el compromiso de otorgar de servicios médicos a la población que no tiene derecho a la seguridad social ni los recursos necesarios para pagar los servicios privados y que representan cerca de dos terceras partes de la población. Además le corresponden las acciones básicas de servicios colectivos como las campañas de vigilancia, control y erradicación de ciertos padecimientos, de saneamiento ambiental, potabilización de agua, programas de nutrición y la inspección sanitaria de los establecimientos y lugares públicos del país. En cambio las instituciones de seguridad social, que cuentan con mayor número de recursos, están encargadas de los servicios de tipo personal sobre todo de orden curativo y rehabilitatorio.

La estructura fragmentada del sistema de seguridad social en una diversidad de organismos ha generado una serie de consecuencias indeseables para la política de seguridad social que pueden ser sintetizadas en una pésima planeación de los servicios de salud y de la asignación de los recursos, una duplicación de esfuerzos y una importante falta de coordinación y un funcionamiento altamente ineficiente que origina y reproduce desigualdades en la prestación de servicios y un rezago en materia de políticas de salud y seguridad social que actúan en detrimento de las necesidades de bienestar de la población.

La razón de la estructura diferenciada y la diversidad de organismos de seguridad social es de carácter histórico y tiene que ver con la forma en la que opera el Estado Mexicano.

Desde la tercera década de este siglo comenzó a tomar fuerza la idea de que era necesario la creación de un organismo encar-

gado de la seguridad social de los trabajadores que fuera financiado y manejado en forma tripartita. Además se creó la Secretaría de Asistencia Pública con el fin de proporcionar servicios de asistencia a toda la población. Con ello, se modificaba el antiguo concepto de beneficencia y surgió la asistencia social como una función obligatoria del Estado.

Durante el período presidencial de Avila Camacho se fusionó el Departamento de Salubridad con el de Asistencia Pública creándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Asimismo, se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro de la que comenzó a funcionar el Departamento de Seguros Sociales en la elaboración de un proyecto de seguridad social.

La comisión encargada de elaborar dicho proyecto invitó a las centrales obreras más importantes así como a los sindicatos de industrias más fuertes. Sin embargo, cuando el proyecto estuvo listo para ser aprobado en el Congreso fueron precisamente estos sindicatos de industrias los que decidieron permanecer al margen de la ley del seguro social y seguir conservando y ampliando sus prestaciones mediante contrato colectivo. Con esta negativa de incorporación al régimen de seguridad social que se estaba creando, dieron origen a la estructura diferenciada y desestructurada de prestaciones sociales según los diversos sectores de población laboral.

El presente trabajo tiene como objetivo analizarlas causas que permitieron esta situación diferenciada de prestaciones de seguridad social durante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, para lo cual se ha dividido el trabajo en tres apartados.

En el primer capítulo se hace una revisión histórica de las principales causas y factores que dieron origen y favoreciendo el desarrollo de la seguridad social. Se parte de la premisa de que los sistemas y programas de seguridad social son característicos e inherentes al desarrollo del capitalismo.

De esta manera, se establece un marco histórico de referencia que muestra que, tanto en su aspecto ideológico como institucional, la seguridad social es un fenómeno formado dentro de los parámetros y límites de la economía capitalista que adquiere madurez en la medida en la que la industrialización se impone como organización fundamental de la producción. En otras palabras, la industrialización es el factor condicionante que permite el desarrollo pleno de la seguridad social.

La Revolución Industrial afectó todos los ámbitos de la sociedad. En primer lugar, el advenimiento del maquinismo modificó sustancialmente las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera. La situación a la que se sentían condenados por las nuevas formas de producción y su contratación en los lugares de trabajo los obligó a tener conciencia de sus intereses y problemas comunes y a buscar formas de organización que les permitieran confrontar a las fuerzas sociales que los sometían y conquistar mejores condiciones laborales.

La situación de las masas obreras y su descontento constante y creciente influyeron en la aparición de teorías sociales que cuestionaban el orden social existente y provocaron que el Estado, dentro de la dinámica capitalista y sin alterar la propiedad privada, reconociera su responsabilidad social e impusie

ra límites a la explotación del sistema.

Así, en el triunfo de la seguridad social como sistema predominante de protección social para la población la presión de ciertas fuerzas sociales, en especial la de la clase trabajadora, fue determinante.

México fue un pionero en el reconocimiento de los derechos sociales en el impulso de un régimen de seguros sociales como reivindicación necesaria para garantizar la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores mediante la aprobación del artículo 123 de la Constitución de 1917. No obstante, la aplicación real de estos derechos se hizo efectiva hasta 1942 con la aprobación de la ley del Seguro Social por el Congreso. La cristalización de un régimen de seguro social requirió la existencia de una plataforma industrial que incluía la transformación de las estructuras sociales y políticas y la consolidación de una organización sindical hegemónica a nivel nacional. Este proceso sólo se logró hasta finales de la tercera década del siglo XX.

Una interpretación común sobre la creación del Seguro Social es que ésta fue resultado de una situación coyuntural dentro del régimen avilacamachista en la cual el gobierno accede a crear el seguro social como recompensa al pacto obrero firmado por las principales organizaciones sindicales. El punto de vista de este trabajo intenta demostrar que la voluntad política para la implantación de un organismo de seguridad social estaba consignado desde 1917, pero que este principio no pudo ser puesto en práctica porque no existían las condiciones económicas y sociales necesarias

para ello . Este proceso es fundamental para comprender la creación del seguro social y constituye el tema del segundo capítulo .

El tercero y último aborda la política oficial del período presidencial de Avila Camacho, en especial la política de industrialización y laboral. Asimismo, analiza las consecuencias de dicha política sobre la situación económica y laboral de la clase obrera y de sus organizaciones gremiales a fin de poder obtener la información necesaria para explicar la actuación del movimiento obrero organizado ante la aprobación y aplicación de la ley del seguro social en 1944.

CAPITULO I

EL DESARROLLO DEL CAPITALISMO Y LA SEGURIDAD SOCIAL: 1800-1948

El presente capítulo tiene como objetivo establecer un marco histórico de referencia de los principales aspectos relacionados con la seguridad social. Se parte de la premisa de que la seguridad social, tanto en su aspecto ideológico como institucional, es un producto de la sociedad capitalista y, en ese sentido, debe analizarse como un fenómeno formado históricamente, es decir, dentro de los parámetros y límites de la economía política capitalista.

La seguridad social es resultado de las transformaciones que la Revolución Industrial imprimió en las llamadas sociedades occidentales, la cual tuvo efectos en todos los ámbitos de la sociedad. El advenimiento del maquinismo modificó sustancialmente las condiciones de vida y de trabajo de la clase obrera. Esta aumentó considerablemente no sólo en número sino que las nuevas formas de producción y la concentración en los lugares de trabajo permitirían a los trabajadores tener conciencia de su posición y adquirir diversas modalidades de organización y de lucha en defensa de sus intereses. Más que ningún otro factor, fue la presión ejercida por el movimiento obrero a través de años de lucha, el que contribuyó a modificar la legislación para proteger a las masas trabajadoras.

Los seguros sociales surgieron, en segundo lugar, como una respuesta social por parte del Estado que, dentro de la dinámica

capitalista y sin alterar la propiedad privada, estableció leyes limitando la jornada de trabajo, impuso condiciones de higiene en los centros industriales y fijó salarios mínimos.

Las leyes sociales, al imponer limitantes a la producción capitalista, aumentaban los costos de producción, marginando a las industrias nacionales del mercado internacional. No era posible que la legislación del trabajo evolucionase sin antes llegar a un acuerdo internacional. Los seguros sociales adquirieron, en consecuencia, un carácter internacional en las primeras décadas de este siglo que se refleja en los diversos organismos creados para impulsar el desarrollo de la seguridad social a nivel mundial.

Las transformaciones sociopolíticas del siglo pasado se perciben con mayor claridad en países como Inglaterra, Francia y Alemania, donde el capitalismo se encontraba más avanzado. Es por esta razón que la mayoría de los datos que sustentan las afirmaciones del capítulo fueron tomados de estos países, aunque otras naciones como Rusia, España, Estados Unidos o los Países Bajos sufrieron también procesos de transformación importantes.

El capítulo se encuentra dividido en tres apartados. En el primero se estudia a la sociedad del siglo XIX, caracterizada por un avance tecnológico muy acelerado que se traduce en un progreso económico sin precedente. Este período comienza por hacer referencia a la Primera Revolución Industrial que comenzó en Inglaterra a finales del siglo XVIII. Se menciona a las principales teorías políticas y económicas que prevalecieron en la época,

producto de la Revolución Francesa y la reacción social que surgió y de la que destaca la incipiente organización obrera así como las primeras críticas al orden social existente. El estudio de este período termina con la adopción del primer sistema de seguros sociales en Alemania, dictado por Bismarck.

El segundo apartado revisa los principales acontecimientos del período que va de 1880 a 1918. En él se produce una segunda revolución industrial que afecta a todas las regiones y ramas de la producción; surgen los primeros monopolios y se definen y fortalecen las estrategias y tácticas de lucha obrera. En este período se llevan a cabo, también, las transformaciones económicas y políticas necesarias para la implantación de una política social, tales como la organización industrial del trabajo a nivel nacional, la conquista del sufragio universal en algunos países como Inglaterra y la aceptación de la responsabilidad social del Estado.

El tercer apartado comprende el período de entreguerras y los efectos de la Segunda Guerra para la seguridad social. En él se analizan los factores que influyeron para el cuestionamiento de la política liberal abstencionista y el surgimiento del Estado de Bienestar. También se menciona la creación de los organismos internacionales de seguridad social, comenzando con el documento denominado el Tratado de Versalles, que dio origen a la OIT, instrumento importante de la política social. Por último, se intenta una conceptualización de la seguridad social y una recapitulación de los principales factores que intervienen en su desarrollo.

1. Antecedentes de la seguridad social: La Revolución Industrial y la Aparición de los Seguros Sociales.

La sociedad europea del siglo XIX se caracteriza por un crecimiento económico sin precedentes, producto de la Revolución Industrial que comenzó en Inglaterra a mediados del siglo XVIII. Los efectos de dicha Revolución no se circunscribieron al ámbito científico-tecnológico sino que inundaron todas las esferas del mundo social. Dejaron huella en las teorías políticas y económicas, en el arte, la literatura y en las psicologías y modos de vida de los hombres y mujeres de la época. En la segunda mitad de éste período se produjo un cuestionamiento del orden existente que buscaba alternativas que mejorasen las infimas condiciones en las que vivían grandes sectores de la población. El movimiento obrero comienza a organizarse sindical y políticamente para demandar mejoras en las condiciones de vida y de trabajo, lo que obliga al Estado a dictar leyes laborales para reglamentar las relaciones obrero-patronales.

1.1. La Revolución Industrial.

Hasta mediados del siglo XVIII, la actividad económica fundamental de las principales potencias europeas había descansado sobre el comercio y la agricultura, mientras que la industria era una actividad relativamente poco importante.

Sin embargo, los descubrimientos tecnológicos derivados del adelanto científico que experimentó Europa a partir del siglo XVII, propiciaron un acelerado crecimiento económico y alteraron

el equilibrio entre estas tres actividades, siendo Inglaterra la primera en sufrir dichas transformaciones. En 1688 ese país contaba con 5.5 millones de habitantes de los cuales 4.5 millones eran agricultores; para 1769, el número de agricultores había disminuido a 3 millones mientras que la población ocupada en la industria alcanzaba la misma cifra. 1/

El desarrollo capitalista durante el siglo XVIII se vio favorecido por los tratados del Utrech, que brindaron posibilidades de exportación a la industria inglesa. La apertura de mercados de las colonias españolas, las crecientes importaciones de algodón en bruto procedentes de la India -que para finales del siglo XVIII alcanzaban un valor de 50 millones de libras- y la creación de la manufactura de sedería, provocaron una transformación completa de la industria textil. 2/

La aplicación de diversas innovaciones tecnológicas en la rama llevó al logro de un rápido aumento de la productividad y la aparición de la fábrica moderna. Entre las más importantes están la invención de la lanzadera de algodón; la creación del telar -la mula- que hacía el trabajo de 200 hiladeras y, en 1785, el telar movido por vapor que permitía a un obrero realizar el trabajo de cuarenta. 3/

La técnica de la fabricación de tejidos de algodón pasó pronto a la de la lana y Norwich, centro lanero, vio aumentar su po-

1/ Jacques Pirenne, Historia Universal. Vol. IV. "El siglo XVIII Liberal y Capitalista". Barcelona, ed. Exito, 1973. p. 219.

2/ Ibid. p. 222-223.

3/ Idem.

blación a 60 mil habitantes. La evolución del maquinismo desarrolló en Nottingham, en los Midlands y en las cercanías de Londres la industria de la bonetería que, en 1780 empleaba ya 20 mil telares. Los precios de fábrica bajaron considerablemente como consecuencia del aumento de la productividad y la exportación de tejidos ingleses comenzó a inundar los mercados mundiales. Sólo la lencería, en el norte de Irlanda, y la sedería se mantuvieron durante muchos años todavía, insensibles al desarrollo tecnológico.^{4/}

La técnica también modificó todo el proceso de producción metalúrgica. La adaptación de la máquina de vapor de Watt y la introducción del sistema de pudelación -que al someter el hierro colado a la acción del oxígeno produjo un gran avance en la fabricación del acero- dieron un gran impulso a la industria del hierro. Para 1779 fue construido el primer puente metálico y en 1787 fue botado en Inglaterra el primer barco de hierro. Birmingham y Sheffield se convirtieron en grandes centros metalúrgicos cuyas poblaciones alcanzaron los 50 mil y 30 mil habitantes respectivamente a fines del siglo XVIII.

El desarrollo de la metalurgia fue acompañado de un auge en las minas de hulla que la alimentaban y cuya producción se elevó de 2 millones de toneladas en 1700 a 10 millones para finales de siglo. Asimismo se establecieron nuevas manufacturas tales como la industria del vidrio que se concentró en Lancashire y la

^{4/} Idem.

de la porcelana que, fundada por Wedge en 1763, daba trabajo a unos 15 mil obreros en 1785 y exportaba el 80% de su producción.^{5/}

Paralelamente a la revolución industrial se dio una mecanización en el campo. El perfeccionamiento de la técnica, que transformó los métodos agrícolas, originó el abandono del barbecho y la sustitución del cultivo de cereales por los pastos y raíces, lo que permitía sostener el ganado durante el invierno y daba a su cría un gran impulso. Las pequeñas parcelas, que no podían adaptarse a los nuevos métodos, fueron expropiadas al igual que los bienes comunales, concentrándose en grandes latifundios. Para facilitar la concentración agropecuaria capitalista, el Parlamento aprobó las leyes de cercamiento (enclosure acts) que permitieron a los grandes terratenientes apropiarse de una parte considerable de la tierra inglesa. Cuatro mil de estas leyes fueron aprobadas desde 1700 hasta alrededor de 1845 cuando terminó dicho proceso.^{6/}

El aumento de la mecanización en el campo aceleró el movimiento migratorio hacia las ciudades. Algunas de ellas tuvieron un crecimiento impresionante. En Inglaterra, por ejemplo, aparte de la capital, siete ciudades sobrepasaron los 100 mil habitantes durante la primera mitad del siglo XIX; 18 aglomeraciones pasaron de 7 mil habitantes a 50 mil; Birmingham de 71 mil a 332

^{5/} Ibid. p. 72-73.

^{6/} Robert Schnerb. El Siglo XIX. El apogeo de la expansión europea (1815-1914). En Historia General de las Civilizaciones. Barcelona. Col. Destino libro No. 154, Ed. Destino, 1981. p. 23.

mil y Manchester con Salford de 95 mil a 401 mil habitantes.^{7/}

El auge capitalista coincidió con un cambio radical en las ideas que hasta entonces habían prevalecido en la política económica de los Estados. En 1776, Adam Smith plantea en sus "Investigaciones sobre la Naturaleza y las Causas de la Riqueza de las Naciones" un sistema que habría de convertirse en la "biblia" del capitalismo hasta mediados del siglo XIX: el liberalismo económico.

Adam Smith rebasa los puntos de vista unilaterales de fisiócratas y mercantilistas y demuestra que la riqueza se crea por el trabajo y se distribuye, ampliándose por el comercio. Entre ambas bases de toda organización económica -trabajo y comercio- el elemento coordinador es el interés personal consciente y el equilibrio que se establece entre el interés del productor y el del consumidor conduce a fijar el justo precio, de lo que resulta preciso eliminar todas las trabas que impidan la realización de este equilibrio, es decir, la libertad económica, la cual -afirma el autor- responde al orden natural. La obra de Adam Smith se reconoció en Francia sólo después de la Revolución, pero tanto aquí como en Inglaterra ejerció una influencia considerable.

Teóricos como John Stuart Mill y Jean-Baptiste Say y Bastiat en Francia elaboraron los conceptos básicos de la economía política "clásica", que considera el interés personal y la libre competencia como los motores del desarrollo, limitados solamente

^{7/} Ibid. p. 72-73.

por la defensa de los intereses de la nación. El liberalismo económico y el mercantilismo coincidieron en su afán de producir al más bajo precio mediante la reducción de los salarios al mínimo vital. La economía, al regirse según el libre juego del mercado, reduce el trabajo al término de una mercancía. En consecuencia el liberalismo se opuso -como en Francia lo hizo el colbertismo- a la formación de sindicatos que interfirieran con las leyes del mercado e impidieran fijar libremente los salarios.^{8/}

Las ciencias sociales de la época estuvieron marcadas por los postulados de Malthus. En su "Ensayo sobre la Población" (1798) Malthus parte del supuesto de que la producción de alimentos se incrementa a ritmo aritmético, mientras la población aumenta de manera geométrica. Llegaría el momento -afirma- en que los alimentos resultarían insuficientes y en la competencia por obtenerlos algunos individuos morirían por no conseguirlos. De ahí que se preguntara cuál era la razón para que vinieran tantos seres al mundo si estaban condenados a una muerte rápida o a una vida precaria.^{9/}

Los preceptos malthusianos tuvieron gran influencia en el plano político. Se criticaba la ley inglesa de apoyo a los pobres que desde 1601 reconocía la responsabilidad del Estado para con los sectores más débiles pues, señalaban, sólo contribuía a la procreación de la miseria. En 1859 Darwin publicaría "El Origen de las Especies" en el que, con una clara influencia malthusiana,

^{8/} Robert Schnerb. op. cit. p. 96.

^{9/} Jackes Pirenne. op. cit. p. 224.

señala que la lucha por la vida es un fenómeno general a cuyo amparo se opera una selección natural, cuyo éxito corresponde a los más "aptos".^{10/}

Malthusianos y economistas liberales coincidieron al justificar así la exclusión de reformas sociales. Dunnoyer consigna en 1833, la supresión de los socorros mutuos a toda la familia que tuviera más de un hijo, y una liga malthusiana en Inglaterra se alzaría en pro de un alto a la "espantosa proliferación de los humildes". Herbert Spencer, manifestaría asimismo, que la sociedad no tenía por que resolver las necesidades de los menos afortunados y que si la familia resultaba un estorbo para los trabajadores, éstos no deberían casarse. Las guerras representaban para él, una forma de eliminar a las especies inferiores y purificar la raza huamana.^{11/}

El liberalismo no era, en definitiva, una teoría social sino económica. Al negar la acción del Estado sobre cualquier relación que no fuera la de guardián del orden público, dio todo su valor a la iniciativa individual que fue, en efecto, la fuerza impulsora de la industria y del capitalismo. Los ideales de igualdad, libertad y fraternidad expresados en la Revolución Francesa chocaban con una realidad de profunda desigualdad económica y social entre los distintos grupos sociales.

Si bien las condiciones de vida varían de un lugar o de un

10/ Robert Schnerb. op cit. p. 16.

11/ Ibid. p. 17.

oficio a otro, se puede considerar que, en términos generales, éstas empeoraron con el advenimiento del maquinismo.

En Inglaterra, por ejemplo, un tejedor a domicilio cobraba en 1840 de 7 a 9 chelines, mientras que en 1820 su salario semanal era de 30 chelines. El index-number de Saverbeck indica una disminución en el precio de las mercancías durante la primera mitad del siglo XIX (índice 93 para 1838-1847 contra 111 en 1818-1827) sin embargo, el obrero podía comprar en 1840 sólo la misma cantidad de harina de trigo o de mantequilla que en 1820 mientras que deja de consumir, en definitiva, carne y cerveza.^{12/}

Como consecuencia de la demanda de mano de obra industrial y de la mecanización en el campo, la población urbana aumentó rápidamente, sobrepasando la capacidad de absorción de las ciudades, haciendo a los obreros en alojamientos sin la más mínima condición de higiene. Robert Schnerb describe el panorama de las urbes industriales citando a los mismos autores liberales: "Lo que priva es la cueva de Lille o de Liverpool, las chozas de White-chapel, de Reims, de Ruán, las altas casuchas liónicas con sus techos nauseabundos. En el interior, jergones a veces sin ropas ni cobertores donde se acuestan dos o tres personas. En Ruán se encuentran niños inválidos precoces... desmirriados hasta el punto de causar extraña sorpresa sobre su edad... y en Lille adelgazados, jibosos, contrahechos, la mayor parte casi desnudos". Escrofulismo, raquitismo y tuberculosis causaban estragos en estas poblaciones en el seno de las cuales aumenta el consumo de al-

^{12/} Ibid. p. 102.

cohol y la prostitución de las hijas se considera como un recurso casi normal. En París nace un niño ilegítimo por cada tres y en Mulhouse uno de cada cinco en 1827; uno de cada tres mueren antes de los cinco años en ciertos suburbios de Lille.^{13/}

Las condiciones de trabajo no eran mejores. Allí donde existe cierta concentración como en las minas, las fábricas de paños o las empresas metalúrgicas, el obrero, que no cuenta más que con el salario industrial, sufre muy pronto la concurrencia de la máquina y de la mano de obra abundante. El uso de la máquina permitió la utilización de trabajadores que no requerían de fuerza física para su manejo. Desplazando a los jefes de familia, mujeres y niños laboraban durante jornadas alargadas por el ritmo de las máquinas, mientras los altos índices de desempleo permitían mantener los salarios por abajo de los límites de subsistencia.

El economista liberal Adolphe Blanqui observa en 1848 que "la industria se organiza en fábricas inmensas que parecen cuarteles o conventos (y que) los obreros se amontonan por centenares, algunas veces por millares, en estos laboratorios serenos (donde) el trabajo sometido a las órdenes de las máquinas, está expuesto como ellas a todas las vicisitudes que resultan de las fluctuaciones de la oferta y de la demanda".^{14/}

Altas y bajas temperaturas, falta de luz, estrechez y humedad en los locales, influencia nociva de los productos utilizada

^{13/} Ibid. p. 103.

^{14/} Ibid. p. 101.

dos, todo ello formaba parte de las condiciones de trabajo.

"En la Croix-Rousse -constata Adolphe Blanqui- las obreras ganan 400 francos cada año, trabajando 14 horas diarias sobre telares donde están sujetas mediante una correa para que puedan usar a su vez manos y piernas cuyo movimiento continuo y simultáneo es indispensable para tejer un galón".^{15/}

La sobreexplotación, el hacinamiento y la falta de higiene en la que vivían los obreros así como la desnutrición y la miseria producto de los salarios de hambre, multiplicaron las enfermedades tales como la tuberculosis, el tifo; se incrementó el índice de mortalidad infantil y los abortos, y la utilización de las máquinas aumentó también los mutilados por los accidentes de trabajo. El sector de más bajos salarios, formado por operarios sin oficio alguno provenientes generalmente del campo, fue el que más resintió las nuevas condiciones de vida y de trabajo. Su esperanza de vida, para 1840, apenas rebasaba los 20 años.

Robert Schnerb señala que "en 1833, sólo el Departamento del Eure-et-Loire contaba con 17,566 indigentes de los cuales 8,861 eran mendigos; en 1839 eran ya 11,677 los que pedían limosna; en 1846 era preciso socorrer a 11,143 de los que 6,853 vivían en la pequeña población de Nogent-le-Rotrov. En 1828, 63 mil obreros del norte de un total de 224 mil en la región estaban inscritos en las oficinas de la beneficencia; y en su "Pasado y

^{15/} Ibid. p. 102-103

dos, todo ello formaba parte de las condiciones de trabajo.

"En la Croix-Rousse -constata Adolphe Blanqui- las obreras ganan 400 francos cada año, trabajando 14 horas diarias sobre telares donde están sujetas mediante una correa para que puedan usar a su vez manos y piernas cuyo movimiento continuo y simultáneo es indispensable para tejer un galón".^{15/}

La sobreexplotación, el hacinamiento y la falta de higiene en la que vivían los obreros así como la desnutrición y la miseria producto de los salarios de hambre, multiplicaron las enfermedades tales como la tuberculosis, el tifo; se incrementó el índice de mortalidad infantil y los abortos, y la utilización de las máquinas aumentó también los mutilados por los accidentes de trabajo. El sector de más bajos salarios, formado por operarios sin oficio alguno provenientes generalmente del campo, fue el que más resintió las nuevas condiciones de vida y de trabajo. Su esperanza de vida, para 1840, apenas rebasaba los 20 años.

Robert Schnerb señala que "en 1833, sólo el Departamento del Eure-et-Loire contaba con 17,566 indigentes de los cuales 8,861 eran mendigos; en 1839 eran ya 11,677 los que pedían limosna; en 1846 era preciso socorrer a 11,143 de los que 6,853 vivían en la pequeña población de Nogent-le-Rotrov. En 1828, 63 mil obreros del norte de un total de 224 mil en la región estaban inscritos en las oficinas de la beneficencia; y en su "Pasado y

^{15/} Ibid. p. 102-103

Presente" Carlyle muestra una Inglaterra que rebosa de riqueza con dos millones de individuos en las 'work-houses' y un millón cuatrocientos mil indigentes.^{16/}

Las instituciones que en el Antiguo Régimen prestaron alguna ayuda a los desheredados resultaron insuficientes para resolver los riesgos con que la industrialización amenazaba. Las guildas, las hermandades, las medidas de los gremios, corporaciones y mutualidades, las organizaciones de caridad de la Iglesia no bastaban para hacer frente a los problemas de miseria generalizada y permanente.

Ante el gran capitalismo, la antigua clase de artesanos que continuaba agrupada en las guildas medievales se encontraba abocada a la ruina. En la Inglaterra del siglo XVII, el sistema corporativo había perdido ya su antigua autonomía y, bajo la influencia de la política mercantilista se crearon compañías privilegiadas para ejercer su vigilancia sobre las corporaciones. Cuando el capitalismo se extendió a la industria textil, las compañías pretendieron ejercer su fiscalización sobre los nuevos empresarios, los cuales querían actuar independientemente de toda reglamentación gremial. El problema fue presentado al Parlamento que votó en favor de los capitalistas, empujando lo que quedaba del corporativismo a una paulatina extinción.^{17/}

Así, frente a una clase capitalista cada vez más rica y libre, los pequeños propietarios -expulsados de sus parcelas por

^{16/} Ibid. p. 103-104.

^{17/} Jackes Pirenne. op cit. p. 226

la concentración de grandes explotaciones agropecuarias- engr^osaban las filas del proletariado, mientras los artesanos que durante siglos habían formado la base de la burguesía urbana, vencidos por el maquinismo, se transformaban en obreros y esta clase cada vez más numerosa y menos libre se hundía en la miseria.^{18/}

1.2. La reacción en contra de los efectos de la Revolución Industrial y del Liberalismo.

Desde las primeras décadas del siglo XIX comenzaron a surgir una serie de manifestaciones en los distintos ámbitos de la sociedad, espontáneas unas, doctrinales otras, que se oponían a las condiciones de miseria de la clase trabajadora y a la completa anarquía que parecía arrasarse a toda la sociedad. De todas estas manifestaciones, fue la presión del propio movimiento obrero organizado la que determinó la implantación de reformas jurídicas y sociales que mejoraron sus condiciones de vida y transformaron las normas de trabajo.

1.2.1. Teorías Sociales.

Las primeras teorías sociales que propugnaron por reformas sociales como una reacción contra el liberalismo a ultranza nacieron en Francia. Saint Simon, de vieja estirpe aristocrática, fue el pionero de la racionalización de la industria. Sin atacar a la propiedad privada sugiere la entrega del poder a la clase

^{18/} Idem.

productora -obreros e industriales- y la coordinación de la producción por el Estado.

Fourier, en cambio, afirma que no hay que recurrir al Estado para reorganizar a la sociedad. Esta debe ser obra de la sociedad misma mediante la creación de colectividades fundadas en la cooperación. Los "falansterios" -nombre de las cooperativas- estarían formados por miembros de las diversas clases sociales, conservando cada uno su actividad propia y aportando unos el capital y otros el trabajo o la competencia. Cada cooperativa se especializaría en una actividad propia, intercambiando sus excedentes con otras cooperativas que formarían federaciones. Los beneficios de estos falansterios serían repartidos a razón de cinco doceavos la mano de obra, tres doceavos el talento, esto es, la dirección y cuatro doceavos el capital.^{19/}

Estos primeros ensayos de socialización dentro del individualismo, tuvieron con el tiempo importante influencia en las reformas sociales llevadas a cabo. Saint Simon fue el primero en apelar a la intervención del Estado y las ideas de Fourier penetraron en la concepción misma del bienestar social.

En Inglaterra, el industrial Robert Owen realiza, como dirigente de la fábrica de tejidos en New Lanark entre 1800 y 1825, una serie de medidas de trabajo que colocan a sus obreros en condiciones más humanas que sus contemporáneos, inaugurando las escuelas de párvulos para los hijos de los obreros y reduciendo la jornada de trabajo de éstos a diez horas y media, mientras

^{19/} Jackes Pirenne. Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia. Vol. V. "La Revolución Industrial". Barcelona. Ed. Exito. 1973. p. 322.

que en las fábricas de sus competidores se trabajaba hasta trece y catorce horas diarias. Basado en su experiencia, formula una serie de principios teóricos para la transformación radical de la sociedad. Ataca la propiedad privada, la religión y la forma tradicional del matrimonio por considerarlos los principales obstáculos que se oponen a la reforma social. Fue además un firme defensor de los derechos de los trabajadores y logró que en 1819 el Parlamento iniciara la etapa de la legislación del trabajo.*

Es la época de los socialistas llamados "utópicos" que "se limitaban a invocar a la razón para poner los cimientos del nuevo edificio" diría Engels. Su línea de pensamientos estaba basada en los filósofos racionalistas franceses del siglo XVIII y en los principios filosóficos de Thomas Moro.

1.2.2. El Arte y la Literatura.

Artistas y poetas se ven afectados también por el caos social que ha producido la Revolución Industrial. El vacío espiritual se va convirtiendo paulatinamente en espíritu humanista y el romanticismo en un arte realista, social y trágico. Las primeras obras románticas exaltan e idealizan las costumbres de los trabajadores; no proponen un programa de reformas, pero ponen el dedo en la llaga.

"La confusión de la época tiene claras expresiones en el ar

* Véase el apartado 1.3 La formación de una ideología de Bienestar Social p. 36.

te -señala R. Schnerb —que persiste en unir el presente con el pasado. El romanticismo meditativo, lírico, que busca en las fuentes del ensueño, de la imaginación y del ardor patriótico la fuerza para prolongar la vida se enfrenta a un arte impersonal, realista cuya influencia positiva y científica es innegable".^{20/}

Entre los primeros, Olinde Rodríguez, banquero sansimoniano, compila en 1841 la "Poesías Sociales de los Obreros" que contiene entre otras las de Claude Desbeau "El Sombreroero" de Louis Festeau "El Relojero" y, de Elise Fleury "La Bordadora". Litz compone para el piano una pieza que titula "Lyon" dedicada a los tejedores de seda revolucionarios.

La miseria obrera inspira a Thomas Hood en "El Canto de la Camisa", a Elliot sus "Corn Law Rhymes", a Dickens sus "Tiempos Dificiles". Disraeli, en "Sibyl", describe el deber de los "gentiles" de proteger al pobre contra el burgués sin entrañas.^{21/} En "De Germinal", Zolá plantea no sólo la realidad del trabajador sino la esperanza de que éste pudiera contar algún día con derechos laborales que lo protegieran.^{22/}

Las reivindicaciones de la mujer adulada pero socialmente oprimida y la hipocresía de los convencionalismos sociales son denunciados abiertamente por las hermanas Brönte; el ejemplo de una existencia fracasada es descrito por Flora Tristán: hija bastarda y mujer mal casada y George Sand y Daniel Stern rei-

^{20/} Robert Schnerb. op cit. p. 325.

^{21/} Ibid. p. 109-110.

^{22/} Manuel Millor. op cit. p. 48.

vindican los derechos de la mujer a la instrucción y a su participación en la vida política. En 1848, los clubes de mujeres piden la igualdad de los sexos y la unión basada en el amor.^{23/}

.1.2.3. La incipiente Organización Obrera.

La pauperización que la Revolución Industrial había traído a la nueva y creciente clase proletaria y la carencia de mecanismos sociales que pusieran límites a los abusos de la acumulación capitalista, indujeron a los obreros a organizarse y a luchar para proteger sus intereses. La organización de los trabajadores se vio favorecida por su concentración en las fábricas y por la creciente socialización del trabajo.

La coexistencia de diversos grados de desarrollo en la producción que caracterizó esta etapa del capitalismo afectó la evolución del movimiento obrero, no sólo entre un país y otro sino también entre distintas regiones y aún entre distintas ramas de la producción. Las incipientes organizaciones obreras fueron, en un principio, sociedades secretas y clandestinas; su esfuerzo se centró en lograr su reconocimiento.

A principios del siglo XIX la organización de la producción en Alemania se encontraba muy atrasada en comparación con Inglaterra y Francia durante el mismo período. La burguesía recién había logrado unificar el mercado interno mediante la creación de la Unión Aduanera, la cual permitió la libre circulación de

^{23/}Robert Schnerb. op. cit. p. 109-110.

los productos manufacturados de una zona a otra. En un gran número de regiones persistía aún la producción de tipo artesanal y la organización del movimiento obrero se ajustaba a ésta. El corporativismo había permanecido vivo y servía de marco de referencia al antiguo artesanado frente a las duras condiciones impuestas en el mercado de trabajo.

El proletariado tanto inglés como francés comenzó a formar asociaciones obreras por oficio con un alto nivel organizativo desde finales del siglo XVIII. Tal es el caso de los sombreros de la ciudad de Londres o los constructores de barcos en la ciudad de Liverpool. En Francia, se desarrollaron asociaciones similares llamadas "compagnonnages". Estas asociaciones tenían como finalidad la asistencia de sus agremiados en actividades de carácter mutua, educativo y social. Aunque divididas por un espíritu particularista, pueden considerarse el germen de la futuras luchas sindicales ya que, en algunos casos actuaron como sociedades de resistencia y encauzaron luchas violentas contra las autoridades y los patrones burgueses. No obstante, estas asociaciones se limitaban a los obreros calificados que tenían un cierto grado de instrucción.

En cambio, artesanos y la nueva clase de obreros descalificados no contaban con ninguna agrupación que los orientase y, por tanto, sus primeras manifestaciones fueron de carácter momentáneo y sin ninguna organización. Convencidos de que la máquina era su peor enemigo, se volvían contra ésta y la denunciaban como la fuerza competidora responsable de los salarios bajos.

Durante los primeros años del siglo XIX, se multiplicaron los ataques a la maquinaria en Inglaterra, Francia, Bélgica y la misma Suiza. Este proceso, conocido con el nombre de ludismo -derivado del líder inglés Ned Ludham- fue el primer movimiento generalizado de protesta de la clase obrera contra sus condiciones de vida.^{24/}

La época que va desde 1830 a 1848 se caracteriza por la efervescencia crónica de los trabajadores. En las luchas intervinen no sólo los obreros industriales y artesanos sino los tenderos y burgueses de los principales centros urbanos y en ocasiones, estas manifestaciones se extienden también al campo. Los motines de Flandes de 1845-46 se producen tanto en las localidades rurales como en las principales aglomeraciones como Gante. Asimismo, a los obreros industriales se le unen los burgueses y pequeños comerciantes en las sublevaciones de 1820 , 1832 , 1834 y 1848 mientras que en 1831 y 1848 se rebelan por cuenta propia. No es todavía una ideología la que aglutina estas revueltas, lo que los arrastra es solamente una elevación de salarios que mejore sus condiciones de vida.^{25/}

Esta etapa de sublevaciones obreras conoció su punto más álgido en el año de 1848. A raíz de la grave crisis socio-económica por la que atravesó Francia en la década de los cuarenta, la agitación huelguística de carácter reivindicativo fue severamente reprimida por el gobierno y sus líderes fueron encarcelados. Dicho movimiento fijó, no obstante, las bases para muchos

24/ Ibid. p. 106.

25/ Idem.

de los logros posteriores, tales como la derogación, en 1848, de la ley que prohibía las asociaciones obreras y que dio pie para que, en los años siguientes surgieran gran número de ellas.

La acción de estos grupos que pretenden derribar los poderes establecidos -señala R. Schnerb- es subterránea, busca el efecto de la sorpresa y el motín cuando no el "pronunciamiento". Las revueltas de 1848 en París, Viena y otras ciudades europeas tienen un saldo sangriento que arrastra a muchos al camino del destierro. Para ellos, Louis Ménéard escribe su Homenaje a los Sublevados:

Vosotros dejais ante nosotros una tierra maldita.

Donde Dios mismo está de parte del partido más fuerte

Donde el pobre es esclavo, donde su raza es proscrita

Donde el hambre sólo tuvo un remedio: la muerte.^{26/}

Para la década de los treinta aparecieron en Alemania las primeras sociedades secretas, siendo la más importante la Liga de los Justos, fundada por artesanos inmigrantes de Francia. De esta liga se desprendió más tarde la Liga de los Comunistas para la que Marx y Engels escribieron el Manifiesto Comunista, y que jugó un papel muy importante en la Revolución de 1848.^{27/}

En respuesta a las actividades de estas sociedades, el gobierno alemán prohibió, en 1835, las migraciones de operarios

^{26/} Ibid. p. 116

^{27/} Fernando Suárez. "La Primera etapa del Sindicalismo" y Martha Cavillioti. "La Organización Social-demócrata en Alemania" en Historia del Movimiento Obrero. Vol. I, Argentina, Centro Editor de América Latina.

al extranjero y la formación de asociaciones obreras así como los acuerdos entre operarios de interrumpir el trabajo para exigir concesiones por parte de los patrones o las autoridades. Estas disposiciones gubernamentales no frenaron las reuniones de grupos obreros donde se discutían temas tales como la imposición de un salario mínimo, la reducción de las jornadas de trabajo, la modificación de las políticas de impuesto, la necesidad de que el Estado otorgase enseñanza gratuita, construyese bibliotecas populares y permitiese la libertad de viajes y movimiento. De estos grupos de discusión se organizó un Congreso Obrero del que resultó la formación de la "Hermandad Obrera", primera organización laboral independiente de la que llegarían a formar parte ciento setenta organizaciones regionales y locales editando, también, su propio órgano de difusión llamado "La Hermandad".

A partir de 1850 Alemania sufre un rápido proceso de industrialización que en unas cuantas décadas lo convertiría en el principal país competidor de Inglaterra. Este proceso provocó la crisis definitiva del sistema artesanal y la multiplicación de la clase obrera y de las luchas proletarias.

Hacia 1863 se fundó la Asociación General de Obreros de Alemania presidida por Ferdinand Lasalle y el movimiento obrero se centró en la conquista del sufragio universal, pues consideraba que la obtención del poder político garantizaría el mejoramiento de las condiciones económicas de la clase obrera. De este organismo se desprenderían las dos principales ligas de sindicatos: una fracción formaría el Partido Socialista adherido a la Prime-

ra Internacional y la fracción lasallista de tendencia social-cristiana. La unificación de estos dos grupos en 1876 quedó expresada en los principios programáticos de Gotha y en la formación del Partido Social Demócrata Alemán.

Este partido se concentró a nivel sindical en apoyar las huelgas que organizase cualquiera de las dos fracciones partidarias, movimientos que se intensificarían debido a la prosperidad inusitada que conoció Alemania en dicho período. La acción de estos grupos no se limitó al ámbito de las reivindicaciones económicas. En el terreno político, este partido se enfrentaría en 1877 al gobierno de Bismarck, obteniendo en las elecciones más del 90% de la votación total que lo convertiría en el cuarto partido del Reich y en la principal amenaza de Bismarck así como en la vanguardia del movimiento obrero europeo.

1.3. La formación de una ideología de Bienestar Social.

"La rueda industrial cada vez más rápida, irresistible, arrastrará a las fuerzas democráticas, sobre las cuales se apoya el liberalismo contra el Antiguo Régimen con todo y temer su advenimiento. De esta manera la burguesía ha hecho despertar al Cuarto Estado y nadie sabe si es posible una conciliación entre estos dos elementos ni la forma en que podría producirse en el seno de los regímenes representativos."^{28/}

Esta es la forma en que se percibe el inicio de una nueva etapa en la historia del capitalismo, que va de 1848 hasta princi

^{28/} R. Schnerb. op. cit. p. 112.

pios del siglo XX. Los productos de la industrialización habían penetrado ya todos los poros de la sociedad y el problema obrero venía manifestándose con tal agudeza que era imposible pretender ignorarlo, como tampoco lo era intentar resolverlo por medio de la fuerza. Así, se comenzó a perfilar desde mediados del siglo, pero sobre todo después de la Comuna de París, un movimiento social con dos tendencias: una de carácter social cristiano y un laicismo humanitario de la otra. Ambas abogaban por aminorar si no es que suprimir, los males inherentes a la condición obrera y a sus manifestaciones sociales, mediante reformas que no arriesgaran la propiedad privada ni coartaran la libertad de trabajo pero que frenaran el impulso que venían adquiriendo las teorías y movimientos socialistas.

En Francia, los católicos lamentaban la insuficiencia de las instituciones de beneficencia y recomendaban el desarrollo del arbitraje, la organización de cámaras sindicales mixtas y la creación de cooperativas. En Alemania, los conservadores se apoyaban en la antigua corporación y el ministro Von Der Heydt consideraba la creación de cajas regionales que distribuyeran bonos a los mineros y a los trabajadores metalúrgicos con participación obligatoria de patrones y empleados. En Inglaterra, se crearon las Factory Acts, gracias a las cuales los trabajadores podían elevar sus protestas por el trabajo infantil, la duración de la jornada y otros asuntos laborales para ser resueltos por las autoridades, aunque en la práctica rara vez funcionaban.^{29/}

29/ R. Schnerb. op cit. p. 372.

Las manifestaciones social-cristianas se fundamentaban en la dignidad del hombre y en la obligación que tiene la sociedad para proteger a los más necesitados en nombre de una elemental justicia. Sin embargo, hasta bien avanzado el siglo XIX, seguía prevaleciendo la idea político-religiosa sobre la asistencia. Un órgano informativo expresa en 1874 que: "La legislación en Francia está dominada por el principio de que si bien la sociedad tiene el deber moral de no dejar sufrimiento real sin remedio, la asistencia no puede ser reclamada jamás como un derecho por el pobre."^{30/}

El movimiento católico social tenía una fuerte influencia de los postulados del Papa León XIII y de su encíclica Rerum Novarum que introducía a la Iglesia en el camino de la acción social. Consideraba que la cuestión obrera jamás tendría una solución verdadera y práctica en las leyes puramente civiles ya que la solución pertenecía además a las conciencias. La encíclica invitaba al Estado a interesarse por los trabajadores; afirmaba el derecho de los trabajadores a participar de la riqueza que habían contribuido a crear y alentaba la organización corporativa.^{31/} Con ello, el Vaticano pretendía una alianza con los grupos católicos para frenar el avance del socialismo.

En todos los países occidentales habían existido desde el Antiguo Régimen medidas de asistencia a los indigentes. Durante la Edad Media, ésta había sido atendida fundamentalmente por la Igle

^{30/} Ibid. p. 375.

^{31/} Jackes Pirenne. Vol. VI. op cit. p. 378.

sia. La Reforma sin embargo, al modificar profundamente las instituciones religiosas y confiscar los bienes eclesiásticos, obligó a los poderes públicos a intervenir en estas actividades en los países protestantes. Así, en Inglaterra, se reconoció desde 1601 el derecho de todo indigente a ser asistido por las instituciones públicas gracias a la ley de los Pobres de la Reina Isabel.* En cambio en Francia, país católico, este derecho fue reconocido sólo hasta 1893.

A fin de combatir la insuficiencia de los salarios, los ingleses pagaban desde finales del siglo XVIII subsidios a los trabajadores. Para el pago de estos subsidios se estableció una tasa de beneficencia que era de 5 chelines por habitante en 1784, de 8.11 en 1804 y de 13.3 en 1818, representando un total de 7.7 millones de libras esterlinas para la Nación. Para disminuir los gastos que representaban para las parroquias la manutención de los indigentes, éstas comenzaron a colocar en las manufacturas a los niños donde deberían trabajar y a la vez, ser mantenidos. Estos abusos obligaron al Estado a intervenir en favor de los débiles, principalmente de los niños, inaugurando un nuevo tipo de legislación. En 1802, una ley inglesa reglamentó el trabajo infantil en los asilos parroquiales limitando para ellos la jornada de trabajo a nueve horas diarias e imponiendo condiciones de higiene y la creación de dormitorios. En 1819, a propuesta de Peel y Owen, el Parlamento votó la primera ley que limitó el trabajo de la mujer y prohibió la contratación

* Esta ley estuvo en vigor hasta 1834 y ponía a los indigentes bajo el amparo de las parroquias, las cuales deberían enseñar a los niños pobres un oficio, hospitalizar a los viejos y a los enfermos, procurar trabajo a los desempleados y enviar a los vagabundos a las casas de corrección.

de niños menores de nueve años. Owen fue también el primero en proponer la imposición de una jornada de trabajo máxima para toda Europa en el Congreso de Aquisgrán.^{32/}

En Francia, hasta mediados del siglo XIX, los enfermos fueron cuidados en hospitales sostenidos por fundaciones privadas y los indigentes en asilos mantenidos por la Iglesia u organizaciones caritativas. La proporción del gasto estatal dedicado a las actividades de asistencia era mucho menor que en Inglaterra y las instituciones de beneficencia pública eran muy deficientes. Desde 1640, el Hospital de Niños Expósitos y la orden de las Hermanas de la Caridad para proporcionar cuidadoras a los enfermos eran los principales organismos de asistencia franceses. Luis XIV fundó en París el Hospital General con capacidad para más de un millar de personas con lo que se inició la intervención del Estado en los problemas asistenciales y en 1700 se crearon las casas de corrección para vagabundos.

Sin embargo, bajo la Revolución de 1793, se proclamó el derecho al trabajo y al pan como una "deuda social" y se adoptó la resolución sobre la supresión de la pobreza en tanto que se confiscaron los bienes de la Iglesia. Se suprimieron las órdenes de las Hermanas de la Caridad y se cerraron las casas de corrección. El Directorio intentó reorganizar la asistencia bajo su control, invitando a los municipios a crear "despachos de beneficencia" que se subvencionaban con una tasa impuesta a los espectáculos y diversiones, además de otros donativos.^{33/}

^{32/} Jackes Pirenne. Vol. V. op cit. p. 327.

^{33/} Ibid. p. 324.

En virtud de que estas instituciones resultaron insuficientes para enfrentar los problemas de miseria, Napoleón restauró las instituciones del Antiguo Régimen, indemnizando además, a los hospitales con bienes tomados del Estado y restableciendo órdenes religiosas de caridad. También obligó a los Estados a fundar hospicios para los niños abandonados con un presupuesto de 4 millones de francos.*

Con respecto a la legislación laboral, el trabajo infantil fue también lo primero que se reglamentó en Francia. En 1813, una ley prohibió emplear a los niños en las minas y al año siguiente quedó prohibido el trabajo los domingos y días de fiesta. Los primeros reformadores surgieron, como en Inglaterra, del propio medio industrial. En 1827, Buchard envió un informe a la Sociedad Industrial de Mulhouse, denunciando las condiciones de trabajo de los niños. Ante tales abusos, la Academia de Ciencias Morales de París pidió una investigación al Dr. Villerme cuyos resultados sirvieron de base para la implantación de las primeras leyes de trabajo.^{34/}

1.1.4. El surgimiento del Estado Tutelar y la Legislación Social.

La ideología del laissez-faire donde el Estado se limitó, como lo deseaba Adam Smith, a proteger y estimular a la industria, garantizar los bienes y el orden y mantenerse al margen de los problemas sociales, dominó principalmente en Francia e Inglate-

* En Inglaterra, el Estado dedicaba a la beneficencia pública en el mismo período 8 millones de libras anuales, o sea 200 millones de francos. Idem.

rra. En Alemania, por el contrario, el tardío desarrollo del capitalismo y la debilidad de la burguesía nacional con grandes divisiones internas, en comparación con el desarrollo temprano de un proletario fuerte y combativo, dieron lugar a que el Estado introdujera reformas sociales para acelerar el desarrollo capitalista "desde arriba". Aunado a ello, la filosofía de Fichte y Hegel habían preparado el terreno para el surgimiento del llamado socialismo de Estado, o socialismo de cátedra, con Schmoeller y Adolph Wagner como sus principales representantes. Todo ello contribuyó para que Alemania se convirtiera en un pionero Estado de Bienestar con la primera legislación sobre seguros sociales obligatorios.

Favorecida por la agrupación de todos los estados en el Sollverein, Alemania comenzó a transformarse, después de la Guerra de Crimea en una potencia moderna. La red ferroviaria se triplicó entre 1848 y 1860 y el capital financiero casi se había quintuplicado durante el mismo período. La industria y el comercio tuvieron un desarrollo más rápido aún, duplicando la producción de carbón y elevando la de hierro de 215 a 45 mil toneladas así como la fabricación de tejidos se incrementó en un mil por ciento. Todo ello había orientado a Alemania cada vez más hacia el mar y triplicaba el tonelaje del puerto de Hamburgo.^{35/}

A pesar de la creciente actividad económica, la Alemania política estaba profundamente dividida. Los junkers, administradores y jueces de sus dominios, proporcionaban al Estado los ofi-

^{35/} Jackes Pirenne. Vol. VI. op cit. pp. 171. y ss.

ciales, los altos funcionarios y los prefectos, y se integraban al Reichstag como Partido Conservador, el cual se encontraba apoyado por el Partido Liberal Imperial, formado por los grandes propietarios que eran de un conservadurismo intransigente.

En cambio la burguesía industrial, mercantil y la población universitaria de las provincias renanas de Prusia y de las regiones del sur, se disputaban fuertemente la influencia de los junkers. A ella se debía el poderío económico adquirido por Alemania así como su prestigio científico e intelectual. Su partido era el Nacional Liberal y contaba con la mitad de las votaciones obtenidas por el sufragio universal. Su programa político estaba apoyado en el liberalismo económico pero compartía con Bismarck el pangermanismo de influencia hegeliana y la política de la unidad nacional. Los nacional-liberales estaban apoyados por los intelectuales progresistas del ala izquierda que anteponian las reformas sociales y políticas al nacionalismo germano. Entre estos dos bloques se encontraban los católicos con ideas de reforma social, expresadas desde 1848, y que habían formado un partido con afiliados por todo el imperio y de todas las clases sociales, que conformaba el tercer partido más fuerte de Alemania.^{36/} Entre tanto, el Partido Social-demócrata que aglutinaba a gran parte de los obreros adquiría cada vez mayor fuerza y había que empezar a tomarlo en cuenta.

Entre las reformas sociales que se habían propuesto los intelectuales progresistas estaba la realización de un programa mé

36/ Idem.

dico-asistencial, desarrollado por un grupo de médicos liberales. Este programa contemplaba la necesidad de establecer un seguro médico para los asalariados financiado con aportaciones de los trabajadores, de las clases pudientes y con subsidios por parte del Estado y los municipios. La atención médica y los servicios hospitalarios abarcarían no sólo las áreas urbanas sino las zonas rurales. Newmann, uno de sus dirigentes, justificaba la implantación de dicho programa afirmando que si el propósito del Estado era proteger la propiedad privada y que si la población trabajadora sólo contaba con su fuerza de trabajo, la cual dependía por completo de su salud, era deber del Estado proteger la salud del pueblo.^{37/} Este principio cobraría fuerza con el desarrollo de la legislación social, la cual establece una serie de medidas de protección hacia los sectores más pobres a fin de lograr el equilibrio y la igualdad entre las fuerzas sociales.

Existía, por último, un grupo de profesores de economía política como Schönberg, Wagner, Schmoller y Brentano que a pesar de su apelativo de "socialistas de cátedra" eran enemigos del socialismo y del marxismo. Afirmaban que el Estado debe intervenir en las relaciones obrero-patronales protegiendo a los primeros mediante una legislación social de los abusos de la explotación, pero sin poner en peligro las estructuras capitalistas y alejando a los obreros del verdadero socialismo. De ellos tomó Bismarck la política paternalista que lo caracterizó.^{38/}

^{37/} Henry Sigerist. Hitos en la Historia de la Salud Pública. México co. Siglo XXI, 1961, 1981. pp. 86 y ss.

^{38/} Guy Palmade comp. La Epoca de la Burguesía. Vol. 27. Col. Historia Universal Siglo XXI. México, Siglo XXI editores, 1983. pp. 283-284.

Bismarck procedía de la clase social de los junkers y era luterano. Su política interior se basaba en el fortalecimiento de la unidad del imperio al que concebía bajo un gobierno autoritario que pudiera enfrentarse a las grandes potencias. El canciller experimentaba una gran hostilidad hacia la Iglesia Católica y sus "fieles". Era defensor de la división entre la iglesia y el Estado y de la secularización de las actividades sociales. Consideraba a los católicos amenazantes por la influencia que ejercían en los obreros y campesinos del Oeste y en los movimientos sociales de Polonia y Alsacia-Lorena.^{39/}

Desde 1871, Bismarck inicia una política de lucha abierta contra la Iglesia Católica. Roma pretendió destituir en 1870 a un profesor de teología de una universidad alemana lo que provocó una violenta reacción del Canciller que calificó dicha acción pontificia como un atentado a los derechos del Estado alemán y a la cultura. En respuesta, Bismarck somete a los seminarios y escuelas a la inspección del Estado; expulsa a todas las congregaciones no hospitalarias e implanta el matrimonio civil. Ante la protesta del Papa, Berlín rompe con el Vaticano y suprime la sección católica del ministerio de cultos. Sin embargo, los católicos, lejos de amilanarse, incrementaron su influencia entre las masas y para 1873, el Partido Católico se había convertido en el más poderoso del Reichstag.^{40/}

Aunado a este hecho, Alemania sufre ese mismo año una crisis

³⁹ Jackes Pirenne. Vol. VI. op cit.p. 207.

⁴⁰ Idem.

económica que inclina al Estado a abandonar el librecambio y a adoptar el proteccionismo lo que creó una gran tensión entre Bismarck y los Nacional-liberales.

Es dentro de este contexto de equilibrio inestable de fuerzas entre las distintas clases sociales en Alemania que Bismarck se ve obligado a adoptar una serie de medidas para no perder el control del Reichstag. Por un lado, dicta una ley que habilita a la Administración gubernamental a vigilar a los sindicatos, prohíbe la organización de partidos y les veda la prensa a los socialistas. Por otro lado, crea un sistema único y centralizado de seguros sociales que abarca a la industria y la agricultura. En 1883 dicta el seguro obligatorio de enfermedad, en 1884 el seguro contra accidentes y enfermedades profesionales y en 1889 el seguro obligatorio de vejez e invalidez.

Con estas medidas, Bismarck consigue asociar estrechamente a patrones y obreros bajo la tutela del Reich y disciplina el trabajo en favor del desarrollo económico alemán. En términos políticos, los seguros sociales fueron un arma de neutralización del partido social demócrata, apoyándose en el partido católico -que de tiempo atrás venía reclamando una legislación protectora del trabajo- y en los grandes industriales que preferían pagar cotizaciones a las cajas obreras y socavar así la influencia del sindicato en la empresa y la fuerza del partido socialista.

El seguro de enfermedad contemplaba cajas locales alimentadas en sus dos terceras partes por las cotizaciones de los asalaria-

dos y una tercera parte por la de los patronos. Estos deberían pagar durante las 13 primeras semanas de enfermedad una indemnización al asalariado enfermo. El seguro contra accidentes obligaba a crear una caja, cuyo financiamiento corría a cargo de los patronos, para indemnizar en caso de accidente al trabajador, no importando quién fuese el responsable. En caso de incapacidad laboral, la víctima recibía las dos terceras partes de su salario y si moría, la viuda recibía el 60 por ciento del salario del trabajador. Por último, la ley de 1889 instituyó el seguro de jubilación para los trabajadores con un salario inferior a los dos mil marcos. Esta pensión la recibían a partir de los setenta años, abonada por una caja financiada por los asalariados, el patrón y el Estado.^{41/} Estos seguros dotaban a Alemania de una legislación social que no existía en ningún otro país y que pronto se convirtió en un modelo a seguir por otras naciones europeas.

2. La Epoca del Imperialismo: 1880-1918.

La etapa comprendida entre 1880 y 1918 en Europa estuvo caracterizada por un segundo impulso en el proceso de industrialización. A diferencia de la primera oleada que sólo transformó parcialmente las relaciones sociales existentes y sólo en algunos puntos clave, este segundo impulso alcanzó a todos los países europeos y provocó la transformación radical de sus estructuras so

^{41/} Guy Palmade. op.cit. pp. 288-289.

ciales y políticas. La organización del trabajo industrial a nivel nacional, la formación de monopolios, la conquista del sufragio universal y el fortalecimiento de las asociaciones obreras son, entre otros, factores que inciden en la aceptación de la responsabilidad social del Estado.

Aunque todavía no se puede hablar en este período de una política de seguridad social, sí se perfilan los primeros indicios de bienestar social que favorecen a los sectores de asalariados industriales de las grandes urbes que conforman la "aristocracia obrera".

2.1. Avances científico-tecnológicos y desarrollo industrial.

En la primera fase de industrialización, la construcción de ferrocarriles y la industria textil ocupaban el primer lugar de la economía y fueron en todos los países los precursores del progreso económico y tecnológico. En una segunda fase los descubrimientos en las áreas química y eléctrica permitieron que otras industrias asumieran la dirección.

En el área química, los alemanes comenzaron a producir el añil -que antes era cultivado- y la seda sintética, los cuales revolucionaron la industria textil. También la construcción de automóviles adquirió cierta importancia y la aviación entraba en escena. Hacia principios de siglo se registró el primer vuelo y seis años más tarde, el francés Bleriot atravesaba el Canal de la Mancha. En una sola generación se vivió el nacimiento del fo

nógrafo, la cinematografía, la telegrafía sin hilos y la navegación submarina, además del automóvil y la aviación.^{42/}

Los cambios provocados por los nuevos descubrimientos y avances tecnológicos dieron impulso decisivo al desarrollo económico y estos nuevos sectores dinámicos elevaron la economía europea a una segunda fase de gigantesco crecimiento. La capacidad diaria de un alto horno que en 1870 era de 35 toneladas, para 1913 se había decuplicado a 350 toneladas diarias. A la energía producida por el vapor, se añadía la de la electricidad y el petróleo que elevó su producción entre 1890 y 1912 de 10 a 30 millones de toneladas.^{43/}

En los 35 años anteriores a la Primera Guerra Mundial, el valor del comercio mundial se triplicó al tiempo que disminuía la importancia de las fronteras nacionales para el desarrollo económico de las naciones. Las diversas economías nacionales no pudieron evitar -pese a las barreras aduanales- insertarse en el sistema multilateral de la gran economía mundial y, bajo la influencia de la ideología político-económica expansionista, lanzarse a conquistar los mercados de ultramar. La producción económica-industrial nacional se vio forzada a adoptar los últimos métodos tecnológicos y a crear industrias en su afán de competencia por los mercados mundiales.^{44/}

Estos hechos trajeron como resultado la acentuación de la de

^{42/} Jackes Pirenne. op cit. Vol. VII. pp. 93-94.

^{43/} Idem.

^{44/} Wolfgang Mommsen. La Epoca del Imperialismo. Europa 1885-1918. Vol. 28 Col. Historia Universal Siglo XXI. México, Siglo XXI. Décima edición, 1983. p. 38.

pendencia de las economías nacionales de las fluctuaciones en la economía internacional. Las situaciones coyunturales y de crisis en el desarrollo económico internacional afectaban profundamente la situación económica interna de cada país. La época que va de 1870 a 1914 pasó por distintas fases de estancamiento y evolución en el desarrollo económico, caracterizado principalmente por un largo período de cambios estructurales y de una cierta reducción de la expansión económica de 1873 a 1896. A ello hay que agregar una deflación en los precios tanto de los bienes industriales como de las materias primas. Esta se debió, principalmente a los avances tecnológicos, a la producción en masa, a la creciente competencia entre los propios empresarios y finalmente al abaratamiento de las materias importadas de los países de otros continentes.^{45/}

Dentro de este período tuvieron lugar algunas crisis que afectaron en diversa medida a cada uno de los países europeos. La primera gran crisis, ocurrida en 1873, afectó fundamentalmente a Alemania causando, por sus circunstancias especiales, importantes consecuencias, de las cuales se ha hablado en el apartado anterior. La segunda crisis tuvo lugar en 1885-86 y una tercera crisis internacional entre 1891-1894 repercutió en todos los países industrializados provocando el estancamiento y reducciones en la producción de todos los sectores de la economía. A partir de 1896 se inició un movimiento ascendente que se prolongó hasta 1913. Esta nueva fase de evolución coyuntural se apoyó, como se dijo anteriormente, en el desarrollo de algunas ramas dinámicas

de la economía como la química y la electricidad, dado a partir de los avances científico-tecnológicos.^{46/}

En los años comprendidos entre 1890 y 1914 las nuevas y dinámicas fuerzas industrializadoras ganaron un terreno decisivo sobre la sociedad agraria. Ello se refleja más claramente en Gran Bretaña, que en 1871 tenía un 35% de la población que vivía directamente o indirectamente de la agricultura y que para 1881 es ta proporción había disminuído al 18.75%. La agricultura había perdido para 1890 la importancia económica que en otros tiempos tuvo., representando sólo el 8% de la renta nacional inglesa. Esta provenia, en primer lugar, de la gran producción industrial la cual dedicaba la quinta parte a la exportación; en segundo lugar, de la navegación y del comercio y finalmente de las inversio nes ultramarinas.^{47/}

En cuanto al desarrollo industrial, Inglaterra, primera poten cia del primer período, pierde su hegemonía la cual pasa a los Estados Unidos y a Alemania. La industria inglesa continúo dedi cándose, durante los años anteriores a 1914, a sus productos in- dustriales tradicionales y mantuvo, hasta antes de la Primera Guerra Mundial, la supremacía en áreas tales como la industria textil y la construcción de ferrocarriles, sin necesidad de somet er a la planta productiva a cambios teconológicos fundamentales ni a medidas de modernización. En cambio, la pérdida de con tacto con los avances científicos de las ramas química y eléctri ca significó su rezago económico a largo plazo.^{48/}

^{46/} Ibid. pp. 40-41

^{47/} Ibid. p. 35

^{48/} Ibid. pp. 45-46

Aunque otros países la habían aventajado en el ámbito industrial, Inglaterra seguía ocupando el primer lugar en cuanto al comercio exterior y como potencia naval, al mismo tiempo que conservaba su posición de banquero mundial. El imperialismo inglés se definía por su carácter colonial y la explotación de sus colonias dejaba a los capitalistas ingleses grandes beneficios. La población de las colonias británicas se elevaba en 1876 a 250 millones de habitantes y en vísperas de la primera guerra ascendía a los 400 millones.^{49/}

El caso de Francia es distinto al inglés ya que a pesar de haber alcanzado relativamente temprano un desarrollo tecnológico considerable, éste se centró hasta principios del siglo XX en unos cuantos sectores, permitiendo la persistencia de ramas tradicionales, entre ellas la agricultura. En 1890 la población rural constituía el 64.1% del total y para 1911, ésta sólo había disminuido al 55.9%. La agricultura francesa, sobre todo la viticultura resistió con bastante éxito a la competencia externa, hecho que puede ser atribuible en parte a la composición pequeño burguesa de la propiedad pero también a las medidas proteccionistas del Estado que imponía fuertes tarifas fiscales a las importaciones agrarias y artesanales. Finalmente, Francia no participó, como otros países europeos, de la explosión demográfica, lo que le permitió mantener su estructura social sin grandes alteraciones.^{50/}

El proceso de desarrollo industrial francés se realizó de

49/ A. Efimov y otros. Historia Moderna. México. Ed. Grijalbo. XIX ed. 1964 p. 287 y ss.

50/ Wolfgang Mommsen. Op cit. p. 36

una forma más lenta pero con una constancia notable. Su progreso económico no fue tanto en la industria de productos manufacturados y productos de consumo. La supremacía francesa en el campo de la construcción de automóviles y aviones demostró la impresionante tecnología de su industria.^{51/}

La industrialización en Alemania se inicia a partir de los años cincuenta adquiriendo una fuerza y dinamismo sin paralelo. La primera revolución industrial fue seguida, casi inmediatamente, de una segunda ola determinada por los adelantos tecnológicos realizados en el campo de la química y la electricidad. Aunque para 1893 la industria alemana del acero competía favorablemente con su rival inglés gracias a sus empresas más grandes y productivas, la verdadera fuerza económica de Alemania se registró con la construcción del telégrafo y del motor eléctrico y los métodos de producción y transmisión eléctrica a grandes distancias, que revolucionaron el proceso industrial y abrieron un mercado de capacidad casi inagotable.

Los grandes descubrimientos en el área de la química orgánica, sobre todo en los colores sintéticos y la fabricación de una serie de productos derivados del alquitrán de hulla como por ejemplo el celofán y la bakelita, señalaron la evolución aún más brillante en esta área y el surgimiento de poderosas firmas alemanas que se extendieron a nivel mundial. En 1883, las industrias químicas alemanas producían ya dos tercios del total mundial de colorantes y la anilina alemana se utili-

^{51/} Ibid. p. 51

zaba en las empresas textiles de la mayoría de los países del mundo.^{52/}

El apogeo económico en Alemania se debió, además, al apoyo de una fuerte organización financiera. La unión de los grandes bancos con la industria, donde los primeros asumen parte importante del riesgo empresarial a cambio de amplios derechos de cogestión en las decisiones de las empresas, permitió que a fines del siglo XIX y principios del XX, la economía alemana cobrara ya una marcada tendencia monopólica donde el capital financiero adquirió particular importancia. Tal es el caso de la rama eléctrica que se hallaba concentrada en dos grandes empresas: la Compañía General de Electricidad y el consorcio Siemens-Schuckert. Lo mismo sucedía en otras ramas de la industria. Una oligarquía financiera comenzó a destacar desde principios de siglo. Los directores y miembros de los consejos de administración de los seis bancos principales de Alemania ocupaban al mismo tiempo los cargos de directores y miembros del consejo de administración y de supervisión de 751 empresas industriales.^{53/}

Este progreso económico se correlaciona con un crecimiento considerable de la población, que pasó de 40.2 millones en 1880 a 58.5 en 1910, y el fomento de la migración de las grandes regiones agrarias orientales hacia las ciudades como Berlín y Hamburgo y los grandes centros industriales, como la región del Ruhr.

^{52/} A. Efimov y otros. op cit. p. 276.

^{53/} Ibid. p. 370.

La relación entre la población agraria e industrial varía sólo relativamente. Si para 1882 la relación entre el número de personas ocupadas en el sector secundario con respecto al primario era de 39.5% frente a 42.7% la relación para 1907 se había invertido claramente, con 28.4% de trabajadores del campo frente a 49.3% de trabajadores industriales. A lo largo de este período sin embargo, la población de trabajadores industriales se había ampliado mientras que el total de trabajadores en el campo había permanecido casi igual lo que indica que la agricultura seguía conservando una gran importancia en la economía alemana, sobre todo en algunas regiones.^{54/}

2.2. Ideología Política Imperialista.

En los últimos decenios del siglo XIX el programa político esencial del liberalismo europeo había dominado la escena político-ideológica de la mayoría de los países de Europa central y occidental, entre otras razones por haberse identificado con el concepto de nación. Los objetivos originales del liberalismo, tales como la conquista, en el marco de un sistema constitucional, del derecho de participación de las clases burguesas y los derechos de libertad del ciudadano habían logrado imponerse en gran medida.

Herbert Spencer le había dado, en los años setenta, nueva vida a la vieja teoría liberal justificando con leyes "científicas" evolucionistas la idea de que el Estado no debe turbar con su

^{54/} Wolfgang Mommsen. op cit. pp. 36-37.

intervención el curso natural de la vida económica y los liberales se habían defendido de los ataques de los conservadores aduciendo los grandes progresos económicos experimentados en el siglo.

Sin embargo, en el ascenso de la clase trabajadora a finales del siglo, se anunciaba una nueva fuerza que ponía en tela de juicio la misión "natural" de la burguesía y el Estado y cuestionaba el derecho de esta clase de poseer ciertos privilegios sociales. El marxismo había demostrado ya la falsedad de afirmaciones tales como el que la pobreza era un problema "natural" de todas las sociedades que podría mejorarse pero no evitarse y había denunciado su íntima conexión con el tipo de organización social. El aumento de la miseria con la industrialización progresiva y el crecimiento de las masas proletarias era un hecho que no podía negarse.

En consecuencia aparecen en el seno de los partidos liberales dos facciones con puntos de vista discordantes. El ala radical señalaba que la idea anticuada del "laissez-faire" debería ser sustituida por un vasto programa de reformas sociales y el principio liberal de la libertad del individuo debería adaptarse a las exigencias de la nueva sociedad de masas mediante la realización de una completa democratización del Estado. Al mismo tiempo que se realizase el principio de la soberanía del pueblo -decían- debería acabarse de una vez y para siempre con los privilegios aristocráticos de la sociedad del siglo XVIII. Estas medidas eran indispensables si se quería atraer

de nuevo a grandes masas de la población. La corriente más con
servadora consideraba conveniente actuar con más cautela y limi
tarse a defender los principios de la igualdad formal de todos
los ciudadanos en el marco de un sistema constitucional de tipo
oligárquico.

Paralelamente comienza a extenderse en Europa durante este
período una nueva forma de nacionalismo extremista que justifica
ba el afán imperialista de las naciones europeas, al considerar
un "deber" de las naciones desarrolladas el transmitir a los
pueblos subdesarrollados la cultura europea. Huelga decir que
este deber estaba sustentado en la tesis de la superioridad de
la raza blanca sobre la de color. En efecto, el nuevo imperia-
lismo militante encontró apoyo en los social-darwinistas que
transladaban la doctrina de la "lucha por la existencia" al pla-
no internacional.

La idea imperialista difícilmente podía conciliarse con la
doctrina liberal clásica, no obstante, el ala izquierda intentó,
sobre todo en Inglaterra y Alemania una renovación del liberalis-
mo a partir de 1895. Pensadores tales como Pearson y Kidd en In-
glaterra entendieron las rivalidades nacionales de su tiempo co-
mo lucha entre razas superiores e inferiores. Ambos fueron par-
tidarios de las reformas sociales porque "incrementaban la capa-
cidad de rendimiento y las cualidades biológicas de la raza in-
glesa". Frederick Naumann intentó desarrollar en su libro "Demo-
cratie und Kaisertum" (1900) las bases ideológicas del imperia-
lismo alemán sostenido por un "Estado Nacional" fuerte que orienta-
ra la política expansionista y apoyado en un poderoso potencial

militar.^{55/}

En Francia, en cambio, la doctrina imperialista encontró grandes dificultades al principio debido a que gran parte de la izquierda nacionalista al igual que Clemenceau, miraban con desconfianza una política expansionista que los desviara del objetivo de recuperar Alsacia-Lorena. A partir de los años noventa se formó una nueva corriente conservadora que sustituyó los ideales individualistas del liberalismo por la entrega emocional al organismo colectivo de la "grande nation française" bajo la tutela de un Estado corporativo de carácter autoritario.

La "Action Française", órgano editorial de esta nueva corriente conservadora, utilizó "un nacionalismo extremo, casi místico, mezclado con elementos antisemitas y racistas" para crear una nueva ideología de fuerte atracción emocional. Las virtudes militares -valor, entrega al Estado y a la Nación y obediencia absoluta- se ensalsaron como valores superiores a los ideales liberales del sistema social burgués.

La "Action Française" que en un principio sólo atraía la atención de unos cuantos intelectuales, pronto se convirtió en el eje aglutinador de todas las fuerzas sociales opuestas a los ideales de la Revolución Francesa y en el prototipo de la tendencia antisemita que se extendió por toda Europa y que culminaría en los movimientos fascistas de los años 30.^{56/}

^{55/} Ibid. pp. 14-15.

^{56/} Ibid. p. 18.

2.3. Estructura Social y Política.

El advenimiento de la segunda revolución industrial y la concentración de la riqueza producto de la formación de los grandes monopolios y del capital financiero, coincidieron con el "cenit del orden liberal" y la descomposición de la burguesía clásica. El tipo de burgués emprendedor, independiente y sumamente individualista que durante el período anterior había jugado un papel de primer orden, cedió paso a las grandes entidades anónimas que, bajo la nueva forma jurídica de sociedad por acciones, desarrollaban las actividades productivas financieras y comerciales de las economías europeas. Es por ello que Max Weber consideraba, con cierto desasosiego, en "La Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo" que los ideales de libertad y el individualismo burgués no tenían cabida en el capitalismo desarrollado y que, antes bien, estos principios habían comenzado a desvanecerse aún antes de que se hubiesen desarrollado completamente.^{57/}

Durante este período comprendido entre 1890-1914 la burguesía presentaba un carácter bastante heterogéneo. Al lado de los propietarios de viejo cuño, habían comenzado a aparecer grupos de dirigentes con intereses e ideas políticas muy diferentes. La nueva oligarquía financiera, aliada a los conservadores, estaba decidida a detener el avance del movimiento obrero y las exigencias de los reformadores sociales burgueses y los funcionarios y altos empleados, con una formación profesional de tipo liberal, inclinados a apoyar al orden establecido y uno de los pilares del nacionalismo.^{58/}

^{57/} Ibid. pp. 69-70.

^{58/} Ibid. p. 70.

La llamada "clase media" estaba formada por pequeños comerciantes y artesanos a la que se agregaba el creciente número de empleados de los sectores de servicios y burócratas. Este grupo no sólo había aumentado en número sino también en importancia. Aunque en cifras absolutas las clases medias representaban una minoría frente a la clase obrera, en términos relativos crecían mas rápidamente que ésta.

Si la situación económica de esta capa social era en términos generales bastante uniforme, su ideología y tendencias políticas distaban mucho de ser homogéneas. Los pequeños comerciantes y artesanos, que no sólo habían visto disminuidos sus ingresos sino que habían sido arrancados de su forma de vida y costumbres tradicionales, exigían del Estado una protección especial para enfrentar a la competencia del gran capital. Así, aunque el desarrollo de las empresas monopólicas había abierto una variedad de expectativas a esta capa social, seguía aferrándose y añorando el antiguo orden y representaba un medio propicio para la agitación social. Entre los pequeños funcionarios, empleados de servicios y los obreros de algunas ramas industriales no había grandes diferencias en cuanto a su condición económica, pero la mentalidad de los primeros estaba ligada a su supuesto status superior que, en principio actuó como freno a la apertura de una nueva ordenación social.^{59/} No obstante, en los primeros años del siglo XX se realizan huelgas de los empleados de los servicios públicos como los ferroviarios, los de la marina mercante y también de los empleados de

servicios de correos, para exigir reivindicaciones económicas y apoyar las manifestaciones huelguísticas de otros sectores obreros. Tal es el caso de los ferroviarios ingleses que, en 1911, apoyan las reivindicaciones de los obreros portuarios, los mineros y de los obreros de la construcción.

El período comprendido entre 1880 y 1914 significó también una diferenciación muy pronunciada en las condiciones de vida de la clase obrera que varió según los diversos países, las regiones y aún las ramas de la producción. Después de sufrir un deterioro durante la depresión de 1873-1879, el nivel de salario comenzó a mostrar una elevación lenta pero constante. Esto se debió no tanto a una subida real de los salarios como a la deflación de los precios hasta 1896 que hizo que los costos de vida se redujeran aunque no en la misma proporción que las necesidades sociales. El auge económico iniciado desde mediados de los años 90 se tradujo en un beneficio en las condiciones de vida de la clase obrera.

De 1896 a 1914, se observa una subida considerable de los salarios reales si bien con grandes diferencias regionales y entre las distintas ramas industriales. En Italia, por ejemplo, donde la remuneración era muy baja a principios de siglo se detecta un alza notable (del índice 76 en 1901 pasa a 100 en 1913) mientras que en Bélgica sufre primero un ascenso para retroceder un visperas de la guerra (índice 89 en 1895, 104 en 1904 y 100 en 1913) al igual que en Inglaterra.^{60/}

^{60/} Robert Schnerb. op cit. Vol. II. pp. 777 y ss.

Las ramas más favorecidas por el alza de salarios fueron la minera y la metalúrgica. El minero del Ruhr que en 1895 cobraba a 3.7 marcos por tonelada, para 1910 cobraba 6.4 marcos. El de las hulleras francesas recibe 3.80 francos en 1880 y 5.40 en 1911. En cambio el trabajador textil ve disminuido su salario en relación al precio de venta. En las hiladuras Voortman de Gante, por ejemplo, el salario representaba el 12% del precio de la venta en 1895 frente al 6.4% en 1913.

En otros oficios el nivel salarial es aún más pobre: según una encuesta francesa mientras los carpinteros y serradores perciben 10 francos ó más diariamente, los jornaleros deben conformarse con 4 ó 5 francos, las mujeres con 2 ó 3 e incluso algunas costureras a domicilio trabajaban 15 horas por un franco diario.

La proporción entre el trabajo y el capital se acentúa en perjuicio del primero durante el período estudiado. Tal es el caso de las compañías mineras francesas, cuyos beneficios se duplicaban mientras el salario del minero sólo se elevó en un 20%. En vísperas de la guerra el 85% de la riqueza se encuentra en manos de un 5% de la población inglesa y en Francia el 70% de la riqueza lo disfruta menos de un millón de personas mientras 25 millones se encuentran en los límites de la supervivencia.^{61/}

Tampoco las condiciones de trabajo habían mejorado satisfactoriamente. La jornada laboral seguía siendo hacia 1890 de 10 a 12 horas diarias en casi todos los países y sólo en trabajo

^{61/} Ibid. p. 778.

femenino e infantil estaba reglamentado. La segunda Internacional se había declarado en consecuencia, por la jornada de ocho horas.

Los últimos adelantos técnicos habían propiciado la reducción de la jornada laboral en algunas fábricas pero en cambio exigían una intensificación del rendimiento laboral. Al mismo tiempo, las condiciones de vida en los barrios obreros de las nuevas ciudades industriales eran deprimentes. Los estudios de la época sobre política social señalan una enorme extensión de la pobreza. Lo mismo en Londres, que en Lyon o Berlín las familias obreras vivían hacinadas en habitaciones cuyos alquileres eran demasiado elevados para sus presupuestos.

La situación más grave correspondía a los grupos de trabajadores que no habían entrado en el proceso de producción industrial entre los cuales estaban los trabajadores a domicilio y los trabajadores del campo, que no participaban en absoluto de la legislación social ni del incremento en el nivel de vida. Las posibilidades del proletariado agrícola para mejorar su situación social eran muy limitadas. En general, no tenían ni el derecho ni la posibilidad de formar coaliciones obreras para mejorar sus condiciones laborales y, en muchos casos, existía una reglamentación que limitaba considerablemente su libertad dejándoles la migración hacia los centros industriales como única alternativa.^{62/} En resumen, la generalización del proceso industrializador y el desarrollo monopólico del capitalismo significó la existencia de frac

^{62/} Wolfgang Mommsen. op. cit. pp. 74-77.

ciones diferenciadas de la clase trabajadora, produciendo una capa denominada "aristocracia obrera" que comprendía a los asalariados de algunas ramas industriales que fueron los más beneficiados por los sistemas de seguros sociales implantados en este período.

2.4. Movimiento Obrero y Legislación Social.

Al mismo tiempo que en la derecha se formaban las principales corrientes ideológicas que serían la base de los regímenes fascistas que surgirían en Europa durante los años 30, en la izquierda se discutía la estrategia más adecuada para lograr la liberación de la clase obrera de la opresión del régimen burgués capitalista. Anarquismo y socialismo, sindicalismo y reformismo eran las principales tendencias que ocuparían el primer plano en las discusiones de los decenios anteriores a la Primera Guerra Mundial.

La doctrina anarquista o de la "acción directa" de Bakunin, propugnaba la debilitación y la destrucción del orden establecido a través de pequeños y constantes golpes, con una imagen de la sociedad futura descentralizada en cooperativas y asociaciones autónomas agrícolas e industriales. Esta corriente tuvo mucho éxito sobre todo en los países menos adelantados social y económicamente como España, Italia y Rusia aunque también en Suiza y Francia, donde importantes sectores de la población trabajadora tenían mucha desconfianza de los métodos de lucha parlamentaria pues el sistema parecía ser un instrumento en manos de la burguesía liberal. ^{63/}

Por su parte, los marxistas ortodoxos, declaraban que la transformación de la propiedad de los medios de producción en propiedad colectiva y de las mercancías en producción socialista para y por la sociedad era la condición de liberación no sólo de la clase obrera sino de toda la humanidad. Para lograrlo planteaban -a diferencia de los anarquistas y sindicalistas- la lucha política que significaba, en primer lugar, la preparación ideológica del proletariado para la revolución socialista que, gracias a la propia dinámica del desarrollo económico, llegaría de manera necesaria y, en segundo lugar, el compromiso del partido a luchar por reformas concretas a fin de mejorar la situación social de los trabajadores. De esta manera depositaban una confianza ciega en el proceso histórico que concedería el poder político y económico a la clase obrera siempre que ésta mantuviese la unidad y conciencia de clase.^{64/}

La fórmula parlamentaria fue adoptada no sólo por la socialdemocracia alemana* y por la mayoría de los países del continente, sino que se impuso también en la II Internacional, considerada como la organización oficial del movimiento obrero internacional lo que le dio a los partidos socialdemócratas de orientación marxista una gran ventaja frente a movimientos de otra tendencia. En el Congreso de 1896 fueron excluidos los

^{64/} Ibid. p. 25.

* En 1890, durante las elecciones del Reichstag, los socialdemócratas habían obtenido un millón y medio de votos, cifra muy superior a la obtenida en las elecciones anteriores a pesar de que las "leyes de excepción" decretadas por Bismarck prohibían la existencia de partidos socialistas. A. Efimov y otros. op.cit. p.275

anarquistas y otras corrientes no marxistas de futuros congresos con lo que prácticamente perdieron toda posibilidad de influir en el movimiento obrero.

Una minoría de extrema izquierda dentro del partido socialdemócrata alemán, descontenta con el curso inmovilista que estaba adquiriendo la lucha proletaria, comenzó a censurar la estrategia parlamentaria y a declararse a favor de la huelga de masas como el medio más eficaz de preparar al proletariado para la lucha revolucionaria. Rosa Luxemburgo, líder de esta fracción señalaba en "Huelgas de Masas, Partido y Sindicatos" que una vez que los partidos trabajadores reconocieran su verdadera condición, realizarían una serie de huelgas espontáneas, cada vez de mayor alcance e intensidad que provocaría el derrumbamiento de la sociedad burguesa y la instauración de la dictadura del proletariado.^{65/}

Finalmente, el reformismo, otra de las tendencias del movimiento obrero en esos años, tuvo sus raíces y su principal centro de influencia dentro de las organizaciones sindicales de Inglaterra. El movimiento obrero inglés había desarrollado una organización sindical muy madura, acostumbrada a imponer sus exigencias políticas dentro del sistema parlamentario. Algunos líderes sindicales que habían logrado penetrar la Cámara de los Comunes se identificaban como el grupo representante de los obreros y mantenían compromisos con el ala radical del partido liberal del que se sentían parte integrante.

^{65/} Wolfgang Mommsen. Op cit. p. 22-23

Entre las corrientes de más tradición e influencia en el movimiento obrero inglés era la "Fabian Society" fundada en 1883. A través de su órgano informativo "Ensayos Fabianos" proclamaba la sustitución del liberalismo individualista por un sistema de control de la economía y de la sociedad que debía ser ejercido por una élite intelectual que surgiera de la democratización profunda del orden establecido. Los fabianos pretendían impregnar a la sociedad de un socialismo democrático conquistado con base en la razón. Sus objetivos, por tanto, nunca habían rebasado el reformismo social dentro del sistema establecido y sí aplazaron, con su conservadurismo, la creación de una representación obrera independiente.

Esta representación independiente sólo se logró al unirse en 1900 los diferentes grupos socialistas y sindicatos en un Comité de Representación Laboral encargado de presentar las demandas de los obreros ante el Parlamento. La Comisión surgió como respuesta a las "Law Lords" que sentenciaban a los sindicatos y a sus líderes a pagar por las pérdidas económicas y materiales que las huelgas ocasionasen a las empresas. De la implantación de esta ley a 1906 en que se derogó, los sindicatos pagaron indemnizaciones por valor de cinco millones de libras esterlinas a empresas donde se habían organizado huelgas.^{66/} La ley había lesionado severamente no sólo la economía de los sindicatos sino que ponía en tela de juicio los fundamentos mismos del sindicalismo. En 1906 el Comité cambió de nombre dando origen al

66/ A. Efimov y otros. op cit. p. 297.

Partido Laborista (Labour Party),^{67/} con un programa reformista basado en métodos pacíficos de lucha. Desde sus inicios se unió al Partido Liberal y sus representantes eran, como muchos de los trabajadores sindicalizados, de un claro perfil religioso.

El movimiento obrero francés de estos años mostró una profunda fragmentación y una falta de claridad en cuanto a la estrategia de lucha a seguir. Los obreros organizados estaban divididos en seis grupos opuestos: los anarquistas; los blanquistas seguidores de los lineamientos de Babeuf; el Partido Obrero Francés, cuyos líderes, Guesde y Lafargue, eran de orientación marxista; los posibilistas, que abogaban por un socialismo evolutivo; el Parti Ouvrier de Jean Allemane, que adoptó un programa de lucha de clases y el Movimiento Sindicalista que creía en la emancipación de la clase obrera mediante la huelga de masas.^{68/}

Aunque de 1890 a 1895 la militancia obrera se incrementó considerablemente (el número había ascendido de mil sindicatos que encuadraban 200 mil obreros a más de dos mil sindicatos con un total de medio millón de afiliados) su posibilidad real de presión era muy limitada debido a las pugnas intersindicales y a la atomización sindical.

Con la intención de agrupar a las diversas organizaciones obreras en un solo organismo central lo suficientemente fuerte para lograr imponer las demandas obreras a la sociedad, se fun

^{67/} Idem.

^{68/} Wolfgang Mommsen. op.cit. p. 22.

dó hacia finales del siglo XIX, la "Confédération Générale du Travail" que logró su objetivo en 1912 cuando la Confederación representaba a 600 mil obreros de millón y medio de trabajadores organizados.^{69/} La agrupación permitió dar unidad a la estrategia de lucha proletaria. A partir de los primeros años de este siglo los sindicatos franceses recurrieron cada vez más a la "acción directa" sin apoyarse en los grupos socialistas integrados al juego parlamentario, estrategia que se reforzó a raíz de la ruptura entre socialistas y radicales y que lanzó a los socialistas a una oposición sistemática apoyados en la Confédération Générale du Travail.^{*} Desde ese momento el movimiento huelguístico fue en constante aumento, interrumpido sólo por la Primera Guerra Mundial. Se produjeron huelgas aún entre los funcionarios públicos como los empleados de correos y los maestros a los que el gobierno respondió con la destitución.

La baja de los precios del vino fue aprovechada por la C.G.T. para impulsar una huelga que fue apoyada por algunos marinos y militares a lo que Clemenceau hizo intervenir a la tropa. Las huelgas sindicales alcanzaron su punto culminante en el movimiento ferroviario de 1910 que fue aplastado por Briand con ayuda del Ejército y la movilización de todos los ferroviarios en servicio militar. La política de la Confederación en esos años era

69/ Wolfgang Mommsen. op cit. pp. 78-79

* Las elecciones francesas de 1906 fueron ganadas por una coalición de radicales y socialistas, pero a una orden de la Internacional, los Ministros socialistas abandonaron el recién constituido gabinete de Clemenceau. Jackes Pirenne Vol.VII: Op cit. p. 82.

considerar la huelga no como un medio de obtener reivindicaciones obreras sino de transformar la sociedad capitalista. Las medidas represivas adoptadas por el gobierno sólo consiguieron dar impulso a la Confederación que cuadruplicó sus afiliados de 100 mil que contaba en 1902 a 400 mil en 1908. Las huelgas cada vez más extensas, estaban debilitando a Francia tanto interna como externamente y el Partido Radical, desgastado por la lucha contra los sindicatos, se dividió en perjuicio propio y no paró de dar tumbos entre crisis y crisis hasta 1914.^{70/}

Inglaterra y Alemania vieron resurgir también el movimiento de huelgas sindicalistas. La crisis industrial que sufrió Inglaterra en 1908 le imprimió un nuevo giro a la vida política inglesa. El Independent Labour Party, que hasta entonces había observado una actitud conservadora, comenzó a utilizar la acción directa -la huelga y el sabotaje- como armas de lucha reivindicativa. De 1908 a 1914 estalló una serie ininterrumpida de huelgas entre los ferroviarios, portuarios y mineros a la que se unieron en solidaridad los trabajadores de otras industrias. Las huelgas de 1908 provocaron la caída del primer ministro liberal Campbell-Balnerman. Subió entonces al poder una coalición de izquierda formada por Asquith y Lloyd George que representaba la fracción más progresista del ala radical y por los laboristas cuyo apoyo fue logrado mediante un programa de reformas sociales. Este programa consistía en la ampliación del sistema de indemnizaciones por accidentes de trabajo, el establecimiento de la jornada de ocho horas en las minas; se fijó

^{70/} Ibid. pp. 83-84 y Wolfgang Mommsen. op. cit. p. 86.

un salario mínimo para ciertas ramas de trabajadores a domicilio como la costura y los encajes y se crearon los retiros obreros. Los mayores gastos del Estado se financiaron mediante una modificación del sistema fiscal. En esta forma, el gobierno abandonó el principio de liberalismo tradicional adoptando un intervencionismo estatal en aras de una mayor igualdad social.^{71/}

En Alemania la oleada de huelgas comenzó con una
en el Ruhr en la que participaron 190 mil mineros de un total de 224 mil. En 1911 y 1912 hubo una serie de huelgas de gran envergadura unidas a numerosos actos de violencia y enfrentamientos entre obreros y las fuerzas represivas. Sólo en 1912 intervinieron más de millón y medio de trabajadores de las más diversas ramas industriales. El movimiento huelguístico fue acompañado de un nuevo auge de los sindicatos de orientación marxista que al iniciarse la Guerra Mundial tenían afiliados a más de dos millones de trabajadores con un patrimonio de 80 millones de marcos. Frente a la organización socialista, los sindicatos de tendencia liberal nunca lograron rebasar los 130 mil afiliados y los sindicatos cristianos, especialmente los católicos que contaban con el decidido apoyo de la Iglesia, lograron afiliar como máximo a 342 mil trabajadores.^{72/}

La magnitud del movimiento huelguístico en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial obligó a casi todos los países

71/ Jackes Pirenne. op. cit. pp. 80-81.

72/ Wolfgang Mommsen. op. cit. p. 86.

europesos a establecer reformas político-sociales para contener dicho movimiento. En Francia se estableció un Código de Trabajo para regular las condiciones laborales; en Inglaterra se restableció en 1913 el derecho de los sindicatos a utilizar una parte de las cuotas de sus miembros para fines políticos y en Alemania se levantó la prohibición de asociaciones para las organizaciones políticas. Asimismo se introdujeron diferentes seguros sociales como el "National Insurance Act" de 1911 en Inglaterra, que incluía un seguro obligatorio para combatir el paro en algunas ramas industriales afectadas por una considerable fluctuación en el número de empleados, el establecimiento de un seguro de vejez e invalidez en Francia en 1910 y las ampliación y modernización de los seguros en Alemania.^{73/}

A pesar de dichas reformas, la legislación en materia laboral seguía siendo muy limitada. La lucha entre las clases continuaba intensificándose y la brecha entre burguesía y proletariado, lejos de cerrarse se hacía cada vez mayor.

En vísperas de la Primera Guerra Mundial el movimiento obrero francés intentó alzar a los obreros contra la guerra. En el Congreso del Havre (1912) los delegados de los sindicatos franceses afirmaron el carácter revolucionario de la acción sindical, renegando de la patria por considerarla como armazón del capitalismo y reconociendo sólo las "fronteras económicas que separan las dos clases enemigas: la obrera y la capitalista."^{74/}

^{73/} Ibid. p. 87.

^{74/} Jackes Firenne. op. cit. p. 103.

Tanto en 1911 a raíz de la cuestión de Agadir como en 1912 con motivo de la guerra de los Balcanes, el sindicalismo francés declaró que en caso de guerra provocaría una huelga general revolucionaria y en 1914 hizo un llamado a "la huelga obrera organizada simultánea e internacional en los países interesados". Sin embargo, su llamado no tuvo eco en Legien, delegado sindical alemán, quien declaró que nada podía hacer contra la guerra, y las manifestaciones obreras que se produjeron en París sólo fueron apoyadas por una minoría. Poco después Jaurés, líder francés, fue asesinado mientras que en todos los países continuaba la movilización bélica sin que nada la entorpeciese. En suma, el nacionalismo había impregnado a la clase obrera y terminado por imponerse a la solidaridad de clase.^{75/}

El impacto de la Primera Guerra Mundial hizo conscientes a los grupos gobernantes de que sus sociedades eran muy distintas a las del siglo XIX y de que era necesario intensificar y extender las reformas político-sociales que se habían iniciado si se querían resolver las tensiones y conservar el sistema social prevaleciente. En este sentido, se imponía la apertura del "establishment" político a las capas inferiores y la ampliación de la "política social" que se pronunciaba por una justa participación de los obreros en el producto social y la elaboración de sistemas legales para restablecer la igualdad entre las clases sociales.

Los efectos que la revolución bolchevique desencadenó en las

^{75/} Ibid. p. 104.

fuerzas sociales a nivel mundial y las consecuencias socioeconómicas producidas por la Depresión de 1929-1933 confirmaron esta necesidad. Si la política de bienestar había ganado terreno en los años anteriores a 1914, sobre todo en las capas más progresistas de la clase dirigente, en el período de entreguerras esta política terminó por imponerse.

3. Del Período de Entreguerras a la Segunda Guerra Mundial.

El cambio más sobresaliente que se produjo en la economía internacional en los años que siguieron a la Primera Guerra Mundial fue el descenso de la participación europea en el comercio internacional que, antes de 1914, se había fundado en el intercambio de productos manufacturados de origen europeo por artículos no elaborados de otros continentes tales como alimentos y materias primas.^{76/}

El descenso en el intercambio internacional se debió, en primer lugar, a las dificultades en el suministro de productos manufacturados europeos durante el período bélico que originó el fomento de una industria nacional en los países afectados por la falta de productos europeos. En segundo lugar, la recuperación de la producción agrícola europea al finalizar la guerra produjo un descenso en los precios de alimentos que perjudicó a los países exportadores obligándolos a contraer sus propias im

^{76/} R.A.C. Parker. El Siglo XX. Europa 1918-1945. Vol. 34. Col. Historia Universal. Siglo XXI. Ed. Siglo XXI. Novena ed., 1985. p. 103.

portaciones de productos europeos. Otra de las razones fue el aumento de la competencia de países no europeos en el mercado de productos manufacturados, especialmente los Estados Unidos y el Japón.^{77/}

El Japón inició durante esta época una primera etapa de industrialización orientada a la exportación de productos poco elaborados y relativamente baratos como textiles de baja calidad. Las exportaciones de los Estados Unidos se debieron al rápido desarrollo técnico de la producción en serie y a la elaboración de nuevos productos que le garantizaron el aumento de la demanda de sus exportaciones en una relación más que proporcional a su producción industrial; tal es el caso de las exportaciones de automóviles.^{78/}

Al igual que el comercio entre Europa y el resto del mundo no consiguió después de la guerra recuperar el índice de crecimiento que tenía en los años anteriores a ésta, el comercio de los países europeos tampoco se recuperó. El descenso de las exportaciones de cada país europeo y el consiguiente freno en la producción condujo a una reducción de la demanda que afectaba a los otros países del continente. Especialmente el descenso de las exportaciones británicas afectó de manera indirecta a Alemania y a Francia y su comercio no logró alcanzar el nivel que tenía en 1913. La suerte de los grandes países europeos no fue compartida por los países más pequeños que se dedicaban a la exportación de productos muy especializados como Bélgica, Luxemburgo y los

^{77/} Ibid. pp. 103-104.

^{78/} Ibid. p. 105.

países escandinavos.^{79/}

3.1. La Política Social: Factores que Coadyuvaron la Generalización de los Seguros Sociales.

La inestabilidad y la debilidad de las economías europeas durante el período de entreguerras obstaculizaron en algunos casos pero no impidieron que se realizaran importantes adelantos en el bienestar social que se manifestaron en medidas que procuraban que aquellos sectores de la población económicamente más débiles obtuviesen condiciones de salud, alimentación, educación y medio ambiente semejantes a los sectores con más recursos en la sociedad. Las medidas gubernamentales tendientes a lograr mayor igualdad no se limitaron a los países europeos sino que comenzaron a introducirse a nivel mundial.

Varios fueron los factores que influyeron para que las medidas tendientes a conseguir una mayor igualdad social, una redistribución del ingreso y un nivel mínimo de vida para toda la población se impusieran internacionalmente.

La Primera Guerra Mundial permitió que se desarrollase un sentido de solidaridad en todos los países que intervinieron. Era necesario proporcionar a los veteranos de guerra condiciones satisfactorias de vida. Los países que la habían sufrido directamente padecieron una escasez de vivienda que condujo a una elevación constante de las rentas lo que requirió la intervención del gobierno para nivelarlas a los salarios. Otras me-

79/ Ibid. p. 107.

didadas tales como el otorgar pensiones para los lisiados de la guerra, las viudas y los huérfanos de combatientes también fueron indispensables.

Otro de los factores que indujo a impulsar las medidas de política social en Europa y otros continentes fue el surgimiento del primer país socialista producto de la Revolución Rusa de 1917. Este hecho ayudó a debilitar la resistencia de los grupos más conservadores que afirmaban que no existían problemas realmente graves con el sistema económico capitalista y que el único y principal propósito del gobierno era el vigilar que existieran las condiciones y facilidades necesarias para su buena marcha, en tanto que la responsabilidad de todo ciudadano era trabajar duro, cuidar a sus hijos y ahorrar en caso de enfermedad y para su eventual vejez. El gobierno no debería tomar a su cargo estas funciones que eran estrictamente de responsabilidad e integridad moral de los ciudadanos. Las fuerzas sociales desencadenadas en los países europeos a causa de la revolución bolchevique obligaron a algunos conservadores a cambiar de opinión y considerar que "la legislación social es no sólo diferente al socialismo sino su antídoto más efectivo."⁸⁰

Si la tendencia de las economías europeas durante esos años fue el estancamiento en su producción y el descenso de sus exportaciones en el mercado internacional, esta tendencia se vio intensificada por causas y movimientos de menor duración relacionados con los ciclos económicos en el ámbito mundial.. En el panorama de la economía mundial entre las dos guerras aparece un

⁸⁰ T.H. Marshall. Social Policy in the Twentieth Century. Londres Hutchinson and Co.L.T.D. segunda edición. 1967. p. 31

rápido desarrollo en 1919-1920 seguido de una crisis en 1921-1922 y un progreso constante desde 1922 hasta 1929. Entre 1929 y 1932 se produjo una violenta crisis seguida de una recuperación lenta y difícil que abarcaría hasta 1937, después de lo cual comenzaron los preparativos para la guerra misma.^{81/}

Esta violenta crisis conocida como la Gran Depresión comenzó en los Estados Unidos, pero tuvo consecuencias en todo el mundo. La Gran Depresión tuvo una respuesta similar a la de la Primera Guerra, terminando con la esperanza de restablecer una economía mundial liberal. El fracaso de este modelo económico a escala internacional indujo a los gobiernos nacionales a tomar medidas políticas para proteger la seguridad económica de sus ciudadanos.

Asimismo, la Depresión terminó por enterrar lo que quedaba del pensamiento liberal clásico. Críticos como Sidney Webb afirmaban que ya a nadie entusiasmaba el liberalismo gladstonia no por "su visión individual" y su confianza ciega "en la libertad de contrato". La ley de la oferta y la demanda habían demostrado ser fatales para las masas, que carecían de los medios para hacer efectivas sus demandas aún para obtener las condiciones mínimas de vida. La libertad por la que clamaban los individuos ordinarios -decía- era no una libertad individual sino una de carácter corporativo.^{82/}

Más aún, los devastadores efectos causados por la depresión transformaron la forma de concebir los problemas sociales. Se

81/ R.A.C. Parker, op. cit. p. 109.

82/ T.H. Marshall, op. cit. p. 28.

comenzó a aceptar que la política social debe ser entendida como una parte de la política económica general y no como una área separada de la acción política gobernada por principios propios. El desempleo masivo creaba la necesidad de una política orientada a restablecer el nivel de empleo. Así, la tarea a la que se enfrentaron los gobiernos durante este período fue la de rescatar la vida comunitaria en todas sus formas. Se hicieron esfuerzos para crear nuevas industrias, organizar la migración, planear sub-empleos mediante los cuales los hombres pudieran ocuparse y obtener alguna remuneración sin sacrificar por ello su status de desempleado. Igualmente importante resultó ofrecer formas de entretenimiento y recreación para ocupar el tiempo libre y la atención de los desocupados y la juventud condenada al ocio.^{83/}

La Guerra y la Depresión fueron fenómenos que crearon la necesidad de adoptar medidas de política social, pero quizá el hecho que más significó para el progreso de la seguridad social fue la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fundada en 1919 en cumplimiento de una de las cláusulas del Tratado de Versalles, vinculada primero a la Sociedad de Naciones y más tarde como primer organismo especializado de la ONU.

El objetivo de su creación fue impulsar a los países a que adoptaran sistemas de seguridad social o a que ampliaran los ya existentes.

La creación de la OIT facilitó la internacionalización de la seguridad social y la convergencia de las políticas sociales y

^{83/} Ibid. p. 72.

laborales en todos los países donde existían seguros sociales. En primer lugar, surgió un consenso en cuanto a la naturaleza y extensión de la responsabilidad estatal para el bienestar social. También se dio un acuerdo general en cuanto a la población que debería cubrir la seguridad social. Por último, la mayoría de los países desarrollaron un conjunto de técnicas y mecanismos administrativos similares para la ejecución de la política social. La transformación más importante que se dio en este sentido fue la profesionalización de las técnicas aplicables a la seguridad social y el desarrollo de un lenguaje con conceptos de carácter internacional. La seguridad social y otras medidas de política social se transformaron de ser un instrumento con fines políticos llevado a cabo de manera momentánea a ser un fenómeno de carácter permanente en donde la preocupación se centraba en la forma de aplicar las técnicas más adecuadas a problemas que eran parte intrínseca de las sociedades industriales.

Finalmente hay que señalar que la creación de la OIT, al lograr un acuerdo internacional sobre la naturaleza y extensión de la seguridad social, resolvió uno de los puntos de mayor controversia y resistencia para la aplicación de esta política: éste era que al imponer limitantes a la producción capitalista tales como la responsabilidad de los patrones de pagar indemnización por accidentes y enfermedades profesionales, aumentaba los costos de producción y dejaba, por tanto, a las empresas fuera de la posibilidad de competir en el mercado internacional. Cuando estas medidas fueron adoptadas internacionalmente, se res-

tableció el equilibrio, igualando los costos derivados de la seguridad social.

3.2. Características de los Seguros Sociales en el Período de Entreguerras.

El informe Beveridge para 1938 reúne la situación de 30 países de distintos continentes incluyendo América, Asia y Australia y señala que veinte contaban con un seguro obligatorio contra enfermedad; 24 tenían algún programa de pensiones basado en contribuciones; la mayoría contaba con algún esquema de prevención contra riesgos y enfermedades profesionales y sólo Inglaterra, Nueva Zelanda, Bulgaria y Polonia contaban con un seguro de vejez y desempleo.*

El período de entreguerras no fue tanto un período de grandes innovaciones en cuanto a los métodos y principios de aplicación de la política de bienestar sino de consolidación y expansión de medidas que ya habían sido introducidas en épocas anteriores. Incluso en el área de la medicina lo que implicaba progreso era la aplicación a más amplios sectores de principios y técnicas ya utilizadas en 1914, más que el descubrimiento de procedimientos completamente nuevos.

En lo que se refiere a políticas de salud y alimentación, éstas cobraron dos formas: concesiones directas de servicios o ayuda monetaria financiada por los impuestos o indirectamente con subvenciones estatales a los sistemas de seguros que propor

* Alemania había introducido un seguro contra desempleo en su sistema de seguros en 1927 pero para el momento en que se hizo el informe éste había sido suspendido por los nazis. T.H. Marshall. op. cit. p. 64.

cionaban servicios o beneficios en metálico a personas cuyos ingresos eran inferiores a aquéllos que permitían tener un mínimo nivel de vida.

Las medidas de subvención directa beneficiaban principalmente a los niños y recién nacidos, a los ancianos e indigentes. En las escuelas los niños recibían leche y alimentos gratis o a precios reducidos, a la vez que reconocimientos médicos regulares por un servicio médico escolar. En algunos países, los hospitales para enfermedades infecciosas o mentales eran financiadas por el Estado. En Dinamarca y Gran Bretaña se pagaban pensiones de vejez a las personas que no alcanzaban un nivel de renta determinado. En Gran Bretaña la ayuda en metálico a los desempleados se obtenía por un mecanismo distinto del utilizado para el seguro de desempleo. Para aquéllos que se encontraban en una miseria casi total, la mayoría de los países contaban con leyes de asistencia condicionadas a una estricta selección del beneficiario.^{84/}

En educación, el gasto gubernamental hizo que se creasen más escuelas primarias, amplió el período de asistencia escolar y se redujo el número de alumnos por profesor. El porcentaje de la renta nacional dedicado a la educación se aumentó considerablemente durante el período. En países como Alemania, los Países Bajos y Reino Unido, entre 1913 y 1933 el porcentaje aumentó de 2.8 a 4.4; de 2.1 a 5 y de 1.6 a 2.6 millones de dólares.^{85/}

^{84/} R.A.C. Parker. op cit. pp. 126-127.

^{85/} Ibid. p. 125.

En términos de cobertura, la seguridad social durante el período de entreguerras estuvo normalmente limitada a los asalariados (con excepción de los trabajadores agrícolas y los empleados domésticos) con un salario menor a la tasa máxima fijada en cada país. También hubo una homogenización de los riesgos y contingencias cubiertos por los seguros sociales. Gran Bretaña, por ejemplo, generalizó a todas las ramas industriales su seguro contra desempleo en 1920 e introdujo el seguro de pensión en 1925 mientras que Alemania agregó el seguro de desempleo a su sistema de seguros sociales en 1927.* Otro síntoma de convergencia fue la tendencia a unificar los seguros sociales en un sistema centralizado de seguridad social. Francia introdujo un sistema de esta naturaleza en 1928 que abarcaba enfermedad, maternidad, invalidez y muerte (pero no desempleo); en 1935 Roosevelt introdujo un programa amplio que cubría pensión por vejez y desempleo (pero no por enfermedad) y proporcionaba ayuda federal a los servicios asistenciales especializados y Nueva Zelanda adoptó un esquema unificado de seguridad social que cubría pensiones por vejez, servicio médico, enfermedades, invalidez; maternidad, viudez y orfandad, por incapacidad en la rama de la minería y dote familiar.^{86/}

Si bien existen algunos riesgos y contingencias que son cubiertos por la mayoría de los sistemas de seguridad social, hubo otra área en los seguros que correspondía a la situación imperante en algunas sociedades: ante el fenómeno de disminución drás-

* Ver *supra* p. 77.
^{86/} T.H. Marshall. *op cit.* p. 62-63.

tica de sus índices de natalidad tras la Primera Guerra Mundial, Bélgica, Francia e Italia instituyeron un programa de asignaciones generales familiares que fueron una verdadera innovación del período de entreguerras. El costo de dicho programa en Francia y Bélgica era financiado por los patrones, mientras que en Italia era compartido por los trabajadores. Un objetivo de dicha política fue el de controlar y de ser posible revertir la baja en el índice de nacimientos pero además, el de conservar a la familia como la célula del orden social.^{87/}

La política de apoyo a la vivienda fue el programa más importante agregado a la política del bienestar durante este período. La intervención del Estado se centró en dos tipos de medidas. Durante los años veinte la tendencia fue el control sobre los precios de alquiler que mantenía cierta categoría de viviendas por debajo del precio de renta que se establecía en el mercado. La congelación de rentas fue la política que siguió Gran Bretaña. Alemania, Francia e Italia optaron por ajustar los salarios a las rentas en vez de las rentas a los salarios.^{88/} Esta política sirvió para crear una "clase" privilegiada entre aquéllos que tenían la suerte de encontrar este tipo de viviendas así que el Estado resolvió prestar ayuda financiera a través de subvenciones, bien mediante sumas globales o anuales o por concesión de préstamos directos a un tipo de interés reducido o a través de garantías estatales en el pago de intereses.^{89/} El Estado fomentó

^{87/} Ibid. p. 67. y R.A.C. Parker. op.cit. p. 127.

^{88/} T.H. Marshall. op.cit. p. 71

^{89/} R.A.C. Parker. op.cit. p. 128.

también la construcción de viviendas baratas ya fuera mediante la creación de una dependencia gubernamental para tal efecto o por concesiones a sociedades inmobiliarias o constructoras comerciales supervisadas por el Estado. Esta política permitió que aproximadamente la cuarta parte de las viviendas construidas en Europa en los años de entreguerras se hiciera sobre una base no comercial.

La transformación del papel del Estado es el resultado, como hemos visto, de las contradicciones producidas por el período del capitalismo "irrestringido" (o liberal-individualista) que desemboca en la Primera Guerra Mundial y, en los años de 1929-1932 en la crisis generalizada del sistema. Estos hechos obligaron al Estado a reforzar y ampliar la política social para asegurar la continuidad del sistema socioeconómico que se veía amenazado, desde dentro, por los conflictos generales y desde fuera, por el impacto que la Revolución rusa causó en el mundo.

El desarrollo de la seguridad social como parte de la política económica inaugurada por el Estado en el período de entreguerras planteó, sin embargo, una serie de problemas nuevos que siguen siendo actualmente tema de discusión.

Los seguros sociales obligatorios modificaron la relación entre los sectores involucrados en la producción, y, entre la sociedad civil y el Estado al menos en cuatro aspectos. En primer lugar la aplicación del seguro social obligatorio incluía una nueva clase de interferencia en los asuntos de la industria al introducir un aspecto antes no contemplado en las relaciones laborales. El nexo "salario dejó de ser el único aspecto en la relación patrón-empleado.

Este nuevo aspecto interfería con el contrato colectivo de trabajo -el núcleo central de la economía de mercado- mediante el establecimiento de una nueva obligación mutua: las contribuciones pagadas por y en beneficio del trabajador asegurado se convirtieron en parte integral de la situación de "estar empleado".

En segundo lugar, el seguro obligatorio creó un nuevo tipo de relación contractual entre el asegurado y el Estado que era un nuevo fenómeno político. Los beneficios se otorgaban en función del pago de contribuciones y el gobierno formaba parte del contrato garantizando los términos del mismo y de que éste se llevara a efecto cabalmente.

Este elemento contractual del que el Estado era parte integrante marcaba sus límites de acción ya que evitaba que, por un lado los gobiernos se sintieran en libertad de suprimir ciertos beneficios que ya habían sido otorgados a los trabajadores en interés de la economía o bien que los gobiernos decidieran aumentarlos como parte de una campaña para obtener votos a favor.

Los acontecimientos que se dieron durante estos años, tales como la devaluación de la moneda, hicieron necesaria la constante revisión de los contratos de seguros por los que este asunto estuvo constantemente presente en la mesa de las negociaciones convirtiéndose en parte central del nuevo juego político: el juego entre fuerzas corporativas.

La cuestión del monto al que debería ascender los beneficios

del asegurado se relaciona directamente con los problemas que surgieron en torno al financiamiento y la administración de los seguros sociales.

En los seguros privados, los beneficios se calculan en función del total de las cantidades abonadas por los asegurados y los intereses sobre el monto acumulado y si, por circunstancias particulares, el asegurado corre mayores riesgos que el promedio, la prima se incrementa. En los seguros sociales, en cambio, el cálculo no se realiza en estos términos ya que éstos son de carácter político y no basados en un cálculo actuarial. El Estado puede aceptar esta responsabilidad porque funciona con una racionalidad distinta a la de los seguros comerciales y sus ingresos provienen de fondos públicos recaudados en base a los impuestos. Los asegurados por su parte pagan sus contribuciones no para pagar los beneficios sino para hacerse acreedor a ellos.

Finalmente se encuentra la transformación que se produjo en la relación Estado-sociedad civil, en cuanto al papel y las funciones que le correspondían a cada uno de los sectores. Si durante el período anterior se había cuestionado el alcance que deberían tener las asociaciones privadas y el sector público y si el servicio prestado debería ser voluntario u obligatorio, durante el período de entreguerras esta cuestión ya había sido resuelta y las tareas realizadas por ambos sectores corrieron paralelas, aceptando que la política de asistencia y su ejecución era responsabilidad del Estado y que las asociaciones voluntarias respetarían y se ajustarían a los lineamientos marcados por la política estatal.

Asimismo durante este período se logró desterrar el principio mediante el cual se exigía a los solicitantes de los servicios asistenciales una investigación sobre su nivel de ingresos ya que se reconoció que este procedimiento marcaba un "estigma" vergonzoso para el solicitante. Sin embargo, sólo fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando la "Ley de Pobres" inglesa y las similares en otros países se consideraron derogadas y se aceptó la seguridad social como un derecho humano concedido y garantizado por la sociedad misma.

3.3. Los Organismos Internacionales y el impulso a la Seguridad Social.

En la Conferencia de la Paz que se reunió en Versalles el 18 de enero de 1919, estaban representadas además de Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón, otros veintisiete estados entre ellos algunos dominios ingleses como la India, aunque las grandes potencias decidieron por sí solas el destino del mundo considerando que los otros países sólo tenían "intereses limitados" y que únicamente serían consultados en caso de que el problema tratado les afectase directamente. La Conferencia es tuvo basada en los 14 puntos presentados por el entonces presidente norteamericano T. Woodrow Wilson. El documento admitía algunos principios liberales tales como el de las nacionalidades, el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, la libertad de cambios, las libertades individuales y el régimen democrático. Su plan consistió en hacer del mundo una federación de estados regida por la Sociedad de Naciones que "deberá formarse sobre la base de pactos que tengan por objeto crear mutuas

garantías de independencia política e integridad territorial de los Estados sean grandes o pequeños".^{90/}

El documento consideraba que los grandes principios liberales sobre los cuales se habían formado "la grandeza de las naciones europeas y Estados Unidos" sólo podrían mantenerse sobre la garantía de una libertad de cambios y de una paz social duradera. En este sentido se propone la abolición gradual de las barreras aduanales y la creación de la Organización Internacional del Trabajo. La OIT, organismo independiente, aunque teóricamente integrado a la Sociedad de Naciones, introducía un principio nuevo en cuanto a la representación de los estados miembros: cada uno de ellos enviaba cuatro delegados, dos representarían al gobierno, uno a la clase patronal y uno a la clase obrera. Su objetivo era proponer a los estados las reformas relativas a la organización del trabajo, de la higiene y de la seguridad social.

El documento creador de la OIT, el Tratado de Versalles, fue el primer documento con validez universal que planteó los lineamientos del Derecho Social y que en su artículo 247 de su apartado "Organización del Trabajo" reconoce los siguientes principios:

- 1) El trabajo humano no debe ser considerado simplemente como una mercancía o un artículo de comercio.
- 2) El derecho de asociación para todos los 'objetos' no contrarios a las leyes, lo mismo para los asalariados que para los patrones.

^{90/} Jackes Pirenne. op. cit. vol. VII, pp. 163-164.

- 3) El pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel de vida conveniente, tal como lo permitan las condiciones en su tiempo y en su país.
- 4) La adopción de la jornada de ocho horas o la semana de 48, como aspiración a realizar en todos los países en que no se haya obtenido todavía.
- 5) La adopción de un descanso de 24 horas como mínimo y que deberá comprender el domingo siempre que sea posible.
- 6) La supresión del trabajo a los niños y la obligación de otorgar al trabajo de los jóvenes de ambos sexos las limitaciones necesarias para permitirles continuar su educación y asegurarles su desarrollo físico.
- 7) El principio de salario igual sin distinción de sexo para un trabajo igual.

La incorporación de este apartado dentro del Tratado de Versalles se debió, en gran parte, a la presión ejercida por parte de los sindicatos europeos y de norteamérica y a la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores que se había fundado en Bruselas en 1901.^{91/}

La OIT estaba compuesta por tres órganos: La Conferencia General, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia General es el principal órgano de la OIT; se reúne anualmente y está facultado para decidir la política general de la organización. Está integrada por cuatro de

^{91/} Gustavo Sánchez Vargas. Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. (Cuadernos de Sociología) 1963. p. 108

legados de cada país miembro (2 representantes gubernamentales, uno de los trabajadores y uno de los patrones). El consejo de Administración, representado por 28 agentes del gobierno, 14 de los empleados y 14 de los patrones, es el órgano ejecutivo de la OIT. La oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, es el órgano administrativo permanente de la OIT. Sus funciones están relacionadas con la organización y la preparación técnica de la Conferencia a través de una Comisión de Expertos en Seguridad Social.

Las Conferencias organizadas por la OIT en el período de en tregueras giraron en muchas ocasiones sobre distintos aspectos de la seguridad social. En 1919 fueron los relacionados al paro y la maternidad; los principios del seguro rural en 1921; la protección de los trabajadores del mar en las conferencias de 1920 y 1936; los principios generales sobre los seguros contra accidentes, enfermedad y vejez, invalidez y muerte en 1925, 1927 y 1933 respectivamente.^{92/}

Otras organizaciones dedicadas a impulsar la seguridad social se han derivado de la OIT. La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) surgió como resultado de la Décima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1927 con el nombre de "Conferencia Internacional de las Naciones Unidas Nacionales de Sociedades de Socorros Mutuos y de Cajas de Seguros de Enfermedad". En 1936 cambió de nombre al de Conferencia In-

^{92/} Juan Bernaldo de Quirós. "El Seguro Social en Iberoamérica". Jornadas # 44. México. El Colegio de México, CES, 1945.p. 30.

ternacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales (CIMAS). El objetivo de esta organización, la cual se encuentra bajo los auspicios de la OIT, es el de colaborar en el ámbito internacional, en la protección, fomento y desarrollo de la seguridad social a través del progreso técnico y administrativo".^{93/}

Además de las Conferencias Internacionales, en América se organizan dos conferencias panamericanas -una en Chile (1923) y otra en Montevideo (1933)- con el fin de establecer sistemas de seguridad social en los países latinoamericanos. en 1936 se realizó la primera conferencia Regional de Estados de América, miembros de la OIT, para analizar los aspectos de regulación de los seguros sociales en América, adoptando las normas internacionales a "las necesidades particulares de la región."^{94/}

En 1940 se creó el Comité Interamericano de Iniciativa de Seguridad Social cuya primera conferencia se celebra en Santiago de Chile en 1942. En esta conferencia se aprueba la "Declaración de Santiago de Chile" en la que afirma que el seguro social es "el medio de llegar a la libertad, dignidad y bienestar de la personalidad humana y el aporte de este continente a la solidaridad del mundo en la conquista del bienestar de los pueblos y en el logro y mantenimiento de la paz social."^{95/}

3.4. La Seguridad Social.

El tránsito de los seguros sociales a la seguridad social se

^{93/} IMSS-CIESS. La Práctica Internacional de la Seguridad Social en el Continente Americano. pp. 25-26

^{94/} J. Bernaldo de Quirós. op. cit. p. 31

^{95/} J. Bernaldo de Quirós. Antecedentes de la Seguridad Social. p. 15.

inició en la cuarta década de este siglo durante la Segunda Guerra Mundial en lo que se ha llamado el Plan Beveridge. La diferencia con los seguros sociales reside, primero en el grado de extensión de los programas. Mientras que el seguro social garantiza los ingresos de la población económicamente activa, la seguridad social es una política de redistribución de la riqueza de los sectores pudientes a los socialmente necesitados. En segundo lugar, incluye la idea del pleno empleo como política económica que busca solucionar los problemas de indigencia y evitar los disturbios sociales.

Sir William Beveridge, autor del Informe sobre Seguridad Social y Servicios Conexos, consideraba a la seguridad social como instrumento para mantener los ingresos necesarios para la subsistencia, pero la meta del plan era mucho más amplia, esto es, hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia mediante una política de pleno empleo.

Beveridge se propuso lograr dicha meta mediante tres programas: el tendiente al Seguro Social para cubrir las necesidades básicas; el de la asistencia nacional para los gastos especiales y el seguro voluntario para las necesidades no básicas. Los propósitos inmediatos de su plan eran asignaciones por niños, servicios de salud y rehabilitación y el mantenimiento de empleados. Este plan, estaba destinado a combatir "los cinco gigantes que obstruyeron el camino de la reconstrucción: la miseria, la enfermedad, la ignorancia, la desocupación y la suciedad".

Al respecto, el estudio de Lord Beveridge señala: "La destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes, tanto cuando está trabajando como cuando no pueda trabajar. La enfermedad debe combatirse sobre una base mejor y más amplia en su triple aspecto: preventivo, curativo y paliativo. El ataque a la ignorancia debe realizarse no sólo con más y mejores escuelas, sino con una clase de instrucción dedicada de manera especial a los adultos, a fin de proporcionarles nuevas y mejores oportunidades. La suciedad significa todos aquellos males que provienen del crecimiento no planeado, desorganizado de las ciudades. El ataque a la suciedad significa una mejor ubicación de la industria y de la población y una revolución en los alojamientos. El ataque a la ociosidad significa el mantenimiento de la ocupación de la mano de obra."^{96/}

Como resultado de la reunión de París en 1948, las Naciones Unidas incluyen a la seguridad social como parte de los derechos humanos. La Declaración de los Derechos dice a la letra:

Art. 22. "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

^{96/} Hilda Hernández Castillo. ISSSTE. Tesis de Licenciatura. México. UNAM. Facultad de Derecho, 1965. p. 20

Art. 25. "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". 97/

Los organismos internacionales y los diversos estudios sobre el tema coinciden en señalar que la seguridad social es el compromiso que tiene la sociedad para garantizar la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de todos los miembros de la comunidad. Corresponde al derecho universal de todos los seres humanos por lograr condiciones sociales ambientales óptimas que le permitan un libre y digno desarrollo de su personalidad. Esta idea se vincula con una más que se refiere al Estado como el agente social responsable de garantizar, mediante una adecuada política de redistribución de la renta nacional financiada con los recursos fiscales, los servicios indispensables para lograr los derechos a la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la recreación y el trabajo socialmente suficiente para el bienestar común.

Bernaldo de Quirós sintetiza esta idea al afirmar que la política de seguridad social hace "viable la función de solidaridad, de cooperación, de mutualidad, de esfuerzo y de obra común del

97/ ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos. París 1948. Citado en J. Bernaldo de Quirós. El Seguro Social: su origen concepto y evolución hacia la seguridad social. México, IMSS-CIESS. pp. 8-9.

Estado, Capital y Trabajo, que no sólo permite materialidades imposibles al esfuerzo individual y enconado, sino que al obrar con inteligencia vienen a acabar con la tradicional lucha de clases que tanto preocupa a los gobiernos y que es algo exigente en el Derecho Institucional tanto en su variedad corporativa como sindical."^{98/}

La seguridad social se convirtió, durante los años de la posguerra, pero sobre todo hacia la década de los sesenta y los setenta, en un elemento fundamental de la política económica de los países democráticos, pues prometía ser un instrumento de armonía entre los intereses encontrados en la sociedad.

Como concepto ideológico la seguridad social contiene tres tesis subyacentes que pretenden ser alternativas de la teoría marxista. La primera se refiere a la solidaridad social como contra partida de la lucha de clases. Esta tesis pretende considerar que es posible asociar armónicamente los intereses de la burguesía y el proletariado. La segunda tesis pretende negar el carácter clasista del Estado, haciéndolo aparecer como un ente superior que reconcilia los distintos intereses de la sociedad. La tercera tesis rechaza la idea de que las desigualdades sociales sean producto de la explotación capitalista, sino que éstas son desigualdades naturales entre los individuos, grupos o etnias, producto de la 'fortuna' o de fenómenos ajenos a la voluntad y la acción humana.

98/ Juan Bernaldo de Quirós. "El Seguro Social en Iberoamérica".
Op cit. pp. 109-110.

Esta supuesta "coincidencia de intereses" entre las clases sólo es posible descifrarla y desmitificarla en el análisis de los motivos que orientan a la clase obrera y a la burguesía o en fracciones de ésta, ya que la seguridad social bien puede elevar las condiciones de vida de los trabajadores pero también la productividad en el trabajo. Esto no quiere decir, sin embargo, que "toda lucha de la clase trabajadora por elevar su bienestar favorece en último término los intereses del capital".

La momentánea armonía de intereses, sin embargo, se deteriora rápidamente al surgir una serie de conflictos entre las partes que pueden consistir en la naturaleza de las reformas o en la manera que éstas se organizan, el alcance o monto de los beneficios o el sector al que corresponde controlarlas entre otros. Este tipo de conflictos es preciso analizarlos en el contexto histórico de cada sociedad.

CAPITULO II

EL DESARROLLO DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

Es muy frecuente escuchar, cuando se habla del Instituto Mexicano del Seguro Social, que esta institución es producto directo de las luchas del movimiento obrero. Una afirmación de esta naturaleza exige el establecimiento de algunos matices.

Una primera consideración importante es la que se refiere a la necesidad de existencia de ciertas condiciones económicas, políticas y sociales para que un régimen de seguridad social pueda desarrollarse. Es así que un régimen de seguridad social sólo encuentra viabilidad cuando se conjugan dos elementos: el desarrollo industrial de la economía y la organización gremial de los trabajadores a nivel nacional. En el caso de México, parece pertinente señalar que no obstante que el Artículo 123 constitucional contiene las disposiciones para impulsar un seguro obrero, hubieron de pasar más de 20 años después de que éste fue promulgado, lapso en el que surgieron las dos condiciones, para que se concretaran los principios relativos al Seguro Social. Una segunda consideración consiste en precisar que el movimiento obrero mexicano nunca llegó a elaborar un proyecto propio de seguridad social. Sus demandas se dirigieron a exigir que se legislara al respecto; más aún, su actitud ante la formulación y presentación de diversos proyectos sobre el Seguro Social fue elemento decisivo para que éstos se concretaran o pospusieran.

Finalmente, resulta importante aclarar las razones por las que el presente capítulo comienza por una somera revisión de la época porfirista. Se considera por un lado, que no existe un ruptura radical entre este período y la época posrevolucionaria, pues en ambos el esfuerzo nacional se orienta hacia consolidación del capitalismo como eje de la vida social. Por el otro, la formación y desarrollo del Partido Liberal Mexicano (P.L.M.) durante el Porfiriato es sustancial para entender la inclusión de los derechos obreros en el artículo 123 del Constituyente, que fueron plasmados por primera vez de manera sistemática en el Programa de Acción del P.L.M.

1. El Porfiriato: La Fase Liberal del Desarrollo Capitalista en México.

El período de las luchas internas por la conquista del poder político a mediados del siglo XIX terminó con la restauración de la República y la subida al poder de Porfirio Díaz. Esta etapa, conocida como la fase liberal oligárquica del desarrollo capitalista en México va de 1867 a 1910. La industrialización como proyecto político cobró un primer impulso durante este período, combinando la modernización de las técnicas productivas an algunas ramas con la explotación absoluta de la fuerza de trabajo.

1.1. Situación socioeconómica y política.

La construcción de ferrocarriles y el crecimiento de ciertos sectores industriales fueron los dos procesos innovadores más importantes del Porfiriato. La expansión ferrocarrilera añadió 24 mil kilómetros de vías a los 640 tendidos durante la "República Restaurada". No obstante que la red ferroviaria creció a un ritmo sin precedente, la orientación "hacia afuera" que caracterizó al sistema económico durante el período y la concesión de los contratos de vías de comunicación a extranjeros por parte del gobierno porfirista determinó que el sistema ferroviario respondiera al interés de dar salida a las exportaciones de recursos naturales del país. No sólo el diseño y la construcción obedecían a este propósito sino también las tarifas que subsidiaban en un 50% los fletes de mercancías destinados al exterior.

Los dos grandes troncales -el Ferrocarril Central y el Ferrocarril Nacional- fueron controlados respectivamente por consorcios extranjeros: la casa Speyer de Francia y la Standard Oil Company de E.U.A.^{99/}

La construcción de un sistema de comunicación en el interior del país posibilitó el desarrollo de nuevas industrias. La fundidora de Hierro y Acero de Monterrey introdujo la siderurgia de altos hornos en México que proveería de rieles y planchas de carrocería al sistema ferroviario. También propició la comercialización del carbón en la ciudad de Monterrey donde era consumido por la propia industria siderúrgica y los ferro-

^{99/} Museo Nacional de Culturas Populares. Arqueología de la Industria en México. México. SEP - Cultura. s/f. pp. 112-113.

carriles que comenzaron a usarlo como combustible en lugar de la leña.

De la misma manera, el ferrocarril impulsó la instalación de otras industrias tales como la cervecera que se instaló en las ciudades de Monterrey, Orizaba, México y Mérida; de la industria vidriera que se desarrolló paralelamente a ésta, surtiendo los envases cerveceros y las industrias de zapato, del jabón, del papel, la tabaquera y los ingenios azucareros, entre otras.^{100/}

Por último, el ferrocarril dio acceso a nuevas posibilidades comerciales y favoreció la mecanización de los latifundios, dando lugar a un acelerado proceso de desarrollo capitalista en el campo que implicó la transformación dinámica de las estructuras agrarias.

El proceso industrializador estuvo marcado por una serie de estímulos de la política porfirista, fundamentalmente la apertura del país a la inversión extranjera, la liberalización progresiva de la legislación en materia de suelo y subsuelo, la garantía de la propiedad privada irrevocable y perpetua y la no intervención en las relaciones contractuales entre patrones y empleados. Las relaciones laborales eran entendidas como una cuestión privada entre los individuos; el gobierno desconocía los derechos laborales de la clase obrera y prohibía la formación de organizaciones para defender los intereses obreros.

El acelerado proceso industrializador dio como contraparte

un proletariado industrial reclutado entre las filas campesinas y artesanas que ensancharía la masa proletaria de mediados del siglo. Este nuevo proletariado no era homogéneo; tenía características sociales distintas dependiendo del tipo de industria a la que se incorporaron. Existía un estrato de obreros que pudo seguir utilizando sus conocimientos aunque fuera parcialmente, como en la industria textil, de vidrio soplado, del tabaco, del azúcar y de algunas partes del proceso de extracción y beneficio de minerales, de la fundición y de los talleres de maestranza. Pero también se implantaron industrias que no tenían antecedentes artesanales como la petrolera, la eléctrica y la siderúrgica y cuyos procesos de trabajo tuvieron que ser aprendidos en su totalidad.^{101/}

Como consecuencia de lo anterior también las condiciones de trabajo y los salarios eran diferentes. Sin embargo, en su gran mayoría las condiciones de los obreros mexicanos eran similares a las del proletariado europeo cincuenta años antes. Trabajaban hasta quince horas diarias, sin descanso semanal; no existía responsabilidad por parte de los patronos por accidentes o enfermedades profesionales, ni pensiones por vejez o muerte.

Aunado a las pesimas condiciones de trabajo, los salarios, que, en términos relativos, habían aumentado durante las últimas décadas del Porfiriato, debido a la inflación y a otros factores, disminuyeron en términos reales ocasionando una pérdida del poder adquisitivo de los obreros. Entre 1876 y 1910, el

^{101/} ibid. p. 13

ingreso real de los trabajadores disminuyó en una proporción aproximada del 57%. Esta situación se vio agravada por el alto índice de desempleo producto de la introducción de maquinaria en las fábricas y plantaciones. La industria textil, una de las más afectadas cesó a 16 mil trabajadores que representaban el 26% del total entre 1895 y 1910.^{102/}

1.2. El Movimiento Obrero durante el Porfiriato.

Los primeros intentos de organización de los trabajadores fueron asociaciones de carácter mutualista formadas por artesanos durante las décadas de los sesenta y los setenta del siglo pasado. Su propósito central fue la ayuda mutua de sus miembros en caso de accidente, enfermedad, muerte o prisión, cuyo financiamiento era proporcionado por las cuotas de los asociados. El avance de la industrialización obligó a algunas mutualidades a ajustar sus estatutos a fin de aceptar entre sus miembros tanto a artesanos como a obreros industriales. Muchas se convirtieron en sociedades cooperativas y crearon talleres de producción para competir con las fábricas. A pesar del éxito relativo que tuvieron por algún tiempo, los obreros se dieron cuenta de que esta forma de organización no era la más conveniente para hacer frente a los problemas que ocasionaba el proceso de industrialización.

En 1872 surgió el Gran Círculo de Obreros de México que a los dos años de fundado contaba con veinte filiales en varios estados de la República y alrededor de ocho mil afiliados entre los

^{102/} James Cockcroft. Los Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana. México. Siglo XXI editores. 1985. p. 47.

que destacaban los obreros de las fábricas de hilados. Aunque todavía se encontraban muy influenciados por las formas de organización de las sociedades mutualistas y cooperativas, el Gran Círculo de Obreros de México fue el primero en realizar algunas funciones propias de los sindicatos.

La creación del Círculo de Obreros estimuló por algún tiempo la organización obrera, su lucha se hizo más ofensiva y sus demandas más claras. En 1876 se organizó el primer congreso obrero al término del cual se elaboró un manifiesto que proponía, entre otras cosas, la instrucción de los obreros adultos y la enseñanza obligatoria para sus hijos; creación de talleres para dar trabajo a los artesanos; la protección y auxilio de los trabajadores en caso de enfermedad o deuda; garantía a los derechos políticos y sociales de los obreros; la fijación de un salario mínimo a nivel nacional y la variación del tipo de jornal en los casos convenientes; la atención de los asuntos relacionados con las huelgas y la superación de las condiciones de trabajo de la mujer obrera. Los brotes huelguísticos fueron constantes, sobre todo en las ramas ferrocarrilera, la minera y la tabacalera y la textil, que eran las más afectadas por la mecanización y la inversión extranjera. A pesar de que eran prohibidas, durante el Porfiriato se produjeron más de 250 huelgas. Hacia finales del periodo -en 1907- 25 de estos movimientos fue ron catalogados como mayores, lo que da una idea del descontento que existía entre el sector obrero.

Hacia 1884, el movimiento obrero cayó en una larga etapa de receso debido a la intensificación de la represión que el gobier

no porfirista aplicó para desaparecer las luchas reivindicativas. Además de las multas y cárceles para los "agitadores" se clausuraron todos los periódicos de tendencia socialista o liberal. El movimiento entró en una fase clandestina de la que resurgiría hasta los primeros años del siglo XX con el apoyo de intelectuales exiliados de ideas anarquistas y del Partido Liberal Mexicano.

1.3. El Partido Liberal Mexicano.

El control arbitrario de todos los asuntos económicos y políticos por el grupo gobernante dio origen a una estructura social muy diferenciada que impidió el acceso al poder a un gran número de elementos de las clases medias y aún de la misma burguesía.

Esta situación dio pie para que a principios de este siglo surgiera un movimiento de protesta que, en principio, demandaba la reinstauración de los principios del liberalismo decimonónico tales como las leyes de Reforma, la democracia formal y la libre empresa. Al toparse con la rigidez del régimen el movimiento poco a poco fue incluyendo en sus demandas reformas socioeconómicas en favor de la clase trabajadora, como son el respeto a los derechos laborales, la abolición del latifundio y la redistribución de la propiedad agraria. Los integrantes de dicho movimiento que dirigían la oposición a la dictadura porfirista comenzaron a llamarse a sí mismos liberales.

El grupo social inconforme era bastante heterogéneo. Estaba compuesto por ejecutivos y administradores de importantes firmas comerciales, así como elementos de las llamadas profesiones -----

liberales tales como abogados, médicos, ingenieros y de otros profesionistas como maestros y periodistas y de la tradicional pequeña burguesía: artesanos que con trabajos habían logrado soportar la competencia de la mecanización en la industria; los pequeños tenderos, comerciantes y vendedores y los trabajadores calificados bien pagados tales como los capataces de las fábricas, los jefes de máquinas y sus inmediatos asistentes en ferrocarriles, minería, textiles, cervecería, fábricas de zapatos, etc. Finalmente, este grupo incluía la media y baja burocracia, segmento que no compartía los beneficios de la estructura gubernamental porfirista. ^{103/}

Los sectores medios, en particular, los intelectuales urbanos como los profesionistas y periodistas así como los pequeños propietarios del norte del país, mostraron ----- una mayor capacidad de organización en contra de la dictadura y, a lo largo del proceso, cooptaron a otros sectores sociales tales como los trabajadores y campesinos que, debido a una constante dispersión de fuerzas por la política represiva de Porfirio Díaz, se vieron incapaces de fraguar un proyecto político propio y menos aún, estructurarlo dentro del marco nacional.^{104/}

La radicalización del movimiento precursor alcanzó su momento más lúcido con la formación del Partido Liberal Mexicano y la publicación de su Programa que llamaba a un movimiento revolucionario de carácter nacional para derrocar a Díaz y sostenía la necesidad de introducir reformas socioeconómicas profundas.

^{103/} James Cockcroft. Op. Cit. pp. 43-44.

^{104/} Arnaldo Córdova. La Ideología de la Revolución Mexicana. México. Ed. Lra. Colección El Hombre y su Tiempo. Cuarta edición. UNAM-IIS. 1975. pp. 19-20

En su apartado Capital y Trabajo, planteó algunas cuestiones fundamentales como las siguientes:

1. Establecer una jornada máxima de ocho horas y un salario mínimo de \$1.00 para la generalidad del país y de más de \$1.00 para las regiones en que la vida fuera más cara.
2. La reglamentación del trabajo doméstico y el trabajo a domicilio.
3. Reglamentar el trabajo a destajo para que los patrones no burlasen con él la jornada máxima ni el salario mínimo.
4. Prohibir completamente el empleo de los niños menores de 14 años.
5. Determinar la obligación por parte de los dueños de las fábricas y patrones de mejorar las condiciones higiénicas de los centros de trabajo y adoptar medidas de seguridad para proteger la vida de los operarios cuando el trabajo ofreciera peligros.
6. Obligar a los patrones y propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a sus trabajadores cuando por la naturaleza del trabajo éstos necesitasen albergue.
7. Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes de trabajo.
8. Declarar nulas las deudas de los jornaleros del campo para con sus amos.
9. Adoptar medidas para evitar el abuso de los terratenientes hacia los medieros.
10. Estipular la obligación por parte de los arrendatarios a pagar una indemnización sobre las mejoras que se hicieran en sus propiedades.

11. Obligar a los patronos a pagar a sus trabajadores solamente en efectivo y eliminar las tiendas de raya.
12. Obligar a las empresas a emplear una mayoría de trabajadores mexicanos y no permitir que, en ningún caso, se paguen menores salarios a los trabajadores mexicanos que a los extranjeros por la misma clase de trabajo , en el mismo establecimiento.¹⁰⁵-7
13. Hacer obligatorio el descanso dominical.

El programa del Partido Liberal fue fechado el 1° de julio de 1906. El apartado referente a obreros y campesinos fue redactado por Juan Sarabia aunque -como señala Cockcroft- fue producto de años de colaboración entre los precursores, de consulta por correo con los suscriptores de "Regeneración", y de las sugerencias recibidas de los líderes sindicales de Cananea, como Baca Calderón. Estos fueron deliberadamente cautelosos en sus recomendaciones al Código laboral con relación a las huelgas, en función de la prohibición que privaba al respecto en el régimen porfirista . 106/

El Programa del Partido Liberal consigna una serie de derechos que, sin negar la libertad individual, si la condicionan a la protección social. De este programa aflora una nueva corriente filosófica que considera como fundamento de la organización social, la protección de los grupos más débiles por parte del Estado a fin de que puedan estar en condiciones de defenderse del sector patronal en igualdad de circunstancias. Los capítulos

¹⁰⁵/ Ibid. p. 420.

¹⁰⁶/ James Cockcroft. Op. Cit. pp. 123-125.

"Tierra" y "Capital y Trabajo" del Programa del PLM fueron adoptados por Zapata y el movimiento obrero de la revolución mexicana y sus cláusulas socioeconómicas sirvieron de base para muchas de las innovaciones de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917.

El Programa del Partido Liberal sirvió de plataforma ideológica al movimiento obrero en México en la primera década de este siglo y sus principios fueron adoptados en las huelgas y revueltas de 1906 a 1908. Las manifestaciones huelguísticas de los mineros de Cananca, de los obreros textiles de Río Blanco y de los ferrocarriles en San Luis Potosí, demostraron que los trabajadores mexicanos eran receptivos y conscientes de los ideales del P.L.M. Estas huelgas fortalecieron, a su vez, el programa ideológico del P.L.M. introduciendo importantes modificaciones. En primer lugar se dispuso que los rebeldes no depondrían sus armas hasta ver cumplidas las reformas del Programa del Partido Liberal, especialmente las que se referían al código laboral y a la restitución de propiedades para los campesinos sin tierra. En segundo lugar, las reformas laborales y agrarias del P.L.M. serían impuestas por decreto, durante el curso de la Revolución sin esperar la acción legislativa correspondiente.^{107/}

En suma, el Partido Liberal Mexicano y su programa de acción influyeron en forma decisiva sobre el movimiento obrero anterior a la Revolución Mexicana; desempeñaron un papel de extrema importancia al ejercer presión sobre otros grupos revolucio

^{107/} Ibid. p. 135.

narios para que asumieran una postura más radical en favor de obreros y campesinos y sus ideas afloraran en la discusión y elaboración de los artículos 27 y 123 del Congreso Constitucionalista de Querétaro en 1917.

2. El Período Revolucionario.

La lucha revolucionaria que se libró en México a principios de siglo ocupa casi dos décadas si tomamos en cuenta tanto la fase del movimiento precursor de 1900 a 1910 como el período reconocido de lucha armada que se inició con el llamado de Madero en noviembre de 1910 y que culminó con la promulgación de la Constitución de 1917. Los grupos que participaron se pueden ubicar entre dos tendencias claramente definidas y diferenciadas. La primera de ellas, moderada, estaba representada por Madero y las clases burguesas inconformes con el régimen de Porfirio Díaz, que se había convertido en un obstáculo para el desarrollo de los grupos capitalistas internos; éstos buscaban un cambio fundamentalmente político y un retorno a la democracia formal. La segunda, representada por el P.L.M.,-y después Zapata- los obreros, campesinos y algunos elementos de la clase media como los maestros, demandaban un cambio socioeconómico más profundo. Este cambio incluía la restitución de los ejidos y propiedades y la posesión de los medios de producción en materia agraria y la aplicación de una reglamentación en materia laboral. Evidentemente, este grupo representaba una amenaza no sólo para el régimen de Díaz sino también para la burguesía mexicana y el capital extranjero.

El proceso revolucionario proporcionó los elementos necesarios para la formación y consolidación del proyecto estatal, que comprendía la conciliación de las dos clases fundamentales de la sociedad bajo la tutela del Estado: la burguesía y el proletariado.

Las primeras manifestaciones de reconocimiento sobre los derechos sociales de los trabajadores , legitimado en el artículo 123, lo constituyen las leyes de protección al trabajo en las que se asentaba la responsabilidad del patrón de indemnizar al obrero por accidentes que sufriera durante el proceso laboral. La primera legislación de esta naturaleza fue decretada por José Vicente Villada en el estado de México en 1904 y por Bernardo Reyes, gobernador de Nuevo León, en 1906. Una vez iniciado el proceso revolucionario, el programa de Madero aprobado en la Convención del Partido Constitucional Progresista en agosto de 1811 reconocía la necesidad de expedir leyes sobre pensiones y accidentes de trabajo a fin de mejorar las condiciones "materiales, intelectuales y morales" del obrero.

El reconocimiento de los derechos obreros y las modificaciones a favor de éstos en las leyes y reglamentos estatales tienen su origen en la larga lucha de los obreros mexicanos por mejorar sus condiciones de vida. Sin embargo, la presión de los trabajadores fue aprovechada por los grupos gubernamentales para legitimar su posición en favor de la justicia social. Dichos reglamentos no amenazaban la propiedad privada ni la ganancia como eje de la actividad empresarial sino que aseguraban la existencia y reproducción de la mano de obra al consig-

nar un mínimo de demandas laborales que elevaban el nivel de vida de los obreros.

El primer antecedente de incorporación del movimiento obrero organizado al proyecto estatal y la alianza de éste con el Estado lo constituye el Pacto entre la Casa del Obrero Mundial y los carrancistas.

Al fundarse en 1912, la Casa del Obrero Mundial adoptó en su programa algunas propuestas del programa del P.L.M. de 1906, tales como la jornada de ocho horas, el derecho al descanso dominical, etc. En 1915 la Casa del Obrero Mundial negoció un pacto secreto con el grupo carrancista, a través de Obregón, mediante el cual la Casa contribuiría al esfuerzo militar de Carranza con sus posteriormente famosos "batallones rojos", a cambio del reconocimiento por parte de Carranza de los sindicatos obreros y la promesa de apoyar su lucha sindical así como de la promulgación de una legislación laboral.

El caso más sobresaliente de legislación laboral anterior a la Constitución de 1917 lo constituyó la reglamentación expedida por Salvador Alvarado en Yucatán. Al asumir la gubernatura en 1915 impuso una serie de leyes conocidas como "las cinco hermanas" que reglamentaron el área de trabajo, del agro, de hacienda, del catastro y del municipio libre. En materia de trabajo, otorgó libertades a los sindicatos obreros y fomentó la creación de entidades de producción industrial financiadas por el gobierno estatal y federal y capitales privados. El decreto mediante el cual expide la Ley del Trabajo dice a la letra: "El

Estado creará una sociedad mutualista de necesidad industrial que, con la fuerza que ha de obtener de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a éstos por la acumulación de pequeñas sumas, beneficios no alcanzados en las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y que puedan resolverse en pensiones para la vejez y en fondos para la miseria que invade a la familia en caso de muerte".^{108/}

El principio bajo el cual fueron expedidas estas leyes fue, como el mismo Alvarado señalaría en 1919 "... lograr el bienestar colectivo (mediante) la socialización del Estado como emanación directa de la voluntad social.. (para que) ... el capitalista pueda dedicarse tranquilamente a sus negocios sin las zozobras que hoy enturbian sus horas".^{109/} A esta "fórmula" para lograr el bienestar social, Alvarado le llamó socialismo de Estado, el cual estaba fundamentado en la cooperación universal, siendo quizá la expresión más temprana en México de las futuras políticas populistas del Estado mexicano.

.3. La Constitución de 1917.

El 22 de octubre de 1916, Carranza convocó a elecciones a diputados para que discutieran, aprobaran, o en su caso, modificaran un proyecto constitucional que sería sometido a su consideración. De los debates del Congreso, que duró del 20 de noviembre de 1916 al 31 de enero de 1917, surgieron las bases para la transformación del papel del Estado en los asuntos económicos;

^{108/} Fernando Garcilita Castillo. Op. Cit. p. 236

^{109/} Arnaldo Córdova. Op. Cit. pp. 210-211.

en la relación del Estado con la sociedad civil y en las relaciones capital-trabajo. El Estado se convirtió en el organismo rector con amplias posibilidades de decisión en el campo de la agricultura, la industria, el comercio y las finanzas.

En relación a los problemas laborales, el hecho verdaderamente innovador consiste en haber incluido en el artículo 123, por primera vez en el mundo los derechos sociales de obreros y patronos dentro de un texto constitucional.

El artículo 123 tiene su origen en la polémica que suscitaron los puntos agregados por la Comisión dictaminadora al artículo 5° presentado por Carranza. A este documento que otorgaba al ciudadano el derecho a trabajar bajo las condiciones del contrato y negaba al empleador la facultad de limitar la libertad del trabajador, los comisionados habían agregado algunas normas referentes a las condiciones de trabajo. Mientras los antiguos renovadores y partidarios de Carranza afirmaban que las adiciones venían a deformar todo el sentido del artículo, quedando "como un par de pistolas a un santo Cristo", los radicales o "jacobinos" consideraban que las reformas eran muy limitadas y que era necesario una reglamentación más amplia y precisa sobre las relaciones laborales. La Revolución Constitucionalista -decían- se ha distinguido por ser un movimiento eminentemente social, y su labor sólo será fructífera en la medida en que consigne las bases fundamentales de la legislación del trabajo.¹¹⁰ Finalmente se propuso la redacción de un

artículo aparte que incluyera de manera amplia la reglamentación laboral correspondiente.

Así, el artículo 123 fija la duración máxima del trabajo diurno y nocturno, las condiciones de trabajo del adolescente y de la mujer, el salario mínimo y la exigencia del pago en efectivo, el derecho de asociación profesional, para trabajadores y patronos. Establece que las diferencias en los conflictos entre el capital y el trabajo están sujetos a la decisión de la Junta de Conciliación y Arbitraje formada por igual número de representantes obreros y patronales y un representante gubernamental.

En relación a algunos principios originarios de la seguridad social señala, en sus fracciones XIV y XXIX lo siguiente:

XIV° Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión que ejecutasen; por lo tanto; los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente según haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar de acuerdo a lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por medio de un intermediario.^{111/}

XXIX° Se considera de utilidad social el establecimiento de

^{111/} Luis Araiza. Historia del Movimiento Obrero Mexicano. Tomo I. México. Ed. Casa del Obrero Mundial. 2a. ed. 1975. pp.158-159.

cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo que el gobierno federal como el de los Estados deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir o inculcar la previsión popular.^{112/}

Con la inclusión del artículo 123, la Constitución de 1917 se apartó sustancialmente de los modelos constitucionales clásicos que garantizaban los principios del liberalismo individualista y abstencionista característico del siglo XIX y consignaba la intervención del Estado para proteger y salvaguardar los derechos de las clases trabajadoras. Estos derechos dejarían de ser meros propósitos y se convertirían en parte importante de la política estatal en la que el Estado jugaría el papel del motor del desarrollo económico y conciliador de clases, aparentemente no antagónicas sino complementarias.

Como señala Córdova "el viejo sueño de la conciliación de las clases había convertido al Estado en una superpotencia que engullía a todos los elementos sociales y los disponía en su seno por compartimentos bien delimitados y bajo su rígido control; esta concepción, por lo mismo, dejaba esos elementos tal como estaban, con sus posibilidades mediadas por una coexistencia forzosa con los demás y obligados a ser siempre los mismos: los obreros, obreros; los campesinos, campesinos; los capitalistas, capitalistas; la única excepción parecían ser los terratenientes".^{113/}

^{112/} Idem.

^{113/} Arnaldo Córdova. Op. Cit. p. 230.

Los congresistas estaban conscientes de la ruptura del movimiento constitucionalista con respecto al liberalismo clásico y a su concepción del derecho y del papel del Estado. Se definían a sí mismos como "liberales indudablemente, pero liberales progresistas, liberales por muchas influencias socialistas"^{114/} y señalaban que "... 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."^{115/} La misma nota de pie de página cita lo que los liberales 'evolucionados' entendían por los 'sagrados' derechos de los obreros. Estos consistían en "la aspiración grande y legítima de las clases populares de llegar a ganar un jornal bastante remunerador que les garantice su derecho a vivir dentro de todo lo útil, todo lo humanitario, todo lo bueno..."^{116/} Acto seguido señalaba que el bienestar popular era un problema a cuya solución se debía la democracia que como tal estaba obligada a garantizar la elaboración de "una pequeña cantidad que les baste a cubrir todas sus necesidades, durante todos los días de la vida y para que les baste a ahorrar cantidades suficientes a la formación, a la organización, a la constitución, y al sostenimiento de la familia."^{117/}

La consignación de los derechos sociales aseguró no sólo las condiciones materiales mínimas para el mantenimiento y desarrollo de los trabajadores y sus familias sino que además, concedió al Estado un amplio poder de control sobre la organi

114/ Diario de los Debates del Congreso constituyente, 1916-1917. Cit. T.I. p. 718. en Ibid p. 232.

115/ Idem.

116/ Idem.

117/ Idem.

- zación y disciplina de la fuerza de trabajo al delimitar el alcance de los derechos obrero-patronales. La cuestión obrera se convirtió, de esta manera, en una entidad de interés público dejando de ser una mera relación privada.

4. Los diversos proyectos de seguridad social 1917-1940.

A partir de la promulgación del artículo 123, casi todos los regímenes del gobierno elaboraron y presentaron proyectos para reglamentar las disposiciones generales contenidas en dicho artículo con referencia a los seguros populares. Sin embargo, hubieron de pasar veinticinco años antes de que se aprobase una ley al respecto. Primero, fue necesario crear y desarrollar las condiciones materiales indispensables para el funcionamiento de la seguridad social. Si bien se había logrado desterrar la vieja idea del liberalismo abstencionista y el nuevo Estado funcionaba sobre las bases del derecho y la justicia social, era necesaria la existencia de una plataforma industrial y de una clase obrera organizada a nivel nacional.

El periodo comprendido entre 1917 y 1936 es la historia de dicho proceso que tuvo como protagonistas a los gobiernos post-revolucionarios por un lado y a la transformación de la masa obrera en clase por el otro.

4.1. Situación Económica y Estructura Ocupacional.

Las graves crisis de 1929 contribuyeron a acentuar al derrumbe del modelo exportador que ya indicaba serias limitaciones con la contracción económica que vivió el país en los pri -----

meros años de este siglo, y a reforzar el reajuste de las formas y condiciones de acumulación interna. Este se iría centrando cada vez más en el mercado interno para que a finales de los años treinta y principios de los cuarenta se dirigiera a satisfacer la demanda interna al tiempo que reducía la inversión extranjera interesada en mantener actividades económicas de enclave.¹¹⁸

Los años veinte constituyeron un período de transición en el que si bien no se produjo un desarrollo de las fuerzas productivas, sí hubo una creciente o gradual diversificación de la estructura ocupacional. Fue después de 1932 cuando la economía nacional entró en una fase de crecimiento que trastocó los índices sectoriales del desarrollo e incluso llegó a alterar la matriz de su estructura.

En relación a los diferentes sectores económicos, la agricultura (incluida la pesca y la silvicultura) siguió concentrando la mayor parte de la población económicamente activa: el 70.6% en 1930, e incluso alcanzó los índices más altos en la producción nacional en 1926.^{119/}

La explotación minera sufrió, durante los años 20, un crecimiento considerable debido al desarrollo tecnológico que experimentó, mientras que la explotación y exportación petrolera entró, a partir de 1921, en una franca crisis de la que no se recuperaría sino hasta 1932.

118/ José Ayala y José Blanco. "El Nuevo Estado y la Expansión de las Manufacturas" en El Trimestre Económico #. 39. Serie Lecturas México. FCE, 1981. pp. 34-35.

119/ Rocío Guadarrama. Los Sindicatos y la Política en México: La CROM. (1918-1928). México. Ed. Era. Colección Problemas de México. 1981. p. 78.

La actividad industrial se encontraba, en su mayor parte, en la producción artesanal al tiempo de que más de la mitad de la ocupación fabril se ubicaba en las ramas de alimentos y textiles. Para 1930, el 45% de la ocupación industrial correspondía al sector fabril y el resto a la producción artesanal y familiar. El 33% de toda producción industrial correspondía a la rama alimentaria; el 28% a la industria textil y el 13% a la química y a la siderúrgica.¹²⁰

El dinamismo de la producción manufacturera se manifiesta claramente entre 1935 y 1940 al mostrar una tasa de crecimiento del 5.4%. En cambio el índice de ocupación crece mucho más lentamente; elevándose del 10.1% al 11.4% de 1930 a 1940. Estos datos indican que la planta productiva experimentó un aumento de la productividad aprovechando la capacidad instalada.

La situación predominantemente artesanal y manufacturera del proceso productivo durante los años 20 trascendió a la estructura y organización de la clase obrera. Por un lado, se encontraban los operarios especializados y el artesanado urbano ubicado fundamentalmente en el centro del país y por el otro lado el viejo conglomerado industrial que se había venido formando desde el siglo pasado, ubicado en gran parte en el norte del país como los mineros, los ferrocarrileros, zapateros, alijadores, etc. En el plano organizativo prevalecían los sindicatos y uniones gremiales que aglutinaban a los artesanos, talleres y a los obreros y empleados de los pequeños y

¹²⁰/ José Ayala y José Blanco. Op Cit. p.43.

medianos establecimientos industriales, aunque ya comenzaban a expandirse las federaciones industriales de los sectores más importantes como los trabajadores textiles que se contaban entre los más numerosos y mejor fraguados dentro de la CROM.^{121/}

En el plano estratégico y táctico, el sindicalismo reglamentario y eficaz y la tendencia al reconocimiento oficial y la cooperación con los gobiernos se impondría en desmedro de la creación de un sindicalismo independiente y sobre las ideas de la acción directa apartadas de la política.^{122/}

Este tipo de sindicalismo fue el que practicó la CROM desde su constitución, pero sobre todo durante el período callista de 1924 a 1928 y, aunque no constituyó la única manifestación de la clase obrera, sí fue la que reunió los rasgos típicos que caracterizaron el sindicalismo mexicano en ese período.^{123/}

4.2. La Política Laboral y la Seguridad Social: 1920-1940.

La reorganización de la economía, preámbulo para la posterior política de industrialización, fue el objetivo prioritario de los gobiernos postrevolucionarios, cuyos primeros intentos se hicieron durante los regímenes de Obregón y Calles, continuaron vacilantes durante el maximato, y se establecieron como una política firme y definida durante la administración del General Cárdenas.

121/ Rocío Guadarrama. Op.Cit. p. 80.

122/ Ibid. p. 44

123/ Ibid. p. 185

Para lograr impulsar el proyecto de reorganización económica y favorecer la inversión de capitales en la industria y la agricultura productiva era necesario reorganizar y reglamentar las relaciones entre el Estado y la sociedad y restablecer el equilibrio entre el capital y el trabajo.

Además de llevar a cabo distintas medidas de política económica tales como la de incentivos fiscales en favor de las actividades industriales, la política monetaria para lograr el monopolio de la emisión y la imposición del requisito de reserva (encaje legal) y los programas de financiamiento a través de Nacional Financiera, el Estado intentó, desde el régimen de Obregón, el control de las relaciones laborales. Para ello, era indispensable la elaboración de un Código General de Trabajo que "redondeara" la igualdad entre los factores de la producción y la elaboración de un proyecto que precisara y definiera los términos del seguro popular al que hacía referencia el artículo constitucional.

En 1921, Obregón presentó un proyecto de ley conocido como Proyecto de Ley del Seguro Obrero en el que se proponía la creación de un impuesto del 10% sobre todos los pagos por concepto de trabajo a nivel nacional. Dicho impuesto cubriría la participación de utilidades en favor de los trabajadores prevista en la Constitución. La reserva creada con este impuesto serviría para atender a los trabajadores en las áreas de indemnización por accidentes de trabajo, jubilación por vejez y seguro de vida para los trabajadores. Además, el fondo

de reserva creado por los impuestos se invertiría en instituciones de crédito que darían facilidades a la clase trabajadora para obtener créditos o para aquellas compañías que construyeran habitaciones de bajo precio para los obreros. Por último, se atribuía al Estado la vigilancia de las inversiones que se hicieran con el Fondo de Reserva y también la responsabilidad de su manejo.^{124/} La iniciativa de ley de Obregón no tuvo éxito ni entre los patronos y sus asociaciones ni entre las organizaciones obreras. Algunos sindicatos se opusieron a ésta por considerar que el porcentaje del 10% estaba por debajo de lo que tenían derecho y el gobierno, por su parte, no hizo mucho por promover el proyecto.^{125/}

Durante el régimen del General Calles se realizaron dos proyectos de seguro social. El primero se presentó a la Cámara de Diputados el 3 de septiembre de 1925 y disponía la creación de un Instituto Nacional de Seguros Sociales tripartito en cuanto a su administración pero cuyo financiamiento económico correspondía al sector empresarial. El proyecto suscitó la inconformidad de los empresarios quienes en un folleto publicado por la Cámara de Industriales de Orizaba, argumentaban que el sostenimiento del seguro debería ser compartido con aquel sector de la población a la que beneficiase.^{126/}

Así un segundo proyecto presentado por la convención obrero-patronal en 1928 que establecía el seguro obligatorio a nivel

^{124/} Gustavo Sánchez Vargas. Op. Cit. pp. 39-45.

^{125/} Marjorie Ruth Clark. Historia del Movimiento Obrero. México. Ed. Era. Tercera edición. 1983. pp. 88-89.

^{126/} Instituto Mexicano del Seguro Social. 1943-1983. Cuarenta Años de Historia. México. IMSS. 1983. p. 19

nacional y abarcaba riesgos, accidentes y enfermedades profesionales y no profesionales, invalidez, jubilaciones, muerte y protección a la familia obrera por maternidad, viudez y orfandad, consideraba la aportación tripartita salvo en los casos de riesgos profesionales que deberían ser cubiertos enteramente por el patrón de acuerdo a la Constitución. El proyecto conceptualizaba claramente el seguro social, sin confundirlo con cajas de ahorro, mutualidades o con la participación de utilidades y precisaba algunos aspectos jurídicos, que fueron incluidos en la ley de 1942.

Además de los proyectos del gobierno federal para establecer un régimen de seguro social, desde 1917 casi todos los estados promulgaron leyes respectivas a los accidentes y enfermedades profesionales. Las leyes estatales coincidían en hacer responsable al empresario por los accidentes laborales o las enfermedades profesionales, pero diferían en cuanto al monto de la indemnización que variaba desde una cantidad equivalente a un año de salario hasta tres años en caso de muerte del trabajador a causa de un accidente de trabajo. Algunos estados determinaron esta cantidad en función del capital invertido en el negocio de manera que las familias de los trabajadores de las grandes empresas obtenían una compensación mucho mayor que aquéllas cuyo familiar trabajaba en una pequeña empresa. En todos los estados existía, además, la obligación del patrón de pagar los gastos del funeral en caso de muerte del obrero.^{127/}

En lo relativo a incapacidad total y permanente, la compensación variaba de un año a cinco años de salario y en los casos de incapacidad total y permanente la cantidad

^{127/} Marjorie Ruth Clark. Op. Cit. pp. 186-187

compensatoria se fijaba de acuerdo a lo que dictaminaran las Juntas de Conciliación y Arbitraje: en caso de incapacidad temporal, algunos estados fijaban sueldo completo por el tiempo que durase ésta y otros, el 75% por el tiempo determinado y luego media paga hasta la recuperación del obrero. Los empresarios eran también responsables de proporcionar el servicio médico y las medicinas durante el período de incapacidad y sólo en la ley del estado de Veracruz existía la obligación relativa al seguro extensivo a enfermedades y accidentes no profesionales.¹²⁸

A pesar de la expedición de todas las leyes estatales* y de la elaboración de diversos proyectos, para 1928 no se había logrado que en la práctica se cumplieran las disposiciones contenidas en el artículo constitucional. Dos fueron los factores que obstaculizaron el cumplimiento de dicho artículo. Desde el punto de vista jurídico, la falta de precisión en el artículo 123 de las fracciones referentes a la seguridad social que dejaban el control de las leyes laborales en manos de cada estado y la jurisdicción sobre indemnizaciones obreras en las Juntas de Conciliación y Arbitraje pero sin fijar criterios claros sobre su funcionamiento. En el ámbito político, la incapacidad de la CROM para consolidar un aparato sindical que organizara y aglutinara a todos los sectores de los asalariados bajo su control y lograr suficiente fuerza y autonomía como para hacerle frente y presentar un contrapeso en la correlación de fuerzas políticas. La CROM sólo llegó a representar a un sector del proletariado del país sin ligarlo con los sindicatos más fuertes y mejor organizados. Esta fue una de las razones por lo que la

128/ Ibid. p. 187

* Entre 1917 y 1925 se habían expedido 25 decretos en 14 estados de la República que reglamentaban las condiciones de trabajo y prestaciones sociales. Estos estados eran: Michoacán, Sonora, Coahuila, Guanajuato, Sinaloa, Querétaro, San Luis Potosí y Tamaulipas. Rocío Guadarrama. Op.Cit. p. 66

Confederación comenzó a desmoronarse a partir de 1927.^{129/}

La falta de precisión en la reglamentación había ocasionado leyes muy contradictorias y desconcertantes para los patrones y los obreros porque se carecía de criterios para determinar la responsabilidad de los patrones por accidentes de trabajo como en el monto de la indemnización correspondiente. La indefinición reinante en las reglas jurídicas y en los límites jurisdiccionales de las autoridades laborales y la total ausencia de una reglamentación laboral de carácter federal por medio de la cual el Estado pudiera contratar el registro de trabajo, el curso de los conflictos y las huelgas y otras cuestiones análogas, fue aprovechada por la CROM para que dentro de este marco, contara con una autonomía que le permitió desempeñar la función de intermediaria entre los trabajadores y el gobierno.

Durante el gobierno de Calles, el dirigente de la CROM, Luis N. Morones, fue también Secretario de Industria y Comercio y de Trabajo, quien subordinó las decisiones de esta dependencia y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje a sus alianzas políticas, favoreciendo, en múltiples ocasiones a los sindicatos y federaciones pertenecientes a la CROM.^{130/}

Por otro lado, el artículo constitucional señalaba que el seguro de incapacidad era facultativo para los patrones, los cuales solían contratar con compañías aseguradoras particula-

^{129/} Ibid. p. 173 y Rocío Guadarrama. Op Cit. p. 151.

^{130/} Marjorie Ruth Clark. Op Cit. p. 173 y Rocío Guadarrama. pp. 155 y p. 187.

res en la responsabilidad de riesgos profesionales lo que, con el tiempo, favoreció el auge de empresas aseguradoras que operaban en el ramo de accidentes de trabajo y dio pie para que mediante "excluyentes legalistas y procedimientos engorrosos retardaran la protección efectiva de los trabajadores por concepto de riesgos."^{131/}

Por todas estas razones resultaba impostergable, tanto para los obreros como para los empresarios y para el mismo gobierno la instauración de una Ley del Trabajo a nivel nacional que definiera claramente todos los aspectos relacionados con el proceso laboral. No obstante, cuando la administración Callista presentó en la Convención Obrero-Patronal en noviembre de 1928 el proyecto de Ley del Seguro Social que formaría parte del Código Federal del Trabajo, algunos sectores dentro de la CROM, que poco después se retirarían de la Confederación para formar la CROM depurada bajo el liderazgo de Vicente Lombardo Toledano, se negaron a apoyar dicho proyecto porque se oponían a la conducta colaboracionista que había seguido la CROM en los últimos años.*

En otros términos, a pesar de que dicho proyecto era el más completo elaborado hasta entonces, la evidente crisis por la que estaba pasando la CROM en esos momentos, impidió la aceptación del citado proyecto por parte de un sector importante de la clase obrera organizada y éste no pudo ser llevado a la práctica.

^{131/} Gustavo Sánchez Vargas. Op. Cit. P. 58-59

* La política laboral de Calles, llevada a cabo desde la SICT. por el líder cromista Luis N. Morones, consistió en el intento de comprometer a los empresarios en un plan de cooperación mutua. Para tal efecto se promovieron convenciones mixtas

Para las elecciones de 1928 el Seguro Social se había convertido ya en bandera política y tema de gran actualidad. El General Obregón hizo alusión, en uno de sus discursos, a las dificultades administrativas que nulificaban los derechos obreros en materia de seguridad social. "Son tan complicadas nuestras leyes -afirmó- que por más que a un trabajador le asista la justicia, no disponiendo de suficientes elementos para demandarla a los hombres encargados de su administración, se queda sin ella; porque aunque los derechos están inscritos en las leyes, su realización se confía a las autoridades encargadas de aplicarlos y a procedimientos muy tardíos".^{132/} El General Obregón prometía, al igual que lo hiciera Vasconcelos en su campaña presidencial y Portes Gil en su primer informe presidencial, "dedicar un empeño prioritario a la organización de una institución que amainara las consecuencias derivadas del desempeño profesional."^{133/}

La cada vez más compleja "cuestión social" no podía seguir sometida a la correlación de fuerzas intervinientes. En conse

* en las que se acordaban los criterios generales que habrían de regir las relaciones obrero-patronales en cada rama industrial, mediante contratos tipo (el primero de los cuales se celebró con la industria textil en 1927). Además, en 1926 se expidió un decreto para hacer de jurisdicción federal los conflictos que se suscitaban en los ferrocarriles y en las industrias minera y textil, los cuales estuvieron a cargo de la SICT hasta 1927. En este año se crearon las Juntas de Conciliación y Arbitraje con representación tripartita, lo que hacía necesaria la creación de federaciones nacionales por rama industrial. Sin embargo, los sectores clave del proletariado industrial tales como los mineros, los petroleros, los ferrocarrileros no lograron ser incorporados por la CROM. Rocío Guadarrama. Op. Cit. pp. 107 y 155.

^{132/} Gustavo Sánchez Vargas. Op. Cit. p. 50

^{133/} Idem.

cuencia, para agosto de 1929 se procedió a reformar el artículo 123 constitucional a fin de permitir al Congreso de la Unión que legislara sobre el trabajo con el objeto de dar más cohesión a las leyes laborales ampliándolas a nivel nacional. Por otro lado, se reformó la fracción relativa a los seguros sociales haciéndola más explícita. El texto modificado de dicha fracción establece: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y otros fines análogos".^{134/}

A partir de la reforma del artículo constitucional, Portes Gil sometió a la consideración de los representantes del capital y el trabajo un proyecto de Código Federal que fue rechazado por las organizaciones obreras reunidas en una Convención Pro Ley del Trabajo para formar "un verdadero frente de trabajadores que vele porque el Código Federal del Trabajo y responda a las conquistas obtenidas por la clase obrera y a los ofrecimientos hechos al proletariado por la Revolución desde su comienzo".^{135/}

Al igual que había sucedido con el proyecto Callista, el rechazo al Código Federal era un indicio más de la crisis por la que estaba pasando el movimiento obrero organizado. Al desmoronamiento de la CROM, hay que agregar los efectos que se estaban sintiendo en México por la crisis capitalista de 1929. De 1928 a 1933, se observa un resurgimiento de los movimientos

^{134/} Ibid. p. 58-59

^{135/} Rocío Guadarrama. Op Cit. P. 182. citado de Convención Pro-Ley del Trabajo convocada por la Alianza de Sindicatos y Uniones de Artes Gráficas. Observaciones y Reformas al Proyecto del Código Federal del Trabajo presentadas por la Convención. México, D.F. p. 4

huelguísticos como resultado de la crisis político-económica. También es cierto que al calor de ésta se comenzaría a formar el nuevo "país de las instituciones" y transformar su economía exportadora a una cuyo eje girara alrededor de la industria para consumo interno. La Ley Federal del Trabajo, que complementó al artículo 123 y que fue finalmente aprobada en agosto de 1931 durante el régimen de Ortiz Rubio, constituyó la piedra de toque de lo que sería el sindicalismo estatal. Además fue un mecanismo para quitarle a las Juntas de Conciliación y Arbitraje el poder que el artículo constitucional les había conferido, delimitando de manera mucho más precisa los derechos de los trabajadores. En lo referente a las indemnizaciones, la Ley de 1931 señala que:

"El patrono es el único responsable de los riesgos de trabajo. El salario que se utilice para la indemnización no puede ser menor que el mínimo fijado para la región ni exceder de doce pesos diarios. Si el accidente es causa de muerte, la cantidad a pagar a los familiares del obrero es de 612 días, equivalente a dos años de salarios, sin deducir ninguna de las sumas que se hayan pagado al obrero durante el tiempo de incapacitación antes de su muerte y los familiares recibirán, además, el salario de un mes para los gastos del funeral".¹³⁶-

En caso de incapacidad total y permanente, el monto por concepto de indemnización ascenderá a 918 días, equivalente a tres

años de salario, mientras que en los casos de incapacidad parcial y permanente, la indemnización se fijará en proporción a la asignada en el caso de incapacidad total y permanente. La ley contiene una lista de 242 enfermedades y accidentes profesionales y señala la indemnización correspondiente a cada una. En caso de incapacidad temporal, se indica una indemnización de 75% del salario regular durante un período no mayor de un año y la responsabilidad del patrón de pagar los gastos médicos que se deriven de ésta.^{137/}

La Ley Federal del Trabajo fue más conservadora en términos de indemnización que la mayoría de las leyes estatales y, como éstas, no contenía ninguna disposición respecto al seguro más allá de declarar que, cuando los patrones lo desearan, podían asegurar a los obreros a través de una compañía nacional, haciéndose ellos cargo de los gastos.^{138/}

La reforma constitucional había escindido de la Ley Federal del Trabajo las reglamentaciones sobre el seguro social, dando le expresión jurídica propia a fin de facilitar la expedición de una ley particular al respecto. Por eso, la Ley Federal no incluyó ninguna disposición más precisa y sólo prevenía que, en caso de que los contratos colectivos estipulasen mayores ventajas a los obreros que las que concediesen las disposiciones de la ley, los contratos no serían abrogados por ésta.

Lo anterior dio como resultado una lucha sorda entre los pa

^{137/} Ibid. p. 189

^{138/} Idem. La autora señala al respecto que en México no existían en ese entonces compañías aseguradoras nacionales responsables que prestaran un servicio satisfactorio.

trones y las asociaciones sindicales por defender sus intereses. Desde que se aprobara la Ley en 1931, "se inició una ola de huelgas protestando contra los intentos patronales por efectuar reajustes y cambios en los convenios colectivos". Los ferrocarriles, la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, las fábricas textiles más grandes del país y las minas, entre otras, presentaron en seguida revisión de sus contratos, mientras las empresas redoblaron sus esfuerzos por crear sindicatos 'blancos' con el fin de cancelar aquellos contratos que contuvieran mayores prestaciones que las establecidas por la Ley Federal.^{139/}

Desgraciadamente, allí donde los obreros no estaban organizados y especialmente en los sitios remotos, los patrones obligaban a sus obreros a firmar contratos en los que renunciaban a todos sus derechos a la indemnización y, aunque la ley apuntaba que un obrero no puede renunciar a sus derechos, la ignorancia y la desorganización de los mismos permitía que éste fuera uno de los métodos favoritos del patrón para evadir la ley.^{140/}

Un caso típico fue el de la región textilera de Orizaba, donde una ley estatal promulgada desde 1923 extendía la responsabilidad de los patrones a los casos de accidentes y enfermedades no profesionales. Al aceptarse la Ley Federal, que no contenía disposiciones al respecto, los empresarios anunciaron que no pagarían ya indemnizaciones por este concepto. Los sindicatos argumentaron que dicha compensación estaba contenida en sus contratos colectivos, obligando a los patronos a seguir cumpliendo con esa obligación.

^{139/} Ibid. p. 184

^{140/} Ibid. p. 189

Los empresarios declararon que los gastos por concepto de indemnizaciones no ocupacionales elevaba su nóminas en un 7%, lo que los sometía a una competencia desigual con las empresas de otros estados que no estaban obligados a cumplir con esa disposición y propusieron, a través de la confederación de Cámaras Industriales y otras asociaciones patronales, la creación de un sistema de seguro obligatorio con aportaciones de los obreros bajo la supervisión del gobierno. Las organizaciones obreras, sin embargo, se opusieron a cualquier plan que exigiese la colaboración económica de los trabajadores y los empresarios se negaban a asumir la responsabilidad financiera completa.¹⁴¹-

En suma, la conquista de las prestaciones sociales en los años treinta se caracterizó por una gran desigualdad entre sectores industriales y regiones, favoreciendo a aquellos sindicatos que contaban con mayor fuerza y organización y en detrimento de los obreros con un bajo nivel organizativo.

Para evitar estas irregularidades, el gobierno federal acentuó sus esfuerzos para lograr la realización de un seguro obligatorio a nivel nacional.

El primer plan sexenal para la Administración Pública en 1933 incluyó "la implantación del seguro social obligatorio como una de las prioridades del gobierno revolucionario para todos los trabajadores y que cubra los riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo".¹⁴²-

¹⁴¹/ Idem.

¹⁴²/ Gustavo Sánchez Vargas. Op. Cit. p. 61

En los años subsecuentes, tanto el presidente Abelardo Rodríguez como distintas dependencias de la administración del General Cárdenas presentaron proyectos sobre seguro social. El presidente Rodríguez designó, en febrero de 1934, una comisión para que formulara un proyecto de carácter nacional, obligatorio para trabajadores industriales y facultativo para ejidatorios y pequeños comerciantes; autónomo y con personalidad jurídica; tripartita -con aportaciones del Estado, patrones y trabajadores-cuyas cuotas serían fijadas en relación al salario y a las prestaciones divididas por numerarios en subsidios, pensiones y prestaciones asistenciales tales como médico-quirúrgicas, farmacéuticas, aparatos de prótesis, ortopedia, hospitalización y reeducación profesional.^{143/} Durante el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, en agosto de ese mismo año, se incluyó el estudio del seguro social del cual se desprendió otro proyecto de ley elaborado, esta vez, por el Profesor Mario de la Cueva.^{144/}

Al constituirse la CNC en 1935, se señaló la necesidad de extender la legislación hacia las áreas no previstas por la Ley Agraria como serían el seguro de vida campesino, seguros por enfermedades y accidentes de trabajo en el campo, etc. del que surgió un proyecto eminentemente agrario concordante, se dijo, con los principios de la Revolución Mexicana y con la obligación del Estado de velar por los intereses rurales.^{145/}

143/ Ibid. pp. 61-63

144/ Gustavo Arce Cano. Alemán y el Seguro Social. México, Ed. Ruta. 1951. p. 49

145/ Gustavo Sánchez Vargas. Op Cit. 67-70

Pero el proyecto más importante elaborado durante el Cardenismo fue el titular de la Secretaría de Gobernación, Lic. Ignacio García Téllez y por una comisión interdisciplinaria de economistas, médicos y abogados. El proyecto fue presentado primero al Consejo de Ministros que, tras una discusión inicial por parte del Ministro de Hacienda que se oponía a que el Instituto acumulara reservas al margen de sus funciones con los recursos de la Tesorería Nacional, fue finalmente aprobado.^{146/}

El 27 de diciembre de 1938, el presidente Cárdenas turnó el proyecto de Ley de Seguros Sociales a la Cámara de Diputados donde quedó "congelado". En su informe presidencial del 1º de diciembre de 1940, Cárdenas manifestó que "el gobierno no hubiera querido dejar pasar la etapa de su administración sin haber promovido la iniciativa de la ley del Seguro Social, cuya presencia en nuestro sistema de instituciones se hace inaplazable"^{147/}

En la memoria de la Secretaría de Gobernación se señala "al grave conflicto nacional que propició la expropiación petrolera por causa de utilidad pública de los consorcios petroleros" como la razón por la cual hubo de congelar el proyecto.^{148/} Y Arce Cano lo atribuye a que el proyecto carecía de una base actual.^{149/}

Otras razones saltan a la vista de la revisión del proyecto de Ley de Seguros Sociales elaborado por la Secretaría de Gobernación. El Proyecto elaborado durante el régimen de Avila Cama

146/ Fernando Zertuche Muñoz.--Historia del IMSS.Los Primeros Años. 1943-1944. México, IMSS. 1980 p. 27

147/ Gustavo Sánchez Vargas. Op. Cit. p. 79

148/ Idem.

149/ Arce Cano. Op. Cit.

cho, curiosamente por el mismo García Téllez, da como resultado una ley mucho más conservadora y menos ambiciosa y que, provocaría algunos de los obstáculos a los que tuvo que hacer frente el IMSS en sus primeros años de vida.

En primer lugar, el proyecto de Ley de 1938 intentaba organizar un sistema de seguros plural que "respondiera adecuadamente a cada situación real". Así, en los grandes centros urbanos se prevenía la formulación de una lista de facultativos y casas comerciales que deberían prestar sus servicios profesionales donde el usuario pudiera elegir libremente el médico y el establecimiento que más le conviniese; en los pequeños centros urbanos los servicios se proporcionarían por médicos empleados de planta; mientras que en el campo el servicio correspondería a facultativos ambulantes y botiquines móviles.^{150/} * Para cubrir los costos iniciales para la prestación de servicios, el proyecto proponía la creación de un fondo de 10 millones de pesos por parte del gobierno federal.

Este sistema plural resultaba adecuado, dado que uno de los problemas a los que se enfrentaría más tarde el Seguro Social, sería, precisamente, el que no contaba con una capacidad instalada ni con recursos para construir las instalaciones necesarias

150/ IMSS. El Seguro Social en México, antecedentes y legislación. México, IMSS. 1970. p. 523 (ver anexo I).

* El servicio encajaba en la política cardenista de atención sanitaria al medio rural mediante la instalación de centros sanitario-asistenciales en zonas campesinas, estos dependían del recién creado Departamento de Salubridad, los cuales fueron los primeros programas de atención médica cuyo financiamiento se compartía por el Estado y el grupo destinatario del programa, y que permitiría que, posteriormente, algunos de estos grupos se incluyeran dentro de los primeros derecho-habientes del IMSS en el medio rural. Asimismo, se implantó el servicio social obligatorio para los pasantes de medicina, quienes con sus informes contribuyeron a crear las primeras estadísticas de morbi-mortalidad en el área rural.

para dar servicio.

Aunque su propósito final era cubrir en un momento dado a to do el proletariado del país el proyecto señalaba la cobertura obligatoria de los trabajadores urbanos y de los peones aparce ros o arrendatarios, mientras que los ejidatarios serían asegu rados a través de un sistema facultativo otorgado por mediación de la cooperativa de cada ejido que garantizaría el pago de las cuotas. Además, el futuro organismo quedaría facultado -según el proyecto- para autorizar a las sociedades mutualistas y a los sindicatos para que actuaran como sucursales suyas, asegu rando a sus miembros.^{151/}

Asimismo, el proyecto limitaba la aplicación de la ley a aquéllos que percibieran ingresos no superiores a un máximo, mientras que para los trabajadores independientes y los asala riados que percibieran ingresos superiores al máximo pagarían íntegramente sus cuotas.^{152/} En este sentido la cobertura del proyecto de 1938 fue mucho más amplia que la de Avila Camacho que sólo comenzó por cubrir a los trabajadores industriales, sin especificar los límites superiores al salario del trabaja dor con lo que aquella porción de obreros cuyas condiciones de trabajo son de alto riesgo y salario quedaban garantizadas por el Estado.

Finalmente, el proyecto proponía la protección contra la "desocupación involuntaria" mediante una serie de medidas tendien tes a disminuir la amplitud del desempleo pero sin incluir en

^{151/} Ibid. p. 522

^{152/} Idem.

en ellas las prestaciones en dinero. Los costos derivados de tales medidas serían cubiertas por los patrones y el Estado.^{153/} Esta rama del seguro fue omitida de la Ley de 1942 y nunca se ha promulgado otra hasta la fecha.

Hernández Llamas apunta al respecto que si bien un seguro de desempleo proporcionaría la ampliación del mercado interno, sus posibles efectos inflacionarios y de incremento de la deuda pública hubieran contribuido a agravar la situación de crisis inflacionaria en la que se encontraba el país durante el último tercio del régimen cardenista y concluye que, quizá en México no ha existido hasta la fecha la condición necesaria para "que la fuerza de trabajo activa pueda pagar por la fuerza de trabajo inactiva".^{154/}

.4.3. Las Organizaciones sindicales y la Seguridad Social 1918-1940.

Durante el período comprendido entre 1917 y 1936, las organizaciones obreras hicieron un serio esfuerzo para integrar a los trabajadores en una confederación que hiciera valer los derechos laborales consignados en la Constitución. El primero de estos intentos lo constituyó la Confederación Regional Obrera Mexicana fundada en 1918.

Su programa de acción consideraba algunos principios anarcosindicales tales como la organización comunitaria de la produc-

^{153/} Ibid. p. 547 y ss.

^{154/} Héctor Hernández Llamas. "Historia de la participación del Estado en las instituciones de atención médica en México. 1935-1980" en Federico Ortiz Quezada, comp. Vida y Muerte del Mexicano. Vol 2. México. Folios ediciones. 1982. p. 59

ción y algunos elementos de cooperación con el Estado como la necesidad de que el gobierno federal reglamentase el artículo 123 constitucional y el de hacer efectivos los mecanismos ya estipulados en la Carta Constitucional para hacer frente al sector patronal. En el plano educativo se plantea la conveniencia de que el sector obrero interviniera en la acción educativa mediante el impulso de escuelas por corporación u oficio.

Al año siguiente de constituida, comenzaron a surgir algunos descontentos dentro de sus filas. En 1921, Díaz Soto y Gama manifestaba abiertamente su protesta contra la proclama de la acción múltiple que los dirigentes de la CROM habían hecho con motivo de la fundación del Partido Laborista Mexicano (PLM) con lo que las luchas obreras adquirirían un doble carácter: la lucha sindical y la acción política. El ideólogo revolucionario señaló en esa ocasión los peligros sobre la aparición de lo que llamó una nueva casta refiriéndose a la aristocracia obrera. En ese mismo año se formaría, con algunos grupos desidentes, la Confederación General de Trabajadores: CGT.

Con la subida al poder de Plutarco Elías Calles, la CROM se convirtió en el organismo encargado de solucionar por vías pacíficas los conflictos entre el capital y el trabajo en un clima de franca colaboración con el sector empresarial.

A cambio de ello, los dirigentes cromistas pretendían obtener el respaldo del gobierno a sus organizaciones y la aprobación de una ley que "fije" los derechos de los patrones y de

los trabajadores para que ambas clases queden "garantizadas" y una actitud igualmente conciliadora por parte de los capitalistas.

El gobierno Callista y su aliada la CROM, tuvieron que librar una batalla contra las organizaciones políticas y sindicales independientes, como la C.G.T., que luchaban por mantener el movimiento obrero fuera de la órbita política y de colaboración con el gobierno.

La estrategia cromista produjo algunas ventajas para sus agremiados tales como el alza de salarios -incluso superiores a la de otros trabajadores- pero también significó la cancelación un desarrollo autónomo de la clase obrera que se manifestó en la ausencia de un proyecto alternativo y la postergación de otras reivindicaciones sociales.

La línea que siguió la CROM fue además la causa de la inconformidad de algunos sectores proletarios. A la muerte de Obregón, Calles se vio obligado a abandonar el apoyo brindado a los dirigentes cromistas a fin de solventar las diferencias entre los grupos contendientes. Este hecho aceleró la ya incipiente desintegración cromista lo que prueba la falta de vinculación que esta organización tenía con las masas trabajadoras y la debilidad del movimiento sindical que se basaba exclusivamente en el poderío personal de un dirigente político.^{155/}

En medio de la crisis de hegemomía política y económica que vivió el país a finales de los años veinte y principios de los

^{155/} Arnaldo de Córdova. La Política de Masas del Cardenismo. México, Ed. Era. 5a. edición, 1983. p. 68

de los treinta se organizó lo que se conocería como la CROM Depurada.

En octubre de 1933 Lombardo Toledano y algunos dirigentes obreros aliados suyos formaron la Confederación General de Obreros y Campesinos de México:CGOCM, antecedente inmediato de la C.T.M. fundada en 1936.

Una de las características del movimiento obrero, como se ve en los párrafos anteriores, es el enfrentamiento de grupos obreros sumamente divididos y antagónicos lo que pudiera explicar, en primera instancia, la ausencia de un proyecto laboral y de seguridad social.

En segundo lugar; los obreros organizados tuvieron que luchar a partir de 1917 porque se respetasen y ~~cumplieran~~ los derechos laborales legalmente constituidos. Entre éstos cabe mencionar la lucha por el reconocimiento de sus asociaciones, el derecho de contratación, contra las "guardias blancas" de las empresas y otras instituciones que saboteaban huelgas y manifestaciones obreras. Desgastados por estas luchas, los obreros no lograron elaborar un programa político-sindical conjunto ni consolidar sus estructuras organizativas.

Las organizaciones sindicales se concentraron durante este período en defender las reivindicaciones para sus obreros mediante los contratos colectivos, a pesar de que ello significaba la supeditación de indemnizaciones y las conquistas obreras a la capacidad de negociación de cada sindicato. En este proceso; los sectores proletarios más fuertes y mejor organiza-

dos o de industrias estratégicas obtuvieron mayores prestaciones.

Durante la época Cardenista, las únicas leyes de seguridad social a nivel nacional fueron para sectores específicos. En 1936 se estableció un banco de ahorros para las fuerzas armadas y en 1939 se mejoró su sistema de pensiones; en 1935, los trabajadores petroleros, organizados en un poderoso sindicato lograron un contrato colectivo que incluía pensiones por vejez, incapacidad parcial o total y atención médica hospitalaria en todos los casos. Los trabajadores ferroviarios, uno de los primeros sectores en formar una federación nacional de sindicatos (STFRM) firmaron, en 1938, un contrato colectivo con la compañía ferrocarrilera nacionalizada que contenía un paquete de beneficios similares al obtenido por los petroleros tres años antes. También se expidió, durante esta época, una ley de protección que incluía ciertas reivindicaciones de seguridad social para los burócratas y trabajadores de servicios públicos como los de transportes, salud pública y empleados bancarios.

La elaboración del programa de acción de la CROM Depurada en marzo de 1933 es quizá el intento más serio por plantear una serie de principios en torno a la seguridad social entre las que se encuentran: "la instauración de seguros sociales que deben cubrir todos los riesgos de trabajo y enfermedades profesionales hasta desempleo; la creación de escuelas para la formación de obreros calificados y técnicos superiores para desarrollar la industria

nacional y la construcción de habitaciones baratas para los trabajadores de todas las profesiones y oficios por parte del Estado así como de comedores gratuitos en escuelas primarias".^{156/}

Estas demandas fueron retomadas al constituirse la CTM en 1936. Como parte de su declaración de principios y objetivos señalaba: "se luchará por la implantación del seguro social en todos sus aspectos, por cuenta de los patrones y del Estado".^{157/}

El proyecto cardenista de 1938 coincide con las demandas planteadas en estos documentos y quizá haya sido la mejor oportunidad para el sector obrero de obtener un sistema de seguridad social integral. Sin embargo, para 1938, se entretajeron una serie de circunstancias externas e internas que impidieron que el proyecto cardenista se llevara a cabo.

Las críticas de ciertos sectores empresariales y de derecha se centraron en los líderes cetemistas, en especial en el grupo formado por Lombardo, y la presión de un movimiento fascista, obligaron a que para finales de 1937 y principios de 1938, se diera un giro importante en la línea del movimiento obrero. Estos tuvieron que conformarse con un proyecto mucho más conservador elaborado durante el siguiente período administrativo.

^{156/} Samuel León. "El Comité Nacional de Defensa Proletaria". Revista Mexicana de Sociología (2). México Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Abril-junio 1978. pp. 740-741

^{157/} Bernardo Cobos Díaz. "El Seguro Social y el Sector Obrero". Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tomo CXIX. México, oct.-dic., 1974. p. 175

CAPITULO III

EL GOBIERNO DE MANUEL AVILA CAMACHO Y LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El período presidencial de Avila Camacho se encuentra enmarcado por la Segunda Guerra Mundial, la cual modificó las condiciones existentes en la economía internacional y permitió que, al interior del país, se diera un proceso acelerado de acumulación de capital y la posibilidad de consolidar al sector industrial como eje dinámico de la economía. El conflicto bélico dificultó la tradicional importación de bienes de consumo, maquinaria y equipo y dio lugar para que se aprovechara la existencia de una capacidad instalada subutilizada, sobre todo en la rama manufacturera, para la satisfacción de un mercado interno en rápida expansión. La experiencia negativa que la Gran Depresión había legado diez años antes -debido a la acentuada dependencia del exterior en cuanto al abastecimiento de productos industriales- hizo manifiesta la necesidad de impulsar el desarrollo económico de México basándose en la industrialización y en la sustitución de importaciones.

1. La Política de Manuel Avila Camacho.

La nacionalización petrolera y la Reforma Agraria del período cardenista habían tensado las relaciones entre México y Estados Unidos, suspendiendo muchos de los convenios comerciales entre ambos países. La guerra fue, sin embargo, un factor decisivo para que se suavizaran las tensiones. Los Estados Unidos necesitaban asegurar

un proveedor de materiales estratégicos para el conflicto bélico y un aliado político para evitar su venta a los países considerados sus enemigos. México, por su parte, se encontraba presionado por grupos de productores que, al haber perdido sus mercados europeos, deseaban ver garantizada la entrada de sus artículos al mercado norteamericano. También, el país del norte representaba el único proveedor de insumos indispensables para el desarrollo de algunas ramas industriales. Tras varios meses de negociación, se logró primero en julio de 1941 y luego en diciembre de 1942, la firma de dos convenios de comercio en los que México reservaba la venta exclusiva de minerales estratégicos como el zinc, el cobre, el plomo, el manganeso, etc., así como de algunas fibras tales como el henequén. A cambio, los Estados Unidos se comprometían a vender artículos esenciales a la producción industrial mexicana. Se modificaron, asimismo, las cuotas y restricciones arancelarias de una gran variedad de artículos.

De esta manera, el intercambio comercial con los Estados Unidos se incrementó con rapidez, llegando a representar hasta el 86% del total. México logró también, dos créditos importantes: el primero por 20 millones de dólares para rehabilitación del sistema de transporte que se encontraba en muy malas condiciones y era la causa de que los artículos de exportación no llegaran a su destino. El segundo por 40 millones para la estabilización del peso mexicano.¹⁵⁸

No obstante, para aprovechar las condiciones creadas por la Segunda Guerra Mundial, Avila Camacho debería recuperar la confianza del sector empresarial que en los últimos años del sexenio anterior había disminuido sus inversiones y retirado sus capitales como una forma de presionar al gobierno cardenista para que modificara su política de reivindicaciones populares. Avila Camacho señaló como meta obligada de su gobierno, en su discurso de toma de posesión, una política que impulsase el desarrollo económico aprovechando los grandes recursos de México y las oportunidades abiertas. Delegó en la iniciativa privada la responsabilidad de la expansión económica, insistiendo en que las instituciones sociales respaldarían toda legítima ganancia obtenida dentro del respeto absoluto de los derechos fundamentales del trabajador y el cumplimiento de las leyes que "aseguren una justa distribución de la riqueza producida".^{159/} Al sector obrero le solicitó no apegarse a un espíritu de clase egoista y aumentar la productividad en beneficio de toda la nación. El sacrificio de las demandas de la clase trabajadora sería su aporte patriótico al esfuerzo de la guerra, al tiempo que prometió que, con el aumento de la riqueza nacional, muy pronto se lograría que todos los mexicanos gozaran de los beneficios de un sistema de seguridad social.^{160/}

Las graves dificultades para la importación de insumos provocadas por la guerra significaban un serio obstáculo para el desa

^{159/} XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados pp: 149-151 citado en Blanca Torres. México en la Segunda Guerra Mundial. México, Colegio de México, Colección Historia de la Revolución Mexicana 1940-1946 pp. 274-276.

^{160/} Idem.

rrollo equilibrado de la industria, limitándola a aquellos sectores que, o bien contaban con una capacidad instalada excedente o no dependían sustancialmente de las importaciones. Estas razones definieron el papel del Estado en el proceso productivo que se concentró en la construcción de obras de infraestructura y en la reorientación de las actividades de las instituciones y empresas estatales a fin de poner a disposición de los inversionistas los bienes y servicios necesarios para la producción. Se buscó, además, la creación de nuevas empresas y de proyectos que garantizaran a la industria insumos claves o que significaran el inicio o el estímulo de nuevas ramas industriales.^{161/}

El proyecto de desarrollo económico de Avila Camacho se sustentaba en suma, en una política de apoyo industrial reservando al Estado el control de los sectores estratégicos de la economía al tiempo que contenía a las organizaciones sindicales y las demandas obreras. Para lograr dicho objetivo se tomaron una serie de medidas legales y políticas.

1.1. La Política de Apoyo Industrial.

El gobierno de Avila Camacho mantuvo una política de exenciones fiscales y bajos impuestos a la industria para estimular su desarrollo.

En el terreno de las exenciones fiscales, el gobierno promulgó en mayo de 1941, la ley de Industrias de las Transformación,^{161/} Ibid. pp. 276-278.

en la que se concedían exenciones de impuestos por un período de cinco años en materia de renta, utilidades, timbre, de importación de maquinaria y materias primas, a las empresas que tuvieran por objeto la producción de artículos elaborados o terminados para satisfacer el mercado interno. Esta ley venía a complementar el decreto presidencial, de febrero de 1940, en el que se concedían exenciones fiscales a todas las empresas nuevas que iniciaran la elaboración de artículos no producidos antes en México o de exportación. Las empresas extranjeras también podían gozar de estos beneficios siempre que justificaran su estancia legal en el país.^{162/} Esto vino a significar un aliciente a la inversión extranjera y estímulo la aparición de establecimientos, en particular de algunas ramas industriales como las de aparatos eléctricos, materiales de construcción, artículos de tocador, etc.^{163/}

Como producto de la Ley de la Industria de la Transformación se otorgaron exenciones a 397 empresas entre 1941 y 1946. Entre éstas figuraban 114 empresas de artefactos metálicos, 78 de productos químicos, 43 de productos alimenticios, 18 fábricas de artículos eléctricos, 9 de papel, 9 de textiles y 15 de materiales de construcción. El total de las empresas exentas daba empleo a 25 mil personas con un capital invertido de aproximadamente 300 millones de pesos.^{164/}

^{162/} Ibid. p. 289

^{163/} Raymundo Arroio Junior. "El Proceso de Industrialización y la Pauperización del Proletariado Mexicano: 1940-1950" en El Tri-
mestre Económico No. 39. FCE 1983. p. 105.

^{164/} Blanca Torres. Op cit. p. 290.

El gobierno de Avila Camacho sotouvo también una política de impuestos bajos. En primer lugar, el impuesto al superprovecho, implantado durante la época del Gral. Cárdenas fue suprimido a petición de la Cámara Nacional de Comercio e Industria (CONCAMIN) en diciembre de 1941. Ello es importante porque la medida fue tomada en los momentos en que la industria favorecida por una demanda creciente de productos, obtenía ganancias muy elevadas. Por otro lado, los impuestos correspondientes a las utilidades del comercio, la industria y la agricultura se aumentaron del 20% al 30% y los impuestos sobre intereses y dividendos, rentas y regalías se elevaron en un 10% para el primer caso y en 6.6% para el segundo. Aún así, el Secretario de Hacienda señalaba, al terminar el sexenio, que "el erario público recogía, a través de los impuestos, menos del 8% del ingreso nacional, cifra modesta si se comparaba con otras naciones cuya participación por este concepto excedía el 30%."¹⁶⁵

Otra medida más fue la de canalizar los recursos financieros a través de dos organismos: el Banco de México y la Nacional Financiera (NAFINSA). Al iniciar su período, Avila Camacho modificó la Ley Orgánica del Banco de México a fin de convertirlo en un instrumento de control de las actividades financieras del país. Esta ley modificó las operaciones de redescuento y dejó a criterio del banco determinar el orden, monto y plazo de los tipos de documentos que se admitirían para las operaciones. Para

¹⁶⁵ Ibid. pp. 284 y 288.

1942, el Banco de México intensificó su política de canalización del crédito, al exigir por primera vez a los bancos asociados, integrar su cartera con un mínimo del 60 por ciento destinado a la producción y el resto de documentos comerciales.^{166/}

La participación de NAFINSA fue el otro pivote fundamental de la política de crédito del gobierno para impulsar el crecimiento de ramas industriales de baja productividad pero necesarias para el buen funcionamiento de otros sectores industriales. En febrero de 1941 se llevó a cabo una reunión con la Asociación de Banqueros de México, en la que se informó la situación financiera del país. Se formó un Comité permanente compuesto por el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, el director del Banco de México, Eduardo Villaseñor y los representantes de la Asociación de Banqueros, para estudiar los problemas del sistema crediticio en su conjunto. Uno de sus resultados fue la reorganización de la Nacional Financiera que comenzó a trabajar en coordinación con el Banco de México, la comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda. Se le asignó la función de vigilar y regular el mercado nacional de valores y créditos a largo plazo; efectuar todo tipo de operaciones crediticias y de valores públicos; actuar como un agente intermediario de los gobiernos federal, estatales y municipales y los inversionistas extranjeros y nacionales. Se le otorgaron facultades para obtener préstamos de la banca privada extranjera, principalmente del Export-Import Bank

166/ Ibid. pp. 292-293.

y de crear industrias que no fueran atractivas para la iniciativa privada. Para 1945, NAFINSA dedicaba el 48.3% de sus recursos de financiamiento a obras de infraestructura; el 26.6% a la industria básica; el 11.0% a la industria de la transformación y el resto a otras actividades. Entre las industrias básicas, ocuparon un lugar importante en el monto de su financiamiento la del petróleo, cemento, el hierro y el acero, los productos metálicos y la maquinaria y los alimenticios.^{167/}

A las instituciones de crédito existentes se sumaron, en 1943, el Banco de Pequeño Comercio del Distrito Federal y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo. El primero se creó para financiar a los comerciantes y facilitar la compra de bienes de consumo a los productores directos a fin de evitar el intermediarismo, disminuir la tendencia en el alza de los precios y la escasez de productos. El segundo se creó para proporcionar crédito a los productores organizados que no tuvieran acceso a los bancos privados y para fomentar el artesanado y las cooperativas.^{168/}

La prioridad concedida a la política de apoyo industrial se ve claramente al analizar la proporción que alcanza la inversión pública durante el sexenio. Esta llegó a representar, en los años de mayor contracción de la inversión privada, cerca del 50% del gasto total y un promedio del 40% durante los seis años del régimen. El gasto social se mantuvo alrededor del 16% y se redujo paulatinamente el gasto administrativo. Del total de la inversión pública se destinó el 55.1% al área de comunicaciones y transpor

^{167/} Ibid. p. 295.

^{168/} Fernando Zertuche Muñoz. Op cit. p. 38.

tes, y el 15.7% al sector agrícola, en su mayor parte a irrigación y el 10.7% a la inversión social, lo que muestra claramente su orientación hacia las obras de infraestructura. Gran parte de la inversión pública en la industria se concentró en energía eléctrica y en petróleo, representando el 9.8 por ciento de la inversión pública total, al tiempo que se adoptó una política de subsidio en los bienes producidos por empresas estatales, justificándose por el hecho de que éstas, al estar nacionalizadas, permitían que "trabajasen sin intención de lucro, teniendo sólo en cuenta los intereses generales."^{169/}

La política de Avila Camacho logró fortalecer varios sectores de la burguesía. Por un lado, favoreció la inversión extranjera, principalmente norteamericana que canalizó su capital hacia las ramas del acero, del fierro, del cemento y la maquinaria agrícola, la industria cinematográfica y la minería en la Cananea Mining Company. Si en 1940, la inversión extranjera representaba el 7.1 por ciento de la industria, para 1946, ésta alcanzaba el 24.4 por ciento, con un participación norteamericana del 60 por ciento en 1940 y del 75 por ciento al finalizar el sexenio.^{170/} Por otro lado, la posición del sector financiero también se afirmó con el aumento de las instituciones crediticias. De 76 que existían en 1940 pasaron a ser 215 para 1945. De estas, cinco bancos privados en la capital con un total de 10 millones de pesos cada uno controlaban el sector bancario.^{171/} Finalmente la

^{169/} Blanca Torres. Op cit. p. 286.

^{170/} Fernando Zertuche Muñoz. Op cit. p. 41

^{171/} Ramón Beteta. Tres Años de Política Hacendaria. México. Perspectiva y Acción, 1951. p.120. citado en S.I. Semionov, et.al. Ensayos de Historia de México. México, Ed. de Cultura Popular. Colectión Pasado y Presente de México. No. 3, 1970.

burguesía industrial se fortaleció con la expansión de la demanda externa y la existencia de un mercado cautivo, aunado a una política de exención de impuestos y subvención que permitió surtir con producción nacional la demanda de ciertos productos.

La capa de pequeños empresarios -calculada en más de 12 mil de los 49 mil empresarios mexicanos-^{172/} quedó integrada en la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) institución creada por Avila Camacho en diciembre de 1942, para agrupar a todas las empresas industriales que no estuvieran representadas en las cámaras existentes. Esta, como la separación que hizo de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria en dos organismos -la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) en 1941- permitieron al gobierno hacer frente a las presiones de los empresarios, aprovechando la diferencia de intereses entre el sector comercial, los empresarios tradicionales dueños de sólidas empresas y ligados, muchas veces, al capital extranjero y los empresarios pequeños y medianos que iniciaban sus negocios y requerían la ayuda y protección del Estado para expandirse.

Al finalizar el sexenio el desarrollo industrial había crecido a un ritmo del 8% anual, superior al PNB que crecía al 6.7%. Sin embargo, debe señalarse que el nivel de inversión fue bajo

^{172/} Luis. Medina.op.cit. p. 294

en la industria en general y prácticamente nulo en algunas ramas industriales, sobre todo durante los tres primeros años del sexenio.¹⁷³ Las elevadas tasas de crecimiento se lograron principalmente debido a un uso mayor de la capacidad instalada existente y la intensificación del trabajo, aunados a una política de control del movimiento obrero.

1.2. La Política hacia el sector obrero.

La necesidad de contribuir al esfuerzo bélico de los países aliados y detener a los grupos fascistas que amenazaban internamente los "avances de la Revolución" justificaron plenamente la posición del gobierno de contener las demandas del movimiento obrero. La consigna de la "Unidad Nacional" se tradujo en el terreno sindical en la búsqueda de un "pacto" de las principales organizaciones obreras que evitara las huelgas tanto por razones económicas como políticas y los conflictos intergremiales. A cambio, el gobierno se comprometía a mediar las diferencias que surgieran entre el capital y el trabajo.

Entre las medidas tomadas por el gobierno fue la de lograr el fortalecimiento administrativo mediante la transformación del Departamento del Trabajo en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en 1941. El organismo buscaría ofrecer -se dijo- mayores garantías a los trabajadores, evitar los conflictos entre el capital y el trabajo y facilitar la conciliación de intereses

¹⁷³ Raymundo Arroio Junio. Op cit. pp. 103-105

entre los factores de producción.^{174/}

Los primeros meses de 1941 se reformó la Ley Federal del Trabajo cuyo proyecto incluyó la definición legal de la huelga; se establecieron los términos de notificación legal de la declaratoria de huelgas y se especificaron las sanciones para aquéllos que incitasen a una huelga ilegal. Además se ordenaba a las Juntas de Conciliación y Arbitraje que iniciaran sus trabajos en la aveniencia de las partes antes de la fecha señalada para la suspensión de labores y se prohibió la coacción y la violencia física como medios accesorios de la acción sindical.^{175/} Los trabajadores al servicio del Estado estaban privados de realizar huelgas de solidaridad y, en las empresas "de gran importancia social", se prohibió todo tipo de suspensión de labores. En la Ley de Sabotaje y Espionaje se incluyó un punto de "disolución social" que daba margen para emplearlo contra los dirigentes siempre que conviniera contener cualquier acción sindical.

Otro cambio legislativo importante en materia laboral fue la reforma al artículo 73 y 123 constitucional que amplió las facultades de las autoridades federales de trabajo para intervenir en los conflictos de las industrias consideradas estratégicas para la guerra. Además de las ya existentes, se incluyeron la industria cinematográfica, hulera, azucarera y las empresas administradas directamente en forma descentralizada; los trabajos que se realizaran en zonas federales y aquéllos en los que

^{174/} Guadalupe Rivera Marín. "Los Conflictos de Trabajo en México" en El Trimestre Económico. Vol. XXII, México FCE abril-junio 1975. p. 196.

^{175/} Luis Medina. Del Cardenismo al Avilacamachismo. Historia de la Revolución Mexicana No. 18, México. Colegio de México, 1979 p.293

estuvieran involucrados más de una entidad federativa y se sustituyó el término de zonas marítimas por el de aguas territoriales.

En diciembre de 1943 se aprobó un proyecto de reforma a la Ley del Poder Judicial y a los artículos 73, 94 y 111 constitucionales que habrían de intensificar el control que se requería sobre el movimiento obrero. La reforma a la ley introdujo la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial mientras que las modificaciones a los artículos constitucionales cambiaban la forma de nombramiento de los magistrados.^{176/}

La política laboral del sexenio se basó, en gran medida, en la congelación de los salarios que, aunada a la inflación significó una disminución de hasta el 50% en el nivel del sector obrero. Por su parte, el Consejo Obrero, que se había constituido para hacer cumplir los compromisos de las organizaciones obreras, fue incapaz de llevar a cabo cualquier acción que significase la cooperación entre sus miembros. El resentimiento y la desconfianza que existía entre las distintas organizaciones gremiales así como diferencias tácticas impidieron la elaboración de una política conjunta. Las organizaciones sindicales se limitaron a denunciar el alza de los salarios y el ocultamiento de víveres. El descontento de las masas obreras se manifestó en la disminución de los índices de sindicalización y en la organización de huelgas y mítines al margen de las centrales obreras.

^{176/} Luis Medina. Op cit. p. 292.

Para finales de 1942 se desató una ola huelguística que alcanzó su más alto nivel durante 1943 y 1944. Las ramas más activas en este auge huelguístico fueron los ferrocarrileros, la textil, los mineros y los petroleros.

La respuesta del gobierno de Avila Camacho, que incluso llegó a temer que las manifestaciones obreras rebasaran la capacidad de las organizaciones gremiales fue la "Ley de Compensaciones de Emergencia al Salario Insuficiente". Esta ley facultaba al presidente para arbitrar los casos de conflictos laborales e imponer porcentajes de aumento de salarios para sortear los casos más graves de huelgas por este motivo. El 27 de noviembre se conjuró la huelga ferrocarrilera resultando un aumento salarial a los trabajadores; y el 11 de enero de 1944 se evitó la huelga de la industria textil imponiendo un 12% de aumento general para todos los trabajadores del ramo y el 22 de junio se aumentó a los petroleros. Esta misma ley preveía sin embargo, la actitud que el gobierno asumiría con respecto a los paros obrero-patronales. En el artículo 30 señalaba que "cualquiera suspensión de labores llevada a cabo por los trabajadores sin llenar previamente los requisitos que establecían las leyes, sería sancionada independientemente de los descuentos que el patrón hiciera en los salarios por el tiempo no trabajado con multas, suspensiones y rescisiones en los contratos de trabajo de acuerdo a la gravedad de la falta y en los términos que estableciera la ley correspondiente. Las sanciones a los líderes sindicales se aplicarían de acuerdo al monto que recibieran por sus cargos.

El artículo 31 se refería a las sanciones que los patrones recibirían por realizar paros que no se sujetaran a los términos legales.^{177/}

El gobierno creó también la Nacional Distribuidora y Reguladora a fin de controlar el alza de precios y evitar la especulación de bienes de consumo necesarios y lanzó una campaña contra los comerciantes que ocultaban víveres y la corrupción. En abril de 1945 Avila Camacho logró que se firmara un pacto obrero-patronal. Estos mecanismo pretendían detener el movimiento huelguístico y apaciguar a los sindicatos más poderosos. Sin embargo, el resto del sector obrero, en virtud de la falta de combatividad de las centrales y el proceso de inflación acelerado, vivió una acentuada crisis económica.

2. El Sector Obrero y las Confederaciones Sindicales ante el Proceso Industrialización.

El costo social del rápido proceso de industrialización durante el régimen de Avila Camacho fue la pauperización del sector obrero y el control de la militancia sindical. A pesar del incremento registrado en la utilización de la mano de obra en la industria manufacturera, los sueldos y los salarios no crecieron en la misma proporción. Para 1945 la ocupación había aumentado en un 63.6% en relación a 1940, pero la proporción en el monto total de la nómina solamente se incrementó en un 14.6% en términos reales durante el mismo período. La pauperización absoluta de la

^{177/}Fernando Zertuche Muñoz. Op. cit. p. 45. El 7 de septiembre anterior, la Suprema Corte había tomado un acuerdo especial dirigido en contra de la "violación de la disciplina en el trabajo". Mediante el cual se les permitiría a los empresarios despedir a los trabajadores que suspendieran el trabajo sin obligación de indemnización. El acuerdo se refería a los 'paros' que los trabajadores habían adoptado como forma de protesta para eludir la legislación antihuelguística. S.I. Semionov. Op. cit. p. 130.

clase obrera que descendió entre el 20 y el 40% en relación a 1940, se vió acompañada de una pauperización en términos relativos ya que la proporción de los sueldos y salarios con respecto al valor total de la producción decreció el 22% entre 1940 y 1945.¹⁷⁸

No obstante la acentuada disminución en el nivel de la vida de los trabajadores, el número de huelgas durante los primeros tres años del período de Avila Camacho bajó considerablemente en comparación con el período anterior. En 1940 se realizaron un total de 357 huelgas, en 1941 fueron 142 y al año siguiente el total apenas alcanzó 98.^{179/} Como ya se había mencionado, el movimiento huelguístico comenzó a aumentar hacia finales de 1942. Los registros oficiales señalaban que durante 1943 estallaron 766 huelgas en las que tomaron parte 81 mil trabajadores, en tanto que durante 1944 se registraron un total de 887 huelgas con 165 mil participantes que representó la cifra más alta registrada desde 1938.^{180/}

Los participantes más activos en este auge huelguístico fueron los ferrocarrileros que realizaron una serie de "paros" entre enero y marzo de 1942 con 30 mil participantes obteniendo el 10% de aumento. A mediados de 1943, volvieron a suspender su trabajo y lograron una elevación de salarios y la nacionalización de las líneas férreas inglesas.

^{178/} Raymundo Arroio. Op. cit. p. 118

^{179/} Jorge Basurto. Del Avilacamachismo al Alemanismo (1940-1952). México. Siglo XXI. Colección La Clase Obrera en la Historia del México. No. 11. 1984. p. 94.

^{180/} S. I. Semionov. Op. cit. p. 135. citado en M. Poblete Troncoso. El Movimiento Obrero Latinoamericano.

Otros sindicatos obreros que se lanzaron a la huelga fueron los petroleros y los mineros. En marzo de 1942, más de 15 mil trabajadores petroleros suspendieron su trabajo por una hora y consiguieron una elevación de sus salarios. En febrero de 1944, todos los petroleros del norte del país organizaron un paro de solidaridad con una de las secciones de su organización que demandaba el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo y del fallo que la Suprema Corte había dado desde 1937 de elevación de salarios a los obreros petroleros.^{181/} En junio de ese año se llevó a cabo la huelga de 70 mil mineros que exigían un aumento del 50% en sus salarios de la que sólo cosiguieron el 15%.^{182/}

La elevación del número de huelgas fue causada en gran medida por el desencadenamiento del proceso inflacionario que, aunado a la política de contención salarial, mermó de manera alarmante el poder adquisitivo del sector obrero, pero también a la política seguida por las principales confederaciones sindicales a raíz de la firma del "Pacto Obrero" que las ató de manos para poder actuar en favor de las demandas de los trabajadores. En 1944, gran parte de estas huelgas se debieron a la implantación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La falta de apoyo a las demandas de los trabajadores causó decepción entre éstos y algunas organizaciones entre las que se encontraban los sindicatos más importantes, más numerosos y con mayor experiencia de lucha en el país decidieron no militar ya

^{181/} S. I. Seminov. Op. cit. p. 131

^{182/} Idem.

en las filas de la C.T.M. y organizar sus luchas reivindicativas al margen de la gran central.

La desertión de las filas de la C.T.M. había comenzado en la época cardenista cuando en 1937, el Sindicato Mexicano de Electricistas y el Sindicato de Mineros se separaron de la Confederación debido "al descontento por las prácticas antidemocráticas que habían surgido a su interior como la del imponer componendas en las huelgas y conflictos laborales y ciertos elementos de corrupción como la aceptación de puestos públicos de líderes sindicales".^{183/}

Los ferrocarrileros, por su parte -de quienes había nacido la propuesta de constituir el Comité Nacional de Defensa Proletaria durante el conflicto Calles-Cárdenas- tuvieron un serio enfrentamiento con los dirigentes cetemistas a raíz de un intento de huelga en 1936, que el gobierno de Cárdenas declaró inexistente y que la C.T.M. aceptó e impuso la resolución desfavorable de la Junta de la Conciliación.^{184/}

Estos sindicatos y la FROC de Puebla, en cuyo seno se agrupaban los obreros de la industria textil de la localidad, confluieron en el movimiento de oposición, al candidato presidencial de la C.T.M., Manuel Avila Camacho, durante las elecciones de 1940 y se pronunciaron en favor de Almazán como una forma de "combatir la dictadura política de Lombardo y socios" según su propia declaración.^{185/}

183/ Ariel José Contreras. México 1940: Industrialización y Crisis Política. México. Siglo XXI editores. 5a. ed. 1985, p. 75.

184/ Ibid. p. 76. Como respuesta de esta declaración las tropas de asalto de la C.T.M. atacarían las oficinas del FROC, y disolvieron la organización.

185/ Ibid. p. 83

Como consecuencia de la política seguida por las principales centrales obreras, surgieron dos nuevas centrales que jugaron un papel disidente durante el período avilacamachista. La primera, el Bloque de Asociaciones Obreras y Campesinas, fue fundada a mediados de agosto de 1941 por grupos desprendidos de la CROM. Más tarde su nombre cambió a Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM) en enero de 1942. La segunda, disidente de la C.T.M. se llamó Confederación Proletaria Nacional (CPN) y fue creada en febrero de 1942. Su apoyo procedía fundamentalmente del Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares y de la Federación Regional de Obreros y Campesinos de Puebla (FROC).^{186/}

En el sexenio de Avila Camacho, la política de la C.T.M. se encaminaba ya hacia una franca colaboración con el capital que se manifestó en la suspensión de su actividad sindical y en la concertación de un pacto que se llamó de Unidad Obrera mediante el cual se buscaba la terminación de las luchas intergremiales y la colaboración con organizaciones como la CROM y la CGT y aún con líderes que habían sido considerados como sus enemigos años atrás. Dicho pacto comprometía a las organizaciones signatarias a suspender todo movimiento de huelga mientras durante la guerra mundial; en su lugar su buscaría la solución de los conflictos obrero-patronales por la vía conciliatoria acudiendo, en casos graves, el arbitraje presidencial.^{187/}

^{186/} Luis Medina. Op. cit. p. 286.

^{187/} Ariel Contreras. Op. cit. p. 52.

El Consejo Obrero Nacional, integrado por Fidel Velázquez de la C.T.M., Luis M. Morones de la CROM, Julio López Silva por la COCM, Alfredo Navarrete por la CNP., Carlos Sánchez por la CGT y Francisco Sánchez Garnica por la SME, fue constituido el 11 de junio de 1942 para hacer cumplir los compromisos de las organizaciones obreras. Sus actividades fueron en su mayor parte in trascendentes dada la desconfianza que existía entre las organizaciones involucradas. La CROM se oponía a la creación de una central única -como lo proponían los cetemistas- para hacer fren te a las urgencias obreras que imponía el momento bélico. Hubo incluso actos de verdadera hostilidad y agresión abierta lo que imposibilitó al organismo a elaborar una política conjunta para resolver los problemas más apremiantes de los obreros como el de la carestía de la vida que comenzó a sentirse desde 1941 y que se fue acentuando en los años siguientes.^{188/}

Una vez celebrado el pacto obrero, la C.T.M. se vio obligada a resolver el problema de la sucesión interna que, según sus estatutos prohibía explícitamente la reelección de sus miembros. El pretexto de la guerra sirvió otra vez para ventilar la idea de prolongar la estancia de Fidel Velázquez al frente del Comité Nacional. El Partido Comunista entonces aliado de la Central, fue uno de los que más se opuso a Fidel por considerar que no ha bía un sólo argumento sólido para prologar su permanencia en la Secretaría General. Sin embargo, la F.T.D.F. les negó el dere-

cho a opinar pues éste era un asunto interno de la Central. Además del Partido, algunos miembros de la propia organización se oponían a la reelección. El líder obrero de Veracruz, Vidal Díaz Muñoz, lanzó la candidatura del Gral. Celestino Gasca, apoyado en el principio de la legitimidad y pidiendo la vigencia real de los estatutos y de la democracia sindical. Finalmente, resultó triunfador Fidel Velázquez pero ello acentuó la desunión interna y le restó credibilidad de sus agremiados. El descontento de las filas obreras se reflejó en la disminución de los índices de sindicalización que, según datos, tenía registrados en 1941 un millón trecientos mil miembros mientras que para 1945 quedaban menos de 300 mil afiliados.^{189/}

Además de los internos, la C.T.M. tuvo que hacer frente a los ataques de los grupos de derecha y de izquierda y denunciar algunas de las medidas tomadas por el gobierno que afectaban sus intereses. En primer lugar se encontraban los ataques que los empresarios y la Unión Nacional Sinarquista hacía a la Central acusándola de comunista y antipatriótica. En algunos casos los grupos opositores eran respaldados por los gobiernos estatales como en el caso de Veracruz y Jalisco, donde las acciones de los gobernadores contra los agremiados y líderes cetemistas eran tan violentas que la central se vio obligada a retirar a sus representantes.^{190/}

Por otro lado, Lombardo era criticado por el P.C.M. y por

189/ S.I. Semionov. Op cit. pp. 120 y 135
190/ Jorge Basurto. Op cit. p. 33

otras organizaciones sindicales cuando propuso que a la luz de los acontecimientos, se buscara una buena vecindad "auténtica" con los Estados Unidos y una colaboración abierta con el gobier no. 191/

La C.T.M. también se vio afectada y se opuso a la ley que introdujo la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial porque consideraba que, a través de procedimientos judiciales se estaba dañando no sólo los derechos de los obreros sino a las organizaciones sindicales. Este argumento lo basó en un análisis de los fallos más importantes dictados por la Suprema Corte a partir de 1940 y que publicó en "El Popular", órgano de difusión de la Central. Entre las sentencias de la Cuarta Sala del Tribunal Supremo encargado de los amparos en materia laboral se encontraba la negativa de aceptar cláusulas de inclusión o exclusión de trabajadores en el contrato colectivo en virtud -señala- ba la sentencia- del derecho patronal a la libre contratación. Otra sentencia sostenía que el patrón podía negarse la reinstalación del obrero a pesar de haber recibido un fallo favorable de las autoridades del trabajo y solamente estaba obligado, de acuerdo al derecho civil, a pagar los daños y perjuicios originados por el incumplimiento de contrato colectivo. Otro caso presentado en el análisis de la Central sostenía que si el trabajador había firmado recibos por sueldo inferiores a los estipulados en el convenio, éste quedaba automáticamente modificado siempre y

y cuando los recibos fueran superiores al salario mínimo fijado en el momento. La C.T.M. sostenía con justa razón que estos fallos atentaban contra la eficacia de la cláusula de exclusividad y exclusión, la naturaleza del contrato colectivo y la esencia tutelar del Derecho de Trabajo nulificando tres de los principales derechos y conquistas del movimiento obrero y restando fuerza a las organizaciones sindicales.^{192/}

Sin embargo, los líderes de la C.T.M. se limitaron a manifestar su desacuerdo sin llevar a cabo otro tipo de medidas. La carestía, la tregua social y las reglas de juego aceptadas por la guerra llevaba a los líderes cetemistas a buscar un término medio en su estrategia que, sin perder el apoyo del gobierno, lograra mantener el mayor número de contingentes en sus filas y evitar que se aliaran otras centrales obreras.

En este contexto de debilidad y división del movimiento sindical y de un deterioro marcado en los niveles de vida de la clase trabajadora, se crea y comienza a funcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social.

3. La Creación del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Segundo Plan Sexenal del Gobierno correspondiente a 1940-1946, en el artículo 20 del apartado Trabajo y Previsión Social, dice a la letra:

Art.20.-Durante el primer año de vigencia de este plan se expedirá la Ley del Seguro Social que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes,

^{192/} Ibid. pp. 316-317.

debiendo aportar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada.

De esta manera, el presidente Avila Camacho iniciaba su gestión con el compromiso formal de expedir la ley del seguro social durante el primer año de gobierno, la cual se logra hasta 1944 en que el Instituto comenzó a funcionar. Este lapso se divide en tres etapas durante las cuales el Seguro hubo de sortear múltiples dificultades de índole política tanto al interior del grupo gobernante directamente involucrado en el proyecto como manifestaciones de oposición por parte de ciertos sectores patronales y de algunas organizaciones obreras. La primera etapa corresponde desde la elaboración del proyecto hasta su aprobación en las Cámaras del Congreso durante la cual se negoció por parte de los representantes obreros y los sectores patronales los términos de cobertura en los que habría de funcionar el Instituto. La segunda etapa comprende de la aprobación del proyecto a la propuesta en marcha del Instituto en la que surgen, por un lado, algunos desacuerdos entre los Directivos del Seguro Social y el presidente Avila Camacho y por el otro, la protesta por parte de algunas agrupaciones médicas y de las aseguradoras. Finalmente, en la tercera etapa correspondiente al primer año de funcionamiento del IMSS, diversas organizaciones obreras se oponen a la implantación del seguro social mediante manifestaciones huelguísticas, mítines y desplegados periodísticos, entre otras formas de protesta.

3.1. De la Elaboración del Proyecto a la Aprobación de la Ley del Seguro Social en el Congreso.

Como parte de la reestructuración administrativa que se llevó a cabo en 1941, la antigua sección de seguros sociales que funcionaba en la oficina de Previsión Social, se constituyó en el Departamento de Seguros Sociales en la recién creada Secretaría de Trabajo y Previsión Social. El 2 de junio de 1941 se designó una comisión técnica de seguros sociales para que elaboraran un proyecto de ley de Seguridad Social integrada por representantes tanto del Estado como de los sectores obrero y patronal. En representación del Estado estaban la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía Nacional, de Hacienda y la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad. Por parte del sector obrero estuvieron representadas las centrales obreras como la C.T.M., la FTSE y algunos de los sindicatos más poderosos como el Sindicato Mexicano de Electricistas, el de los trabajadores mineros, el de los petroleros, los ferrocarrileros y el de la Industria Textil y Similares. El sector patronal estuvo representado por la Cámara Nacional de Electricistas, la Confederación de Transportes y Comunicaciones, la Cámara Minera de México y la Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil así como la CONCAMIN y la CONCANACO.^{193/}

La Comisión se dividió a su vez en una subcomisión general y cinco subcomisiones para estudiar tanto las condiciones económicas y sociales del país en función del seguro social como los as-

^{193/} Fernando Zertuche Muñoz. Op. cit. pp. 49-50

pectos de organización y administración y los problemas de inversión, de contabilidad, jurídicos y de aplicación del Instituto.^{194/}

Durante el año que duró la elaboración del citado proyecto, surgieron algunos problemas que hubieron que negociarse entre el sector laboral y las agrupaciones patronales y el gobierno. Según el documento elaborado por la C.T.M., el representante de esta Central en la Comisión encargada de hacer el estudio previo a la implantación del régimen del seguro social, Francisco J. Macín, sostuvo la necesidad de crear una Institución que amparara a la totalidad de la población mexicana. La idea -señala el documento- "fue considerada por la comisión como una utopía de la organización obrera que se alejaba de la realidad y que no tomaba en cuenta las cuestiones técnicas y los cálculos actuariales, es decir de la imposibilidad material de realizar dicha aspiración".^{195/} En concordancia con dicho documento se puede constatar que el proyecto final presentado para su aprobación al Congreso consideró al seguro como un organismo cuyos servicios se otorgarían en forma paulatina y gradual tanto en lo referente a los servicios como en términos de cobertura geográfica "concediendo prioridad a las regiones que por su densidad de población asegurable, y desarrollo industrial y condiciones infraestructurales para otorgar los servicios correspondien

^{194/} Ibid. pp. 53-54.

^{195/} Bernardo Cobos Díaz. Op. cit. p. 175. Hay que señalar al respecto que dichos argumentos son cuestionables, ya que el seguro social obligatorio, a diferencia de los seguros de carácter privado, no se basan en cálculos actuariales, es decir de costo-beneficio pues su finalidad no es la ganancia sino los aspectos de carácter político y social.

tes," ofrecieron las condiciones más favorables para su financiamiento.^{196/}

Otro de los aspectos que se negoció entre los sectores patronales y obrero fue el relativo a la incorporación inmediata de los familiares al seguro social. La inclusión de los familiares y del seguro de maternidad fue (aparentemente) una conquista de la clase obrera a la clase patronal "que pretendía asegurar sólo el mantenimiento de la fuerza de trabajo y no su reproducción".^{197/}

La inclusión de los familiares del trabajador y del riesgo de maternidad dentro de los aspectos amparados por el régimen del seguro social se justificaba en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado al Congreso en los siguientes términos:

"México es un país de muy baja densidad de población lo cual tiene graves repercusiones en la economía y en el desarrollo de los demás fenómenos de la interdependencia social; (por lo que)... El seguro social cuyo sistema comprende como uno de los más importantes el llamado riesgo de maternidad y tomará bajo su amparo este volumen importante de natalidad en la población asalariada, brindándole atenciones médicas a las par-turientas, pensiones en dinero cuando ellas sean trabajadoras y alimentos adecuados o su equivalente en dinero para el recién nacido durante determinado período crítico de su vida.

Es de advertirse la influencia que, en el aumento de la nata-

^{196/} Fernando Zertuche Muñoz. Op. cit. p. 51.

^{197/} Héctor Hernández Llamas. Op. cit. p. 65.

lidad, tendrá el establecimiento de un sistema que hará que los asalariados no vean como una amenaza económica el nacimiento de sus propios hijos, y resulta indudable que el financiamiento del seguro de maternidad repercutirá benéficamente para el aumento de la población en el país."

El 3 de julio del año siguiente la Comisión terminó el proyecto de ley que entregó al Presidente de la República para su revisión y en septiembre, el anteproyecto de ley fue presentado como ponencia en la Primera Conferencia en Santiago de Chile. La Asamblea de dicha Conferencia, -a la que asistieron representantes de 21 países y de la O.P.S. y de la OIT- afirmó que el proyecto mexicano constituía "una garantía técnica en beneficio de las clases trabajadoras" mientras que la OIT manifestó que el IMSS "marcaría una etapa en la evolución económica y social de México porque el proyecto representaba un plan de acción audaz, pero serio y ordenado frente a las crudas realidades médico-sociales de la nación mexicana,"^{198/}

Durante el mes de octubre se llevaron a cabo una serie de Conferencias en Bellas Artes para difundir los beneficios del proyecto de ley. En el discurso de inauguración, Avila Camacho se refirió al Seguro Social como "una provechosa demostración de la so-

^{198/} Exposición de Motivos. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Viernes 18 de diciembre de 1942.p.13 citado en F. Zertuche Muñoz, Op.cit.p.140.Durante los años treinta y cuarenta imperaba una política demográfica que sostenía la conveniencia y beneficio de que se elevaran los índices de natalidad como una de las riquezas fundamentales de las naciones, en detrimento de la corriente que apoyaba el control de la natalidad.

lidaridad nacional que robustecía el sentido de cohesión entre el Estado, el trabajo y el capital... y suprimía la errónea noción de que la ayuda al trabajador era un acto de beneficencia o de caridad."^{199/}

En diciembre de 1942, Avila Camacho firmó la Iniciativa de Ley del Seguro Social y la turnó a las Cámaras de Diputados y Senadores, quienes aprobaron el proyecto por unanimidad de votos. La Ley de Seguro Social fue expedida el 31 de diciembre de 1942 en presencia del Lic. García Téllez, secretario de Trabajo y Previsión Social.

3.2. De la Aprobación del Proyecto a la Iniciación de Servicios.

Una vez publicada en el Diario Oficial la recién aprobada ley del Seguro Social, se nombró, en enero de 1943, al Lic. Santos Guajardo -que por entonces figuraba como Subsecretario de Trabajo- director del Instituto. Se constituyó también la Asamblea General, autoridad suprema de dicho organismo, formada por treinta miembros, de los cuales, la tercera parte fue designada por el gobierno, y las organizaciones obreras y patronales contarían con 10 representantes cada uno. De los miembros representantes del sector obrero, a la C.T.M. se le otorgaron siete de los 10 sitios en la Asamblea General y el resto se distribuyó entre la CROM y la Confederación Proletaria Nacional.^{200/} La Asamblea Ge-

^{199/} Fernando Zertuche Muñoz. Op. cit. p. 54.

^{200/} H. Hernández Llamas. Op. cit. p. 68. El autor señala además que según la ley vigente en la actualidad el ejecutivo federal se reserva el derecho de sentar las bases que permitan determinar las organizaciones de los trabajadores y patrones que hayan de intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General, así como nombrar al Director General (Arts. 248 y 256 de la ley).

neral designó a su vez, al Consejo Técnico del Instituto, compuesto por seis miembros y que tendría a su cargo la decisión sobre los fondos del Instituto y la realización de todas sus operaciones.

En marzo, Santos Guajardo anunció que el IMSS comenzaría a funcionar el primero de enero de 1944 en el Distrito Federal atendiendo todas las ramas dispuestas en la ley. En los nueve meses que faltaban para la iniciación del nuevo organismo, Santos Guajardo organizaría una campaña a través de todos los medios de información para difundir los beneficios del Instituto y solicitar a los patrones la inscripción de sus trabajadores al seguro. Se fijó como fecha límite para recoger las cédulas, el 12 de julio, la cual se extendió hasta el 14 de agosto.^{201/}

El decreto mediante el cual se anunciaba la iniciación de operaciones del Seguro Social publicado en 15 de mayo de 1943 provocó la inmediata protesta por parte de las compañías aseguradoras que veían afectados sus intereses y a las cuales se les negaron los amparos solicitados. También algunas agrupaciones de médicos, tales como el Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal, se oponía a la implantación del Seguro Social argumentando la pérdida de clientela particular. Solicitaron se les incluyera en la dirección del Instituto mediante su incorporación en la Asamblea General señalando que el Instituto era una organización de carácter médico y que el único sector no representado era el suyo.^{202/}

^{201/} F. Zertuche Muñoz. Op. cit. p. 55.

^{202/} Hernández Llamas. Op. cit. pp. 63-64.

Para septiembre, el Consejo Técnico del Instituto solicitó al Presidente, mediante un informe, la aportación de 48 millones de pesos por parte del gobierno federal para poder hacer frente a los obstáculos financieros y de recursos materiales y humanos que se requirieran para la prestación de los servicios médicos en forma inmediata y eficiente. Avila Camacho denegó tal petición argumentando la falta de recursos del gobierno y sólo prometió la aportación de dos millones de pesos al tiempo que hacía énfasis en su interés porque el IMSS iniciase sus labores en la fecha señalada.^{203/}

En respuesta a la actitud del presidente y "seguramente con el deseo de poner en claro ante el público la situación" la Dirección General del Instituto publicó en diferentes periódicos de la Ciudad de México el 20 de diciembre de 1942, un desplegado dirigido a "los sectores obreros y patronales del Distrito Federal". El desplegado daba a conocer los estudios encaminados a determinar la mejor manera de poner en práctica las diversas ramas del sistema, e informaba que el Presidente había prometido ofrecer apoyo financiero para el restablecimiento de la red hospitalaria del IMSS en el Distrito Federal. También exhortaba a los trabajadores a prestar su cooperación para implantar el seguro de pensiones "que no implica exigencias inmediatas de servicios médicos" y -agregaba- que más adelante se daría a conocer al mes del año siguiente en el que comenzarían a funcionar

^{203/} F. Zertuche Muñoz. Op.cit. p. 55.

los seguros de invalidez, vejez, cesantía y muerte así como las ramas de riesgos profesionales, enfermedades generales y maternidad.^{204/}

La diferencia de opiniones entre el Presidente Avila Camacho que le interesaba que el Instituto iniciase sus operaciones el primero de enero del año siguiente y de la Dirección del IMSS que consideraba la imposibilidad de hacerlo satisfactoriamente en esas circunstancias tuvo como resultado la destitución de Santos Guajardo como Director del IMSS, en su lugar se nombró al Lic. Ignacio García Téllez, quien comenzó sus funciones el 3 de enero de 1944.^{205/} De esta manera, dentro de la esfera estatal, el criterio político que quería evitar mayor descontento por parte del sector obrero, que veía disminuido su ya de por sí deteriorado salario por las cuotas deducidas sin que a cambio se le proporcionase ningún beneficio inmediato, se impuso sobre el criterio técnico-racional, del grupo de Santos Guajardo.

A pesar de los contratiempos y dificultades iniciales, el IMSS había logrado captar una reserva general de más de 115 millones de pesos para 1946. Del total de los egresos, (41% de los ingresos) el 68% correspondieron a prestaciones en especie, fundamentalmente servicio médico.^{206/}

^{204/} Ibid. pp. 55-56.

^{205/} Idem.

^{206/} H. Hernández Llamas. Op cit. p. 66.

3.3. La Iniciación de Operaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Después de la implantación del Seguro Social en enero de 1944 en el Distrito Federal, se instauró, el 21 de febrero de 1945, en Puebla; el 1° de agosto de ese mismo año en Monterrey, N.L., en marzo de 1946 se extendió el Seguro Social a la Zona Metropolitana de Guadalajara y el Salto en Jalisco; a Orizaba, Mendoza, Nogales y Río Blanco en el Estado de Veracruz y el área industrial de los municipios de Cautlancingo y San Pedro Cholula. Por último, en marzo de 1948 se expidió el Decreto de implantación del sistema para los municipios de la zona industrial del Estado de México, que comprendía Cuautitlán, Villa Nicolás Romero, San Bartolo Naucalpan y Tlalnepantla.^{207/}

La progresiva implantación del IMSS, en esta primera fase refleja su propósito de satisfacer a las fracciones selectivas del proletariado urbano industrial, tal como lo muestra el siguiente cuadro tomado del Departamento de Filiación y Estadística del Instituto.

LA POBLACION ASALARIADA POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDADES FEDERATIVAS	POBLACION TOTAL	POBLACION ASALARIADA	POBLACION ASALARIADA EN LA CAPITAL	PROPORCION POBLACION ASALARIADA EN LA CAPITAL
Estados Unidos Mexicano	19,653,552	678,303	416,548	61%
Distrito Federal	1,757,530	250,793	258,493	103
Yucatán	418,210	40,427	17,211	43
Veracruz	1,619,338	38,492	3,431	9
Jalisco	1,418,310	32,599	31,599	97
Puebla	1,292,620	31,690	16,828	53
San Luis Potosí	678,779	28,974	7,006	24
Nuevo León	541,147	25,023	25,195	101
Chihuahua	623,944	23,153	4,717	20
Coahuila	550,717	22,327	2,468	11
Hidalgo	771,818	19,948	4,363	22

FUENTE: Fernando Zertuche Muñoz, coord. Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. *Op. cit.* Anexos. Cuadro # 2 y 3. pp. 234 y 235

207/ IMSS. México y la Seguridad Social. México, IMSS, p. 413

En el cuadro se observa una relación de las entidades federa
tivas más importantes de acuerdo al monto de fuerzas de trabajo
asalariada. La columna número 4 muestra la concentración de asa
lariados existente en la ciudad capital de cada entidad en tér-
minos porporcionales.

Las actividades industriales, comerciales y de transportes
se llevan a cabo en una elevada proporción en las concentracio-
nes urbanas como lo muestran los resultados del cuadro que con-
centran el 61% de la población asalariada en las grandes ciuda-
des a nivel nacional. Las zonas metropolitanas del Distrito Fe-
deral y Monterrey indican incluso una concentración mayor al
100% mientras que Guadalajara concentra al 97% de la población
asalariada de la entidad y Puebla al 53%.

Estos resultados coinciden con la política estatal de exten-
sión de los servicios de seguridad social, de manera tal que
las políticas gubernamentales han coadyuvado y reforzado la
tendencia natural de concentración urbana producto del proceso
de industrialización, acaparando no sólo las oportunidades
de trabajo sino de atención a la salud, educación etc., en las
grandes ciudades.

Aunque se había proyectado que contara con sus propios esta-
blecimientos y personal para la prestación de servicios, en un
principio el IMSS tuvo que utilizar los servicios de clínicas y
sanatorios particulares ya instalados, contratando la atención
médica o el internamiento hospitalario para la curación y asis

tencia de los asegurados y sus beneficiarios,^{208/} pues el momento en que comenzó a funcionar, no contaba ni con presupuesto para la prestación de servicios ni con la infraestructura mínima de recursos materiales y humanos esto es, un hospital, una clínica ni siquiera una decena de médicos para realizar su cometido.

Además para facilitar la paulatina extensión de los servicios la ley del Instituto autorizaba que , el IMSS, previa aprobación del Consejo Técnico celebrara contratos con quienes tuvieran establecidos servicios médicos y hospitalarios, conviniendo en caso de ser patrones con obligación al Seguro, la reservación de una parte de la cuota patronal y obrera en la proporción y cuantía de los costos del servicio relativo, con la previa anuencia de los trabajadores.^{209/}

Ello provocó una política distinta entre los diferentes sectores de la clase obrera que guarda una relación con el grado de sindicalización, su fuerza organizativa así como con la importancia de las diversas ramas productivas.

^{208/} Ley del Seguro Social. Art. 65 citado en IMSS. México y la Seguridad Social. Op cit. p. 414.

^{209/} Idem.

CUADRO 1 SINDICALIZACION POR RAMAS DE ACTIVIDAD

Rama de Actividad	Población Asalariada	Proporción de Asalariados/ Total%	Número de Agremiados	Proporción de Agremiados %
Agricultura, etc.	1 912 656	69.68	65 664	3.43
Industrias Extra _{ctivas}	94 419	3.44	99 502	*
Transformación	347 227	12.65	170 171	49.01
Construcción	57 003	2.00	19 177	33.64
Electricidad	8 568	0.31	7 907	93.34
Comunicaciones y Transportes.	148 307	5.40	114 425	77.15
Comercio	144 514	5.26	14 051	9.12
Servicios	32 226	1.17	5 123	15.90
Total Estados Unidos Mexicanos	2 744 920	-	496 110	18.07

FUENTE: Calculado con base en el Sexto censo de población. Resumen General y el Anuario de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Estadísticas, 1943. Citado en: Jorge Basurto. Op cit. pp.92

El grado de sindicalización varía entre las diferentes ramas de actividad, siendo muy elevadas en unas: el 93% en la rama eléctrica y más del 77% en el área de comunicaciones y transportes,** la industria de la transformación refleja un grado de sindicalización de poco menos del 50% mientras que en las actividades agrícolas, el comercio y los servicios, su índice de sindicalización es muy bajo: el 3.43%, 9.72% y 15.90% respectivamente.

* La industria extractiva no se menciona pues la cantidad de sindicalizados es mayor que la de trabajadores, según datos de Jorge Basurto.

** Esta división comprende a los transportes terrestres, marítimos, fluviales y aéreos y a teléfonos, telégrafos y empresas radiodifusoras.

En este aspecto se observa una relación directa entre el grado de sindicalización y la seguridad social. En primer lugar, las ramas que concentran el mayor índice de sindicalización como son la industria extractiva (petroleo y minería), la industria eléctrica y el área de comunicaciones y transportes siguen conservando sus prestaciones de seguridad social por medio de contrato colectivo.

La mayoría de los grandes sindicatos de empresa se opusieron a incorporarse al Seguro, en ocasiones contrariando las políticas de las centrales obreras. Esta oposición se basaba en la incertidumbre de conservar los beneficios logrados, a lo largo de años de lucha en sus contratos colectivos que no estaban contemplados en el régimen del seguro o eran inferiores a los ya obtenidos por ellos. Por eso, los trabajadores de las ramas de electricidad, petroleos, ferrocarriles (y más tarde los azucareros) mantuvieron sus prestaciones de seguridad por contrato colectivo, el cual se revisa cada dos años con la concesión de beneficios mejores en cada revisión contractual.^{210/}

3.3.1. Actitud de los Empresarios hacia la Aplicación del Seguro Social.

Los artículos 16 y 17 de la Ley del Seguro Social señalan que si los contratos colectivos otorgan prestaciones iguales o superiores a la Ley, el patrón queda obligado a cumplirlas, pagando al Instituto todos los aportes necesarios para que éste las satisfaga.

^{210/} Carmelo Messa-Lago. Op cit. p. 221.

Dichos artículos habían causado, desde que el proyecto de ley se puso a consideración de las Cámaras Legislativas, la in conformidad del sector patronal.

En un comunicado enviado al Presidente y a cada una de las Cámaras, las asociaciones empresariales argumentaban que la apli cación de estos artículos establecería dos categorías de empre- sas con cargas jurídicas y fiscales muy distintas y no porporcio- nales, así como dos categorías de trabajadores: aquéllos que go- zaran de los beneficios del seguro social sin aportar cuota al- guna y aquéllos que tendrían que aportar el 25% de las cuotas. Solicitaban en virtud de lo anterior que se suprimieran estos ar tículos y que quedaran sin efecto las cláusulas de los contratos laborales relativos a la previsión social en el momento en que el Seguro Social comenzase a funcionar.

Cuando el Seguro Social entró en funciones, el sector patro- nal reiteró su petición a los Directivos del IMSS y al Presidente. Además, por indicación la CONCAMIN, en circular enviada a las em- presas, se negaron a seguir proporcionando por su cuenta los ser vicios que estaban por ley a cargo del Seguro Social por conside- rarlos "una duplicación de cargas para el patrón y una alteración del sistema impuesto por la legislación del Seguro Social."^{211/}

El 1° de marzo, la Cámara de la Industria Textil llegó a sol icitar al Lic. García Téllez que el Instituto llevara a cabo "una labor de convencimiento entre los trabajadores para que desistie- ran de exigir las prestaciones que en materia de previsión so- cial figuraban en sus contratos colectivos" a partir de la fecha

en que se había iniciado la aplicación de la ley del Seguro.

Sin embargo, tres días después, García Téllez respondió a los empresarios reafirmando lo contenido en la Ley en una publicación en la que decía: "Por ahora no deben hacerse descuentos a los trabajadores por concepto de pago de cuotas en los casos de riegos de enfermedades naturales y maternidad o en los de invalidez, vejez, muerte y cesantía, cuando en sus relaciones contractuales existan prestaciones por este motivo."^{212/}

En vista de que el gobierno no estaba dispuesto a modificar el contenido de la ley, el sector bancario optó por llegar a un acuerdo con el IMSS. Mediante un convenio firmado en agosto de 1944, las instituciones bancarias acordaron pagar íntegramente las cuotas obreras (aunque haciendo un descuento bimestral a sus empleados) y proporcionar los servicios y prestaciones por su cuenta bajo la vigilancia del IMSS.^{213/} Aunque sus empleados no estaban sindicalizados -y quizá para evitar precisamente un movimiento sindicalista- las instituciones bancarias se regían, desde 1937, por un reglamento interno que incluía salarios muy por encima del mínimo y prestaciones sociales superiores a la Ley del Seguro Social.

El caso de la industria textil fue diferente. La aplicación de los artículos 16 y 17, en los cuales caían la mayoría de las industrias de esta rama; dio origen a una lucha entre las empresas

^{212/} Idem.

^{213/} Fernando Zertuche Muñoz. Op. cit. p. 65. El acuerdo refería la retención de \$16.50 bimestral, por trabajo asegurado, de acuerdo a los cálculos actuariales que se hicieron en Septiembre de 1944.

y los sindicatos obreros. Para ese entonces, la industria textil ocupaba el segundo lugar en importancia dentro de la industria de la transformación con una participación en el valor de la producción y de inversión del 21.2% según los datos censales de 1940, cifra inferior sólo a la industria alimentaria. En términos de población empleada concentraba al 40% del total empleado en la industria de la transformación.

Además, durante las décadas de los años veinte y treinta, la organización sindical de este sector había logrado incluir en sus contratos colectivos prestaciones tales como el financiamiento por parte de los patrones de los gastos médicos por enfermedades profesionales y no profesionales y accidentes de trabajo, además de las medicinas, prestaciones que era superiores a las establecidas por la mayoría del sector obrero. Estos beneficios se otorgaban a los trabajadores a través de los sindicatos quienes manejaban los fondos -equivalentes al 3 por ciento del valor de la nómina- proporcionados por los patrones.

Sin embargo, cuando la Ley del Seguro Social entró en vigor los patrones se negaron a seguir proporcionando las cuotas a los sindicatos y comenzaron a descontar la parte proporcional de los trabajadores correspondientes al Seguro. Esto provocó el descontento inmediato tanto de los trabajadores como de los sindicatos. Los obreros no estaban dispuestos a aceptar que se redujera, por descuentos, su ya de por sí deteriorado salario y los sindicatos vieron que esta medida les restaba fuerza entre los trabajadores

pues ya no estaría en sus manos la prestación de servicios de previsión social, sino en manos de una institución en la que intervenían tanto el sector patronal como el gobierno.

Además de las huelgas y otras manifestaciones de protesta por parte de los trabajadores de algunas fábricas, los sindicatos textileros afiliados a la FROC se unieron al Frente Nacional Proletario el cual estructuró toda la estrategia de oposición contra la implantación del Seguro.

3.3.2. Actitud de los Trabajadores ante la Ley del Seguro Social.

La respuesta de los trabajadores ante la instauración del Seguro Social tampoco fue homogénea. Las principales centrales obreras habían manifestado desde el principio su cooperación con el gobierno para implantar la Ley del Seguro Social. De estas, la organización más importante del país, la C.T.M., declaró con entusiasmo que esta era una "nueva conquista de los trabajadores y del pueblo de México, que hasta ahora y muy a pesar de los esfuerzos realizados por la Revolución Mexicana se encontraban desamparados en sus enfermedades no profesionales, en su invalidez, vejez y muerte."^{214/} Asimismo, tanto la CROM como la CGT manifestaron públicamente su decisión de cooperar con la implantación del seguro y recomendaron a sus agremiados cumplir con los dictados de la Ley en lo referente a cuotas.

En un desplegado que fue publicado en varios diarios de la capital, la CGT afirmó que el Seguro Social "lejos de entrañar...

^{214/} Fernando Zertuche Muñoz, op. cit. p. 74.

un peligro para la estabilidad de los trabajadores, ... significaba el principio del establecimiento de una protección efectiva para la clase obrera en lo que concierne a la vida, a la salud y al bienestar de sus componentes."

Además de las declaraciones públicas, las organizaciones obreras realizaron un conjunto de conferencias para dar a conocer las ventajas del Seguro. El 25° Consejo de la C.T.M., fue invitado el Director del IMSS, en donde declaró que el Seguro no pretendía imitar sistemas extraños sino adoptar lo mejor de ellos a la realidad socio-económica mexicana. En cuanto a la implantación de un sistema nacional unificado tripartita señaló que era la forma más eficaz de garantizar el servicio ya que evitaba la dispersión en múltiples cajas de seguros que hacían éstos más honoreros y deficientes, "aleja a los beneficiados de su participación en el gobierno y en la vigilancia de los fondos y desorganiza la protección colectiva."^{215/}

No obstante otras organizaciones sindicales expresaron públicamente su oposición a la Ley mientras no se le efectuasen algunas reformas que evitasen lesionar los intereses de los trabajadores. Entre las agrupaciones que ofrecieron mayor resistencia estaba el Frente Nacional Proletario, creado el 24 de enero de 1944 e integrado por elementos de la C.G.T. disidente, de la Confederación Proletaria Nacional, la Federación de Obreros y Campesinos del Distrito Federal, filial de la COCM y los Sindicatos de Trabajadores de Comunicaciones Telefónicas, la Federación

de los Trabajadores de los Periódicos Diarios y la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas.

Esta organización manifestó que en primer lugar rechazaba la actitud asumida por los patronos que pretendían "a toda costa" descontar sus cuotas a los obreros y en segundo lugar que los descuentos en los salarios no se justificaban porque el Seguro Social no podía hacer efectivas las prestaciones señaladas por la Ley, dadas las deficiencias de la Institución. Al hacer los descuentos, -manifestaban- los patronos quedan liberados de las obligaciones de asistencia médica, hospitalización, pago de salarios a trabajadores enfermos, accidentes, etc., que les imponía la Ley Federal del Trabajo y los contratos colectivos.

El FNP intentó impedir la aplicación de la Ley de seguridad social por diversos medios que iban desde las amenazas de huelgas hasta las negociaciones pacíficas con las empresas y el gobierno. El 10 de febrero de 1944 el FNP celebró una Asamblea en la que se planteó un movimiento de huelga de todas las organizaciones pertenecientes al Frente cuyos miembros hubiesen sufrido descuentos por parte de las empresas.

Días después, las fábricas textiles cuyos trabajadores pertenecían al Sindicato Industrial de Trabajadores Textiles y el Sindicato Mexicano de Trabajadores de la Industria de la Bonetería emplazaron a huelga por el descuento de la cuota del Seguro Social y solicitaban que las mismas fuesen sufradas por las empresas a fin de no mermar los jornales de los trabajadores al menos hasta que terminase la guerra.^{216/}

^{216/} Ibid. p. 78.

El 29 de abril de ese año, apareció un desplegado del FNP que instaba a las organizaciones sindicales a realizar una marcha de protesta por la implantación del Seguro Social. El 1° de mayo asociaciones sindicales organizadas en el Frente, desfilaron con mantas de protesta en la que señalaban que el Seguro dañaba a los trabajadores y exigían que se aplazara su instalación hasta que se hiciesen las modificaciones necesarias.

Dos incidentes violentos, sin embargo, desprestigiaron al Frente Nacional Proletario y provocaron la retirada de gran parte de sus integrantes y su paulatina desaparición. El primero sucedió el 26 de marzo, cuando fue apedreada la Clínica Número 8 del Seguro Social que funcionaba en San Angel. El segundo incidente ocurrió el 20 de mayo en una marcha en la que surgió la violencia y obtuvo un saldo de una veintena de heridos, entre ellos varios bomberos, la destrucción de una bomba, alrededor de treinta automóviles semidestruídos, los faroles del Zócalo y algunas ventanas del Palacio Nacional.

De ambos atentados se hizo responsable al Frente Nacional Proletario, sus principales líderes fueron aprehendidos y condenados a 15 años de prisión, por lo que algunos sindicatos comenzaron a desligarse de la Central. Los miembros del Comité Ejecutivo del C.N.P. condenaron públicamente los sucesos del día 20 de mayo y anunciaron su retiro como integrantes del Frente. Así mismo, la Confederación General de Trabajadores organizó un Congreso de unificación que significó el total aislamiento y desintegración de la Central.

No obstante, el conflicto obrero-patronal en relación al Seguro Social aún continuaba. Los representantes del Sindicato de la Industria Textil, al ya no contar con el Frente, decidieron establecer negociaciones con los miembros directos del Instituto para poner solución al conflicto. Si bien los obreros aprobaron unánimemente el acuerdo mediante el cual las prestaciones en materia de previsión social seguirían siendo pagadas por los patrones pero ya no a los obreros sino al Instituto, los patrones se negaron a pagar las cuotas correspondientes y a devolver a los obreros los excedentes que les habían descontado por concepto del Seguro Social.^{217/}

La renuencia de los patrones a aceptar el acuerdo parecía estar fundada por el propósito de prolongar el conflicto hasta la fecha en que se renovarían los contratos, pues el artículo 66 de la Ley Federal del Trabajo establecía que si las partes no se ponían de acuerdo para fijar las bases de contratación, cesaría la obligatoriedad de los contratos, quedando éstos en libertad para fijar nuevas condiciones de trabajo en las fábricas. De tal suerte, hubiesen surgido tantos contratos como fábricas .

anulando las conquistas en términos de contrato único que los trabajadores habían conseguido a través de años de lucha.

Los trabajadores de la industria textil anunciaron un emplazamiento a huelga si no se cumplían los siguientes puntos petitorios: aumento salarial del 45 al 50%; cobertura por parte del sector patronal de las cuotas del Seguro e indemnización por con

^{217/} Ibid.p. 83.

cepto de retiro del equivalente a 700 días de salario para los obreros que por avanzada edad habían sido cesados de varias fábricas del país.^{218/}

La huelga estalló el 4 de enero de 1945 afectando 200 fábricas con un total de 600 mil trabajadores participantes. A fin de dar solución al conflicto, Avila Camacho intervino y decretó un aumento del 22% a los trabajadores de la industria y una prórroga del contrato vigente hasta que fuesen formuladas nuevas condiciones de trabajo en la Convención Revisora del Trabajo.

Finalmente se llegó a un acuerdo integral sobre los principales puntos del contrato colectivo mediante el cual las empresas descontarían a todos los trabajadores del ramo el aporte que les correspondía para el Seguro Social, de acuerdo a las tablas fijadas en los artículos 63 y 96 de la Ley del Seguro Social; mientras las empresas aportarían el doble de lo que se hubiera cotizado por cada trabajador debiendo entregarlo a las Cajas Regionales del Instituto en las regiones donde ya operase el Seguro y donde aún no operase a las Comisiones Mixtas que se habían formado para tal efecto.^{219/}

^{218/} Ibid.p. 84
^{219/} Ibid.p. 85

Conclusiones:

La seguridad social, tanto en su aspecto ideológico como institucional, es un fenómeno histórico que se desarrolla en correspondencia con los procesos de transformación del capitalismo de libre competencia al capitalismo monopolístico.

Durante los períodos de crisis económica generalizada los niveles de desempleo se elevaron considerablemente y se extendieron a todas las ramas productivas, lo que puso en evidencia la incapacidad de las fuerzas de mercado para asegurar la continuidad del sistema socioeconómico y obligó al Estado a intervenir para aminorar los efectos socioeconómicos de la crisis.

La seguridad social ha sido una de las políticas más utilizadas por el Estado con el propósito de reactivar la economía e incorporar a la clase trabajadora y a la burocracia a la sociedad de consumo.

Los párrafos anteriores no invalidan el hecho de que es la clase obrera, a través de sus luchas por mejorar sus condiciones de vida, la que impulsa la implantación de medidas de seguridad social por parte del Estado.

El surgimiento y desarrollo de las políticas de seguridad social no fue producto de la concesión de beneficios gratuita y benevolente de los grupos dominantes a los sectores más necesitados de la sociedad. Fue el resultado de años de lucha por parte de la clase trabajadora por elevar sus condiciones de existencia.

La organización de los obreros en sindicatos y la formación de partidos políticos identificados con sus intereses jugaron un papel determinante en la aceptación del compromiso de la so ci dad para garantizar a todos sus miembros un mínimo de bien es ta r so ci al.

La clase obrera se ve enriquecida en su actividad con la aparición del marxismo como guía científica del movimiento ob re ro. El valor incomparable del marxismo reside en señalar la ex plotación como categoría central explicativa del desarrollo so ci al y con ello darle a la acción organizada del movimiento ob re ro una sustentación teórica y un sentido estratégico como clase dirigente en la transformación y derrocamiento de la sociedad burguesa.

En este sentido, la política de seguridad social contiene tres tesis subyacentes que pretenden ser alternativas de la teoría marxista. La primera se refiere a la solidaridad social como alternativa teórica y práctica de la lucha de clases. Esta tesis pretende considerar que es posible asociar armónicamente los intereses de la burguesía y del proletariado en una búsqueda del "bien común". La segunda pretende negar el carácter clasista del Estado. Este aparece como un ente superior destinado a reconciliar los intereses de las clases sociales. Finalmente, se acepta que existen desigualdades sociales pero no como producto de la explotación capitalista sino de fenómenos ajenos a la voluntad y acción de los hombres; producto de las de-

sigualdades "naturales" de los individuos, grupos o etnias; o, en el mejor de los casos, producto de la "fortuna".

Siguiendo esta línea de pensamiento, la seguridad social se convierte en el instrumento que, sin alterar la dinámica esencial del capitalismo, tendería a borrar y anular los desequilibrios sociales y, a través del esfuerzo del Estado como representante de toda la sociedad, lograr que todos los miembros de la colectividad alcanzasen un nivel digno de bienestar.

Las políticas de seguridad social alcanzan primero a los sectores más organizados y más fuertes de la clase trabajadora; esto es, a los que se ha denominado aristocracia obrera, extendiéndose paulatinamente hacia otros sectores de los trabajadores hasta alcanzar, hacia la Segunda Posguerra a todos los miembros de la sociedad fueran mano de obra "activa" o no. Esta política se vio acompañada de una política de pleno empleo. La seguridad social se convierte así en la política económica del Estado de Bienestar que tiene su más amplia expresión en los años sesenta.

Si bien la seguridad social es un fenómeno que nace y evoluciona con el desarrollo del capitalismo, éste presupone la organización corporativa de la clase obrera, por un lado, y una asociación patronal que represente al sector empresarial por la otra.

Las primeras manifestaciones de organización de los trabajadores surgieron durante el período porfirista pero fue a partir

de la promulgación de la Constitución de 1917 que los gobiernos se proponen como objetivo fundamental la reorganización de la economía, preámbulo de la industrialización. Este proyecto implicaba el impulso a la reglamentación de las relaciones entre el Estado y las dos fuerzas sociales directamente involucradas en el proceso productivo.

El artículo 123 logró desterrar la idea de la abstención del Estado en las relaciones obrero-patronales y consignó los derechos sociales de los trabajadores. Sin embargo, la aplicación efectiva de los derechos laborales requirió de un serio esfuerzo por parte de los trabajadores que tuvieron que enfrentar constantemente a las empresas que desconocían sus asociaciones y saboteaban las huelgas y otras manifestaciones obreras. Además tuvieron que superar el enfrentamiento contenido de los diferentes grupos y sectores de la clase obrera sumamente divididos y antagónicos.

El proceso para integrar una confederación nacional que hiciera valer los derechos laborales consignados en la Constitución fue un proceso lento y tortuoso que sólo obtuvo éxito hasta 1936 con la creación de la CTM como organización hegemónica de la clase trabajadora.

La aprobación de la ley del Seguro Social obligatorio y la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene lugar durante el período presidencial de Avila Camacho. Este período se encuentra enmarcado por la Segunda Guerra Mundial que definió, en mucho, las políticas estatales del momento.

La política de Avila Camacho impulsa en primer lugar el desarrollo industrial de la economía y la supeditación del desarrollo en el campo implícito en este modelo. En segundo lugar, el modelo de desarrollo que parte del período avilacamachista se sustenta en el control y cooptación de las organizaciones sindicales y la contención de las demandas obreras.

El proyecto de desarrollo económico que se da a partir de Avila Camacho define las modalidades de desarrollo del Seguro Social en términos de una tendencia selectiva en la cobertura de los distintos sectores de los trabajadores. Así, la política de extensión de los servicios del Seguro Social favoreció la estratificación de la clase obrera en relación a la importancia de la rama productiva y a la fuerza sindical de los diferentes sectores productivos.

Además, al haber permitido que ciertos sectores de la población asalariada continuaran recibiendo prestaciones de seguridad social por contrato colectivo evitó, de momento, un movimiento de oposición a la aplicación del seguro por parte de los sindicatos más fuertes y de importancia estratégica, pero dio origen a la conformación de un sistema diferenciado de prestaciones de seguridad social según la población beneficiada. Hoy en día, la unificación de los sistemas de salud y otras prestaciones sociales ha sido planteada como una necesidad.

La política de extensión de los servicios del IMSS es una muestra de la estrategia seguida por el Estado en los últimos

45 años donde gran parte de los recursos económicos y servicios públicos se canalizaron hacia las zonas industriales urbanas re forzando la tendencia natural de concentración urbana producto del procesc de industrialización y coadyuvando al desequilibrio que hoy en día resulta problemático entre los sectores productivos y entre el campo y la ciudad.

Las organizaciones sindicales, por su parte, se vieron imposibilitadas para defender un proyecto de seguridad social más homogéneo por los compromisos que habían establecido con el go-bierno y el sector empresarial que las obligó a aceptar condiciones muy desfavorables para la clase trabajadora y que les restó fuerza para actuar más libremente en favor de los intereses de los obreros.

BIBLIOGRAFIA CITADA

LIBROS:

Araiza, Luis. Historia del Movimiento Obrero Mexicano. Tomo I. México, Ediciones Casa del Obrero Mundial, 2a. Edición, 1975.

Arce Cano, Gustavo. Alemán y el Seguro Social. México, Ed. Ruta, 1951.

Basurto, Jorge. Del Avilacamachismo al Alemanismo (1940-1952). Col. La Clase Obrera en la Historia de México No. II. México, Siglo XXI editores, 1984.

Clark, Marjorie Ruth. Historia del Movimiento Obrero. México. Ed. Era, Tercera Edición, 1983.

Cockcroft, James. Los Precursores Intelectuales de la Revolución Mexicana. México, Siglo XXI editores, 1985.

Contreras, Ariel José. México 1940: Industrialización y Crisis Política. México, Siglo XXI editores, 5a. edición, 1985.

Córdova, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo. México, Ed. Era, quinta edición, 1983.

La Ideología de la Revolución Mexicana. México, Ed. Era, cuarta edición, 1975.

De Quirós, Juan Bernaldo. El Seguro Social : Su origen, concepto y evolución hacia la Seguridad Social. México, CIESS, (mimeo).

Antecedentes de la Seguridad Social. México, CIESS (mimeo).

Efimov, Galkine, Zoubok, et. al. Historia Moderna. México, Ed. Grijalbo, decimonovena edición, 1964.

Guadarrama, Rocío. Los Sindicatos y la Política en México: La CROM. (1918-1928). Colección Problemas de México. México, Ed. Era, 1981.

Hernández Castillo, Hilda. ISSSTE. Tesis de Licenciatura. México, UNAM, Fac. de Derecho, 1965.

IMSS. El Seguro Social en México, antecedentes y legislación. México, IMSS, 1970.

Instituto Mexicano del Seguro Social. 1943-1938. Cuarenta Años de Historia. México, IMSS, 1983.

IMSS- CIESS. La Práctica Internacional de la Seguridad Social en el Continente Americano. México, (mimeo).

Marshall, T. H. Social Policy in the Twentieth Century. Londres, Hutchinson and Co. L.T.D., Segunda edición, 1967.

Medina, Luis. Del Cardenismo al Avilacamachismo. Col. Historia de la Revolución Mexicana No. 17. México, El Colegio de México, 1978.

Messa-Lago, Carmelo. Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality. U.S.A., University of Pittsburg Press, 1978.

Mommsen, Wolfgang. La Epoca del Imperialismo. Europa 1885-1918. Vol. 28. Col. Historia Universal Siglo XXI. México, Siglo XXI editores, décima edición, 1983.

Museo Nacional de Culturas Populares. Antropología de la Industria en México. México, SEP- Cultura, s/f.

Palmade, Guy. comp. La Epoca de la Burguesfa. Vol. 27. Colección Historia Universal Siglo XXI. México, Siglo XXI editores, 1983.

Parker, R.A.C. El Siglo XX. Europa 1918-1945. Vol. 34. Col. Historia Universal Siglo XXI. México, Siglo XXI editores, novena edición; 1985.

Pirenne, Jacques. coord. Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia. Vol. IV. "El Siglo XVIII. Liberal y Capitalista". Barcelona. Ed. Extio. 1973.

Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia. Vol. V, "La Revolución Industrial". Barcelona, Ed. Exito, 1973.

Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia. Vol. VI. "El Siglo XIX. Progresista y Colonialista". Barcelona, ed. Exito, 1973.

Historia Universal. Las Grandes Corrientes de la Historia. Vol. VII. "El Nuevo Siglo y la Gran Guerra". Barcelona, ed. exito, 1973.

Sánchez Vargas, Gustavo. Orígenes y evolución de la Seguridad Social. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Cuadernos de Sociología, Biblioteca de Ensayos Sociológicos, 1963.

Sayeg Helú, Sergio. El Constitucionalismo Social Mexicano. T. III. México, Ed. Cultural y Política, A.C., 1974.

Schnerb, Robert. El Siglo XIX. El Apogeo de la Expansión Europea: 1815-1914. Vol. I. Historia General de las Civilizaciones. Col. Destino libro No. 154. Barcelona, Ed. Destino, 1982

Semionov, S.I., et. al. Ensayos de Historia de México. México, Colección Pasado y Presente de México, No. 3. Ediciones de Cultura Popular, 1972.

Sigerist, Henry. Hitos en la Historia de la Salud Pública. México, Siglo XXI editores, 1981.

Torres, Blanca. México en la Segunda Guerra Mundial. 1940-1946. Col. Historia de la Revolución Mexicana No. 18. México, El Colegio de México, 1979

Zertuche Muñoz, Fernando. coord. Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años: 1943-1944. México, IMSS, 1980.

DOCUMENTOS Y ARTICULOS:

Arroio Junior, Raymundo. "El Proceso de Industrialización y la Pauperización del Proletariado Mexicano: 1940-1950" en Trimestre Económico No. 39. Serie: Lecturas. México, FCE, 1983.

Ayala, José y José Blanco. "El Nuevo Estado y la Expansión de las Manufacturas" El Trimestre Económico No. 39, Serie: Lecturas. México, FCE, 1981.

Cavillioti, Martha. "La Organización Socialdemócrata en Alemania" en Historia del Movimiento Obrero. Vol. I. Argentina, Centro Editor de América Latina, 1965.

Cobos Díaz, Bernardo. "El Seguro Social y el Sector Obrero". Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tomo CXIX. México, oct-dic., 1974.

De Quirós, Juan Bernaldo. "El Seguro Social en Iberoamérica" Jornadas No. 44. México, El Colegio de México, C.E.S., 1945.

Garcilita Castillo, Fernando. "Política de Bienestar Social del Estado Mexicano". Línea (28-29). México, CEN-PRI, julio-octubre., 1977

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. T.I. México, Imp. Secretaría de Gobernación, 1917.

Hernández Llamas, Héctor. "Historia de la Participación del Estado en las Instituciones de atención médica en México 1935-1980". en Ortiz Quezada, Federico, comp. Vida y Muerte del Mexicano. Vol. 2. México, Folios ediciones, 1982.

Leon, Samuel. "El Comité Nacional de Defensa Proletaria" Revista Mexicana de Sociología (2) . México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio 1978.

Millor Maurí, Manuel. "Características del Proceso de Desarrollo del Continente Americano y su Impacto en la Seguridad Social" en Varios. Marco Conceptual de la Seguridad Social. México, CIESS, noviembre, 1984.

Rivera Marín, Guadalupe. "Los Conflictos de Trabajo en México (1937-1950)". en El Trimestre Económico, XXXII: 2. México, FCE, abril-junio, 1955.