



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

www.juridicas.unam.mx

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL EN LA CREACIÓN DEL SEGURO SOCIAL

I. La Revolución mexicana y la Constitución de 1917	59
II. El proceso de industrialización	66
III. El contexto de la Segunda Guerra Mundial	79

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

CAPÍTULO QUINTO

ESTRUCTURAS ESTATALES Y ACCIÓN INDIVIDUAL:
LA DECISIÓN DE CREAR EL SEGURO SOCIAL EN MÉXICO

I. La ideología del Estado revolucionario y las reglas de selección y ascenso de la clase política	205
II. El reclutamiento y la promoción del político responsable de la institucionalización del Seguro Social en México: Ignacio García Téllez	218
III. Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado, I: la aprobación de la Ley del Seguro Social	223
IV. Acción individual y arreglos institucionales al interior del Estado, II: la fundación del IMSS	229
Conclusiones	243
Bibliografía	257

CAPÍTULO SEGUNDO

LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL EN LA CREACIÓN DEL SEGURO SOCIAL

En este capítulo se estudia el efecto de los grandes procesos socioeconómicos y políticos sobre la creación del Seguro Social en México. Como se señaló en el capítulo anterior, esos grandes acontecimientos en la historia de las sociedades cumplen un papel muy importante en el proceso de cambio institucional, al desarticular las viejas instituciones y al abrir el espacio a nuevas configuraciones en las ideologías, en las alianzas de grupos políticos y en las estructuras estatales. Las oportunidades de cambio que se ofrecen a una sociedad como resultado de esas grandes transformaciones son particularmente importantes en ciertos momentos cruciales, porque constituyen la base de la elección de nuevas políticas, las que por el peso inercial que conllevan estas coyunturas críticas tenderán a establecerse y a retroalimentarse de una forma duradera.

El peso de las grandes estructuras sociales sobre los procesos institucionales es tan importante, que para algunas interpretaciones alternativas al enfoque neoinstitucionalista histórico, incluso podrían explicar por sí mismas no sólo el proceso de cambio institucional, sino también el surgimiento de las instituciones. De esta forma, en el presente apartado no sólo abordaremos la temática señalada en el afán de mostrar el potencial explicativo del NIH, sino que intentaremos valorar el peso de otras explicaciones acerca del origen del seguro social en este país. La tesis central que habremos de desarrollar en este apartado señala que los grandes procesos socioeconómicos, como los que se presentan a continuación, constituyen un contexto imprescindible para explicar el origen de las políticas sociales dentro de periodos históricos más o menos amplios, pero tienen mucho menor potencial explicativo cuando se trata de los momentos específicos de la creación institucional.

Para estos efectos, abordaremos tres grandes procesos históricos que constituyen un telón de fondo para la creación del Seguro Social en México: la Revolución mexicana y la Constitución de 1917; el proceso de industrialización en la versión del llamado modelo de sustitución de importaciones, y la Segunda Guerra Mundial.

Entre los tres, se observa una diferencia importante en cuanto al grado de formalización institucional. La Revolución mexicana fue un gran proceso de cambio político que logró institucionalizarse formalmente en la Constitución de 1917. Desde entonces, esta máxima legislación nacional ha funcionado como punto de referencia, al menos oficialmente, para explicar la casi totalidad de las instituciones sociales de este país y, particularmente, desde luego, el Seguro Social. Así pues, ese conjunto de reglas legales y formales que constituye la Constitución es, por su naturaleza, uno de los factores más sobresalientes que ayudan a entender los orígenes de las políticas sociales en México. Asimismo, la Constitución es una de las instituciones políticas más difíciles de diseñar y establecer, y, por ello mismo, posee la mayor capacidad de estabilidad y resistencia al cambio.

Por su parte, el proceso de industrialización tiene características ambivalentes con respecto a su grado de formalización. Como proceso económico general no es algo que pueda institucionalizarse formalmente, excepto como un conjunto de valores o mentalidades dentro de la sociedad nacional que norman o guían la acción económica de los actores privados y del Estado. Pero en cambio, visto como un modelo específico, el proceso de industrialización alcanzó un nivel mayor de formalización, toda vez que se establecieron objetivos específicos de desarrollo y se diseñaron instrumentos concretos de política económica, encaminados a lograr un determinado efecto sobre la economía, con la participación de los empresarios, los trabajadores y el Estado. Los efectos del proceso de industrialización sustitutivo de importaciones han sido estudiados ampliamente con relación a la economía, pero ha sido menos explorado su papel como determinante de la política social.

Finalmente, la Segunda Guerra Mundial fue un acontecimiento coyuntural en la historia del mundo y de este país, de una muy corta duración en comparación con la estructura constitucional y con la estructura económica surgida del proceso de industrialización, pero cuyos efectos institucionales fueron sumamente duraderos para el futuro del sistema políti-

co mexicano y para el destino de la seguridad social de nuestro país, a pesar de no haber alcanzado un determinado grado de formalización.

I. LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Una de las interpretaciones acerca del origen del Seguro Social pretende explicar este acontecimiento como la cristalización de los avances en materia de justicia social que estaban detrás del triunfo de la Revolución mexicana. Particularmente, se considera que la fundación del IMSS fue consecuencia de la materialización de los fundamentos que ya estaban señalados en la Constitución de 1917.

Así se expresó, por ejemplo, el diputado Alejandro Carrillo en 1942 con motivo de la aprobación de la iniciativa de Ley del Seguro Social por parte de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados, en donde señalaba que fue en 1917 cuando la Constitución de Querétaro se comprometió con ese derecho de los trabajadores, particularmente en el inciso XXIX del artículo 123. Y también el senador Arturo Martínez Adame, quien, dentro del mismo proceso de aprobación de la iniciativa de ley, le adjudicó a Venustiano Carranza el mérito de señalar la creación del seguro social como compromiso de la Revolución.⁸⁴

Otra interpretación nos dice también que el surgimiento de la seguridad social en México forma parte de los mismos procesos que explican el origen de la Constitución de 1917, así como el derecho a la educación expresado en el artículo 3o.; el artículo 5o., que abolió el peonaje; el artículo 27, que permitió reducir el latifundio y, desde luego, el artículo 123, que reglamentó los derechos del trabajo y abrió la puerta a la legislación y reglamentación del Seguro Social, que se implantó el 19 de enero de 1943.⁸⁵

Si esto fuera cierto, no sería tan complicado indagar en los orígenes del Seguro Social en México, puesto que la redacción de la Constitución de 1917 podría considerarse como el momento fundacional de toda la política social de este país, como la gran coyuntura crítica de la que habría emanado la institución legal de más influencia y estabilidad del México moderno; pero, en realidad, eso no fue así.

⁸⁴ IMSS, *El seguro social en México*, México, IMSS, 1943, pp. 198 y 216.

⁸⁵ Ruiz Naufal, Víctor, *Constitución, seguridad social y solidaridad*, México, IMSS, 1992, p. 11.

La seguridad social no fue objeto de preocupación en la agenda revolucionaria; aquello que se quería resolver como una de las causas más importantes del movimiento armado era la ausencia de derechos laborales para los trabajadores, dentro de los que el tema de la seguridad social apenas se encontraba esbozado y acotado alrededor de las compensaciones por enfermedad y accidentes de trabajo. De hecho, esta modalidad de compensación laboral quedó consignada en la Constitución como un problema de previsión social, es decir, como un derivado de las prestaciones laborales, y no, evidentemente, como una cuestión de derecho social. La idea de seguridad social tendría que esperar a madurar varios años por delante, entendida como un beneficio social de responsabilidad pública, obligatoria y de carácter federal.

Aún así, la decisión de incorporar un conjunto de derechos laborales en la Constitución de 1917 tuvo consecuencias de muy largo plazo para la política social. Se trató de una coyuntura crítica en la que la nueva clase política de este país eligió una trayectoria para las políticas sociales que, por un lado, significó un avance muy importante para la clase trabajadora, que, de manera casi única a nivel internacional, logró obtener la formalización de estas reivindicaciones sociales en una dimensión constitucional; pero, por otro, y en contraste, representó un lastre para el futuro de la seguridad social, que quedó restringida aún en la actualidad a un asunto de índole laboral, distanciado de la posibilidad de evolucionar hacia una política social de carácter universal.

La noción de seguridad social tan limitada que se encuentra en la redacción original del artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución, era una expresión de su época y resumía una serie de intereses constituidos tanto de los trabajadores como de las empresas y los grupos de poder.

Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular (redacción original del artículo 123, fracción XXIX).

Haciendo un recuento histórico de los antecedentes de la seguridad social, en el marco de la Revolución y de la Constitución de 1917, encontramos tres elementos distintivos: las demandas revolucionarias para

regular legalmente las relaciones laborales y sus efectos sobre el trabajo en términos de compensaciones por concepto de riesgos, accidentes y enfermedades de trabajo; la codificación constitucional de la previsión social como responsabilidad de las empresas y de los propios trabajadores, y la transferencia de las responsabilidades oficiales en la materia a los gobiernos locales.

Esos orígenes⁸⁶ se remontan a 1904 con la Ley de Accidentes de Trabajo en el Estado de México, cuyo espíritu era el de indemnizar al trabajador por los perjuicios sufridos en la realización de su actividad laboral. Más adelante, en Nuevo León, Bernardo Reyes, y luego su hijo, Rodolfo Reyes, en 1906 participaron en un proyecto de Ley Minera con carácter federal en materia de trabajo y seguridad social. Hubo otros intentos en la era porfiriana, semejantes, pero poco fructíferos, en Chihuahua, Chiapas y Yucatán.

Los intentos subsiguientes provinieron de la oposición al régimen porfirista, sobresalientemente a partir de 1905, cuando el Partido Liberal, fundado por los hermanos Flores Magón, los hermanos Sarabia y otros, redactaron el famoso Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano, que sirvió de referencia para el movimiento revolucionario de 1910.

En 1909, en el marco del movimiento maderista, cuando se fundan los partidos Nacional Antirreeleccionista y Nacional Democrático, este último encabezado por Benito Juárez Maza, se hablaba de la necesidad de expedir leyes sobre accidentes de trabajo, lo cual ratificó el propio Madero en abril de 1910, al aceptar la candidatura de ambos partidos y comprometerse a promover iniciativas de pensiones para los obreros mutilados o sus familiares, en la industria, minas y agricultura.

Hay otro antecedente, en 1911, cuando Emilio Vázquez Gómez, anterior candidato a la vicepresidencia al lado de Madero, se adhirió al Parti-

⁸⁶ Se pueden utilizar diversas fuentes sobre la historia de los acontecimientos más sobresalientes para la creación del seguro social. Los documentos de las leyes y acuerdos que se fueron emitiendo a lo largo del tiempo se pueden consultar en IMSS (1971), *El Seguro Social en México. Antecedentes y legislación. Convenios, recomendaciones, resoluciones y conclusiones en materia internacional*, México, IMSS, 1971, vol. 1, la interpretación y análisis de los hechos se puede encontrar en García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural*, México, B. Costa-Amic Editor, 1972, t. I; Zertuche, Fernando (coord.), *Historia del Instituto Mexicano del Seguro Social. Los primeros años, 1943-1944*, México, IMSS, 1980; Ruiz Naufal, *op. cit.*, nota 85, e IMSS (1993), *IMSS una historia compartida, 1943-1993*, México, IMSS, 1993.

do Constitucional Progresista, que incluyó en su programa la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Antes y después de éstos se verificó el difícil camino de Madero a la Presidencia, para asumir los poderes en noviembre de 1911 e iniciar en ese momento una serie de acciones para darle contenido a los trabajos del recién creado Departamento de Trabajo.

A partir de los procesos que llevaron a la destitución y asesinato de Madero, se comenzaron a perfilar movimientos armados que incluían entre sus programas acciones a favor de los trabajadores del campo y la ciudad. Podría interpretarse que ésta fue una constante en el afán de cada movimiento por atraer hacia sí el apoyo y participación popular.

Pascual Orozco incluyó banderas reivindicativas para regular las condiciones de trabajo en el Pacto de La Empacadora. Después, en Aguascalientes, el Grupo Renovador promovió reformas al Código de Comercio, en mayo de 1913, que incluían cajas de ahorro y pólizas para el pago de indemnizaciones para cubrir riesgos profesionales; para noviembre de ese año también se presentó otra iniciativa relativa a los contratos, días de descanso, salarios mínimos, vivienda, educación, accidentes de trabajo y seguro social. Ninguna de las iniciativas prosperó en el contexto del gobierno de Victoriano Huerta.

En el Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, en febrero de 1914, sólo se enunciaban objetivos políticos, pero en el Pacto de Torreón, de julio de ese mismo año, en el que se estableció la alianza entre Carranza, Villa, Obregón y Zapata, ya se incluía una cláusula social que prometía reformas a favor de los obreros, y sobre todo de los campesinos.

Después, en medio del conflicto entre la Convención y Carranza, entre octubre de 1914 y mediados de 1916, aquélla emitió en septiembre de 1915, un Programa de Reformas Políticas, Económicas y Sociales, que incluían reformas sobre educación, condiciones de trabajo y pensiones de retiro.

Con la victoria de Carranza, el Programa de la Convención no tuvo posibilidades de realizarse, pero en cambio ya venían perfilándose de manera paralela las reivindicaciones sociales del carrancismo. En diciembre de 1914 se adicionaron al Plan de Guadalupe las obligaciones de expedir y cumplir con todas las leyes que dieran satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. En este marco se aprobaron una buena cantidad de leyes de carácter social, destacándose en materia laboral una Ley del Trabajo en Veracruz, y sobre todo una re-

forma a la Constitución de 1857, para facultar al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia económica y laboral.

La reforma constitucional parece haber consolidado la alianza entre el carrancismo (incluyendo a Álvaro Obregón) y la Casa del Obrero Mundial, porque llevó a la aprobación del salario mínimo en los estados de Querétaro, Hidalgo, Guanajuato, y a un Proyecto de Ley Reguladora del Contrato de Trabajo en abril y mayo de 1915. Este proyecto, a su vez, tuvo un impacto en las disposiciones legales sobre el trabajo en Yucatán, Hidalgo, Jalisco, Zacatecas y Coahuila. Cabe destacar que eran medidas laborales que no incluían grandes aspectos vinculados con la seguridad social, excepto en materia de accidentes de trabajo y de atención médica vinculada con el parto; pero no así en lo relativo a pensiones o retiro de los trabajadores.

En octubre de 1916 se eligió el Congreso Constituyente, y el 21 de noviembre se iniciaron sus reuniones preparatorias. En estas reuniones se conformaron dos bloques: uno conservador, representativo de las posiciones de Carranza, y otro radical, representante de los intereses de Obregón. Alrededor de esta conformación del Congreso se llevó a cabo la discusión y elaboración de los principios de la carta magna y particularmente del artículo 123. Del grupo radical, destaca el hecho de que había, junto a los revolucionarios activos en los campos de batalla, otro grupo de jóvenes que aspiraban a una transformación lo más rápida y completa posible.

El 1 de diciembre de 1916 se iniciaron los trabajos formales del Constituyente, y terminaron el 30 enero de 1917; el 31 de enero se firmó la nueva Constitución, y se promulgó el 5 de febrero. No obstante, entró en vigor el primero de mayo.

El artículo 123 nació de una discusión alrededor de una propuesta carrancista que el Constituyente consideró poco profunda, por restringirse a los derechos y garantías individuales, y que llevó a la redacción subsiguiente de un artículo más general en el que se consignaban los principios “Del trabajo y la previsión social”.

Para autores como García Cruz y Ruiz Naufal, la nueva Constitución de 1917 se diferenció de la anterior porque además de los derechos individuales ya consagrados se establecieron nuevos derechos sociales, además de conferírle al Estado la obligación de protegerlos. Sin embargo, dichos derechos sociales quedaron restringidos, no ya al conjunto de la clase trabajadora, sino incluso a determinados grupos de trabajadores, a la vez que

la mencionada obligación estatal de vigilar por el cumplimiento de los derechos laborales se refería a la expedición de diversas legislaciones locales que, a su vez, se limitaban a institucionalizar las obligaciones patronales.

Bajo esta naturaleza de cobertura restringida y de carácter patronal, el artículo 123 se acató rápidamente, como lo demuestra el hecho de que entre 1917 y 1929 ya había 93 disposiciones en materia de trabajo y previsión social, como lo ejemplifican destacadamente las legislaciones del estado de México y de Campeche. Baste insistir, al respecto, que ambas legislaciones no se referían a la organización estatal de la seguridad social, sino a la responsabilidad patronal frente a los riesgos, enfermedades y accidentes de trabajo o a la protección legal en caso de maternidad, higiene y seguridad en los centros de trabajo. No se generó ninguna disposición para darle sentido a los aspectos propiamente sociales de la seguridad social y de la salud que fueran más allá de su índole laboral. Las disposiciones que se iban aprobando no involucraron una participación del Estado en la organización o administración de la seguridad social, y su alcance se limitó, como es evidente, a los trabajadores de las empresas y no a la sociedad en su conjunto.

En este tenor, esta suerte de “seguridad social” se fue generalizando con la aprobación de legislaciones del trabajo en distintos estados de la República. Así sucedió en Veracruz en 1918, 1923 y 1924; en Sonora en 1918 y 1919 por parte de Plutarco Elías Calles; en Nayarit y Yucatán (Felipe Carrillo Puerto) en 1918; Guerrero, 1919; Coahuila, 1920 y 1926; Chihuahua, 1922; Guanajuato, 1923 y 1924; San Luis Potosí, 1923; Jalisco, 1923; Campeche, 1924; Tamaulipas (Emilio Portes Gil) en 1925; Colima, 1925; Aguascalientes, 1928; Hidalgo, 1928.

Otro rasgo peculiar de esta etapa de la “seguridad social”, consecuente con el carácter patronal de la previsión social que estaba detrás del artículo constitucional, fue el inicio de la contratación de compañías aseguradoras privadas como proveedoras de los servicios previsionales, como resultó de la aprobación de las leyes en Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo y Veracruz.

Dice Ruiz Naufal que

con esta norma comenzó a perfilarse la idea de concebir al seguro social no sólo como una responsabilidad patronal, sino también de los propios trabajadores; mientras que con la de establecer cajas de ahorro y de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo y

de accidentes, se abrieron las puertas a la participación del Estado, al señalársele, en algunos casos, como promotor y colaborador económico de las mismas.⁸⁷

No es éste, como se ve, el carácter público de la seguridad social moderna, que implica una participación estatal activa en la organización, administración y prestación de los servicios sociales, y sí, en cambio, el origen de la resistencia posterior de los patrones y de las compañías aseguradoras a la creación del IMSS, que no podían ver con buenos ojos la restricción de los intereses que el mismo Estado había creado.

La delegación de responsabilidades a las autoridades estatales para emitir y hacer valer las leyes de previsión social fue un factor que gravitó en contra del carácter público y federal de la seguridad social, con la misma intensidad que lo hizo su carácter patronal ya mencionado. Sobre este hecho, destaca la ausencia de iniciativas de legislación federal, hasta el momento en que aparecen los intentos de una Ley de Seguro Obrero en el gobierno de Álvaro Obregón.

En este periodo presidencial, durante 1921, se redactó un Proyecto de Ley para la creación del Seguro Social, que planteaba la necesidad de avanzar en ordenamientos funcionales y en la federalización de las normas laborales.⁸⁸ En el proyecto se incluían ya no sólo las indemnizaciones por accidentes de trabajo, sino también las jubilaciones por vejez y seguros de vida. La iniciativa no prosperó, y no llegó siquiera a ser discutida en el Congreso de la Unión. No obstante, con este gobierno se inicia otra etapa del proceso institucional posrevolucionario que habría de culminar con la aprobación de la Ley del Seguro Social de 1943.

Recapitulando: es indudable que la evolución de las demandas laborales y previsionales durante los años revolucionarios encontró su mayor expresión en la redacción de la Constitución de 1917, específicamente en el artículo 123. Desde el punto de vista del derecho social, los derechos laborales de los trabajadores mexicanos alcanzaron un avance histórico muy significativo en cuanto a las relaciones contractuales *vis à vis* la clase patronal. Sin embargo, al supeditar el derecho a la previsión social como un subproducto de los derechos laborales de la clase trabajadora que tenía que ser resuelto por los empresarios y los gobiernos locales poster-

⁸⁷ *Op. cit.*, nota 85, p. 51.

⁸⁸ El análisis específico de la iniciativa presentada por Obregón se estudia con más detenimiento en los próximos capítulos.

gó durante varios años la discusión y elaboración de una ley moderna del seguro social, federal y sustentada en una verdadera responsabilidad público-estatal.

La promulgación de la Constitución no constituyó el hecho definitivo que explica la creación del IMSS, pero sí le imprimió su sello laboral actual de manera definitiva. En realidad, la aprobación de la Ley del Seguro Social y la fundación del IMSS todavía se retrasaron durante veinticinco años después de la contienda revolucionaria y de la promulgación de la Constitución. Adicionalmente, tuvieron que presentarse otros grandes acontecimientos sociales que contribuyeran a favorecer la idea y el proyecto de seguridad social que prevaleció finalmente. Tal es el caso del efecto institucional del proceso de industrialización y la Segunda Guerra Mundial.

Regresando a la base de la argumentación neoinstitucionalista histórica, podemos decir que la idea laborista de previsión social que se formalizó en la Constitución no nos aporta los elementos suficientes para explicar el origen del seguro social en nuestro país, pero sí se nos revela como un acontecimiento histórico de gran influencia en el alcance y restricciones de la concepción de seguridad social que prevaleció a fin de cuentas. Aun si consideramos el carácter público y federal del Seguro Social como el rasgo que distingue a la vieja y a la nueva visión de seguridad social, es indiscutible que permaneció hasta la fecha el contenido laborista que le imprimieron los constituyentes desde 1917.

Esa influencia inercial o de largo plazo sobre el Seguro Social nos ilustra sobre uno de los principios más identificados dentro del enfoque NIH, esto es, la explicación de los procesos de conformación institucional sobre la base de determinaciones institucionales previas que tienden a ser persistentes y duraderas dentro de las configuraciones institucionales actuales.

II. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN

Otra posible explicación del origen del Seguro Social lo presenta como resultado del proceso de industrialización que experimentó México junto con otros países latinoamericanos desde finales del siglo XIX, el periodo posterior a la crisis de 1929 y después de la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los argumentos con el que se trata de explicar el Seguro Social en México, desde esta perspectiva, nos dice que para emprender un proceso de adopción de un programa moderno de seguridad social, como el que nos ocupa, se requiere un mínimo de desarrollo económico-social. En el caso de México y de América Latina, este tipo de desarrollo se refiere específicamente al proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, el cual puede dar cuenta no sólo de la necesidad de crear un sistema de seguridad social, sino también de algunas de sus características peculiares, como el hecho de que benefició solamente a ciertos sectores particulares de la clase trabajadora, como consecuencia del propio carácter sectorial y restrictivo de dicho desarrollo industrial, y su consecuente efecto sobre la limitación de su cobertura.⁸⁹

Para otros, efectivamente, la modernización e industrialización que tuvieron lugar a final del siglo XIX y principios del siglo XX constituyeron el cambio socioeconómico más importante para el desarrollo político y social del México contemporáneo. Este fenómeno se expresó en un proceso de expansión económica y en el surgimiento de nuevas clases sociales, como la clase obrera y ese grupo heterogéneo conocido como clases medias. Una primera ruptura o coyuntura crítica habría ocurrido cuando esas clases medias cuestionaron el poder oligárquico tradicional que representaba el porfiriato, y una segunda cuando lograron hacerse del poder durante la Revolución. En la etapa porfirista y revolucionaria, el objetivo principal de la naciente clase política se dirigió a crear un Estado intervencionista capaz de regular las disputas entre patrones y trabajadores, mediante la legalización del movimiento obrero y el establecimiento de una ley laboral que definiera con claridad y certidumbre los términos de un sistema de relaciones laborales. Pero ya en la fase posrevolucionaria más avanzada, a partir de los años cuarenta, ese objetivo pasó a radicalizarse, y el tema central se convirtió en la búsqueda de un mecanismo para incorporar al movimiento obrero dentro del sistema político. En esta nueva etapa, la coyuntura crítica la constituyó precisamente dicho proyecto de incorporación de los trabajadores, lo que se tradujo en una nueva impronta política al nivel de las alianzas, de las coaliciones políticas, de las configuraciones de los partidos políticos y la caracterización

⁸⁹ Spalding, Rose Johnson, *Social security policy making the formation and evolution of the Mexican Social Security Institute*, PhD. Thesis, Chapel Hill, N. C. University of North Carolina, 1978, pp. 16-27.

del régimen político. Y de este nuevo modelo de enfrentar el conflicto surgió también la regulación legal de las condiciones de trabajo, los salarios mínimos y la seguridad social. El Estado se convirtió en el mediador o árbitro entre las disputas de trabajadores y empresarios.⁹⁰

Como se ve, sin los procesos de modernización e industrialización que son característicos del desarrollo capitalista no podría entenderse el surgimiento y la evolución de la seguridad social, pero el problema que trataremos de resolver en este apartado es si este gran contexto macro, por sí solo, nos ayuda a explicar la secuencia y el momento de creación del Seguro Social de México.

Asumamos que el llamado proceso de industrialización es una condición indispensable para la aparición de la seguridad social contemporánea, y en este respecto lo ha sido tanto en la historia de los países industrializados como en los países de desarrollo tardío, subordinado o dependiente, como el nuestro. También asumamos que el carácter distorsionado del capitalismo latinoamericano se manifestó en diversas limitaciones sobre el alcance de la seguridad social, que explican su alejamiento del enfoque universalista que se hizo característico de otros países. Sin embargo, el proceso de industrialización no fue un proceso continuo, sino que sufrió interrupciones y saltos que obedecieron a distintos eventos históricos, cuya periodización cobra una importancia fundamental para nuestro objeto de estudio. Concretamente, entre el tipo de industria que existía en México y algunos países latinoamericanos hacia finales del siglo XIX, la incipiente industrialización que es propiciada por la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, y el modelo industrializador de la posguerra, hay diferencias importantes que nos permiten afirmar que no se trató de un mismo proceso. Para ilustrar este argumento vamos a señalar algunas características de la industrialización latinoamericana, primero, y del desarrollo industrial de nuestro país, en segundo lugar.

En la literatura más reciente, algunos autores cuestionan la caracterización tradicional del proceso de industrialización latinoamericana conocido como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI). La razón fundamental es que ya desde finales del siglo XIX, después de la crisis de 1929 y en la Segunda Guerra Mundial, diversos países y en particular México habían emprendido acciones industrializadoras de ese tipo. Pero

⁹⁰ Collier, Ruth Berins, *The contradictory alliance: state-labor relations and regime change in México*, Berkeley, University of California at Berkeley, International and Area Studies, 1992, pp. 3-10.

aquello que fue peculiar al proceso de industrialización que suele conocerse como ISI, y que se expande con posterioridad a la segunda guerra, es el hecho de que se trató de una industrialización “conducida por el Estado o industrialización acelerada”.

Desde luego, la industrialización acelerada sólo fue posible a través de la integración de mercados internos, y una mayor y ubicua presencia del Estado. Se desarrolló junto con la urbanización y un creciente papel de los sindicatos, asociaciones empresariales y empresas estatales. Incluyó un amplio rango de apoyo gubernamental a través de políticas fiscales, comerciales y de tipo de cambio. Aunque muchas de estas políticas aparecieron primeramente durante los 30's como consecuencia de la Gran Depresión y algunas incluso le antecedieron, fue sólo en el período de la posguerra que se desarrollaron e implementaron políticas más conscientes para hacer más rápida la industrialización.⁹¹

Para estos autores, hay cuatro etapas del desarrollo industrial latinoamericano. La primera fue un resultado colateral de la economía exportadora, beneficiándose de las remesas de divisas provenientes del exterior y del desarrollo de sistemas de transportes, así como de la mayor integración de los mercados de capital y de trabajo; en esta fase el Estado se limitó a apoyar estos vínculos entre industria y exportación. En la segunda, correspondiente a la crisis de los treinta y la Segunda Guerra Mundial, se dio una fase “empírica” de industrialización guiada por el Estado, en la cual se crearon condiciones externas que propiciaron la ampliación de la demanda interna; se trató sobre todo de la caída de los precios de ciertos bienes agrícolas y de fugas de capitales que llevaron al establecimiento de esquemas de restricción a las importaciones que favorecieron los precios relativos de la industria local. Es de destacarse que las políticas proteccionistas de esta segunda fase se debieron al mal funcionamiento de la economía internacional, y no a una estrategia deliberada de desarrollo por parte del Estado.⁹²

La tercera etapa se presentó al final de la guerra, cuando surgió la posibilidad de importar nuevamente toda clase de bienes. Los países latinoamericanos habían acumulado remesas de divisas durante los años del

⁹¹ Cárdenas, Enrique *et al.*, *An economic history of twentieth-century Latin America*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave, 2000, vol. 3, p. 3.

⁹² *Ibidem*, p. 9.

conflicto militar, que se agotaron rápidamente en los años subsiguientes, creando problemas sobre la estabilidad de las balanzas de pagos. En este momento las políticas proteccionistas comenzaron a ser deliberadas, y derivaron en una estrategia de industrialización más consciente, conocida como el modelo ISI, en la que se añadieron apoyos a otras actividades agrícolas distintas a las tradicionales, se dieron cambios internos en los precios relativos a favor de la industria, se incrementó la función de la banca de desarrollo, se elevó la inversión pública en infraestructura y en sectores “estratégicos” (como energía y otras materias primas), y se reguló el tipo de cambio para favorecer la importación de bienes intermedios y de bienes de capital. La cuarta etapa se define como la fase de “madurez” del modelo. Aquí encontramos una estrategia mixta de industrialización sustitutiva y de promoción a las exportaciones; y, por otro lado, una política de profundización de la ISI basada en la importación de bienes intermedios y de capital.⁹³

Con relación a la segunda etapa, que es la que concierne a este trabajo, según Robert R. Kaufman⁹⁴ hay seis países latinoamericanos que pueden considerarse los más importantes en cuanto al desarrollo del modelo de sustitución de importaciones (ISI): Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia y Uruguay. En todos ellos ya se observaban indicios de industrialización incluso antes de la depresión de 1929, con mercados internos sustanciales y sectores urbanos importantes. Durante los años treinta se inició la industrialización sustitutiva de importaciones en la producción de bienes de consumo no durables, pero lo hizo de manera más o menos espontánea y sólo alcanzó un carácter deliberado a partir de los cuarenta.

Los datos demuestran que la industrialización latinoamericana ya tenía un peso relativo importante desde antes de la crisis de 1929 y que las importaciones de diversos tipos de bienes también estaban declinando a la par de la producción manufacturera.⁹⁵

Sin embargo, analizando la experiencia de cada país, en lo particular, se percibe el hecho de que el proceso de industrialización que siguió a la

⁹³ *Ibidem*, p. 10.

⁹⁴ Kaufman, Robert R., “How societies change developmental models or keep them. Reflections on the Latin American experience in the 1930s and the postwar world”, en Gereffi, Gary y Wyman, Donald L., *Manufacturing miracles. Paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1990, pp. 110 y 111.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 113.

crisis de 1929 fue un acontecimiento fundamentalmente espontáneo, no intencional, y que careció de políticas sistemáticas de promoción industrial. El objetivo expreso del Estado en esos años era la posibilidad de encontrar una forma de estabilizar el sector externo (balanza de pagos) sea a través de controles a los flujos comerciales o de variaciones en los tipos de cambio.⁹⁶

El crecimiento industrial se logró bajo el amparo de elites exportadoras dominantes que no vieron con malos ojos estos movimientos debido a la coincidencia de ciertos intereses. Por ejemplo, porque en Chile las exportaciones perdían fuerza y el mercado interno se volvió interesante, al igual que en Brasil, donde la industria empleó bienes agrícolas carentes de mercados en el exterior. En esta época las medidas de protección arancelaria no eran sistemáticas y tampoco existía un sector empresarial comprometido específicamente con el desarrollo industrial. Los países latinoamericanos postcrisis eran extremadamente dependientes de las exportaciones, y las elites derivadas de este predominio económico dominaban políticamente la región, con la excepción de México, desde luego, en donde, sin embargo, el predominio en el Estado de una nueva clase política posrevolucionaria no estaba acompañada todavía de un correspondiente nuevo sector empresarial.⁹⁷

Por su parte, la Segunda Guerra Mundial permitió a la región, continuar con el proceso de diversificación que ya se apreciaba en los años treinta. Se convirtió en un exportador de materias primas muy importante, pero además experimentó un fuerte impulso a las exportaciones. El problema es que durante este periodo no se encontraban disponibles los insumos y bienes de capital que permitirían una mayor industrialización, por lo que el crecimiento de esos años se tuvo que lograr sobre la base de la capacidad instalada disponible y alguna reconversión de ciertos talleres en fábricas de equipos y de insumos básicos. Para algunos países, como Chile, Bolivia y Perú, la guerra significó la pérdida de sus mercados europeos, y eso limitó su crecimiento industrial. Pero, por otra parte, se crearon importantes reservas de divisas que no podían utilizarse debido a las restricciones a las importaciones.⁹⁸

⁹⁶ *Ibidem*, pp. 118 y 119.

⁹⁷ Thorp, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, BID-Unión Europea, 1998, pp. 117-123.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 125 y 126.

La guerra generó el espacio para incrementar el peso relativo del Estado. El contexto internacional también lo favorecía: la experiencia industrializadora en la Unión Soviética, el fascismo italiano y alemán influyeron en el gobierno brasileño de Getulio Vargas, de Juan Domingo Perón en Argentina y de Lázaro Cárdenas en México. Al mismo tiempo creció la importancia del sector militar, aunque se dice que las elites agrarias mantuvieron su poder. Pero el papel del Estado fue más importante en lo económico, manteniendo el peso del sector exportador, actuando para contrarrestar las tendencias recesivas, impulsando las empresas públicas y estableciendo controles directos en la economía.⁹⁹

También se ampliaron las funciones sociales del Estado, aunque en realidad los avances en materia laboral ya se venían observando desde antes. Pero se crearon y aprobaron códigos del trabajo en muchos países: “Los países líderes en seguridad social fueron Uruguay, Argentina y Chile, todos ellos antes de 1930. A finales de los años treinta, los sistemas brasileño, chileno y uruguayo estaban bien desarrollados, mientras que el sistema mexicano cobró forma en los años cuarenta”.¹⁰⁰

El inicio de la siguiente etapa de industrialización significa un cambio económico importante; con relación a la fase de la guerra, se reorienta la producción industrial hacia el interior de las economías, cancelándose su impulso inicial hacia las exportaciones, y se refuerza dicho proceso de industrialización hacia dentro con la posibilidad de utilizar las reservas acumuladas de divisas en la importación de bienes intermedios y de capital.

Por otro lado, se institucionalizan las políticas estatales que anteriormente apenas estaban siendo ensayadas, el proceso de industrialización se vio acompañado en lo general por una ampliación de las capacidades y los instrumentos del Estado, particularmente la política monetaria y tributaria, con un cierto abuso de la creación monetaria. Se crearon diversas empresas estatales e instituciones bancarias y financieras. Incluso, se creó una nueva burguesía al amparo del gasto y de las obras gubernamentales.¹⁰¹

Para evaluar el peso de las diferentes etapas de industrialización en AL, vale la pena observar el peso de la industria dentro de la economía. Entre 1945-1974, el PIB creció a tasas promedio de 5.6%, o 2.7% per cápita. El sector manufacturero fue la base de esta expansión, con un crecimiento de 6.8% anual, en el mismo periodo. De acuerdo con datos de la

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 128-131.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 131.

¹⁰¹ Cárdenas, *op. cit.*, nota 91, p. 11.

CEPAL, en 1939 el peso de la manufactura en el PIB era de un 16.5% aproximadamente; durante los años de la guerra se ubicó en más del 18%, y a partir de entonces fue creciendo incesantemente hasta alcanzar más del 25% en la primera mitad de la década de los setenta.¹⁰²

En síntesis, aquello que se observa en el desarrollo industrial de América Latina es que el llamado modelo ISI tiene lugar, propiamente, hasta el periodo de la posguerra, y que para ese entonces ya se habían desarrollado diversos sistemas de seguridad social. Algunos ya existían antes de los treinta, por lo que no fueron impulsados por la industrialización coyuntural que generó la crisis de 1929, mientras que otros se desarrollaron a partir de entonces y durante los años cuarenta, en los años de la guerra y con posterioridad a ella. Así, puede señalarse que un modelo de industrialización en específico, como lo es el ISI, no puede argumentarse como una causal que logre explicar el origen de la seguridad social en América Latina, y que la industrialización de la etapa anterior, 1929-1945 aproximadamente, no es un antecedente similar a lo que vendrá más adelante, sino un proceso coyuntural, transitorio, no institucionalizado, que sirve de espacio para experimentar en lo industrial y en las políticas económicas. En otras palabras, la industrialización, en general, es un contexto necesario dentro del cual se desarrolla la seguridad social en nuestros países, pero no puede considerarse como uno de los factores institucionales específicos de su creación.

La experiencia de México en los años cuarenta, en cuanto a esa relación entre industrialización y surgimiento del Seguro Social, no parece desmentir la tendencia que se observa para el conjunto de la región latinoamericana.

La industrialización que se despliega a partir de los cuarenta en nuestro país tuvo como antecedente las acciones emprendidas por el gobierno de Cárdenas en materia de desarrollo de infraestructura y reformas económicas. Cárdenas desarrolló los caminos y carreteras, el acceso al agua y los sistemas de drenaje, obras de irrigación, escuelas y edificios públicos. En este periodo también se crearon empleos y mejores ingresos alrededor de estas actividades públicas y se fomentó el activismo del movimiento obrero. Con esto y la reforma agraria, se incentivó la movilidad de la fuerza de trabajo del campo a la ciudad.¹⁰³

¹⁰² *Ibidem*, pp. 16 y 17.

¹⁰³ Spalding, *op. cit.*, nota 89, pp. 120-124.

Adicionalmente, la reforma agraria y la expropiación petrolera desplazaron a terratenientes y extranjeros del control de los sectores estratégicos de la economía y abrieron la oportunidad de nuevas inversiones en las industrias urbanas. Con Cárdenas se había creado una situación de preocupación y animadversión entre los empresarios y el gobierno, pero el radicalismo cardenista pareció disminuir hacia los últimos años de su gestión y, adicionalmente, la elección de un moderado como Ávila Camacho para sucederlo indicaba que se estaba produciendo la desintegración de la coalición cardenista o al menos que se había creado en la conciencia del líder la idea de que era necesario un giro más moderado en la política del Estado mexicano.¹⁰⁴

Siguiendo el trabajo de Mosk, Rose Spalding asume que el país que recibió Ávila Camacho era esencialmente rural, pero con un desarrollo importante de la población en actividades urbanas e industriales. En 1940 el 20% de la población vivía en las ciudades y un 34.6% se dedicaba a actividades no rurales. El 30% del PIB lo generaba el sector industrial, con tasas de crecimiento que ya eran importantes, y el 14% de la PEA estaba ubicada en la industria. Sin embargo, en una investigación histórica más reciente, basada en fuentes de información oficiales mexicanas y de otras fuentes norteamericanas,¹⁰⁵ en el México de los cuarenta había 20 millones de habitantes, de los cuales 13.5 vivían en el campo y sólo 750,000 laboraban en las minas, la manufactura, el comercio y el transporte. Aproximadamente el 5% del empleo se ubicaba en la manufactura, frente al 25% en los Estados Unidos, pero el 23% del PIB ya era generado por la industria. Ávila Camacho señaló al final de su gobierno que desde 1939 hasta esa fecha se habían creado 360 nuevas industrias.¹⁰⁶ En otras palabras, el avance industrial de México antes del gobierno de Ávila Camacho no parece ser tan importante como se pensaba, y aun ya en los años siguientes no había logrado alcanzar un grado de desarrollo tan significativo.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Niblo, Stephen R., *Mexico in the 1940s: modernity, politics, and corruption*, Wilmington, Scholarly Resources, 1999, pp. 124-126, hace un balance del impacto de la guerra sobre la economía mexicana a partir de una crítica de la información estadística oficial de esos años, la que le parece insuficiente para captar en detalle los fenómenos. Esto se debe a dos problemas: las categorías oficiales cambiaban año con año, lo que hacía muy difícil toda comparación o descripción completa; la información era demasiado general y pobre con relación a lo que sucedía con la sociedad de la época.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 15.

En las políticas económicas se destacaban diversas acciones estatales para impulsar el proyecto de industrialización. Entre ellas, destaca la reforma de Nafinsa, que se convirtió en un verdadero banco de desarrollo industrial otorgante de créditos y fundador de diversas empresas generadoras de insumos industriales, y de la cual surgieron, bajo su amparo Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes, la industria eléctrica, Cobre de México, con un efecto dinamizador en el campo del hierro y del acero, y en otras empresas productoras de aparatos eléctricos, azúcar, papel y fertilizantes. Se apoyaron instituciones crediticias, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y se crearon nuevas instituciones crediticias, que pasaron de 76 a 215 entre 1940-1946. Por su parte, se instauró la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, en 1941, que formalizó las exenciones fiscales por cinco años a las industrias nuevas y necesarias para el desarrollo del país, sin límite de tamaño y en todos los niveles, además de la concesión de subsidios y otras medidas proteccionistas en cuanto a los aranceles de importaciones y exportaciones. También se establecieron controles a la exportación de bienes básicos para combatir la escasez interna. A partir de aquí, la política fiscal del gobierno se dirigió al desarrollo de la infraestructura que demandaba el sector industrial. Entre el 40% y 50% del gasto se orientó a la industria del petróleo, energía eléctrica, carreteras y obras de riego. La política agrícola se concentró en la incorporación del sector a una economía de mercado y la promoción de las exportaciones.¹⁰⁷

El otro fenómeno que contribuyó enormemente al desarrollo de la industrialización fue, desde luego, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, cuyos efectos coyunturales resultaron altamente benéficos para la economía. En primer lugar, forzó una estrategia de sustitución de importaciones en la medida en que la economía de los Estados Unidos dejó de proveerla de bienes manufacturados; diversas empresas se crearon en estas circunstancias, y aquellas ya existentes ampliaron su capacidad y variedad productiva. En segundo, propició la exportación de manufacturas mexicanas a ese país para cubrir sus propias necesidades de ese tipo de bienes.

Según Spalding y Zertuche, se incrementó muy significativamente el peso de las exportaciones de textiles (1%-20%), así como de alimentos procesados, químicos, bebidas y tabaco. El efecto del conflicto fue ex-

¹⁰⁷ Spalding, *op. cit.*, nota 89; Zertuche, *op. cit.*, nota 86, pp. 38-40.

traordinario en este sentido. Esta impresión coincide con la de Blanca Torres, quien señala que aumentó la importancia de los bienes agrícolas y se redujo la minería, pasando los primeros del 25% en 1939, al 40% en 1944; mientras que la minería que en 1940 representaba el 62%, para 1943 era sólo del 28.5%. Las manufacturas, por su parte, pasaron de un 6.4% en 1940 a un nivel sin precedentes del 37.6 en 1945. El cambio fundamental se dio en la exportación de manufacturas dentro de las que destacaron los textiles de algodón y después la cerveza, algunos productos químicos. Claro está que este auge empujado por las exportaciones se desplomó a partir de 1947, momento en el que la industrialización se comenzó a mover por la vía de los mercados internos.¹⁰⁸

Por su parte, Niblo ofrece un panorama un poco diferente y diferenciado de los efectos de la guerra sobre la industrialización. Según él, creció el sector minero de exportación, la extracción de algunos metales también creció rápidamente: plomo, hierro y zinc. Asimismo, otros minerales crecieron, aunque no tan aceleradamente: antimonio, grafito, mercurio, arsénico, cadmio, tungsteno y molibdeno (utilizados para endurecer el acero para los armamentos). Desde luego, también se generó una gran demanda por petróleo, y, junto con las exportaciones de bienes, creció mucho el sector de transportes. Con la excepción de los metales preciosos (oro, plata) prácticamente toda la producción mineral se duplicó entre 1939 y 1940 y entre 1942 y 1944.¹⁰⁹

En el sector manufacturero se presentaron diferencias intrasectoriales importantes. En lo general, parece que la manufactura prosperó durante esos años, aunque la inflación magnificó esa realidad. Las industrias tradicionales, como textiles, jabón y calzado crecieron escasamente, y las que despegaron enormemente fueron la cerveza y el tabaco. Sin embargo, el éxito del proceso industrializador se concentró en las llamadas manufacturas diversas, tales como hierro, acero, papel, cemento y vidrio; en estas áreas verdaderamente se creó una industria básica que no existía previamente. También cabe destacar que dentro del llamado sector de manufacturas diversas coexistían grandes empresas vinculadas a los intereses norteamericanos, como las acerías, junto con una industria propiamente nacional más bien de tipo ligera.¹¹⁰

¹⁰⁸ Torres Ramírez, Blanca, *México en la Segunda Guerra Mundial. Historia de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, vol. 19, p. 195.

¹⁰⁹ Niblo, *op. cit.*, nota 105, pp. 139-143; también Zertuche, *op. cit.*, nota 86, pp. 38-40.

¹¹⁰ Niblo, *op. cit.*, nota 105, pp. 143-145.

Ya avanzado el periodo avilacamachista, el Estado mexicano continuó instaurando su estrategia proteccionista de la industria nacional, lo que se tradujo en un decreto de 1943 para imponer aranceles sobre casi 600 productos, lo que valió la reacción de las autoridades estadounidenses, mediante amenazas de suspender el aprovisionamiento de bienes de capital, para llevar a su abrogación. En 1944 se echó mano de otra estrategia semejante para establecer aranceles sobre los químicos, hierro y acero, entre otros; y después, en 1945 y 1946, de otras tarifas sobre productos específicos. Adicionalmente, se estableció el sistema de permisos de importación. Gracias a esta estrategia de intervención estatal, la economía creció aceleradamente durante el periodo: a una tasa promedio del 7.3% por año entre 1940-1945, y del 10.2% para la manufactura.¹¹¹

Cabe hacer notar para el caso mexicano, como se mencionó también para América Latina, que el proceso de industrialización que se iniciara en la primera mitad de la década de los cuarenta estuvo restringido por la creciente acumulación de divisas en manos mexicanas (a una tasa de 20 millones de dólares mensuales entre 1942-1943)¹¹² que no podían emplearse para la importación de bienes de capital e insumos, debido a las restricciones a las exportaciones en los Estados Unidos. Así, en los Estados Unidos, desde diciembre de 1941, se requerían diversos permisos de exportación, después los llamados certificados de necesidad y, finalmente, las recomendaciones de importación para poder adquirir de ese país, maquinaria y equipo, la mayor parte de los insumos industriales y todo tipo de alimentos.¹¹³

Para responder a estas limitaciones, se desarrollaron diversas estrategias. Por un lado, surgió un esquema de trueque industrial, por medio del cual se ubicaban algunas fábricas en estado ocioso dentro de la unión americana, con objeto de desmantelarlas y enviarlas a México en pago por los productos mineros y agrícolas que exportaba nuestro país.¹¹⁴ Por

¹¹¹ Spalding, *op. cit.*, nota 89.

¹¹² Desde el punto de vista de la acumulación de capital, los recursos bancarios disponibles aumentaron en un 89% entre 1939 y 1945, y los depósitos bancarios aumentaron de 48 millones de pesos en 1939 a 451 en 1945. Estos recursos provenientes de la exportación se pudieron aprovechar parcialmente para nuevas inversiones, aunque también sirvieron para liquidar gran parte de la deuda externa (Niblo, *op. cit.*, nota 105, pp. 146 y 158). Este excedente de recursos líquidos disponibles también explica, en parte, el crecimiento de la inflación durante los años de la guerra.

¹¹³ Torres, *op. cit.*, nota 108, p. 165.

¹¹⁴ Niblo, *op. cit.*, nota 105, p. 109.

otro, el peso de la industrialización tuvo que recaer sobre la capacidad instalada de este país, que no estaba precisamente preparada técnicamente para ello. Otro aspecto negativo de la relación comercial con los Estados Unidos se presentó porque cuando se podían obtener los bienes de capital, se trataba de maquinaria de segunda mano o muy vieja. Así, se presentó la paradoja de que México contaba con las divisas suficientes para apoyar la industrialización, pero no disponía de las maquinarias y los equipos necesarios. Por esta razón, frecuentemente se enfrentaron problemas de cierres de empresas o de disminución de su ritmo de producción, como resultado de las restricciones a las importaciones de maquinaria y equipo y de materias primas, con el consecuente efecto sobre la pérdida de empleos.¹¹⁵

En conclusión: en el periodo de 1940-1946 se observó un claro énfasis en el proceso de industrialización basado en las exportaciones, alimentado por la coyuntura de la guerra y el mayor involucramiento estatal en la economía; asimismo, se hizo evidente una reestructuración de los vínculos entre el Estado mexicano y el sector empresarial, a favor de una mayor cooperación entre las partes, alrededor de la industrialización del país. El proceso de industrialización surgió como resultado de la combinación de procesos que ya venían gestándose en el periodo cardenista y de aquellos que fueron provocados por las circunstancias especiales de la guerra.

En el análisis del gobierno de Ávila Camacho, desde el inicio de su gestión, se puede observar que no existía un plan específico de industrialización, aunque sí, desde luego, una estrategia de mayor acercamiento entre el gobierno y los empresarios. Sí existía, en cambio, el compromiso explícito dentro del Plan Sexenal, de dar cumplimiento a la propuesta de una Ley del Seguro Social, tantas veces pospuesta, pero que en los años cardenistas había logrado madurar lo suficiente como para dar el paso final. La industrialización sustitutiva orientada hacia las exportaciones, primero, y hacia el mercado interior, con posterioridad, es un fenómeno que se va sucediendo de manera concomitante a la elaboración definitiva de la Ley del Seguro Social y la inmediata puesta en marcha del IMSS. A nuestro juicio, no hay una relación directa de causa-efecto entre ambos fenómenos. Más bien, es necesario identificar cuáles fueron los procesos que permitieron vincularlos en una sola estrategia de desarrollo nacional.

¹¹⁵ Torres, *op. cit.*, nota 108, p. 172.

Visto en una perspectiva neoinstitucionalista histórica, el proceso de industrialización jugó el papel de diferenciar a la clase obrera industrial de otros sectores de la clase trabajadora, como los campesinos o como los trabajadores que iban multiplicándose a la par del crecimiento del Estado mexicano. El Seguro Social nació para atender a ese sector industrial primordialmente, dejando de lado a importantes contingentes de trabajadores del campo y manteniéndose al margen de los avances en la seguridad social en otras áreas vinculadas con el Estado, como el sector petrolero, los ferrocarrileros o los propios trabajadores al servicio del Estado, quienes desde años anteriores ya habían alcanzado una reforma importante en sus sistemas de pensiones.

Es en este contexto en el que verdaderamente se explica el surgimiento del Seguro Social en México; pero hay un aspecto histórico fundamental que cuestiona la lógica causal ISI-seguro social: el modelo sustitutivo de importaciones se formaliza hasta después de la Segunda Guerra Mundial, por lo que la secuencia histórica es inversa, seguro social-ISI. Así, parece más convincente el argumento de que el Seguro Social se creó para apuntalar el proyecto industrializador del Estado mexicano de los años cuarenta y que fue el interés estatal el que predominó al momento de tomar la decisión, frente a una posible exigencia de las fuerzas que estuvieron detrás del ISI.

III. EL CONTEXTO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

En la explicación del origen del Seguro Social no se le atribuye tanto peso al contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial, excepto por el hecho de que el IMSS se fundó justamente en esos años. Sin embargo, las evidencias históricas nos permiten aventurar la hipótesis de que fue este acontecimiento el que constituyó una de las coyunturas críticas más relevantes para explicar el acto de innovación institucional del gobierno de Manuel Ávila Camacho que culminó en la fundación del Seguro Social. Las razones son las siguientes:

En primer lugar, la entrada de los Estados Unidos a la confrontación militar contra los países del eje creó las condiciones para un acercamiento entre ese país y México. La reconciliación resultante fue la base de los acuerdos bilaterales que sirvieron de plataforma para impulsar el proceso industrializador, basado en la sustitución de importaciones y en la expor-

tación manufacturera hacia aquel país en los primeros años de la década de los cuarenta. Esta oportunidad de crecimiento económico inusitado le dio al Estado mexicano la posibilidad de desarrollar un proyecto nacional que habría sido más difícil sin el estímulo de las condiciones creadas por la guerra.

En segundo lugar, la proximidad de la guerra y el involucramiento de México en el conflicto armado le dieron al gobierno entrante de Ávila Camacho la gran oportunidad de realizar su propuesta de Unidad Nacional ante las organizaciones empresariales y el movimiento obrero. Dicha iniciativa conciliadora fue una condición indispensable para el desarrollo del proyecto industrializador del Estado mexicano, y puede considerarse como una de las condiciones fundamentales para culminar la creación de un Seguro Social que había sido propuesta repetidamente en gobiernos posrevolucionarios anteriores.

En tercero, las condiciones creadas por la guerra, dieron lugar al surgimiento del modelo de gestión estatal que habría de dominar en las próximas décadas de manera tan exitosa para la clase política posrevolucionaria. El Estado mexicano logró consolidar la institucionalización de las relaciones corporativas que venían gestándose desde los años anteriores, y no sólo con respecto al movimiento de la clase trabajadora, que fue el objetivo político más importante durante el cardenismo, sino también con relación a las clases empresariales, que ahora, además, incluyeron a un nuevo sector de empresarios industriales mucho más cercanos a los intereses políticos del Estado.

Estos argumentos parecen aportar, con cierta originalidad, nuevas bases explicativas de los contextos institucionales que explican el surgimiento del Seguro Social. No se refuta el peso relativo de procesos de largo plazo, como la Revolución y la Constitución o el proceso de industrialización en la creación de nuevas instituciones sociales como el Seguro Social, sino que se añaden nuevos elementos institucionales de tipo coyuntural o corto plazo, que nos ayudan a responder interrogantes típicamente neoinstitucionalistas: ¿Por qué se creó el Seguro Social mexicano en un momento determinado de la historia de este país? ¿Por qué no se había materializado en otras etapas históricas en las que ya confluían procesos estructurales o de largo plazo, junto con proyectos de ley más o menos elaborados?

Siguiendo el orden temático enunciado al inicio de este apartado, la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial fue determinan-

te para sacar a la economía mexicana del proceso de estancamiento que se vislumbraba al final del gobierno cardenista. Ante el inminente conflicto con Japón, los Estados Unidos decidieron garantizar una alianza con México, modificando su postura frente al conflicto petrolero. El gobierno norteamericano retiró su apoyo a las compañías petroleras de ese país y estableció un acuerdo con México, el 19 de noviembre de 1941, para el pago de indemnizaciones; se acordó también el pago de indemnizaciones por daños a norteamericanos durante los años revolucionarios, que se fijó en 40 millones de dólares; se comprometió a la adquisición de plata mexicana por 25 millones de dólares anuales; otorgó un crédito por 40 millones para la estabilización del peso; permitió la apertura de un crédito con Eximbank para construir carreteras,¹¹⁶ y aceptó ir adelante con la negociación de un tratado comercial. Finalmente, una comisión de avalúo para las indemnizaciones petroleras las estableció en 24 millones de dólares más 5 millones adicionales por concepto de intereses.¹¹⁷

En enero de 1942 se aprobaron otros tres proyectos por valor de 91 millones de dólares para una autopista panamericana, 13.5 millones de dólares en bonos para los ferrocarriles y otros 67 millones para irrigación agrícola orientada a la producción para la guerra. En esos años, 1943, se formó también la Comisión México-Americana para la Cooperación Económica, con el propósito de establecer los precios de las materias primas exportables a los Estados Unidos.¹¹⁸

El 5 de noviembre de 1942 se firmó otro convenio para resolver el problema de la deuda externa. Se contrató en dólares una nueva deuda, que representaba el 10% de los adeudos anteriores. Antes del convenio, el país debía 509 millones de dólares, incluyendo intereses, mientras que después se concertó un arreglo por 49.6 millones de dólares.¹¹⁹

También en 1942, el efecto positivo de la guerra se expresó en diversas formas de cooperación económica entre México y los Estados Unidos. El acuerdo económico más importante fue el establecido entre Eduardo Suárez (SHCP) y Alan M. Bateman en abril de 1942, por medio del cual nues-

¹¹⁶ Treinta millones de dólares según Torres, *idem*; 10 millones de dólares a una tasa de interés por debajo de los tipos del mercado, según Niblo, *op. cit.*, nota 105, p. 106.

¹¹⁷ Torres, *op. cit.*, nota 108, pp. 36-38; Niblo, *op. cit.*, nota 108, p. 54; Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-FCE, 1998, p. 141.

¹¹⁸ Niblo, *op. cit.*, nota 105, p. 106.

¹¹⁹ Según Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México, 1826-1946*, México, El Colegio de México, 1968, p. 221, citado por Torres, *op. cit.*, nota 108, pp. 58 y 59.

tro país se comprometió a vender plomo y zinc a los Estados Unidos con un incremento del precio de 25%, con el compromiso de vender toda la producción a ese país. Este diferencial de precios se destinó íntegramente al pago de impuestos.¹²⁰

Y otro tanto sucedió con las indemnizaciones derivadas de la nacionalización de los ferrocarriles de 1937, que fueron reducidas también a un 10% de los capitales adeudados con anterioridad. Antes del convenio, que se estableció en 1946, se adeudaban 557.6 millones de dólares, y después del convenio se acordó una deuda por 50.5 millones de dólares, a los que todavía se deducirían 8 millones por concepto del valor de los bonos en manos de los países del eje.¹²¹

Pero el detonante fundamental de la industrialización mexicana provendría de las relaciones comerciales entre México y los Estados Unidos, a partir del convenio firmado el 23 de diciembre de 1942 como un Tratado Bilateral de Comercio. Nunca se había presentado una integración semejante entre la economía mexicana y la de Estados Unidos que significó para el comercio exterior de nuestro país el 90% de sus intercambios. Hay que tomar en consideración que la guerra hizo perder a México sus mercados europeos y asiáticos, lo que representaba una tercera parte de su comercio exterior. Pero en cambio favoreció el comercio con otros países latinoamericanos, particularmente con Centroamérica.¹²²

Con el tratado bilateral, las cuotas arancelarias se redujeron sustancialmente. México redujo dichas tasas a más de 200 artículos, pero también se benefició su industria petrolera, que había sido restringida desde la expropiación, junto con la ganadería, la minería (zinc y plomo), la industria cervecera, la plata labrada y algunos otros productos agrícolas. Adicionalmente, se firmaron otros convenios particulares que permitieron la exportación de hule y guayule, henequén, garbanzo, ixtle, chicle, piña, cera de candelilla, plátano, sal y pescado, por plazos de un año, renovables a cuatro.¹²³

Visto el efecto general de este acuerdo sobre el comercio exterior, fue notable el impulso que proporcionó a la industrialización a pesar de la dependencia del mercado norteamericano. En 1937 el 56% de las exportaciones iban hacia el norte y para 1940 ya eran de cerca del 90%. Las im-

¹²⁰ Niblo, *op. cit.*, nota 105, p. 92.

¹²¹ Torres, *op. cit.*, nota 108, p. 61.

¹²² *Ibidem*, pp. 160 y 161.

¹²³ *Idem*.

portaciones de los Estados Unidos también se elevaron del 58% en 1939 al 90% en 1944. En cuanto a la composición de dichas exportaciones, los cambios fueron fundamentales, ya que se aumentó la importancia de los bienes agrícolas y se redujo la minería, pasando los primeros del 25% en 1939, al 40% en 1944; mientras que la minería, que en 1940 representaba el 62%, para 1943 era sólo del 28.5%. Las manufacturas, por su parte, pasaron de un 6.4% en 1940 a un nivel sin precedentes del 37.6% en 1945.¹²⁴

Otros beneficios de la guerra y del restablecimiento de la colaboración con los Estados Unidos fueron los créditos y las inversiones que volvieron a fluir hacia el país. Por un lado, se recibieron 90 millones de dólares del Eximbank para financiar proyectos gubernamentales, incluyendo 20 millones para la CFE y 10 más para la reconstrucción de los ferrocarriles. Por otro, se incrementó la inversión extranjera, en parte porque la guerra liberó recursos en los Estados Unidos, que buscaban una mejor colocación fuera de ese país, y en parte debido a la política avilacamachista de industrialización, que ofrecía importantes estímulos fiscales a la industria; sin embargo, la mayor parte de esos recursos llegaron para depositarse en los bancos y para la adquisición de bienes inmuebles, en virtud de las restricciones de los Estados Unidos a la adquisición en ese país de bienes de capital.¹²⁵

La reactivación económica y el impulso a la industrialización proporcionados por la guerra se combinaron con otro efecto político fundamental para el gobierno mexicano. Desde su etapa de candidato a la presidencia, Ávila Camacho enarboló la bandera de la unidad nacional como una estrategia política para tratar de revertir la desconfianza y el manifiesto rechazo de algunos sectores de la sociedad mexicana a las políticas del cardenismo.¹²⁶ Con la coyuntura de la guerra, esta idea pasó a trascender su objetivo de conciliación nacional para convertirse, adicionalmente, en la piedra de toque de un nuevo proyecto de desarrollo nacional, que comenzó a fraguarse dentro del Estado mexicano. Este proyecto incluía no solamente las bases de lo que sería la política industrializadora de la posguerra, sino también el sustento del pacto postcardenista que dio tanta estabilidad al sistema político durante los años venideros.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 195.

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 211-218.

¹²⁶ Rivero, Martha, "La política económica durante de la guerra", en Loyola, Rafael (coord.), *Entre la guerra y la estabilidad política. El México de los 40*, México, Grijalbo, 1986, p. 17.

La idea de unidad nacional, como se dijo, surgió en la campaña presidencial de Ávila Camacho para enfrentar la polarización política provocada por las políticas cardenistas ante diversos sectores. La causa de la confrontación entre Cárdenas y el sector empresarial, por ejemplo, fue el tipo de política monetaria que comenzó a implementarse a partir de 1936, con el afán de resolver la restricción financiera del gobierno, que no contaba con los ingresos suficientes para realizar el conjunto de sus programas económicos (infraestructura) y sociales. Específicamente, Cárdenas forzó a la banca privada a prestarle al gobierno, recursos excedentes a los establecidos por la Ley Orgánica del Banco de México, lo que desató una tendencia al sobregiro del gasto público y a la reducción del crédito privado. Como consecuencia, además de los efectos inflacionarios del gasto público y de su efecto sobre el poder adquisitivo, atizó la oposición empresarial a las políticas intervencionistas y populistas de Cárdenas.¹²⁷

La mencionada restricción crediticia y la Ley de Expropiación en que se fundamentó debería propiciar, en la lógica cardenista posterior a 1936 y según las expectativas de su gabinete económico y del Banco de México, el incremento del circulante y la mejor distribución del ingreso a favor de los ejidatarios y obreros sindicalizados, con el consecuente estímulo a la producción, en ese momento todavía con capacidad ociosa, lo que en principio contrarrestaría los riesgos de una escalada inflacionaria. Por el contrario, estas acciones y la política de masas cardenista (medida por ejemplo en el número de huelgas y en la posición de las juntas de conciliación y arbitraje) desataron el temor empresarial, cuya respuesta al estímulo inflacionario fue la retracción, e incluso la fuga de capitales.¹²⁸

Junto con los empresarios, todos aquellos sectores que no pudieron beneficiarse de las políticas cardenistas (campesinos no organizados y sin tierras, empleados de la industria y el comercio, pequeños inversionistas, ahorradores, artesanos, comerciantes, clases medias, etcétera) fueron alimentando el movimiento almazanista.

También había circunstancias políticas que conducían hacia la misma dirección. Hacia 1939, otra oposición ya era claramente visible. Particularmente, por parte de aquellas fuerzas y grupos políticos que fueron excluidos al constituirse el PRM, el que se conformó con una estructura corpora-

¹²⁷ Medina, Luis, "Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XIV, núm. 55, enero-marzo de 1974, pp. 266-269.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 270-273.

tiva cuatripartita (obreros, campesinos, militares y el sector popular), en la que ya no cabía la influencia y el peso de los individuos. Se crearon, entonces, diversos partidos políticos pequeños, opositoristas, que vinieron a reunirse alrededor de la candidatura de Juan Andrew Almazán.¹²⁹

El problema al interior del propio PRM era igualmente preocupante, porque se conformaron dos alas opuestas. Aquella izquierdista y radical representada por Francisco J. Mújica, que pretendía continuar con la política obrerista y reivindicativa del cardenismo; y otra, preocupada por el creciente conflicto interno y por las consecuencias del conflicto militar entre las potencias del eje y las nacientes fuerzas aliadas, protagonizada por la CTM, bajo el liderazgo del todavía secretario general, Lombardo Toledano. A la luz de la crónica que hace Medina de estas dos posiciones se puede percibir que el papel de Lombardo Toledano obedecía mayormente a la posible derechización de la sociedad mexicana, como resultado de la asociación de intereses entre los grupos opositoristas del interior y los intereses nazi-fascistas de los países del eje.

Así que por motivos internos y externos se estaba conformando una tendencia dentro del partido hacia una posición centrista.

Cárdenas, en sus últimos dos años de gobierno, hizo un viraje importante en su estrategia política, tratando de apaciguar las fuerzas opuestas que había despertado con sus reformas económico-sociales. Estos esfuerzos incluyeron su insistencia en resolver las cuestiones pendientes con los Estados Unidos.¹³⁰ La CTM también jugó un papel muy importante en establecer una posición centrista dentro del PRM, pero fue el propio Cárdenas quien encabezó la política conciliatoria con los empresarios a partir de un discurso conciliador en la ciudad de Monterrey, que fue sucedido por diversas propuestas de apoyo a la inversión privada, entre las que destacan el compromiso a acatar las leyes favorables a la inversión privada, la disminución del número de huelgas y del reparto agrario. Por su parte, fue fundamental su posición de no tomar partido acerca de las candidaturas, que ya venían conformarse al interior del partido.¹³¹

En este contexto, el paso más importante para consolidar la candidatura de Ávila Camacho fue su posicionamiento al interior de la Cámara de Diputados y Senadores, a través del llamado Grupo de Acción Política de Diputados y Senadores, e inmediatamente después mediante el pro-

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 273-278.

¹³⁰ Niblo, *op. cit.*, nota 105, p. 54.

¹³¹ Medina, *op. cit.*, nota 127, pp. 278-286.

nunciamiento de la CTM por su candidatura en la convención sectorial de febrero de 1939, que precedió la convención nacional del partido en noviembre de ese año. Al día siguiente del pronunciamiento de la organización obrera más influyente, también se dio la postulación avilacamachista por parte de la CNC.¹³²

Es este contexto el que explica que la campaña a la candidatura presidencial de Ávila Camacho estuviera marcada por ese afán de lograr la unidad nacional, propósito que sólo habría de concretarse ya en los años de su gobierno, en el contexto de la guerra. En primer lugar, su mensaje de campaña se dirigió a los empresarios, ofreciéndoles garantías legales para la realización de sus inversiones. En segundo, a los trabajadores, ofreciéndoles garantías de respeto a lo ya alcanzado, pero solicitando su colaboración en los procesos de cambio por venir. La prueba más importante de este cambio de actitud se pudo apreciar en el retiro de Lombardo Toledano al frente de la CTM, a favor de un liderazgo reivindicativo y no político, y su emigración hacia la Confederación de Trabajadores de América Latina. Pero también hubo otros actos importantes, como el acercamiento entre la CTM y la CROM, que más adelante daría lugar, en 1942, a la firma del Pacto de Unidad Obrera y al surgimiento del Consejo Obrero Nacional. En tercero al campesinado, a quienes ofreció la posibilidad de una propiedad privada, de tipo familiar, como alternativa a la explotación colectiva y ejidal impulsada de manera exclusiva hasta ese entonces. Y, finalmente, al resto de las clases medias, católicas, garantizándoles el derecho a la educación de sus hijos al interior del seno familiar y no sólo a través de la educación pública, colectiva.¹³³

Coincidentemente, el tema de la unidad nacional y el énfasis inmediatamente posterior en la industrialización emergieron de un mismo proceso: la crisis del modelo cardenista y su imposibilidad de incrementar la inversión y el crecimiento económico, a consecuencia de la desconfianza y el descontento del sector empresarial con las políticas expropiadoras y reivindicativas de ese periodo; el fracaso de la estrategia económica de estimular el crecimiento económico a través del incremento del circulante y la redistribución del ingreso, frente a la retracción del sector empresarial, con el consiguiente efecto inflacionario. En otros términos, la industrialización del país se iba configurando como una alternativa a los

¹³² *Ibidem*, pp. 286-290.

¹³³ *Idem*.

límites del intervencionismo cardenista y la unidad nacional, por su parte, como la condición para alcanzar dicho objetivo estratégico.

Pero del conjunto de factores políticos que impulsaron la idea de unidad nacional, sólo uno de ellos contaba con la fuerza suficiente para llevarlo a la práctica de inmediato; ese fue el efecto del estallido de la guerra.

La duda acerca de la legitimidad de su victoria electoral obligó a Ávila Camacho a acentuar su postura conciliadora frente a los distintos grupos que componían a la clase política. El gabinete inicial integró a representantes de las diversas facciones. Ezequiel Padilla, secretario de Relaciones Exteriores, representaba al callismo; Francisco Javier Gaxiola, al ex político vuelto empresario, Abelardo L. Rodríguez; Luis Sánchez Pontón, secretario de Educación e Ignacio García Téllez, secretario del Trabajo y Previsión Social, al cardenismo. Y ya en medio del conflicto militar, al propio Lázaro Cárdenas como secretario de la Defensa.¹³⁴

Esta conformación del equipo del presidente Ávila Camacho representaba las pugnas entre derecha e izquierda, que habrían de caracterizar todo su gobierno. Sin embargo, la guerra y el llamado del presidente a la unidad nacional le permitieron aparecer como árbitro de ambas facciones. El ala derecha, de corte callista, estaba representada por Abelardo L. Rodríguez; para ellos, el modelo de país debería ser aquel en donde la iniciativa empresarial fuera dominante en el ámbito económico y social. El ala izquierda, representada por la CTM, apelaba en cambio a mantener el compromiso con las causas sociales derivadas de la revolución. Al amparo de ese papel de arbitraje político que le permitía la unidad nacional alrededor de la guerra, fue emergiendo el grupo avilacamachista, que sería el encargado de ejecutar la política presidencial de rectificar los excesos del gobierno anterior y de arbitrar entre las partes en pugna, haciéndose de este modo del control político.

Ejemplos de la posición de control y arbitraje políticos que iba ganando el avilacamachismo como resultado de la consigna de la unidad nacional fueron la aprobación, en 1941, de las reformas a la Ley Federal del Trabajo para hacer más difíciles las condiciones de una huelga legal y del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que pretendía suspender este derecho para los burócratas, sin bien a fin de cuentas no se estableció de esa manera. Asimismo, el papel de la guerra jugó un papel

¹³⁴ Medina, Luis, *Del cardenismo al avilacamachismo. Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978, vol. 18, pp. 133-136.

importante, porque la política de unidad nacional se tradujo en un pacto obrero a través del Consejo Obrero Nacional, que aglutinaba a la CTM, a la CROM, a la Federación Regional Obrera y Campesina (FROC), a la Confederación de Trabajadores y Campesinos de México (CTCM), al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y a la Confederación Nacional Proletaria (CNP). Como resultado de este pacto, los trabajadores se comprometieron a suspender sus acciones de huelga y a aceptar el arbitraje del Estado y de las juntas, como instancias de solución. Sin embargo, el acelerado incremento de la inflación, a pesar de las acciones compensatorias que realizó el gobierno, provocó un gran número de huelgas.¹³⁵

Paralelamente, el gobierno de Ávila Camacho realizaba diversas acciones para favorecer a la izquierda frente a los ataques anticomunistas del ala derecha, o bien, por el contrario, realizaba nombramientos que desplazaban a funcionarios del ala izquierda a favor de políticos conservadores. Hacia el final de ese año, sin embargo, y luego de la declaración formal de guerra de los Estados Unidos a las potencias del eje, el 8 de diciembre de 1941, los enfrentamientos entre una facción y la otra debieron pasar a segundo plano, por la necesidad de conformar un bloque nacional antifascista. El corolario de ese fortalecimiento arbitral del presidente Ávila Camacho se realizó al conformarse como un nuevo sector dentro del PRM a una federación de organizaciones y representantes de la sociedad que no pertenecían ni a la clase trabajadora ni al campesinado; esto es, pequeños comerciantes, artesanos, estudiantes, profesionistas e intelectuales del DF; nació así el movimiento que llevaría a la creación formal de la CNOP en febrero de 1943, para darle un mayor margen de maniobra al presidente Ávila Camacho tanto en el partido como en las Cámaras.¹³⁶

Todavía en los meses siguientes a su declaratoria de guerra, los Estados Unidos tenían la preocupación de una posible alianza entre México y los países del eje, lo que se explica, en parte, por la importancia de las inver-

¹³⁵ Zertuche, *op. cit.*, nota 86, pp. 44 y 45. La lucha contra la inflación se sustentó esencialmente en una política de ingresos y de control de precios; en lo general, fue una estrategia fallida, porque generó el control de los salarios, pero no así de los precios y, por otro lado, no logró impedir la escasez de bienes. Según se dice en el texto de Zertuche, la política de ingresos tuvo mejor suerte hacia 1944, cuando las oficinas encargadas de controlar los precios y el abastecimiento de bienes de primera necesidad pasaron de la Secretaría de la Economía Nacional a la Secretaría de Hacienda. Tomando como base el año de 1929, el índice de precios aumentó en 1940 a 122.8, en 1942 a 144.3, para 1943 a 173 y para 1944 a 221.8.

¹³⁶ Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo...*, *cit.*, nota 134, pp. 143-162.

siones alemanas en algunos sectores de la economía mexicana. Sin embargo, el hundimiento de dos buques mexicanos (*Potrero del Llano* y *Faja de Oro*) precipitó la posición de México, y el 25 de mayo de 1942 se declaró la guerra a esas potencias. Ávila Camacho contó con el apoyo del Congreso y de las organizaciones del movimiento obrero (CTM, CROM, CGT, CPN), con lo que se fortaleció aún más su estrategia de unidad nacional.¹³⁷

La guerra tuvo tal efecto sobre la idea de unidad nacional, que incluso el PCM se adhirió al proceso industrializador en la idea de que se podía defender a la Unión Soviética frente a una posible intervención nazi.¹³⁸

El temor ante un avance del nazismo, incluso al interior de la sociedad mexicana, propició también el cambio de actitud de la CTM y de Lombardo Toledano. Esta preocupación se hizo presente al concluir el primer periodo de dos años de Fidel Velázquez al frente de la Secretaría General de la CTM y la necesidad de revisar los estatutos de esta organización, que impedían la reelección de su comité nacional. Gracias a la fuerza de Fidel Velázquez en la Federación de Trabajadores del Distrito Federal y a la mediación de Lombardo Toledano, también a favor de prorrogar el periodo del comité nacional (sin reconocer abiertamente el acto reeleccionista), Fidel logró mantenerse al frente de la CTM el 31 de marzo de 1943. El hecho central de este asunto, aparentemente concerniente al ejercicio de la democracia sindical, es que se justificó como un acto necesario para mantener la unidad nacional exigida por la guerra.¹³⁹

La posición de Lombardo Toledano se explicaba por su interés en los aspectos internacionales de la guerra: el interés por establecer cuanto antes una alianza con las fuerzas contrarias a las potencias del eje y la consecuente preocupación porque en el conflicto pudiera ser destruida la Unión Soviética. También por otras razones internas, como el interés de contener la inflación (a través de la autocontención de ejercer el derecho a huelga), el acaparamiento y el avance de la derecha conservadora. Este acto de unidad nacional (del cual habría de arrepentirse Lombardo Toledano más adelante) fue atestiguado por el presidente Ávila Camacho y por el propio Lázaro Cárdenas, quienes asistieron a la clausura del congreso nacional de la CTM. En este evento, aparentemente, se le dio un amplio respaldo a la recién promulgada Ley del Seguro Social, “que ve-

¹³⁷ Niblo, *op. cit.*, nota 105, pp. 77-79.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 7.

¹³⁹ Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo...*, *cit.*, nota 134, pp. 174-178.

nía a constituir la gran concesión del gobierno a cambio de la tregua social acordada por el movimiento obrero".¹⁴⁰

Por último, hay un tercer aspecto que vale la pena destacar como efecto de la guerra; esto es, la conformación del modelo de corporativismo industrial que va a dominar la escena económica y política de las próximas décadas.

El origen del corporativismo poscardenista parece ubicarse en el año de 1943, cuando el presidente Ávila Camacho tuvo que decidir una estrategia para recomponer la Cámara de Diputados, en la que la izquierda tenía una posición numérica que le permitía bloquear las acciones políticas de otras fuerzas e incluso del propio Ejecutivo. Según Luis Medina, había tres opciones: mantener el apoyo a la izquierda, voltear hacia la derecha o independizarse de cualquier forma de dependencia política. El presidente optó por la última, pero eso le significó hacer concesiones a las diversas fuerzas políticas. Lo consiguió, nuevamente, gracias a la guerra y al poder de convocatoria que le confería frente a la sociedad. Las dos acciones concretas que realizó el presidente para fortalecerse fueron la reforma a la Ley Federal Electoral, de tal forma que pudieran ajustarse los tiempos electorales al calendario electoral presidencial, y la ya mencionada creación de la CNOP, que le dio representación a sectores políticos que estaban siendo excluidos del PRM, así como la mayoría parlamentaria al grupo avilacamachista frente a la CTM y la CNC.¹⁴¹

Para ejercer el modelo corporativo industrial conducido por el Estado, el gobierno de Ávila Camacho requería de modificar los términos en que venían actuando tanto obreros como empresarios, especialmente los primeros, que ya desde los años del cardenismo habían cobrado tanto auge y generado tanta preocupación por parte de los sectores empresariales. La CTM se había convertido en la central obrera más influyente sobre la política nacional, pero había otras organizaciones de los trabajadores que si bien no tenían el mismo peso, en términos de número de afiliados, que la CTM, sí en cambio representaban diferencias ideológicas frente a ella.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 178-184. El hecho de que la aprobación de la Ley del Seguro Social fuera una concesión al movimiento obrero es un asunto que se discutirá en el siguiente capítulo, porque es dudoso que la clase trabajadora lo hubiera convertido en una bandera social o política; más bien, podría afirmarse que fue el gobierno mexicano el que solicitó el apoyo del movimiento obrero a la creación del Seguro Social sobre la base del argumento de que sería en el beneficio de los trabajadores

¹⁴¹ *Ibidem*, pp. 185-212.

Estaba la Confederación Proletaria Nacional (CPN), disidente de la CTM, la CROM, la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM), disidente de la CROM, y la Confederación General de Trabajadores (CGT), más anarquista y apolítica. En su conjunto, se trataba de un movimiento obrero desunido y militante que era poco útil a los proyectos gubernamentales de desarrollo industrial. Así que el objetivo del gobierno era el de reunificarlos en torno a sus propias iniciativas.¹⁴²

En ese contexto, el gobierno actuó en dos direcciones. Por un lado, impulsó la reforma a la Ley Federal del Trabajo, aprobada en marzo de 1941, para reglamentar y arbitrar el derecho a la huelga. Complementariamente, se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Por otro, promovió una tregua social que implicaba la reducción de dicha militancia y del número de huelgas.

Con relación al sector patronal, Ávila Camacho llevó a cabo otra reforma importante, que consistió en las modificaciones a la Ley de Cámaras de 1936, en la que se reunían en una sola confederación industriales y comerciantes, con el claro predominio de estos últimos, para separar de nueva cuenta ambos intereses. La reforma se aprobó el 6 de septiembre de 1941. La otra reforma importante fue la aprobación de la nueva Ley de la Industria de la Transformación, que separaba el sector industrial tradicional de los nuevos industriales, quienes además se beneficiarían de las nuevas disposiciones oficiales en materia de exención fiscal.¹⁴³

El 5 de diciembre de 1941 se creó la Canacintra o CNIT, un hecho clave para el proceso de industrialización, puesto que vino a sumarse a las otras corporaciones ya existentes (Concamin, Concanaco, Coparmex), pero con una diferencia fundamental en su actitud, ya que claramente se mostró como una organización dispuesta a la cooperación con las organizaciones obreras en el proceso de industrialización y frente a la estrategia participativa del gobierno en distintas áreas económicas. Asimismo, se trataba de una organización con una tendencia más nacionalista y hostil a la presencia extranjera de lo que mostraban otras confederaciones.¹⁴⁴

Con estas acciones, el gobierno de Ávila Camacho dividió al sector empresarial, supeditó sus organizaciones al Estado y creó una nueva base de apoyo en el sector industrial recién creado.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 283-293.

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 293-296.

¹⁴⁴ Spalding, *op. cit.*, nota 89.

De este modo, el Estado mexicano logró dos pasos fundamentales para consolidar el nuevo modelo de gestión corporativa, en el contexto de la política de unidad nacional que había favorecido la guerra. Por un lado, restringió los derechos laborales y coadyuvó al colaboracionismo y a la moderación del movimiento obrero. Por otro, debilitó a los sectores tradicionales del empresariado, particularmente a los comerciantes dedicados a la importación de bienes del exterior, para crear un nuevo sector de la industria de la transformación, que habría de cerrar la pinza de una nueva alianza obrero-patronal tan cara para la implementación del proyecto de industrialización conducido por el Estado que comenzaba a gestarse.¹⁴⁵

En el marco del nuevo pacto corporativo que estaba consolidándose, cabe preguntarse cuál es el lugar que le correspondió a la creación del Seguro Social. Según Luis Medina, se trataba de darle forma institucional a un viejo anhelo de los “líderes reformistas y de los obreros bajo su mando”; o bien, como también lo señala el mismo autor, que significó una nueva etapa en las relaciones obrero-patronales en donde la lucha de clases estaba siendo sustituida por la “justicia social”.¹⁴⁶

En realidad, independientemente de que se tratara o no de una concepción política ante una demanda obrera, por lo demás poco clara, la creación del Seguro Social fue el ejemplo más palmario de la estrategia que estaba desplegando el Estado mexicano para regular de manera tripartita las relaciones entre obreros y patrones. De hecho, podría decirse que el Seguro Social fue la primera institución corporativa del nuevo modelo estatal, la más duradera y la mejor lograda de esos años, puesto que de los intentos para reunir a trabajadores y empresarios en una sola representación tripartita, el gobierno avilacamachista no obtuvo grandes logros inmediatos; a fin de cuentas, tanto los trabajadores como los empre-

¹⁴⁵ De todos los logros alcanzados por el gobierno avilacamachista en esta dirección cabe mencionar que no tuvo el mismo éxito al intentar crear la Comisión Nacional Tripartita, que hubiera significado la culminación institucional del modelo corporativo que se estaba creando. En efecto, los cimientos de la colaboración entre el movimiento obrero y el nuevo sector industrial estaban echados. A ello contribuyeron también las pugnas entre las organizaciones que trataban de atraer la atención presidencial con diversos gestos de moderación y solidaridad, pero que terminaron aceptando los términos de la política de unidad nacional que se pactaron en la constitución del Consejo Obrero Nacional, en junio de 1942, sin una participación recíproca por parte de los empresarios que crearon su propio Consejo Nacional Patronal en julio del mismo año. Medina, *Del cardenismo al avilacamachismo...*, cit., nota 134, pp. 300-309.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 290 y 293.

sarios decidieron emprender por cuenta propia sus propias estrategias de unificación, como el Consejo Nacional Obrero y el Consejo Nacional Patronal, ambos de 1942.¹⁴⁷

Hay otras circunstancias que hacen difícil aceptar de primera mano que el Seguro Social fue un acto de concesión o apaciguamiento del movimiento obrero, porque la unidad del movimiento sindical expresada en el Consejo Nacional Obrero se puso en entredicho ante las protestas que se presentaron como resultado de la aprobación de la Ley del Seguro Social de 1943 y el anuncio de su puesta en funcionamiento el año siguiente, lo que suponía el inicio del cobro de las cuotas para obreros y patronos. A dichas cuotas no sólo se opusieron los patronos, sino también un sector de los trabajadores, que propiciaran la acción de líderes obreros disidentes o desplazados que quisieron utilizar la coyuntura para cobrar poder ante las centrales dominantes. Se dice que los obreros no entendieron en un principio los beneficios de la seguridad social porque vieron este hecho como una medida que disminuía sus salarios. Sin embargo, este argumento contradice la idea de que el Seguro Social era una bandera largamente acariciada por el movimiento obrero.¹⁴⁸

Luego de la creación del Seguro Social, los beneficios del nuevo pacto corporativo para el proyecto económico del Estado mexicano comenzaron a observarse con la conformación de la alianza entre la CTM y la CNIT (Canacintra) que le dio sustento al Pacto Obrero-Industrial de 1945. Entre sus objetivos más importantes, el pacto se proponía el abastecimiento de energía eléctrica, productos químicos, combustible, hierro y acero, maquinaria y herramientas a la industria de transformación; la reglamentación de la inversión pública, privada y extranjera para garantizar su carácter mayoritariamente nacional, y las políticas de protección arancelaria, que tan importantes serían en el futuro para la industria nacional, y que tanto afectaron los intereses de los empresarios beneficiarios del modelo económico saliente.¹⁴⁹

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 321-324.

¹⁴⁸ Afortunadamente para las dirigencias del movimiento obrero oficial y del propio Ejecutivo, los hechos sangrientos del 20 de julio en el zócalo acabaron con las pretensiones políticas de dichos líderes, y, junto con algunos encarcelamientos, terminó la oposición al Seguro Social. Concomitantemente, el presidente le dio un carácter fiscal a las cuotas del seguro, lo que permitió también a la Secretaría de Hacienda el cobro obligatorio de las mismas; *ibidem*, pp. 321-324.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 329-335.

Así, en su conjunto, la Segunda Guerra Mundial fue un acontecimiento coyuntural de primer orden para explicar las transformaciones que se van a producir en el seno de la sociedad nacional y de las relaciones entre Estado y sociedad, sobre las cuales pudo materializarse el objetivo, tantas veces acariciado y tantas veces pospuesto, de crear el Seguro Social. Las decisiones y las acciones realizadas por los principales actores de la sociedad mexicana en esos años tuvieron consecuencias duraderas sobre el sistema político que habría de permanecer casi intacto por varias décadas más y, desde luego, sobre el sistema de seguridad social que le acompañó a lo largo del camino emprendido.

Concluimos este capítulo haciendo un balance general del problema. Dentro del enfoque neoinstitucionalista histórico el desarrollo de grandes procesos sociales cumple una función de determinación de la acción social muy importante. Dichos procesos macrosociales de gran envergadura son fundamentales para entender el proceso de recambio institucional y, particularmente, para explicar el surgimiento de oportunidades en cuanto a la elección de nuevas políticas sociales, dentro de las cuales el seguro social es una de las más importantes. En la historia político-social de este país, son tres los procesos sociales que más influyeron en la creación del sistema de seguridad social: las reivindicaciones de la Revolución mexicana formalizadas en la Constitución de 1917; el proceso de industrialización del país, en general, y la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en lo particular, y los acontecimientos nacionales desencadenados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

Contrariamente a la versión oficialista de la política social, la redacción original del artículo 123 no fue determinante del tipo de seguridad social que se implantó en este país, porque la definición que se hizo del tema en ese momento era sumamente limitada y acotada a los intereses dominantes: se trató de un seguro potestativo, restringido a una obligación patronal y a una naturaleza particular en cuanto a los trabajadores, en donde la responsabilidad del Estado era transferida a los gobiernos estatales. En cambio, el seguro social que habría de imponerse finalmente será un sistema obligatorio, público y de carácter federal.

No obstante la gran diferencia en el concepto de seguridad social en la redacción original y sus reformas posteriores, la Constitución de 1917 ejerció una influencia inercial de muy largo plazo sobre el Seguro Social al convertirlo en una prestación laboral que ha dominado hasta nuestros

días, que no le permitió evolucionar hacia una forma de derecho social más universal.

Por su parte, el proceso de industrialización que se despliega en México desde finales del siglo XIX y a través de diversos episodios a lo largo de la primeras décadas del siglo XX fue un factor estructural o institucional, que permitió la evolución de la sociedad mexicana hacia una dimensión más urbana y vinculada con la producción manufacturera, en contraste con el carácter agrícola y comercial que fue típico de la era de las llamadas “economías exportadoras” en toda la región latinoamericana. En este gran contexto es que pudo madurar el proyecto de crear el seguro social en este país.

En cambio, los intentos de vincular el origen del seguro social con formas más específicas de la industrialización, como el modelo ISI, han sido menos afortunados, esencialmente porque el modelo ISI es un fenómeno deliberado y conducido por el Estado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, mientras que el seguro social vino a concretarse tardíamente desde antes de la finalización de ese conflicto militar. De este modo, el seguro social puede considerarse, en el mejor de los casos, concomitante al desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones, sin que medie entre ambos procesos una clara relación de causa-efecto.

Finalmente, hemos explorado los efectos institucionales de la guerra sobre la decisión del gobierno mexicano de concretizar el proyecto de seguro social luego de más de dos décadas de germinación, y hemos descubierto en este acontecimiento coyuntural fundamentos institucionales de consecuencias decisivas. La guerra constituyó una coyuntura crítica crucial: abrió la oportunidad para resolver los conflictos derivados de la Revolución y de las nacionalizaciones con los Estados Unidos; generó los elementos necesarios para continuar con un proceso de industrialización más proclive a la participación estatal; permitió replantear las bases de la política mexicana hasta entonces radicalizadas por el cardenismo; y, en particular, indujo el surgimiento del proyecto de unidad nacional que habría de institucionalizarse en el modelo corporativo tripartito, Estado-empresarios-trabajadores, de tan larga duración y estabilidad para el sistema político contemporáneo. En este capítulo, el Seguro Social se presentó como la gran oportunidad para el Poder Ejecutivo de ensayar su estrategia corporativista, de colaboración con empresarios y trabajadores, bajo el arbitraje y la autoridad indisputada del Estado.