

El desarrollo de la seguridad social en México

RICARDO POZAS HORCASITAS

LAS PRIMERAS INTENCIONES

EL CAOS DEJADO por la época de la Reforma y el gobierno de Lerdo llegó a su fin durante el porfiriato, período durante el cual se reinicia la organización de la beneficencia y la salubridad. En 1877 se creó la Dirección de Beneficencia Pública, la cual independizaba del Ayuntamiento a todas las instituciones de este tipo y, para 1881, esta misma dirección fue ubicada dentro de la Secretaría de Gobernación. El Consejo Superior de Salubridad Pública estuvo sujeto a la Sección de Beneficencia.

Hubo además un reconocimiento del valor e importancia de la ayuda privada para los servicios públicos y se fomentaron las fundaciones públicas de carácter privado (por ejemplo, la fundación “Concepción Béistegui”, que empezó a crear nuevos hospitales y agrupaciones como la Sociedad Filantrópica Mexicana. Para 1885, el número de estas fundaciones debió ser ya importante, pues el gobierno tuvo que empezar a controlarlas por medio de Gobernación. En 1889 apareció una ley que daba personalidad jurídica a las asociaciones filántropicas, y en 1904 se dictó la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales.

La fundación hospitalaria más importante creada durante el porfiriato fue el Hospital General, aunque también tuvo importancia “La Castañeda” (1910). Además, en este tiempo aparecieron los primeros hospitales privados, fundados por las colonias extranjeras: franco-suizo-belga, española o inglesa.

El panorama hospitalario en los estados también cambió; algunos establecimientos dependían del gobierno federal a través de la Dirección de Beneficencia Pública, otros de los ayuntamientos, y algunos más de instituciones industriales, ferroviarias y mineras.¹

La exigencia de los obreros de conservar la salud y la vida dentro y fuera de la fábrica fue una protesta reiterada frente al deterioro de sus condiciones de vida ante la explotación social impuesta por la acumulación intensiva de capital. Esta demanda original, que se tradujo en rabia y protesta callejera, se fue haciendo paulatina conciencia, hecho que indicaba la lenta transformación de los trabajado-

¹ Meyer, Rosa Ma., “Instituto de Seguridad Social”, Proceso historiográfico, en *Cuadernos de Trabajo*, Departamento de Investigaciones Históricas, INAH, pp. 63-64.

res fabriles mexicanos en proletarios, verdadera mutación que se presentó en etnias, campesinos y artesanos.

La demanda de servicios de salud se expresó en la vida política y en las luchas sociales del México del siglo XIX;² fue respuesta política y proyecto de sociedad en la mayor parte de los planes y decretos que conforman y constituyeron el proyecto y la utopía de la Revolución mexicana.³ Al adquirir categoría jurídica en 1917 con la nueva Constitución General de la República,⁴ se torna realidad un ideal que se defiende con las armas y sanciona un triunfo, conciliando así las facciones de revolucionarios vencedores.

En la Constitución de 1917, el artículo 123, dedicado a los derechos laborales, expresa el modelo de relación social que pretende el régimen en formación. En la fracción XIV de este artículo constitucional se afirma:

² Una síntesis histórica de las luchas por mejores condiciones de vida y salud durante el siglo XIX y las dos primeras décadas del XX fue realizada por el autor de este texto como parte de una aproximación histórica al tema. Véase Ricardo Pozas Horcasitas, "La evolución de la política laboral", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, año XXXVIII, vol. XXXVIII, núm. 1, enero-marzo de 1976, pp. 85-102; consúltese también Francisco López Cámara, *La estructura económica y social en la época de la reforma*, México, Siglo XXI Editores, 1967; Gastón García Cantú, *El socialismo en México en el siglo XIX*, México, Editorial Era, 1969; Luis González y González, "La escala social en la república restaurada", en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México: la república restaurada; la vida social*, México, Editorial Hermes, 1956; Moisés González Navarro, *Las huelgas textiles en el porfiriato*, México-Puebla, Editorial Cajica, 1970; Moisés González Navarro, "La propiedad y el trabajo en el porfiriato", en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México: el porfiriato; la vida social*, México, Editorial Hermes, 1973; Ciro Cardoso, Francisco Hermosillo y Salvador Hernández, "De la dictadura porfirista a los tiempos libertarios", en *La clase obrera en la historia de México*, México, IIS-UNAM, 1980.

³ Para la primera parte de la Revolución (1910-1920), véase Ricardo Pozas Horcasitas, "La década violenta", en Carlos Martínez Assad, *Revolucionarios fueron todos*, Sep-ochentas y Fondo de Cultura Económica, México, 1982; Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana*, tomo IV, *Manifiestos y planes políticos (1892-1912)*, México, FCE, 1957; Isidro Fabela, director de la publicación, *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, tomo I, México, FCE, 1964. El 15 de abril de 1910 se celebró la convención del Partido Antirreleccionista (que encabezaba la candidatura de Madero contra el general Díaz, elección fraudulenta que derivó en el estallido de la Revolución con Madero a la cabeza). En la declaración de principios del mencionado partido, derivada de esta convención, se estipula "que se presentarán iniciativas que tiendan a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros".

⁴ Sobre el artículo 123 y sus repercusiones sociales y políticas, véase Felipe Remolina Roqueni, *El artículo 123*, México, Ediciones del V Congreso del Trabajo y Seguridad Social, 1974; DJED, Bojórquez, *Crónica del constituyente*, México, Ediciones Botas, 1938; en el texto se encuentra el proyecto de constitución que el presidente Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente y que éste modificó. Es importante revisar el discurso del presidente Carranza el 1° de diciembre de 1916, al hacer entrega al Congreso de su proyecto, en el cual afirma: "La seguridad de los obreros está dada por la responsabilidad de los empresarios en los casos de accidente y por los seguros en los casos de vejez". Véase Cámara de Diputados, *Los presidentes de México ante la nación*, tomo V, Manifiestos y documentos (1811-1966), México, 1966, p. 580; Pastor Rovaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca del Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959; José María Calderón, *Génesis del presidencialismo en México*, México, El Caballito, 1972, especialmente "La política de conciliación de clases: el artículo 123", pp. 173-219, y Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Ediciones Era, 1973. En lo referente al artículo 123, el autor afirma: "En el marco político, iba a ser el artículo 123 el que le proporcionaría al Estado los elementos para fundar y consolidar un proyecto interclasista de conciliación, específicamente entre las que con el tiempo llegarían a ser las clases principales de la sociedad: los capitalistas y los proletarios", pp. 230-231.

Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión, por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído la muerte o simple incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinan. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

La fracción XXIX establece: “Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos”.⁵

En 1921, con la consolidación del régimen caudillista (1920-1924) a cuya cabeza estaba el general Álvaro Obregón, se formularía un proyecto de seguridad social de la Ley del Seguro Obrero, que se publicó el 9 de diciembre de 1921, en el *Diario Oficial* de la Federación, según el cual el Estado crearía un impuesto (equivalente al 10% del salario percibido por los trabajadores) pagadero por los patrones y con el cual se iría formando una reserva económica administrada por el Estado para cubrir tanto indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida como los derechos a compensaciones salariales.

El fondo de reserva sería invertido en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y principalmente en las instituciones de crédito que dieron facilidad a las clases trabajadoras para obtener pequeños créditos con un interés moderado; así como para la apertura de créditos con compañías que quisieran construir habitaciones en condiciones ventajosas, para que con facilidad pudieran ser adquiridas por los mismos trabajadores.⁶

A finales de 1922, dos comisiones de la Cámara de Diputados (la de trabajo y la de previsión social) elaboraron el Proyecto de Ley de Accidentes Industriales, en donde pedían a las compañías de seguros garantizar la indemnización y la atención médica por riesgo profesional. Se preveía la creación de una Caja de Riesgos Profesionales que formaría parte del Nacional Monte de Piedad.⁷

En 1926, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles (1924-1928), fue elaborada la Ley de Pensiones Civiles de Retiro en 1926; con ella tanto funcionarios

⁵ Dicho artículo aparece en las distintas transformaciones que sufrió a lo largo de toda su elaboración y en su forma definitiva, en el libro de uno de los constitucionalistas encargados de redactarlo: Pastor Rovaix, *op. cit.*

⁶ *Diario Oficial* de la Federación, 9 de diciembre de 1921. En su tercer informe de gobierno, el presidente Álvaro Obregón señaló la importancia que tenía el Departamento del Seguro Social dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, pues en él se estudiaban y promovían “...las medidas necesarias para reorganizar, sobre mejores bases, el sistema de previsión anterior a la Revolución”. En este informe, Obregón afirmó que el ejercicio laboral de su gobierno se preocupaba por estimular “la organización de nuevas y más útiles instituciones de previsión”. El presidente Álvaro Obregón, al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso el 1º de septiembre de 1923, en *Los presidentes de México ante la nación*, XLVI Legislatura, tomo III, pp. 573-574

⁷ Sánchez Vargas, Gustavo, “Origen y evolución de la seguridad social en México”, *Cuadernos de Sociología*, México, UNAM, 1963, pp. 45-46; Álvaro Obregón, *El seguro obrero*, introducción de Enrique Lombera Pallares, México, Comisión Nacional Editorial, Partido Revolucionario Institucional (PRI), s/f.

y empleados de la Federación como de los gobiernos del Distrito Federal, estados y territorios federales, obtuvieron el derecho de ser pensionados por haber cumplido 55 años o estar imposibilitados para trabajar.⁸

En el caso de la seguridad social, ni el proyecto ni la legislación cristalizaron pues requerían de un nivel de desarrollo y consolidación de las organizaciones obreras que rebasaba las condiciones prevaecientes, pero también necesitaban un grado de institucionalización del aparato de Estado totalmente distinto al *modus operandi* del ejercicio del poder político propio del caudillismo, en el que el clientelismo supone los usos patrimoniales de dicho aparato. Este proyecto y su legislación quedaron, al igual que la etapa caudillista, en los anales de la historia contemporánea de México.⁹

En 1931, cuando era presidente Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del Trabajo,¹⁰ en la que se confirmaban los derechos fundamentales de los trabajadores; pero como ya se habían proclamado desde 1917, no se tradujeron en acciones concretas debido, fundamentalmente, a las limitaciones impuestas por la gran depresión (1929-1934), la que afectó profundamente la estructura industrial mexicana y convirtió las luchas de los trabajadores fabriles en una desesperada batalla por la conservación del empleo.

En este primer sexenio de la historia política del país (1929-1934), el grupo gobernante vivió el período de mayor inestabilidad de su historia contemporánea (tres cambios de gobierno) y careció de capacidad y poder para imponer los términos jurídicos vigentes en la relación capital-trabajo.¹¹ En el México de ese

⁸ *Diario Oficial* de la Federación, 28 de agosto de 1926. En ese período, tanto en el estado de Tamaulipas, donde el caudillo era Emilio Portes Gil (presidente interino de la República entre 1928 y 1929) como en el de Veracruz, donde el caudillo era Adalberto Tejeda (secretario de Gobernación durante el gobierno de Calles), se estableció por ley que los patrones podían sufragar voluntariamente los gastos en caso de enfermedades y accidentes de trabajo con un seguro contratado entre ellos y las sociedades que daban esta clase de garantías siempre y cuando los empresarios pagaran las primas correspondientes. Para el caso de Tejeda, véase Romana Falcón, *El agrarismo en Veracruz (1929-1935)*, México, El Colegio de México, 1977. Para el caso de Portes Gil, véase Emilio Portes Gil, *Quince años de política mexicana*, México, Editorial Botas, 1941, y, del mismo autor *Autobiografía de la Revolución mexicana*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1964.

⁹ Para una visión sintética del período caudillista (1920-1928), véase Ricardo Pozas Horcasitas, "Los presidentes y el caudillo", en Carlos Martínez Assad, *op. cit.*, pp. 56-147; Álvaro Matute, "La carrera del caudillo, en *Historia de la Revolución mexicana, período 1924-1928*, vol. 10, México, El Colegio de México, 1982; Jean Meyer y Cayetano Reyes, "La reconstrucción económica", en *Historia de la Revolución mexicana, período 1924-1928*, vol. 10, México, El Colegio de México, 1977; Jean Meyer, Enrique Krauze y Cayetano Reyes, "Estado y sociedad con Calles", en *Historia de la Revolución mexicana, período 1924-1928*, vol. 11, México, El Colegio de México, 1977.

¹⁰ En la Ley Federal del Trabajo se hizo extensiva la obligación para los patrones de pagar las indemnizaciones a los trabajadores en caso de accidentes de trabajo (*Ley Federal del Trabajo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1931). En 1932 se determinó que en un plazo de siete meses debería expedirse la Ley del Seguro Social obligatorio. Este proyecto se frustró por la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia y la crisis en que estaba inmerso el país.

¹¹ Para una visión sintética del período 1929-1934, véase Ricardo Pozas Horcasitas, "La consolidación del nuevo orden institucional", en *América Latina: historia de medio siglo; México, Centroamérica y el Caribe*, México, UNAM-Siglo XXI Editores, 1981, pp. 259-285. Sobre la crisis 1929-1934, véase Miguel Calderón, *El impacto de la crisis de 1929-1934 en México*, México, FCE-UNAM, 1979; Lorenzo Meyer, "El conflicto

período, el derecho laboral no era más que una reglamentación vigente entre los dos términos de la producción, un objetivo por alcanzar tanto para las organizaciones laborales como para las corrientes de la ortodoxia revolucionaria en el grupo gobernante.

En 1934 se decreta la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, con la cual el Estado asume la responsabilidad de brindar atención médico social a toda la población.¹²

Fue a partir del gobierno cardenista (1934-1940) cuando empezaron a crearse las condiciones necesarias para realizar el proyecto de seguridad social.¹³ La extensión de las prestaciones y servicios a los trabajadores sería un indicador del nivel de desarrollo en las relaciones laborales. En términos generales, las condiciones que formarían el cuadro donde iba a desarrollarse la seguridad social serían: a) un proceso de modernización y crecimiento económico, con la consecuente ampliación y diferenciación de la planta industrial, lo cual daría lugar a un proletariado altamente estratificado y con demandas constantes de ampliación de servicios; b) la creación de organizaciones empresariales y una reagrupación moderna y eficiente en cámaras, y c) la modernización en las funciones de los aparatos de Estado, hecho que acarreó la diferenciación y especialización en las actividades individuales y en las estructuras institucionales, que a su vez trajo consigo la ampliación creciente de las funciones del Estado.

El cardenismo es rico en declaraciones y proyectos sobre el problema del seguro social, porque ese punto representó uno de los nudos ideológicos de su política obrera. En primer lugar, el gobierno del general Cárdenas fue precedido del programa "Plan Sexenal". En dicho documento programático se asentaba:

El Partido Nacional Revolucionario impone a aquéllos de sus miembros que se hallen en el poder la obligación de... [implantar] el seguro social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores y que cubra también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo... Se expedirá una Ley del Seguro Social en favor de los asalariados, sobre la base de cooperación entre... Estado, trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale...¹⁴

social y los gobiernos del maximato", en *Historia de la Revolución mexicana, período 1928-1934*, vol. 13, México, El Colegio de México, 1978.

¹² Meyer, Rosa María, "Instituciones de seguridad social: proceso historiográfico", en *Cuadernos de trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas*, núm. 10, México.

¹³ Para una síntesis sobre el cardenismo, véase Ricardo Pozas Horcasitas, el inciso "Cárdenas y el cardenismo", en "La consolidación del nuevo orden institucional", *América Latina: historia...*, op. cit., pp. 285-323; asimismo, el texto de Samuel León e Ignacio Marván Laborde, "El cardenismo (1934-1940)", en *La clase obrera en la historia de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI Editores, 1985, y el trabajo de Alicia Hernández Chávez, "La mecánica del cardenismo", en *Historia de la Revolución mexicana, período 1934-1940*, vol. 16, México, El Colegio de México, 1979.

¹⁴ Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, PNR, *Plan Sexenal*, México, 1934, p. 46. En febrero de 1934 se llevó a cabo el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, en donde se designó una comisión integrada por Juan de Dios Bojórquez, Vicente González y González, Adolfo Zamora, Alfredo Iñárritu, Mario de la Cueva, Juan F. Noyola, Emilio Alanís Patiño y Fritz Bach, para elaborar el proyecto de ley del seguro social, bajo el principio de funcionamiento sin fines de lucro y con un financiamiento y administración tripartitos. Dicho organismo de previsión sería único y

Durante el primer año de gobierno se presentaron varias iniciativas tendentes a lograr la implantación del seguro social. La primera de ellas fue expuesta ante el titular del ejecutivo el 1° de enero de 1935. Éste era un proyecto de formación y organización del seguro social que cubriría los riesgos de trabajo. El problema de los riesgos profesionales ocupó la atención de los legisladores mexicanos durante el mes de febrero, y el 21 de ese mes la Suprema Corte de Justicia responsabilizó a los empresarios de los accidentes y enfermedades que padecieran sus trabajadores en el desempeño de su trabajo.¹⁵

En ese mismo año, el Departamento de Trabajo envió a las cámaras un proyecto de Ley de Seguro Social, en el que se volvía a estipular un seguro social único y obligatorio:

...que sería encargado a un establecimiento público, como servicio descentralizado del Estado bajo el nombre de Instituto de Seguros Sociales; su protección comprendería a los trabajadores asalariados, incluso a los trabajadores del campo...; se prevendría y contrarrestaría los riesgos... por enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y el establecimiento del seguro por desocupación involuntaria. Procuraría además fomentar la ampliación de los seguros privados contratados por empresas particulares, para convertirlos en seguro popular de vida. Al igual que en los casos anteriormente propuestos, el mantenimiento de la institución se efectuaría en forma tripartita, salvo en los casos de accidentes y enfermedades profesionales que saldarían en su totalidad los patrones. El instituto tendría personalidad jurídica, autonomía en su gestión, sin fines lucrativos y sería de composición mixta a través de la representación del Estado, los asegurados y los patrones... El financiamiento del seguro provendría de la aportación del Estado y de las cuotas obrero-patronales. Se establecería el procedimiento de comisiones arbitrales para resolver los conflictos que se presentaran entre el instituto, los asegurados y los patrones, dando especial importancia al deber que tenía el Estado con los trabajadores agrícolas, mediante el establecimiento de las mencionadas Cajas Regionales y Locales.¹⁶

Los trabajos para implantar el seguro social continuaron y tuvieron como base los censos industriales llevados a cabo por la Secretaría de Economía Nacional y el Departamento de Trabajo y Previsión Social.

El 31 de marzo, el presidente Cárdenas encargó Ignacio García Tellez, titular de la Secretaría de Gobernación, que estuviera al frente de los trabajos para elaborar el proyecto de ley. Una vez terminado éste, definió los criterios sobre

obligatorio, tendría proyecciones de seguro nacional y por ello comprendería a todos los campesinos y a los trabajadores de la industria y del comercio, además de amparar los riesgos de accidentes, enfermedades del trabajo y generales como maternidad, cesantía, vejez e invalidez, muerte y ayuda educacional. Véase Gustavo Sánchez Vargas, "Origen y evolución de la seguridad social en México", *Cuadernos de Sociología*, México, UNAM, 1963; Miguel García Cruz, *La seguridad social en México*, tomo I, México, IMSS, 1952, pp. 67-68.

¹⁵ Sánchez Vargas, Gustavo, "Origen y evolución...", *op. cit.*, pp. 61-63; Miguel García Cruz, *La seguridad...*, tomo I, p. 67.

¹⁶ Álvarez del Castillo, Enrique, "La legislación obrera", en *México: 50 años de revolución*, México, FCE, 1960, tomo III, p. 220.

accidentes de trabajo conforme a los dictámenes de la Oficina Internacional del Trabajo. La obligatoriedad de pertenecer al Instituto se aplicaría sólo a aquellos que no percibieran ingresos suficientes para hacer frente a los riesgos; se incluía a los empleados independientes y asalariados, lo mismo que a peones aparceros y peones arrendatarios. Dentro de esta obligación de pertenecer a los seguros sociales se incluía asimismo a los ejidatarios, quienes serían asegurados, lo cual creaba un sistema facultativo que sólo sería otorgado por la voluntad mayoritaria y con la mediación de la cooperativa en cada ejido, a fin de que ésta garantizara al Instituto el pago de las cuotas.

En el caso de las aportaciones, como en la ley de 1935, serían tripartitas.¹⁷ Este proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1938, no llegó a aprobarse argumentándose que carecía de bases actuarias.¹⁸

Sin embargo, éste no fue el único proyecto sobre la creación del seguro social que se elaboró durante el período cardenista. Casi podríamos decir que las secretarías de Estado entablaron una feroz competencia por elaborar dichos proyectos. Pero como en el caso anterior, ninguno de ellos llegó a convertirse en realidad.¹⁹ La política laboral seguida por el general Cárdenas, que en términos generales se encaminó a apoyar el movimiento obrero, mostró una aparente incongruencia en lo relativo al seguro social, la cual ha de explicarse por el clima de inestabilidad creado por el conjunto de corrientes políticas de oposición, tanto dentro del grupo gobernante como fuera de él, que fueron gestándose paulatinamente desde 1935 y culminaron en la campaña electoral de Almazán en 1939-1940. Uno de los ejes ideológicos del discurso y del proyecto contestatario de la oposición cardenista era el obrerismo del gobierno.

El gobierno contuvo su política de reformas después de más de tres años de intensa actividad reformadora, período durante el cual las juntas de conciliación y arbitraje dictaron en las huelgas los fallos mayoritarios a favor de los trabajadores; se llevó a cabo el reparto masivo de tierras; se creó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, y se fundó el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), con lo que se institucionalizó la *tutoría social del Estado* sobre las clases subordinadas mediante su encasillamiento en sectores. Este proceso de reformas sociales culminó con la expropiación petrolera en 1938, así como con la nacionalización de los ferrocarriles. El clima de oposición interna combinado con las presiones externas hicieron que el gobierno moderara su política y su ejercicio del poder en lo que más tarde se denominaría “la política de unidad nacional”.²⁰

¹⁷ Cárdenas, Lázaro. *Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social*, México, Memorias de la Secretaría de Gobernación, 26 de marzo de 1938.

¹⁸ Arce Cano, Gustavo, *Los seguros sociales en México*, México, Ediciones Botas, 1944, p. 30.

¹⁹ Las dependencias del ejecutivo que intervinieron en la elaboración de proyectos de Ley del Seguro Social fueron: el Departamento del Trabajo, el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación y la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República; véase Miguel García Cruz, “La seguridad social en México”, *op. cit.*, tomo I, p. 69.

²⁰ El número de huelgas pasó de 674 en 1936 a 303 en 1939; véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1965, p. 170. El número de tierras repartidas durante todo

En este clima de inestabilidad, la eventual aprobación de la Ley del Seguro Social agudizaría los enfrentamientos ya existentes con los sectores empresariales, los cuales hacia el final de este gobierno tenían una amplia base de sustentación social en los sectores medios urbanos antipopulistas y en amplias capas sociales de pequeños propietarios radicalizados. Estos hechos nos explican la retención del proyecto de ley en la Cámara de Diputados por el requisito, no cubierto, de “la falta de una base actuarial”.

LOS PRIMEROS PASOS

Después de una de las campañas presidenciales más reñidas de la historia contemporánea,²¹ el general Ávila Camacho tomó posesión de la primera magistratura. Como había sucedido con su antecesor, su proyecto de gobierno se encontraba bosquejado en el llamado “Segundo Plan Sexenal”, el cual contenía un apartado referente a la implantación del seguro social en la sección sobre trabajo y previsión social.

el sexenio cardenista ascendió a 17 890 000 has., por lo que la dotación sufrió el mismo ritmo que huelgas: ascenso hasta 1937 y declive a partir de entonces. La magnitud del reparto agrario de este gobierno puede medirse si se compara con la cantidad de tierras repartidas por todos los gobiernos anteriores desde 1910, que en total habían dotado a los campesinos de 10 085 863 has. Véase Secretaría Privada de la Presidencia de la República, *50 años de la Revolución mexicana en cifras*, México, 1963, p. 46. El 18 de mayo de 1936 el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, con un total de 46 000 miembros declaró una huelga en contra de la empresa, la cual tenía una amplia participación de capital extranjero; a pesar de haber sido declarada inexistente, esta huelga culminó con la expropiación de las empresas (13 de junio de 1937) y a partir de 1938 con la administración obrera de la empresa. Véase Confederación de Trabajadores de México, CTM, 1936-1941, México, Talleres Tipográficos Modelo, S. A., 1941, pp. 90, 102 y 274; José María Benítez, *La huelga ferroviaria y la lucha antimperialista*, México, Editorial Frente Cultural, 1936; Anatol Shulgovski, *México en la encrucijada de su historia*, México, Fondo de Cultura Popular, 1968, pp. 282-283. Para el problema relacionado con la expropiación petrolera, véase el mejor trabajo que hasta la fecha se ha realizado: Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, especialmente el capítulo VII: “El régimen cardenista y la solución definitiva del problema petrolero”, pp. 301-340; Jesús Silva Herzog, *Historia de la expropiación de las empresas petroleras*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1964; Shulgovski, *op. cit.*, especialmente el capítulo V. La Confederación Patronal de la República Mexicana (CPRM), promovió la creación de la Confederación de la Clase Media (CCM) que agrupaba a un gran número de organizaciones, todas ellas rabiosamente anticardenistas y profascistas. Las organizaciones afiliadas más importantes eran: Acción Cívica, el Partido Antirreleccionista, el Comité Nacional Pro-Raza, la Unión de Comerciantes Mexicanos, la Juventud Nacionalista Mexicana, el Partido Cívico de la Clase Media, el Partido Socialista Demócrata, el Frente de Comerciantes y Empleados del Distrito Federal, la Liga de Defensa Mercantil, el Partido Nacional Cívico Femenino, el Frente Constitucional Democrático Mexicano. Véase Mario Gil, *La década bárbara*, México, edición a cargo del autor; Mario Gil, *El sinarquismo mexicano: origen y esencia*, México, Ed. Olin, 1962, especialmente el capítulo “La conspiración”, pp. 14-24; H. G. Campbell, *La derecha radical en México, 1929-1949*, México, Secretaría de Educación Pública, Septententas, 1976; M. Fernández Bogoli y E. Marrón de Angelis, *Lo que no se supo de la rebelión cedillista*, México, Grafi-Art, 1938.

²¹ Para la elección presidencial de Manuel Ávila Camacho, véase Ariel José Contreras, *México 1940: industrialización y crisis política*, México, Siglo XXI Editores, 1977; Ricardo Pozas Horcasitas, “La consolidación del nuevo orden institucional”, *op. cit.*, especialmente el capítulo “Un paso adelante y dos atrás”, pp. 316-323.

Este apartado, que aparecía en dicho Plan con el número 22, señalaba que:

durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley del Seguro Social que deberá cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, cuyo capital habrá de aportar la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada.²²

Este compromiso del gobierno fue reafirmado por el presidente electo en su discurso de toma de posesión, el 1° de diciembre de 1940, quien justificó la implantación del seguro social en los siguientes términos:

No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva, están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente, el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y por otra parte, todos debemos asumir desde luego el propósito —que yo desplegaré con todas mis fuerzas— de que en un día próximo La Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos...²³.

El primer paso para crear el seguro social fue la reforma administrativa que transformó el Departamento de Trabajo en Secretaría de Trabajo y Previsión Social, lo cual aportaba el aparato institucional para su realización y ejercicio.²⁴ Seis meses después de esta transformación, el presidente Ávila Camacho dictó un acuerdo (2 de junio de 1941) por el cual se creaba una comisión tripartita encargada de redactar la Ley del Seguro Social, bajo la dirección del primer secretario de Trabajo y Previsión Social.²⁵ Ignacio García Tellez; dicha comisión trabajó durante más de un año,²⁶ y el 23 de diciembre de 1942 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de Ley. El 19 de enero de 1943, una vez aprobada por la Cámara de Senadores, dicha Ley apareció en el *Diario Oficial de la Federación*.²⁷

Acto seguido se procedió a la expedición del primer reglamento general de la Ley del Seguro Social relacionada con la inscripción de patrones y trabajadores. Este decreto ordenó la primera afiliación de patrones y trabajadores en el Distrito

²² Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, *Segundo Plan Sexenal*, México, 3 de noviembre de 1939, p. 102. En dicho apartado se señala en el inciso 18 que “se formará y refaccionará el funcionamiento de cooperativas de habitación”. En el inciso 20 se argumenta que “se procurará el establecimiento de colonias de vacaciones de reposo para obreros, con la cooperación de los patrones, de los trabajadores, de los empresarios del transporte y de alojamiento, y de las autoridades en general. Se proveerá, mediante los recursos convenientes la mejor utilización de los ocios de los trabajadores para fines de educación y bienestar”. Todos éstos fueron beneficios otorgados por el IMSS mucho tiempo después.

²³ *Los presidentes de México ante la nación, op. cit.*, tomo IV, pp. 149-180.

²⁴ Reforma administrativa, en *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1940.

²⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social, *El seguro social en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1943, texto del acuerdo, pp. 11-13, y *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 1941.

²⁶ El 12 de diciembre de 1942, el presidente pronunció un discurso ante la Cámara de Diputados justificando la necesidad de la Ley del Seguro Social (véase exposición de motivos en *Los presidentes de México ante la nación, op. cit.*, tomo V, pp. 812-813.

²⁷ Véase el texto completo de la ley en *Diario Oficial*, 19 de enero de 1943.

Federal a partir del 1° de junio de 1943, y la prestación de servicios a partir del 1° de enero de 1944.²⁸

El 7 de marzo entró en vigor el primer reglamento de clasificación de empresas, grados de riesgos y cuotas del seguro de accidentes y enfermedades profesionales.²⁹ El 18 de abril del mismo año se sanciona oficialmente el reglamento sobre pagos de cuotas y contribución y el 1° de junio de 1944, en uso de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo federal por el Congreso de la Unión. Esto se confirmó en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en el cual quedó establecido que la obligación “de pagar las cuotas tendría el carácter fiscal y correspondía al Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, en su condición de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de la base para su liquidación; fijar la cantidad líquida como percepción del cobro de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias”.³⁰

Con base en la Ley del Seguro Social, se consideraba un derecho de los asegurados y sus beneficiarios: “la asistencia médica, quirúrgica y hospitalaria”.³¹ Al iniciarse los servicios médicos el 1° de enero de 1944, el Instituto carecía de todo equipo médico para brindar las prestaciones y tuvo que recurrir a la subrogación económica de los médicos establecidos, cancelando por lo tanto los contratos que los patrones y los sindicatos habían firmado previamente.

Las clínicas y consultorios privados contratados por el IMSS daban atención a una población de 103 046 personas. Sin embargo, la contratación de los servicios médicos a través del servicio particular resultó un fracaso, principalmente porque los obreros eran objeto de discriminación en relación con la clientela particular y porque constituían una constante salida de dinero, sin la más mínima posibilidad de capitalización. Por este motivo, antes de terminar el primer semestre de 1945, el Seguro Social suspendió el servicio de subrogación e improvisó puestos de fábrica para servicios de emergencia; llegó a tener un total de treinta y cinco puestos, los cuales tuvieron que ser retirados.³²

Al finalizar el período del presidente Ávila Camacho, el 31 de diciembre de 1946, sólo había dos clínicas del IMSS.

Es preciso señalar dos hechos importantes que constituyen un marco de referencia en la creación del seguro social. El primero de ellos es el inicio de la socialización de la medicina y la paulatina creación de una burocracia médica. En 1948 los médicos integraban más de la mitad de los 5 317 empleados de dicha institución.³³ El otro factor importante son las respuestas a la ley.

²⁸ *Diario Oficial*, 14 de mayo de 1943.

²⁹ *Diario Oficial*, 7 de marzo de 1944.

³⁰ *Diario Oficial*, 1° de junio de 1944.

³¹ *Diario Oficial*, 19 de enero de 1943.

³² García Cruz, Miguel, “La seguridad social”, en *México: 50 años de revolución*, México, FCE, 1960, pp. 526-527.

³³ García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México*, pp. 97-98.

RESPUESTAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

La expedición de la Ley del Seguro Social no pasó inadvertida; en torno a ella se expresaron una diversidad de intereses sociales que cubrían a los patrones y a los obreros, sin dejar de pasar por los médicos. Esta ley tuvo los mismos resultados que todas aquellas que afectan intereses establecidos, por lo que motivó oposición y conflicto.

Aunque informalmente, los sindicatos y las cooperativas médicas se opusieron a la implantación del seguro social. En enero de 1944, el Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal dio a conocer la noticia de que había logrado la designación de dos representantes de entre sus miembros para formar parte del Consejo Técnico de selección del personal del IMSS. Esta incorporación en el Consejo, afirmaban los voceros, significaba una garantía tanto para el cuerpo organizado como para la eficiencia de los servicios médicos proporcionados por el IMSS.³⁴

Cuatro días después, el Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal envió a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social,³⁵ en el que pedía el cambio en la integración del Consejo Técnico de la institución, ya que las actividades de este organismo debían ser realizadas fundamentalmente por médicos y estaba integrado por funcionarios, obreros y patrones. Por tal razón, los médicos del sindicato solicitaron la inclusión de un grupo de sus representantes en el Consejo Técnico. Un mes después, el Sindicato de Médicos Cirujanos envió al presidente de la República y al Senado un memorándum en el que se afirmaba: “los médicos piden que se les dé participación directa en el manejo del seguro”. El líder de esta organización, José de Jesús Marín, se quejó de García Téllez³⁶ por haberse negado a aceptar los puntos de vista del sindicato. En una asamblea efectuada el mes de marzo se abordó el problema planteado por los médicos de “no querer ser tratados como simples asalariados, ya que ellos eran elementos intelectuales y no trabajadores de industria”.³⁷

El 3 de abril de 1944 se publicaron en los periódicos los “siete puntos básicos de oposición” al seguro. El documento había sido redactado por la Unión de “Profesantes” de la Medicina, la cual protestaba por la exclusión del sector médico del seno del Consejo Técnico, por no considerar al médico como un empleado del Instituto (por salarios demasiado bajos), y porque la institución no estaba prepa-

³⁴ *El Popular*, 12 de enero de 1944; artículo intitulado: “Los médicos organizados del Distrito Federal respaldan al Seguro Social”.

³⁵ *El Universal*, 16 de enero de 1944. En *El Universal* del 19 de febrero del mismo año, “Los médicos del sindicato confirman su posición”.

³⁶ *El Universal*, 14 de marzo de 1944. En este periódico se afirma que los médicos piden que se les dé participación directa en el manejo del Seguro; y para justificar tal demanda señalan el hecho de que en todos los países donde se ha implantado la seguridad social, sus principales dirigentes son doctores en medicina. Sólo en México se da el caso de que se coloque al frente del organismo a abogados y personajes que sólo van a ejercer una función burocrática.

³⁷ *La Prensa*, 17 de marzo de 1944.

rada para atender a todos los trabajadores asegurados.³⁸ Con base en lo anterior pedían la modificación de la Ley del Seguro Social así como el aplazamiento de su fundación, demandas que no fueron escuchadas.

En el mes de junio de 1945, el Sindicato Nacional de Médicos Cirujanos de la República Mexicana convocó a sus agremiados a una convención extraordinaria, a fin de tratar el problema del mejoramiento de los servicios médicos del IMSS, el aumento de sueldos y las condiciones de trabajo de los médicos adscritos a la institución. “Solamente los médicos —afirmaron los miembros del sindicato— podrán resolver los problemas de índole médica del Instituto”. Durante la convención se pidió que fuera dejada en libertad “la iniciativa privada: que los médicos puedan ejercer su profesión con toda libertad, que no sea constituido un monopolio mediante el cual solamente el Seguro Social pueda proporcionar consulta médica”. Se analiza también el sistema de contratación de médicos, el horario y lo referente al “sindicato blanco organizado por el gran patrón con astucia de zorro: el Seguro Social”.³⁹

Si bien la oposición de los médicos se debió en mucho a su temor de ser absorbidos por el “gran patrón” y así perder su calidad de profesionales independientes, lo cierto es que dicha oposición fue diluyéndose paulatinamente sin que lograra modificar la Ley del Seguro Social.⁴⁰

Sin embargo, aunque dicha ley no sufrió modificaciones, el 19 de octubre de 1945 se realizó la primera huelga de los médicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, la cual fue declarada inexistente dos días después. Los huelguistas pedían aumento salarial y participación en el Consejo Técnico, órgano que delineaba la política de trabajo de la institución.⁴¹

Veintiún años después, el ejercicio socializado de la medicina se consolidaría e impondría sus reglas de relación laboral y profesional en las instituciones de seguridad social, al mismo tiempo que prestaba servicio externo a las instituciones. No obstante, “el espíritu liberal del profesional latía en el seno mismo de la burocratización de los trabajadores de blanco y causaba fricción permanente y siempre postergada. Esta tensión entre profesional liberal y empleado público fue contenida durante años hasta estallar en el movimiento de los médicos en 1965, episodio central de este trabajo que define las características del actor social”.

Otra gran oposición a la Ley del Seguro Social surgió de parte de las cooperativas, formas de asociación civil para la producción que encontraron su mayor difusión durante el período cardenista. Se trata de la versión populista de la organización productiva para el desarrollo industrial.⁴² En el momento de la promulgación de la Ley del Seguro Social, los intereses de estas asociaciones se vieron doblemente afectados: primero, como asociaciones productivas tuvieron que dife-

³⁸ *El Universal*, 3 de abril de 1944.

³⁹ *El Universal*, 9 de junio de 1945.

⁴⁰ *El Universal* y *El Universal Gráfico*, 20 de junio de 1945.

⁴¹ Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Historia del IMSS: los primeros años*, México, IMSS, 1980, p. 71.

⁴² García Cruz, Miguel, *La seguridad social en México*, pp. 97-98.

renciarse de las empresas capitalistas que cotizaban; y segundo, como agrupaciones que tenían establecido un porcentaje de sus ingresos para la previsión social: 12 de mil de sus ingresos brutos.

En el momento en que se expidió la Ley, resultaron afectadas 145 sociedades.⁴³ Para fijar una posición frente a este problema, el 20 de septiembre de 1944 se llevó a cabo el congreso de la Confederación de Cooperativas, en el cual el representante del secretario de Economía condenó a los que desvirtuaban el cooperativismo nacional y evadían la Ley Federal del Trabajo. En el congreso de cooperativistas se afirmó que la mayor parte de estas organizaciones proporcionaban ya servicios médicos, por lo que consideraban inútil ser incluidas en el seguro social y pagar las cuotas. Se acordó informar al presidente de esta situación, pues las cooperativas tendrían que pagar una doble cuota obrero-patronal.⁴⁴

En respuesta al planteamiento de la Confederación de Cooperativas, el IMSS ofreció estudiar el caso y aclaró que la cuota patronal no gravaba a los trabajadores, sino a los costos de producción. El vocero del Instituto afirmó que “los trabajadores de las cooperativas no perdían su carácter de asalariados por carecer de patrón”.⁴⁵

En marzo de 1945 el Bloque Nacional de Federaciones y Cooperativas acordó pedir una entrevista con García Téllez director del Instituto, para precisar claramente la posición de las cooperativas.⁴⁶

El 13 de julio el consejo directivo de la Confederación Nacional de Cooperativas hizo una visita al presidente de la República. Leopoldo Zamora, presidente de dicho consejo, informó a Ávila Camacho que los cooperativistas consideraban injusto que se les gravara con el impuesto sobre la renta y que además se les cobrara doble cuota para el seguro social.⁴⁷

En octubre de ese año, las cooperativas de *La Prensa* y *Excélsior* desmintieron que se negaran a cubrir las cuotas, como afirmaba el Instituto.⁴⁸

En el mes de noviembre, *La Prensa* calificó de “atracó del Seguro Social”⁴⁹ su amenaza de embargar la cooperativa de trabajadores del periódico, Sociedad Editora de Periódicos *La Prensa*, y la de *Excélsior* si en un plazo de 48 horas no pagaban las cuotas atrasadas. Ambas se defendieron citando el informe del asesor jurídico de la Secretaría de Economía, Mario de la Cueva, quien había encontrado improcedente la aplicación del sistema de cuotas del seguro a las cooperativas, por no ser éstas empresas patronales ni haber relación de trabajo.⁵⁰

⁴³ Secretaría de Gobernación, *Seis años de gobierno al servicio de México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1940, pp. 80-88.

⁴⁴ *Excélsior*, 21 y 22 de septiembre de 1944.

⁴⁵ *Novedades*, 23 de septiembre de 1944.

⁴⁶ *Excélsior*, 25 de marzo de 1945.

⁴⁷ *Excélsior*, 14 de julio de 1945.

⁴⁸ *Excélsior*, 21 de octubre de 1945 y *La Prensa*, 23 de octubre de 1945.

⁴⁹ *La Prensa*, 19 de noviembre de 1945.

⁵⁰ *La Prensa*, 29 de noviembre de 1945.

Frente a los ataques (o defensa) de los diarios *La Prensa* y *Excelsior*, los periódicos *El Popular* (de izquierda) y *El Nacional* (diario del Partido de la Revolución Mexicana) salieron a la defensa del Seguro Social.⁵¹

Al finalizar el mes de noviembre de 1945, el periódico *Excelsior* solicitaba amparo en contra del cobro de cotizaciones vencidas desde que entrara en vigor la Ley del Seguro Social, pero aceptaba los servicios prestados por dicha institución.⁵² En respuesta, García Téllez acordó en diciembre, reanudar las pláticas para seguir examinando el caso.⁵³ De ahí en adelante, la información pública de este conflicto entre el Estado y dos de los principales diarios del país se pierde tras lo que los voceros de ambas partes llamaron “un trato de caballeros”.

Las principales organizaciones obreras⁵⁴ apoyaron la expedición de la Ley del Seguro Social y la respaldaron frente a las críticas y la oposición que ocasionó; la respuesta de apoyo, aunque mayoritaria, no fue total.

La oposición entre los trabajadores fue muy variada y surgió inmediatamente después del anuncio oficial de la instauración del seguro a partir del primero de enero de 1944. Muchos sindicatos obreros consideraron que la ley resultaba lesiva a sus intereses económicos. Su aplicación en ese momento los dejaba sin asistencia médica, ya que el seguro establecía tributación inmediata antes de haber organizado los servicios médicos. La ley violaba sus contratos colectivos de trabajo, pues al descontar de los salarios las cuotas correspondientes al pago del seguro social, se restaba a los trabajadores derechos de los que ya disfrutaban dentro de los contratos firmados con las empresas.⁵⁵

Entre las organizaciones obreras que se manifestaron en contra del seguro social estuvieron: la Confederación Proletaria Nacional,⁵⁶ el Sindicato de Empleados de Periódicos, así como la Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas, la Unión Linotipográfica de la República Mexicana, la Unión de Trabajadores de Periódicos, la Federación de Trabajadores de Periódicos, el Sindicato de Redactores y el Sindicato de Dibujantes.⁵⁷

Otro grupo de obreros que se oponía a la implantación del seguro social fue el textil. El Comité Ejecutivo del Sindicato de Obreras y Obreros “La Lucha”,

⁵¹ Véase, por ejemplo, en el periódico *El Popular*, 23 de noviembre de 1945, el artículo: “El cooperativismo ante la ley”

⁵² *El Nacional*, 29 de noviembre de 1945.

⁵³ *La Prensa*, 1º de diciembre de 1945.

⁵⁴ Las organizaciones obreras que expresaron un abierto apoyo fueron la Confederación de Trabajadores de México (CTM); la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM); la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM); la Confederación General de Trabajadores (CGT); la Confederación Regional Obrera Mexicana, antimoronista; la Federación Sindicalista Revolucionaria de Obreros y Campesinos; los sindicatos de empresa de Ferrocarriles de México, Petróleos Mexicanos, Electricistas, Cinematografistas y todos los sindicatos que componen la Federación de Trabajadores del Distrito Federal. Un ejemplo del apoyo de estos sindicatos puede observarse el 1º de mayo de 1944. Las leyendas de las pancartas aparecen reproducidas en *El Nacional*, 3 de mayo de 1944.

⁵⁵ Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Historia del IMSS*, p. 76.

⁵⁶ *El Universal*, 9 de enero de 1944.

⁵⁷ *El Universal*, 9 de enero de 1944.

de la Fábrica de Hilados y Tejidos Estampados de Algodón “La Magdalena”, S. A., expuso ante el presidente y la opinión pública, en un desplegado en el periódico, su posición “ante el peligro inminente llamado Ley del Seguro Social”.⁵⁸

En las fábricas “La Hormiga” y “La Alpina”, los obreros se negaron a recibir sus rayas e hicieron huelga de brazos caídos, pues las empresas estaban aplicando los descuentos correspondientes a las cuotas del seguro social.⁵⁹ El 1° de febrero de 1944, los obreros inconformes de las fábricas textiles “La Trinidad”, “Santa Teresa”, “La Hormiga”, “La Alpina” y “El Lirio” se apoderaron de las fábricas y secuestraron a los empleados de confianza.⁶⁰

Sin embargo, la mayor resistencia obrera a la implantación del seguro social provino del Frente Nacional Proletario, creado el 24 de enero de 1944 e integrado por miembros de la Confederación General de Trabajadores Disidentes, encabezadas por Luis Ariza, Vicente Islas y Carlos Sánchez; de la Confederación Nacional Proletaria, dirigida por Alfredo Navarrete; de la Federación Liberatoria de Obreros y Campesinos, presidida por Pedro L. González; de los sindicatos de Comunicaciones Telefónicas; de la Federación de Obreros y Campesinos del Distrito Federal, filial de la Confederación de Obreros y Campesinos de México; de la Federación de los Trabajadores de los periódicos diarios, y de la Alianza y Uniones de Sindicatos y Artes Gráficas.

El Frente Nacional se propuso oponerse a la implantación del seguro social mediante huelgas⁶¹ y mítines como el desfile del 1° de mayo, en el cual desfilaron sus miembros bajo la consigna: “El seguro social protege al 3% de los asalariados que mueren en accidentes, mientras arroja a la miseria al 97% que mueren de enfermedades naturales”.⁶²

Para oponerse a la implantación del seguro, el Frente recurrió a la violencia. El 26 de marzo de 1944, la Clínica número 8 del seguro social establecida en la Plaza del Carmen número 3, fue apedreada y ocupada por asaltantes que destruyeron objetos y golpearon a médicos, enfermeras y pacientes.⁶³

En las investigaciones practicadas por el ministerio público de San Ángel se llegó a la conclusión de que el líder Pedro González, del Frente Nacional Proletario y su gente, eran los responsables intelectuales del asalto.⁶⁴

Paralelamente a los actos de violencia, el Frente llevó a cabo negociaciones pacíficas. El 25 de febrero de 1944 entregó un amplio memorándum al presidente

⁵⁸ *El Universal*, 12 de febrero de 1944.

⁵⁹ Correa, E., *El balance del avilacamachismo*, México, s.p.i., 1946, p. 222.

⁶⁰ *Excelsior*, 15 de febrero de 1944 y *El Nacional*, 15 de febrero de 1944. A pesar de la CTM, el 6 de febrero de 1944 miles de trabajadores se manifestaron contra el seguro social y pidieron se aplazara su vigencia hasta después de la guerra. Cfr. E. Correa, *El balance del...*, p. 223.

⁶¹ *Últimas Noticias*, 25 de enero de 1944 y *El Universal*, 26 de enero de 1944.

⁶² *El Universal*, 3 de mayo de 1944. Véase en este periódico la reproducción de las leyendas en contra del seguro social que portaron los trabajadores organizados por el frente.

⁶³ *El Popular*, 28 de marzo de 1944.

⁶⁴ Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Historia del IMSS*, p. 80.

de la República, el cual contenía algunas observaciones sobre las deficiencias advertidas en los servicios sociales que había tomado el IMSS a su cargo.⁶⁵

Con base en el memorándum, se inició una serie de pláticas entre los representantes del IMSS y el Frente Nacional Proletario. El Frente, afirmaron sus dirigentes, no estaba contra el seguro, sino que pedía se hicieran algunas modificaciones al decreto de su creación y que no se implantara festinadamente, como se estaba haciendo.⁶⁶

Después de recibir la promesa del licenciado Amores de estudiar los problemas planteados, los dirigentes del Frente recibieron el 30 de junio la respuesta del presidente (no sin haberles hecho esperar para que experimentaran el repudio del poder), en la que se confirmaba que el seguro social seguía vigente y las cuotas pagadas a éste no serían suspendidas.⁶⁷

Ante el fracaso de las negociaciones, el Frente citó a un congreso pro “verdadero seguro social” y a un mítin para el 20 de junio. Este acto público de protesta terminó en un verdadero tumulto de violencia en el que resultaron lesionados varios bomberos y obreros.⁶⁸

A raíz de ese motín en el Zócalo de la ciudad de México, el Frente inició su declive. Sus principales líderes fueron aprehendidos y condenados a quince años de prisión por delitos de asonada o motín, injurias al ciudadano presidente y portación ilegal de armas de fuego.⁶⁹

Sin embargo, el conflicto entre el Frente Nacional Proletario y los defensores del seguro social tiene otra versión que no aparece ni en las sentencias oficiales ni en la oposición contestataria.

Durante los años de gobierno del general Manuel Ávila Camacho se dio un conflicto entre la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y un conjunto de pequeñas y medianas organizaciones obreras, muchas de las cuales surgieron de escisiones de la propia CTM,⁷⁰ entre la parte final del período cardenista y el principio del gobierno de Ávila Camacho.

Durante su primer período al frente del comité ejecutivo de la Confederación, Fidel Velázquez tuvo que contener el proceso de desarticulación interna frente a los lombardistas y grupos regionales, así como la presión externa que le disputaba a la central la hegemonía representativa del movimiento obrero. En este cuadro de lucha surge la Ley del Seguro Social.

El apoyo abierto del secretario general de la CTM a la iniciativa presidencial de ley y el papel desempeñado por la central como aparato de base del Estado en los

⁶⁵ *El Universal*, 26 de febrero de 1944.

⁶⁶ *El Universal*, 4 de mayo de 1944.

⁶⁷ Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Historia...*, p. 81.

⁶⁸ Entrevista con Ignacio García Téllez, p. 82.

⁶⁹ *El Nacional*, 14 de septiembre de 1945. Más tarde, el 23 de julio de 1946, el fallo de los jueces de la cuarta corte penal señaló a los acusados culpables de haber provocado el motín en el Zócalo; las penas fluctuaron entre 18 meses y seis años de reclusión.

⁷⁰ Durante este período, la vinculación de ciertos secretarios de Estado con las organizaciones disidentes fue a veces abierta, como en el caso de Miguel Alemán Valdés y la Confederación Obrera Nacional, que envió un representante personal al Congreso de fundación.

enfrentamientos con la oposición, contribuyeron a la consolidación del grupo fidelista y de la central, con apoyo directo del presidente de la República. No obstante, la oposición fue expresada abiertamente por los empresarios, uno de los tres sectores que componían el sustento del seguro social.

El 4 de septiembre de 1942 aparecieron varias circulares de las cámaras de comercio de las ciudades de México, Guanajuato y León. En ellas se exhortaba a sus agremiados a reunir fondos que permitieran publicar en los periódicos una defensa de los intereses de los comerciantes e industriales frente al seguro social.⁷¹ Aparentemente no hubo respuesta a esta apelación, pero cuatro meses después pudo comprobarse que ése había sido el principio de una campaña empresarial contra el seguro social.⁷²

El 11 de diciembre el gerente de “Seguros México” presentó al presidente de la Cámara de Diputados una copia de las objeciones que las compañías de seguros “La Nacional”, “La Latinoamericana”, “La Confederación de Canadá”, “La Protectora”, “El Águila” y “El Roble”, habían mostrado días antes al secretario del Trabajo.⁷³

La iniciativa de ley fue enviada por el ejecutivo a la Cámara de Diputados, que la aprobó por unanimidad unos días después. Al darse cuenta los empresarios de que tenían pocos días para defenderse, acordaron enviar un mensaje al presidente de la Cámara de Diputados y otro al de la Cámara de Senadores, exponiéndoles sus opiniones y objeciones al proyecto de ley. El texto firmado por la Asociación de Banqueros de México y las Confederaciones Nacionales de Cámaras Industriales y de Comercio pedía:

La exclusión de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales del sistema del proyecto, y suprimir los artículos 15, 16 y 17 estableciendo claramente que a partir de la fecha de la implantación de cada uno de los ramos del seguro social, quedarían sin efecto las cláusulas de los contratos de trabajo que establece prestaciones referentes al mismo riesgo.⁷⁴

⁷¹ *Tiempo*, 4 de septiembre de 1942, p. 37.

⁷² Zertuche Muñoz, Fernando, *et al.*, *Historia...*, p. 61.

⁷³ Archivo de la Cámara de Senadores (ACS), XXXVIII Legislatura, Ramo Público, Legajo 161.

Las principales objeciones aparecidas en este documento son:

1. Que el IMSS competía con los seguros privados en forma desleal, ya que las compañías privadas de seguros estaban sujetas a la vigilancia de la Secretaría de Hacienda y el Instituto no.

2. El artículo 27 de la ley no autorizaba que los patrones contrataran seguros de grupo con empresas privadas.

3. El Instituto tenía la facultad de verificar los seguros de riesgo y enfermedades profesionales cuando en la mayoría de los países ese seguro, aunque obligatorio, podía contratarse libremente.

El memorial fue turnado el 18 de diciembre a la Comisión de Previsión Social. *Cfr.* Archivo de la Cámara de Senadores (ACS), XXXVIII Legislatura, Ramo Público, Legajo 151. Un documento similar fue presentado por la Asociación Mexicana de Compañías de Seguros de Daños al secretario del Trabajo, con copia al presidente y a las dos cámaras.

⁷⁴ *Excelsior*, 24 de diciembre de 1942. El artículo 15 de la Ley del Seguro Social afirmaba: “Cuando los contratos colectivos concedan prestaciones inferiores a las otorgadas por esta ley, el patrón pagará al Instituto todos los aportes necesarios, para que éste satisfaga las prestaciones contractuales. Para

Por otra parte, Leopoldo Palazuelos de la Confederación de Cámaras de Comercio, Aarón Sáenz de la Asociación Nacional de Banqueros, José Cruz y Celis de la Confederación de Cámaras Industriales y Ponciano Guerrero de la Cámara de Comercio, entregaron personalmente al presidente Ávila Camacho un memorándum con sus objeciones al proyecto de ley y después enviaron un documento similar a la Cámara de Senadores.⁷⁵

Simultáneamente, la Confederación de Cámaras Industriales solicitó una entrevista con los miembros de la Comisión de la Cámara de Senadores, a la que se le turnaría el proyecto de ley. El oficial mayor de la Cámara formó una comisión para recibir a los representantes patronales el 28 de diciembre y escuchar sus objeciones, a fin de que éstas fueran rebatidas o bien admitidas durante la siguiente discusión.⁷⁶

En la sesión de discusión de la ley, el senador Martínez Adame, en su intervención frente a la Cámara, rebatió el argumento empresarial de que el seguro social causaría aumentos en los costos de producción. Por su parte, Sánchez Madariaga condenó las versiones propaladas por las compañías de seguros en cuanto a que el seguro afectaba seriamente la economía nacional. El dictamen a favor del proyecto fue unánimemente aprobado.⁷⁷

La respuesta de los empresarios fue tajante y lastimosa: “los socialistas se fijan sólo, iclaro está!, en las clases asalariadas; pero en realidad los patrones y capitalistas suelen ser los proletarios de mañana”.⁷⁸

Al igual que la Confederación de Cámaras de la Industria Nacional (CONCAMIN), la Confederación Patronal protestó contra los métodos de implantación de la Ley del Seguro Social y señaló que la determinación de implantar el seguro era una medida de orden político en la que se había soslayado el parecer de los hombres de negocios.⁷⁹

Por otra parte, el sector bancario tenía desde 1937 un reglamento especial que regía las relaciones obrero-patronales con disposiciones de servicio y prestaciones sociales superiores a las de la Ley del Seguro. El 21 de febrero, una comisión de banqueros visitó al presidente Ávila Camacho, quien turnó el problema al licenciado García Téllez, director del Instituto.

Después de varios meses de discusión entre los banqueros y el IMSS, el 15 de septiembre ambas partes anunciaron que dicho reglamento había sido redactado

satisfacer las diferencias entre esta última y las establecidas por la ley, las partes cubrirán las cuotas correspondientes.

Artículo 16. Cuando los contratos colectivos concedan prestaciones iguales a las otorgadas por esta ley, el patrón pagará al Instituto todos los aportes necesarios para que éste las satisfaga.

Artículo 17. Cuando los contratos colectivos otorguen prestaciones superiores a las que concede esta ley, acatarán lo dispuesto en el artículo anterior, hasta la igualdad de las prestaciones y respecto a los excedentes, el patrón quedará obligado a completarlas, contratando con el Instituto seguros adicionales. Cfr. *Diario Oficial*, 19 de enero de 1943.

⁷⁵ Archivo de la Cámara de Senadores, *op. cit.*

⁷⁶ Zertuche Muñoz, Fernando, *op. cit.*, p. 63; *Excelsior*, 27 de diciembre de 1942.

⁷⁷ *Diario de los Debates*, 29 de diciembre de 1942, p. 37.

⁷⁸ *Excelsior*, 21 de febrero de 1944.

⁷⁹ *Excelsior*, 21 de febrero de 1944.

y tres días después entró en vigor. Las instituciones bancarias acordaron pagar íntegramente las cuotas obreras (aunque haciendo un descuento bimestral a sus empleados), así como proporcionar servicios médicos y prestaciones con la vigilancia del IMSS.⁸⁰

El conjunto de estas demandas y quejas empresariales se dio en medio de una campaña de intensos ataques en la gran prensa, promovida por la Compañía Periodística Nacional.⁸¹

A pesar de los múltiples amparos contra el seguro social (entre 1945-1946, se presentaron 73), las autoridades no retrocedieron y la ley no fue modificada. Ésta se fue imponiendo en el curso de los 14 años siguientes, hasta 1958, año en el cual el seguro social inicia su más importante período de crecimiento y expansión.

LOS ÚLTIMOS TROPIEZOS

Al finalizar el período presidencial del general Manuel Ávila Camacho, el seguro social se había constituido ya como institución, y el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado regía la actividad laboral y sindical de la burocracia estatal. En el primer caso, estos dos instrumentos jurídico-laborales permitían al Estado mexicano otorgar a los obreros, como factor de negociación en los conflictos, la ampliación de los servicios ya instituidos en la Ley del Seguro Social. En el segundo caso, la Federación de Sindicatos al Servicio del Estado, única organización reconocida para agrupar a la burocracia pública, hacía posible el control y la capacidad de movilización de este importante sector social.

Sin embargo, a partir de la década de los cuarenta, el país va a orientar su economía hacia “el desarrollo económico” y a crear las condiciones necesarias para el crecimiento de la burguesía industrial nativa. Esto se manifiesta claramente en el radical cambio de posiciones del Estado hacia esta clase social, cambio que ya había empezado a percibirse en los dos últimos años del período cardenista.

Efectivamente, la posición del Estado hacia la “iniciativa privada” inauguraba una nueva época, cuya expresión más clara estará en el discurso ideológico de los gobernantes. Valga como ejemplo la siguiente afirmación de Manuel Ávila Camacho, al dar su protesta como presidente: “El empresario necesita contar con el estímulo de que su obra de previsión, de esfuerzo constante, de valor para desafiar los riesgos, va a encontrar la garantía de las instituciones”.⁸²

Esta nueva época se manifiesta también en el orden político. Antonio Villarreal—quien en el mes de diciembre de 1940 sustituye al general Heriberto Jara (conocido en el medio político mexicano como hombre de izquierda) como presidente del comité ejecutivo del PRM—, definió las funciones del partido del Estado en los siguientes términos:

⁸⁰ *El Nacional*, 15 de septiembre de 1944.

⁸¹ Véase, por ejemplo, *El Universal*, 8, 15, 31 de mayo de 1944, y 22 y 28 de julio de 1944.

⁸² *Los presidentes de México ante la nación, op. cit.*, tomo IV, p. 149.

Para realizar su obra, deberá tenerse en cuenta que habiendo terminado la justa electoral que llevó a la Presidencia de la República al señor general Manuel Ávila Camacho, debe el Partido encauzar su acción buscando el mejoramiento económico, social y cultural del País. Que su finalidad principal ya no sea política, ya no sea lucha electoral, pues aun cuando continuara interviniendo en elecciones locales, su mayor esfuerzo, tendrá por objeto, como decía antes, colaborar estrechamente con el gobierno del señor general Ávila Camacho para consolidar, en beneficio de las masas proletarias del país, las conquistas sociales haciendo que éstas, ya en una era constructiva, produzcan directamente el bienestar general.⁸³

En relación con la política del Estado frente a los obreros, es el mismo presidente Manuel Ávila Camacho quien fija la posición al respecto en el discurso inaugural de la sesión del Segundo Congreso General Ordinario de la CTM, celebrado del 26 al 28 de febrero de 1941. En esta ocasión, el jefe del ejecutivo federal afirmó:

el proletariado organizado debe encontrar en la inmensa responsabilidad de la hora presente motivos de meditación, analizando desapasionadamente, patrióticamente, las condiciones de nuestros días y emprender una atenta revisión de métodos, procedimientos y objetivos, apoyado en una actitud de generosa autocrítica, estando pronto a prestar la cooperación que la nación tiene derecho a esperar de él.⁸⁴

Por su parte, dentro de la misma tónica, el secretario general de la CTM, Vicente Lombardo Toledano, contestó:

El proletariado ya llegó a la mayoría de edad. Bien sabe que no todas las etapas son semejantes; que la historia es un constante afirmar y negar, un proceso de correcciones sistemáticas. Sabemos que hay que emplear tácticas diversas...⁸⁵

A grandes rasgos, ésta era la situación política que servía de marco nacional cuando la coyuntura propiciada por la segunda guerra mundial tenía como efecto en México el aumento de la tasa de crecimiento del producto total, debido al incremento de las exportaciones causado por la demanda de la economía norteamericana.⁸⁶ Es a partir de este período que se pondría en marcha una política estatal para el desarrollo industrial, basado en el mantenimiento de los precios bajos tanto

⁸³ Osorio Marván, Miguel, *El Partido de la Revolución Mexicana*, México, Impresora del Centro, 1970, tomo II, pp. 782-783. En esta misma sesión, el representante obrero del Partido de la Revolución Mexicana es sustituido por Fidel Velázquez.

⁸⁴ CTM, 1941, discurso pronunciado por el señor presidente Manuel Ávila Camacho en la sesión del Segundo Congreso General Ordinario, 1949.

⁸⁵ CTM, 1941, "Respuesta del Lic. Vicente Lombardo Toledano al señor presidente Manuel Ávila Camacho", p. 1149. Para un análisis de la situación de la clase obrera en este período, véase "El continuismo en la CTM: dos pasos atrás", en Luis Medina, "Del cardenismo al avilacamachismo", en *Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952*, México, El Colegio de México, 1978.

⁸⁶ Véase Torres Ramírez, Blanca, *México en la segunda guerra mundial*, en *Historia de la Revolución mexicana, período 1940-1952*, vol. 19, México, El Colegio de México, 1979, especialmente el capítulo IV: "Una economía de paz en tiempos de guerra", pp. 273-372.

en energéticos⁸⁷ como en las materias primas y productos alimenticios, tarifas de protección industrial, crédito flexible y exenciones de impuestos.⁸⁸

La situación de bonanza de los años cuarenta empezó a sufrir un serio deterioro a consecuencia de las medidas económicas del presidente Miguel Alemán (1946-1952), quien basó su política del gasto público en el financiamiento externo, en un período en que la economía de guerra norteamericana se reconvertía y la función complementaria de la economía mexicana sufría un cambio significativo.⁸⁹ La consecuencia directa de estos cambios, fue un drástico descenso en la demanda de artículos mexicanos y el deterioro de los términos de intercambio, pues los precios de exportación disminuyeron en 14.1%, en tanto que las importaciones aumentaron en 9.8%.⁹⁰ Esta situación desembocó en la devaluación del peso mexicano en abril de 1954, de 11.5 a 8 centavos de dólar.⁹¹

La devaluación tuvo como consecuencia inmediata el aumento del nivel de precios, aunado a la disminución de las exportaciones y a la salida de divisas norteamericanas.⁹² Sin embargo, a largo plazo y en estrecho vínculo con la recuperación de la economía norteamericana, para finales de 1954 se reanuda el ritmo de crecimiento de la producción bruta total de México, que llegó a alcanzar el 11% en 1955;⁹³ por lo tanto, en ese año se cerró un período de crecimiento con inflación y se inició otro: el de crecimiento sin inflación llamado *desarrollo estabilizador*, período que abarca desde la mitad de la quinta década del siglo hasta 1970, al final del gobierno de Díaz Ordaz. La característica que estructura este modelo es la industrialización sustitutiva o sustitución de importaciones.⁹⁴

Los efectos de la política de industrialización habían colocado a la economía mexicana entre la etapa de sustitución de importaciones de bienes de consumo y la de bienes intermedios y de capital. A este tránsito y a su costo en la transferencia de tecnología, habría que agregar la poca capacidad financiera del capital privado,

⁸⁷ Reynolds, Clark W., *La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, FCE, 1973, pp. 55-59; véase también Martha Rivero, "La política económica durante la guerra", en Rafael Loyola, *Entre la guerra y la estabilidad política: el México de los 40*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo, 1990, pp. 13-48.

⁸⁸ Para una comparación entre el incremento del precio del petróleo a nivel nacional y el precio internacional de hidrocarburo, consúltese Lorenzo Meyer, "La resistencia al capital privado extranjero: el caso del petróleo (1938-1950)", en *Las empresas transnacionales en México*, México, El Colegio de México, Colección Centro de Estudios Internacionales, núm. XII, 1974, pp. 107-153.

⁸⁹ Para una información detallada de la política económica de fomento industrial, consúltese *La política industrial en el desarrollo económico de México*, México, NAFINSA, CEPAL, 1971, p. 446.

⁹⁰ Herrera Noriega, A., "Las devaluaciones monetarias en México (1938-1954)", *Investigaciones económicas*, México, UNAM-ENE, vol. 1, primer trimestre de 1955, pp. 149-177.

⁹¹ Para la justificación oficial de la devaluación de 1954, consúltese Rodrigo Gómez, "Estabilidad y desarrollo en el caso de México", *Comercio Exterior*, noviembre de 1964, pp. 778-782 y "Evolución del aparato financiero mexicano", *El mercado de valores*, núm. 10, marzo 6 de 1967, pp. 199-202.

⁹² King, Timothy, *Mexico: Industrialization and Trade Policies Since 1940*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 35. Tomando como año base 1958, los precios en el año de 1954 aumentaron 9%.

⁹³ Vernon, Raymond, *El dilema del desarrollo económico en México*, México, Editorial Diana, 1970, pp. 126-127.

⁹⁴ Véase Guillén Romo, H., *Origen de la crisis en México, 1940-1982*, México, Ediciones Era, 1984, capítulo 2.

que hacía prácticamente imposible cubrir los gastos de las inversiones requeridas.⁹⁵ Esta situación presionó al Estado mexicano a desarrollar un importante sector *paraestatal* de bienes y servicios en el terreno financiero e industrial. En una política en pro del desarrollo, se apoyó el crecimiento acelerado, con la intervención directa del Estado en la industria siderúrgica, azucarera, textil, de fertilizantes y papel. El resultado fue un constante deterioro en los precios reales de los productos agrícolas, que subsidiaron directamente el costo de la canasta básica y los insumos industriales. El sacrificio del campo produjo un estrangulamiento que desempeñó un papel importante en la crisis del desarrollo estabilizador.⁹⁶

Ante tales circunstancias, fue el Estado el que asumió la mayor parte de la inversión, sobre todo en obras de infraestructura, con un financiamiento externo cada vez más considerable.⁹⁷

Paralelamente al endeudamiento externo, la inversión extranjera cada vez mayor comenzó a influir en la economía nacional. Dicho incremento llegó a 50% de 1944 a 1963; el capital estadounidense era preponderante: en 1939 representaba el 60% y para 1960 el 86% del total.⁹⁸

Los capitales extranjeros fueron los más beneficiados por una política económica que canalizaba el presupuesto federal para elevar al máximo los recursos destinados al fomento económico y conservaba restricciones en el gasto administrativo.⁹⁹ En consecuencia, el gasto social se mantuvo contenido durante los sexenios de Ávila Camacho y Miguel Alemán y mostró una ligera mejoría durante el período de Ruiz Cortines (1952-1958) debido fundamentalmente, a la necesidad política ante los grupos obreros organizados, a los que había sometido a una fuerte represión que desprestigió a los dos primeros regímenes.¹⁰⁰

La política económica tendente a incrementar el proceso de industrialización que derivó en la creciente concentración de la riqueza,¹⁰¹ tuvo como contraparte

⁹⁵ El aumento interanual de la inversión privada bruta por habitante fue de 15.8% en 1956 y 3.5% en 1958; consúltese Jorge Eduardo Navarrete, "Factores del estancamiento económico", *Comercio Exterior*, México, 1964, véase cuadro B-1, p. 264.

⁹⁶ Cabral, R., "Industrialización y política económica", en *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, selección de Rolando Cordera, México, FCE, 1983, pp. 81-83.

⁹⁷ Véase *50 años de revolución y cifras*, NAFINSA, 1963, p. 131. El financiamiento externo de la inversión pública fue de 2.1% en 1944, ascendió a 15.7% en 1954 y en 1958 alcanzó el 25.3%

⁹⁸ Ceceña, José Luis, "El capital monopolista y la economía de México", *Cuadernos Americanos*, México, 1963, pp. 102, 105, 108. En capital industrial, el capital extranjero controlaba un tercio de la industria de hierro y acero, cuatro quintas partes de la industria automovilística, 51% de la industria de maquinaria, 60% de las 400 mayores empresas de productos eléctricos y la totalidad de la industria llantera. Para un análisis detallado de las formas de penetración norteamericana, su influencia y control, véase Pablo González Casanova, *La democracia en México*, pp. 48-55.

⁹⁹ Wilkie, James, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Changes Since 1940*, University of California Press, 1967, pp. 125-129. Mientras el gasto destinado a las inversiones de capital e infraestructura fue de 54% en 1954, el gasto administrativo ascendió al 35.3% del total del presupuesto.

¹⁰⁰ En el período del presidente Miguel Alemán (1946-1952) el porcentaje de la inversión federal dedicada al desarrollo industrial alcanzó poco más del 20%, en tanto que para el período siguiente, el del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), el momento se elevó casi al 30%.

¹⁰¹ Durante el lapso comprendido entre los años 1950-1963, 30% de las familias de los estratos superiores registraron una mejoría absoluta y relativa, en tanto que el 70% restante deterioró su posición

la política obrera iniciada por el presidente Ávila Camacho, cuya consigna fue “unidad nacional”.

Uno de los logros notables de este período fue el llamado “Pacto de unidad de las organizaciones obreras”, celebrado el 8 de junio de 1942 y firmado por seis federaciones obreras: la CTM, la CROM, la CGT, la Confederación de Obreros y Campesinos de México, el Sindicato Mexicano de Electricistas y la Confederación Nacional Proletaria, que representaban aproximadamente 90% de los trabajadores sindicalizados del país.¹⁰² Este pacto cristalizó en el Consejo Obrero Nacional,¹⁰³ cuyo objetivo era articular las demandas y puntos de vista de las organizaciones obreras agrupadas en él.

Dicho Consejo puso fin a la lucha entre las organizaciones obreras, la cual tenía un objetivo proselitista: apoyar y promover las demandas de los distintos grupos de la clase obrera organizada. Este encuadramiento en el Consejo Obrero Nacional permitió la unificación de las demandas, así como su jerarquización y unificación; pero, sobre todo, la creación de un interlocutor fuerte entre el Estado y las organizaciones obreras.

El otro logro importante de la política de “unidad nacional” fue el Pacto Obrero Industrial, suscrito el 7 de abril de 1945 entre la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Como resultado de dicho pacto se formaron las comisiones de avenencia obrero-industrial.¹⁰⁴

La primera consecuencia de dicha política obrera fue la disminución del número de conflictos ganados por los obreros, previo fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Mientras que en el cardenismo el promedio de conflictos ganados fue de 54.4%, con Ávila Camacho descendiendo al 51.0% y en 1950, con el presidente Miguel Alemán, llega a la cifra récord del 10.8 por ciento.¹⁰⁵

Otro hecho importante que ejemplifica esta política laboral es la tasa decreciente de sindicalización, que en 1940 llegó a ser de 14.5%, con una fuerza de trabajo de 6.1 millones de trabajadores. Para 1950 descendió a 9.9%, y el número de agremiados de 878 000 a 817 000. En 1960 aún no se había alcanzado

relativa (participación porcentual en el ingreso total) y los más rezagados fueron los que integraron el 40%, con los niveles más bajos de ingreso en 1950; este 40% participó con el 14.3% del ingreso total y en 1963 tan sólo con el 11.1%. Véase Ifigenia M. de Navarrete, “La distribución del ingreso en México, tendencias y perspectivas”, en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1970, tomo I, p. 41.

¹⁰² Aziz Nassif, Alberto, *El Estado mexicano y la CTM*, México, Ediciones de la Casa Chata, núm. 32, 1989, p. 95. Véase también, Jorge Basurto, *Del avilacamachismo al alemanismo (1940-1952)*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 61.

¹⁰³ Medina, Luis, “Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional”, en *La vida política de México, 1970-1971*, pp. 22-30. El Pacto de Unidad Obrera lo firmaron la CTM, la CGT, la CROM, la Confederación de Obreros y Campesinos de México, la Confederación Proletaria Nacional y el Sindicato Mexicano de Electricistas.

¹⁰⁴ Alcázar, Marco Antonio, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, Colección Jornadas, núm. 66, México, 1970, p. 49.

¹⁰⁵ Fuentes Díaz, Vicente, “Desarrollo y evolución del movimiento obrero a partir de 1929”, *Ciencias políticas y sociales*, año 5, julio-septiembre de 1959, pp. 345-346.

el porcentaje de 1940, pues representaba sólo el 11.5% de un total de 1 298 000 trabajadores.¹⁰⁶

Sin embargo, no podemos afirmar que durante estos tres sexenios que anteceden a la crisis de 1958 los intentos por controlar a las organizaciones obreras hubieran logrado inmovilizarlas. Todo lo contrario, a partir de 1943 se iniciaron los grandes movimientos huelguísticos, y 1944 fue el año con mayor cantidad de huelgas en todo el período posrevolucionario.¹⁰⁷

El gobierno de Miguel Alemán se distinguió especialmente por su tendencia a limitar la acción sindical, así como por la desvirtuación a la legislación laboral que otorgó a la Secretaría del Trabajo la facultad de reconocer o vetar a los comités ejecutivos de las organizaciones de los trabajadores. Asimismo, se hizo frecuente utilizar la fuerza pública en contra de los intereses de independencia sindical, como lo ejemplifica la represión contra la Central Única de Trabajadores (CUT), formada a fines de 1947 por los sindicatos de petroleros, ferrocarrileros y mineros.¹⁰⁸

Sin duda uno de los casos más sangrientos fue la huelga de la sección 14 del Sindicato de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana (STMMSRM) de Nueva Rosita, contra la Mexican Zinc & Co., filial de la American Smelting & Refining Co. La huelga se inició el 16 de octubre de 1950, duró seis meses, y dio lugar a una de las marchas obreras más importantes en la historia del país; en ella participaron 5 000 obreros que recorrieron 1 500 kilómetros, pero el movimiento no tuvo éxito y la incipiente organización que había surgido fue disuelta.¹⁰⁹

En la política económica desarrollista el porcentaje promedio del presupuesto federal dedicado al bienestar social (que en el período cardenista representó el 18.3%), descendió al 16.5% en el gobierno de Ávila Camacho, y alcanzó su nivel más bajo, 13.3%, en la "era alemanista" para recuperarse ligeramente durante el período 1953-1958 en 14.4 por ciento.¹¹⁰

El crecimiento en los servicios de seguridad social fue muy limitado. De 1944 al final del período de Manuel Ávila Camacho, en 1946, fueron incorporados 246 537 trabajadores.¹¹¹ Es importante hacer notar que la población ocupada en 1940

¹⁰⁶ Reyna, José Luis, *Crecimiento económico y clase obrera en México*, ponencia presentada en el seminario sobre sindicalismo y desarrollo latinoamericano, auspiciado por el Instituto de Estudios Laborales (IEL) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 1974 (mimeo.), p. 52. Véase en el mismo trabajo el cuadro 5.

¹⁰⁷ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, cuadro III: Huelgas en México, 1920-1959, pp. 170-171.

¹⁰⁸ Gil, Mario, *Los ferrocarrileros*, México, Ed. Extemporáneos, Colección a Pleno Sol, núm. 9, pp. 147, 150, 152 y 154. El último acto de agresión que llevó a cabo el régimen alemanista fue reprimir a un grupo de obreros independientes que desfilaban el 1º de mayo de 1952, en el cual murieron dos jóvenes obreros.

¹⁰⁹ Gil, Mario, *La huelga de Nueva Rosita*, México, edición a cargo de Manuel Aceves Pulido, 1959; véanse especialmente pp. 7-37. Entre las demandas de los mineros estaba la ampliación del seguro social, especialmente el servicio médico a los familiares de los mineros.

¹¹⁰ Wilkie, James, *op. cit.*, p. 32.

¹¹¹ García Cruz, Miguel, "La seguridad social", p. 524.

ascendía a 6 500 000, de los cuales 3 836 000 eran obreros industriales. En el último año del gobierno de Miguel Alemán, la población asegurada por el IMSS ascendió a 434 557; es decir, durante este período la ampliación de la seguridad social perdió dinamismo, ya que en todo el sexenio se incorporaron sólo 188 020 trabajadores en el sistema.¹¹²

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, el total de asegurados ascendió a 899 504, un incremento de 437 061 respecto del sexenio anterior. El seguro social inició sus operaciones en el medio rural, aunque de manera sumamente limitada ya que sólo alcanzó a proteger a 27 886 campesinos.¹¹³

El descontento acumulado a consecuencia del largo período de compresión de salarios, limitación en las prestaciones de seguridad social, imposiciones en el seno de los sindicatos, amén de otros factores coyunturales (la proximidad del cambio de poderes) y otros específicos, de los grupos movilizados, contribuyeron a la crisis de 1958, resultado de cinco movimientos laborales que lucharon por aumentos salariales y por la democratización de sus respectivos sindicatos, a saber: el Movimiento Revolucionario del Magisterio, encabezado por Othón Salazar en la Sección IX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación;¹¹⁴ el movimiento encabezado por Carlos Castillo e Ignacio Hernández Alcalá en las secciones 34 y 35 del Sindicato de Trabajadores Petroleros;¹¹⁵ el movimiento de la Alianza de Telegrafistas, dirigido por Ismael Villavicencio¹¹⁶ y, por último, el conflicto surgido en la sección XIII del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, cuyo líder más importante fue Demetrio Vallejo.¹¹⁷

Estos movimientos tenían como principal característica combatir a los respectivos grupos dirigentes de sus sindicatos. Sus demandas inmediatas por aumento de salarios y prestaciones sociales pronto adquirieron un claro matiz político, ya que la oposición de las direcciones sindicales hizo evidente el papel que las organiza-

¹¹² Instituto Mexicano del Seguro Social, Subdirección General Técnica, *Ámbito geográfico de operación del Seguro Social*, México, IMSS, 1963, especialmente pp. 71, 72 y 74.

¹¹³ *Op. cit.*, p. 72. Como medida de la extensión del seguro social y de las prestaciones dadas a los trabajadores mexicanos, resulta importante comparar las cifras anteriores con las del total de la población económica activa en el año de 1960, que ascendió a 12 014 000 individuos, en los cuales 1 868 000 trabajaban en la industria y 6 342 000 en el campo. Véase Presidencia de la República y Nacional Financiera, *México: 50 años de revolución en cifras*, México, NAFINSA, 1963, p. 29.

¹¹⁴ Loyo Brambila, Aurora, *El movimiento magisterial de 1958 en México*, México, Ediciones Era, 1979, pp. 20-23. Las demandas entregadas a la Secretaría de Educación Pública eran: a) aumento del 40% en los salarios, elevación de 9 pesos diarios de sobresueldo suplementario y que el 10% de sobresueldo se incorporase en el sueldo nominal para efectos de jubilación; b) dos meses de sueldo de aguinaldo; c) setenta pesos al mes como ayuda de transporte para los que laboran en zonas intermedias; y d) construcción de un sanatorio y guarderías infantiles.

¹¹⁵ *Excelsior*, 28 de agosto de 1958.

¹¹⁶ Vallejo, Demetrio. *Las luchas ferrocarrileras que conmovieron a México*, México, Ediciones del Movimiento de Liberación Nacional, 1967, p. 9.

¹¹⁷ *Op. cit.*, y Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*, México, Ediciones Era, 1972, pp. 102-104.

ciones laborales establecidas desempeñaban en la organización corporativa y en la regulación de las demandas por mejorar sus condiciones reales de trabajo.

Los movimientos de 1958 obligaron al grupo gobernante, encabezado por el secretario del Trabajo del sexenio de Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos (presidente durante 1958-1964), a efectuar un cambio en la política laboral dirigido fundamentalmente a extender la seguridad social y las prestaciones sociales.

Como parte del cambio en la política laboral, se produjo un incremento en el nivel de ingresos de los sectores medios, dentro de los cuales queda inserta la burocracia estatal, integrada sobre todo por población urbana calificada o con un nivel medio alto de educación. En el lapso comprendido entre 1950 y 1963, estos sectores mejoraron su posición relativa, ya que su nivel absoluto de ingreso familiar prácticamente se duplicó al pasar de 928 pesos mensuales en 1950 a 1 821 en 1963.¹¹⁸

En cuanto a la política de seguridad social, el cambio operado durante el sexenio de Adolfo López Mateos fue verdaderamente notable. En 1958 el Instituto Mexicano del Seguro Social amparaba a 899 504 derechohabientes; en 1965, año en que se desarrolla el movimiento de los médicos, la población asegurada alcanzó la cifra de 2 191 160 personas.¹¹⁹

El IMSS tenía un total de ingresos de 1 100 677 000 pesos y un presupuesto de 841 211 000 pesos, de los cuales 188 460 000 se destinaban a gastos de administración y costos de operación. Para 1964, los ingresos habían ascendido a 3 715 411 000 pesos y los gastos de administración y el costo de operación a 511 490 000 pesos.¹²⁰ La tendencia general era mantener los gastos administrativos y de operación (dentro de los cuales se encontraban los sueldos de los médicos) en el nivel más bajo posible.

En cambio se destinaron grandes cantidades a la construcción de obras. En efecto, en ese sexenio se edificaron 3 221 viviendas, repartidas en tres unidades de servicios sociales y habitación: la Unidad Independencia, en el Distrito Federal; la Unidad Hidalgo en Manzanillo, y la Unidad de Ciudad Sahagún, en Hidalgo; se crearon además 61 centros de seguridad social, 46 hospitales y 189 clínicas, con un total de 7 098 camas.¹²¹

Uno de los elementos que explican el acelerado crecimiento de la seguridad social durante este sexenio está, sin duda alguna, vinculado con la limitación de su desarrollo, tendencia preponderante en los tres sexenios que antecedieron al de Adolfo López Mateos.

¹¹⁸ M. de Navarrete, Ifigenia. "La distribución del ingreso...", p. 29.

¹¹⁹ Instituto Mexicano del Seguro Social, *La seguridad social en México*, México, IMSS, 1968, tomo I, pp. 238, 240 y 242.

¹²⁰ Ross, John, *The Economic System of México*, Tucson, Arizona, The University of Arizona Press, 1970. Véase cuadro p. 24.

¹²¹ Informe del director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Benito Coquet, rendido ante la asamblea general del propio Instituto y aparecido en *Excelsior, Novedades y El Universal*, el 27 de noviembre de 1964.

El crecimiento de la seguridad social forma parte importante del cambio operado en la política laboral a partir de la llegada de Adolfo López Mateos al gobierno.

El objetivo de las modificaciones introducidas para ampliar los beneficios sociales destinados a los trabajadores tuvo un claro sentido legitimador, pues el nuevo gobierno buscaba diferenciarse de los tres que le antecedieron, cuya política laboral había culminado en los conflictos de 1958 y su represión.

La búsqueda de legitimidad cubría todos los ámbitos del Estado, empezando por un presidente en funciones que trataba de diferenciarse de sus antecesores, lo cual permitía preservar la autoridad arbitral de la institución en los conflictos entre trabajadores y patrones, aun en el caso en que el Estado fuera el contratante, pues las resoluciones de sus antecesores habían mermado el mito de la imparcialidad de la autoridad presidencial que hacía de ella un elemento clave de apelación última de justicia.

No obstante, buscar la legitimidad de la cúpula institucional entrañaba también fortalecer los cimientos del poder político, ya que éstos permiten mantener la estabilidad que requiere el funcionamiento del aparato de Estado mediante la disciplina intrasindical, y subordinar la posible disidencia interna que, espontánea o clandestinamente, se organiza para hacer frente a la reproducción cotidiana de los organismos sindicales.

La dirección sindical enfrenta la potencial reacción violenta de los trabajadores; para ello dispone (no sólo interna sino también externamente) de la capacidad de ratificar el aparato institucional sobre el cual asienta su poder. Esta ratificación de institucionalidad se realiza con medidas que buscan el consenso y permiten diferir las demandas y presiones por los conductos estatales: de este modo, la dirección sindical ejerce también su papel de mediadora entre Estado y grupos sociales. Esta función gestora le otorga el significado de eslabón articulador de la estructura corporativa vigente, lo que le permite tener capacidad de movilizar las bases sociales encuadradas en los aparatos corporativos y, al mismo tiempo, contener sus demandas.

Fue mediante la organización sindical, y a condición de estar adscrita a ella, que los beneficios sociales llegaron a los trabajadores, hecho que hacía de la política laboral una unidad de sentido político: desde el presidente laborista en la cúpula del poder hasta la dirigencia sindical en la base del Estado, a fin de reforzar la adscripción permanente de las bases.¹²²

Es el propio presidente Adolfo López Mateos quien describe la función del seguro social en su gobierno como:

¹²² Un elemento significativo que expresa la estratificación de los trabajadores mexicanos, es el hecho de que sólo los sindicalizados son beneficiarios de la seguridad social y forman parte del sector más dinámico de la economía. Resulta importante la comparación entre el crecimiento de

Un programa de obras de mejoramiento que el régimen realiza en favor de la clase trabajadora con el propósito indeclinable de consolidar, de ampliar y extender sus beneficios.¹²³

La política tendente a ampliar los beneficios sociales, piedra angular de la legitimidad del Estado mexicano, se extendió también a los trabajadores al servicio del Estado. El 7 de diciembre de 1959, el presidente López Mateos envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley que transforma la antigua Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Esta nueva institución otorgaría a los empleados públicos federales pensiones, jubilaciones, créditos a corto plazo, créditos hipotecarios, servicios médicos familiares, seguro de invalidez, guarderías, alquiler de vivienda y otros servicios.

En esta misma época, el presidente Adolfo López Mateos promovió la reforma del artículo 123 de la Constitución de la República, para darle rango constitucional a los derechos sociales y laborales de los servidores del Estado. Con motivo de dicho proyecto de reforma, el presidente declaró:

Corresponde a México en la segunda década de este siglo la honrosa prioridad de consagrar en su Constitución de 1917, apartándose de criterios jurídicos tradicionales, la declaración de Derechos Sociales de los Trabajadores. En este mismo camino y en aplicación efectiva de la misma, nuestro país es orgullo y ejemplo universal. Ha logrado, en una conjugación de conceptos que no parecerían de fácil convergencia: derecho del individuo y derecho de la sociedad, libertad y paz, crear un nuevo humanismo de la Revolución.¹²⁴

la población sindicalizada, con el de la población total, la fuerza de trabajo y la económicamente activa.

Años	Total	%	Fuerza de trabajo	%	Económicamente activa	Sindicalizada	%
1930	16 552 722	100.0	5 352 162	100.0	5 227 643	293 857	100.0
1940	19 653 552	118.7	5 858 116	109.5	5 694 363	877 888	298.7
1950	25 791 017	155.8	8 272 093	154.6	8 040 475	817 381	278.2
1958	32 347 698	195.4	10 466 809	195.6	10 215 795	1 202 917	409.4

Fuente: Dirección General de Estadística, Oficina de Estadísticas Sociales, en Guadalupe Rivera Marín, "El movimiento obrero", en *México, 50 años de revolución: la vida social*, México, Secretaría de la Presidencia de la República-FCE, México, 1960, p. 278.

¹²³ López Mateos, Adolfo, *Pensamiento en acción*, tomo II, México, Secretaría de la Presidencia, 1963, p. 293.

¹²⁴ *Los presidentes de México ante la nación, op. cit.*, tomo v, p. 880.

El 1° de enero de 1960, la ley apareció publicada en el *Diario Oficial* de la Federación y así surgía una nueva institución: el ISSSTE.¹²⁵

Se inició inmediatamente la fusión y reorganización de los servicios públicos que había antes para los diversos grupos de trabajadores al servicio del Estado. El magisterio fue el primero en quedar formalmente adscrito a la nueva institución; además de ser el núcleo más amplio dentro de la burocracia, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación contaba ya con una infraestructura de servicios considerables que fue integrada en el ISSSTE.

El crecimiento del Instituto fue espectacular. Para el año de 1965, cuando surge el conflicto de los médicos, amparaba a 366 419 derechohabientes, para lo cual contaba con 27 hospitales y clínicas,¹²⁶ y 4 128 médicos.¹²⁷

Los servicios de seguridad social para los trabajadores del Estado se concentraban fundamentalmente en el Distrito Federal, a causa de la centralización administrativa del Estado en esta zona, la cual resultó significativa en el desarrollo del conflicto por la repercusión política que un movimiento social tiene en el espacio urbano del país.

En efecto, en el Distrito Federal el ISSSTE prestaba servicios a 517 864 personas, entre derechohabientes y sus familiares. Para atender a esta población disponía de 3 330 médicos (especialistas, residentes y becarios), 2 340 enfermeras y 257 farmacéuticos,¹²⁸ repartidos en cuatro grandes hospitales, ocho clínicas de especialidades y veintiséis consultorios médicos auxiliares.¹²⁹ Esto significaba una erogación mensual en sueldos de 1 194 841 pesos¹³⁰ en el Distrito Federal, en comparación con los 2 565 000 pesos en sueldos mensuales de médicos y enfermeras para los 31 estados de la República.

Al igual que en el IMSS, la política del ISSSTE consistía en comprimir al máximo el renglón destinado al pago de su personal a fin de ampliar, en cambio, las partidas para inversiones. Encontramos así que en 1964 había médicos en el interior de la República que percibían un sueldo de 400 pesos mensuales, y que el sueldo máximo, sólo para médicos adscritos, era de 1 500 pesos al mes.¹³¹

A lo exiguo de las remuneraciones había que agregar la dureza del horario: 36 horas de trabajo por 12 de descanso.¹³²

En el IMSS los servicios también estaban concentrados en las zonas de mayor desarrollo urbano industrial. En 1965, el total de la población amparada ascendía

¹²⁵ Véase texto de la Ley en el *Diario Oficial*, 1° de enero de 1960.

¹²⁶ *Boletín Estadístico de la Secretaría de Industria y Comercio*, 1965.

¹²⁷ *Boletín Estadístico de los Servicios Médicos del ISSSTE*, 1965.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Boletín Estadístico de la Secretaría de Industria y Comercio*, 1965.

¹³⁰ *Boletín Estadístico de los Servicios Médicos del ISSSTE*, 1965, p. 23.

¹³¹ Como una medida de comparación de ingresos, "la media aritmética de ingresos de las clases medias en 1960 ascendía a 2 873.12 pesos mensuales". Véase *Cuadro de ingresos de las clases sociales en México*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1965.

¹³² *Política*, 15 de diciembre de 1964, núm. 112, p. 14.

a 6 815 685 derechohabientes, de los cuales 2 596 722 se concentraban en el Distrito Federal y el Valle de México. De los 4 083 505 restantes, la mayoría radicaba en los estados industrializados: Jalisco con 416 990; Nuevo León, con 473 604, y Veracruz, con 493 755.

En ese mismo año existían 27 hospitales del IMSS en la República, 11 en el Distrito Federal y el Valle de México, dos en Nuevo León, tres en Veracruz y uno en Jalisco. En el sistema trabajaban 7 894 médicos, 3 188 en el Distrito Federal y el Valle de México, 473 en Jalisco, 586 en Nuevo León y 545 en Veracruz.¹³³

Por otra parte, la Secretaría de Salubridad y Asistencia podía atender supuestamente a una población de “30 326 956 derecho-habientes”; es decir, a todos aquellos mexicanos que no estuvieran amparados por el IMSS o por el ISSSTE. Contaba para ello con la irrisoria cantidad de 9 140 médicos en todo el país.

En el año de 1964 había en México 15 600 estudiantes de medicina repartidos en 20 instituciones: 4 facultades y 16 escuelas. La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por sí misma, atendía a 7 078 estudiantes y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) a 1 302. Esto significaba que más del 50% de los aspirantes a médicos se concentraban en el Distrito Federal.¹³⁴

La carrera de medicina, y sobre todo las distintas especialidades, tienen características propias que hacen difícil que los alumnos concluyan sus estudios; esto deriva en una estratificación entre los médicos generales y los especialistas.

La preparación en escuelas y facultades comprendía aproximadamente cinco años, al final de los cuales los estudiantes tenían que prestar el servicio social obligatorio, establecido en 1936, y que en la mayor parte de los casos exigía su desplazamiento temporal hacia las zonas rurales.¹³⁵

La obtención de una especialidad requería de un esfuerzo adicional mínimo de cinco años de práctica hospitalaria. Había dos opciones: una de ellas era un año de internado, uno de residencia en cirugía o en medicina interna, y tres o cuatro años de residencia especializada. La otra consistía en lograr la enseñanza tutelar de un especialista de renombre, a cuyas órdenes directas el aspirante trabajaba un promedio mínimo de seis años. Durante el período de la especialización los médicos no tenían derechos laborales, ya que no eran considerados trabajadores asalariados, sino becarios y, por tanto, no tenían contrato de trabajo propiamente dicho.

¹³³ La concentración de los servicios de seguridad social en el Distrito Federal y el Valle de México, expresaba la concentración no sólo urbano-industrial, sino político-administrativa. “La mayor densidad de población se encontraba en la zona central del país, donde se registran 61 habitantes por km², en 1960, o sea, más de seis veces la densidad media existente en la periferia.

Esta desigual distribución ha ocasionado que el 49% de la población mexicana esté concentrada en dicha zona central, que sólo abarca el 14% de la superficie total, mientras que el 51% restante se encuentra disperso en el 86% del territorio. Véase Julio Durán Ochoa, “La explosión demográfica”, en *México, 50 años de revolución*, FCE, México, edición resumida, 1963, p. 149.

¹³⁴ Secretaría de Salubridad y Asistencia, *Estadística sobre los estudios de medicina en México*, México, SSA, 1964.

¹³⁵ En 1964 sólo 28% del total de los pasantes de medicina efectuaron su servicio social en las ciudades.

La beca consistía en comida, cuando el médico estuviese en el hospital; alojamiento, que en muchos hospitales no cubría las mínimas condiciones de sanidad; dos o tres mudas de ropa al año y una retribución monetaria que en 1964 oscilaba entre 400 y 1 500 pesos; esta última cantidad la obtenían los médicos sólo durante el último año de su residencia. Dadas las condiciones de su contratación, los becarios no tenían derecho de antigüedad, ni servicio médico para sus parientes directos. A estas condiciones de trabajo había que agregar la imposibilidad de hacer uso de los canales sindicales para protestar por sus condiciones de trabajo, pues estos organismos laborales sólo atendían los problemas de sus agremiados, hecho que presuponia la existencia de contratos de trabajo, de los cuales carecían los médicos.

En estas condiciones, el médico, residente e interno, se encontraba en la base de una estructura piramidal con *categoría social* ¹³⁶ *de servidor público de las instituciones de seguridad social*, disciplinado y organizado por la doble relación laboral-docente reproductora de la institución hospitalaria. Esta condición doble lo convertía en verdadero actor social,¹³⁷ cohesionado y homogeneizado por las relaciones sociales en las que se hallaba inmerso, lo que produjo una conducta colectiva ¹³⁸ definida por un tipo particular de cohesión profesional, que está en la base del nuevo tipo de solidaridad que sustenta la conducta colectiva que deriva en el movimiento social en defensa de los intereses de la corporación civil constreñida por las formas de dominación de la corporativización estatal.

La articulación de la organización de los trabajadores al aparato de Estado, convierte todo proceso laboral de protesta en un conflicto abierto por la conducción de los instrumentos políticos que se sobrepone a los laborales. Ello hace de la demanda laboral una lucha por la autonomía civil frente a las formas de dominación política,¹³⁹ empero, contrariamente a lo que puede suponerse, las conductas colectivas de protesta pronto se convierten en movimientos que ponen en tela de juicio las

¹³⁶ "Los estratos o, mejor aún, las categorías socioprofesionales, se definen por el lugar relativo que ocupan en una organización social diferenciada y jerarquizada." Véase Alain Touraine, *Pour la sociologie*, París, Editions du Seuil, 1974, p. 66.

¹³⁷ "El actor, si se trata de una clase como de cualquier otra categoría, sólo debe definirse por el lugar que ocupa en una relación social y, por ende, por un modo de acción de la sociedad sobre sí misma", *op. cit.*, p. 84. "Los actores se sitúan desde el principio dentro de la organización social. Toda acción colectiva supone la existencia de un actor, de otros actores portadores de intereses diferentes de los suyos, y de un campo social en donde se ubican sus relaciones." Alain Touraine, *Production de la société*, París, Editions du Seuil, Collection Sociologie. 1973, p. 348.

¹³⁸ Lo que distingue un *movimiento social* de una simple *reacción*, como dos tipos de conductas colectivas, es la capacidad que sólo el primero tiene de movilizar a un grupo o a una colectividad en una lucha contra un adversario y por el control del cambio; en tanto que la reacción ante una crisis organizacional no puede estar dirigida más que hacia el interior de una colectividad, la cual se transforma a partir de este hecho enteramente heterónomo dentro de su acción política o, al contrario, denominada por una voluntad de "recuperación", de participación social cada vez mayor que también resulta heterónoma. Alain Touraine, *op. cit.*, p. 351.

¹³⁹ "Todo pasa por el Estado. Un movimiento social en América Latina dependiente que pretendiera definirse como puro movimiento de clase no puede sino caer en una de las dos deformaciones siguientes

formas de historicidad vigentes, más que en las sociedades en las cuales el grado de autonomía de las formas de organización civil respecto del Estado son mayores, y la autonomía relativa de la solución de las demandas de los conflictos es también mayor y no pone en tela de juicio tan rápidamente el modelo de dominación vigente.

La medicina socializada transformó a las individualidades liberales del ejercicio profesional en un grupo de asalariados profesionales. Esta nueva categoría social se convertiría en un actor que se desarrollaría y adquiriría nuevas formas de expresión, al crear un nuevo instrumento laboral-político alternativo de representación en las organizaciones creadas para realizar su proyecto laboral-académico, y lucharía por la rearticulación del campo político vigente.¹⁴⁰

EL MOVIMIENTO MÉDICO

El movimiento médico abarca un período de un año: del 26 de noviembre de 1964, al mes de octubre de 1965. Este proceso está configurado por cuatro paros de labores, sucedidos por períodos intermedios de negociación.

Desde la perspectiva de la actuación y organización de los médicos, el conflicto tiene dos fases fundamentales: la primera, que coincide temporalmente con el primer paro, se caracteriza por la presencia exclusiva de los médicos residentes e internos y la creación, desde el primer día del movimiento, de lo que fue su organismo representativo: la Asociación Mexicana de Médicos Residentes e Internos, Asociación Civil (AMMRI, A .C.).

A partir del segundo paro, el movimiento se verá engrosado por la participación de los médicos de base y los especialistas de las instituciones de seguridad social.

o bien se convierte en un instrumento de presión de grupos fuertemente organizados y que pertenecen económicamente a los estratos medios, o por el contrario, es arrastrado por el populismo revolucionario, por la mezcla de posición de clase y de exclusión social, política y cultural que caracteriza a gran parte de la clase obrera", Alain Touraine: *Las sociedades dependientes*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 96.

¹⁴⁰ "El campo político, entendido como campo de fuerzas y como campo de luchas tendentes a transformar la relación de fuerzas que confieren a ese campo su estructura en un momento dado, no es un imperio dentro de otro imperio: los efectos de las necesidades externas se hacen sentir por intermedio sobre todo de la relación que los que mandan, a consecuencia de su distancia diferencial respecto a los instrumentos de producción política, mantienen con sus mandatarios y de la relación que estos últimos debido a sus disposiciones, sostienen con sus organizaciones. La distribución desigual de los instrumentos de producción de una representación del mundo social explícitamente formulada es lo que hace que la vida política pueda ser descrita dentro de la lógica de la oferta y la demanda: el campo político es el espacio, donde se engendran, dentro de la competencia entre los agentes que ahí se encuentran comprometidos, los productos políticos, problemas, análisis, comentarios, conceptos, acontecimientos entre los cuales los ciudadanos ordinarios (reducidos al estatuto de 'consumidores') deben escoger, con márgenes de error que aumentan cuanto más alejados estén del lugar de producción." Pierre Bourdieu, "La representation politique: Éléments pour une théorie du champ politique", en *Actes de la Recherche en Science Sociales*, núm. 36/37, febrero/marzo, 1981, pp. 3-4.

Esta incorporación masiva del grueso del personal médico —15 000 profesionales aproximadamente—, adquirirá expresión orgánica al aglutinar, por primera vez en la historia del país, a todas las sociedades médicas de cada hospital, en la Alianza de Médicos Mexicanos A.C.

Esta alianza quedó constituida como un organismo nacional independiente, agrupó a 22 sociedades médicas del Distrito Federal y a 13 del interior de la República. Ante esta organización la AMMRI quedó como filial y prácticamente no hubo médico que estuviera fuera de ella, llegando a ser la corporación civil más importante que ha existido en la historia de la medicina.

DE LA CRISIS AL AJUSTE

El movimiento médico mostró por primera vez en la historia de la medicina social en México, la capacidad política de los distintos integrantes de las corporaciones civiles en el interior del Estado. Esta capacidad política se expresó en el enfrentamiento a los sindicatos corporativos de Estado y en la demanda de autonomía de organización laboral, así como en la búsqueda de instrumentos jurídico-institucionales para diseñar la política pública de seguridad social.

Pero el significado del movimiento médico trasciende el ámbito gremial y de las instituciones de la seguridad social y se incorpora en el curso de los acontecimientos históricos, que muestran el agotamiento de formas de gobierno y de prácticas de Estado.

Este movimiento social hizo evidente el límite hegemónico de un gobierno con prácticas políticas agrarias y de autoritarismo cerrado frente a una sociedad cada vez más urbana, cuyos actores emergieron de los frutos del desarrollo estabilizador y cuestionaron el poder de la Revolución mexicana en una sucesión de movimientos sociales y luchas que intentaron abrir nuevos espacios de participación política.

La secuencia de movimientos modernizadores se inició con el conflicto médico, y dio a la segunda mitad de la década de los sesenta una condición de cambio y fractura que quedó fijada con el movimiento de 1968.

El sexenio de Díaz Ordaz quedó troquelado en el imaginario colectivo como la más brutal fractura de la hegemonía del régimen revolucionario. A partir de ahí, se perdió el recurso de apelación al pasado histórico como recurso normativo de las conductas del presente. Estas conductas colectivas demandaban una justificación de lo público, un compromiso con el presente y el futuro, una racionalidad clara de conductas de gobierno, con objetivos bien definidos más que una justificación en la obligación de justicia heredada de la epopeya. Éste es el principio del fin del pasado heroico como recurso que salvaguarda el presente, principio que inicia el movimiento médico en las instituciones de seguridad social. Esta conducta colectiva es no sólo el acontecimiento social y político más importante de la vida de la seguridad social en el México contemporáneo, sino que constituye un partearguas

en la historia política del país a partir de la demanda social de modernización del Estado.¹⁴¹

DE LA CRISIS AL REAJUSTE

Los movimientos sociales de la segunda mitad de la década de los sesenta, tenían un claro sentido de reclamo de apertura de los espacios de participación en el Estado. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez, que se inicia al final de este período, marca el principio de un intento de apertura de esos espacios que la protesta social había puesto en el escenario de lo público.

La apertura del gobierno implicó, por un lado, abrir los espacios del Estado a los demandantes mediante su incorporación en los ámbitos estatales o por la vía de la promoción pública de sus actividades privadas. Esta visión presidencial de la función social de la política, dio lugar a la ampliación del aparato administrativo y burocrático.

El gobierno de Echeverría se había comprometido abiertamente con los trabajadores sindicalizados, así como —en el principio de su gobierno— con la llamada insurgencia sindical. Como muestra de este compromiso se creó la nueva Comisión de los Salarios Mínimos, y se reforzó el INDECO con la creación del INFONAVIT.¹⁴² el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores Federales —hoy FOVISSSTE—¹⁴³ y el FONACOT, entre otros.

En la seguridad social, el gobierno de Luis Echeverría intentó un plan a largo plazo para enfrentar la situación por la que atravesaba la salud pública en el país y romper los márgenes tradicionales a los cuales se había circunscrito.

El diagnóstico era claro: en 1974, más de 20 millones de personas carecían del más elemental servicio de salud (una de cada tres); más de 70 000 comunidades carecían asimismo de los servicios higiénicos básicos. Las dos primeras causas de mortalidad general se debían a problemas infecto-contagiosos, los que en sí causaban el 25% del total de la mortalidad anual. La desnutrición alcanzaba cifras que sobrepasaban el 40% de la población, particularmente infantil.¹⁴⁴

Esta situación tendría que enfrentarse con una alta concentración urbana de la población médica y de los principales servicios. El modelo de desarrollo había producido un esquema de seguridad social altamente concentrado y jerarquizado, dirigido a los sectores sociales incorporados en la actividad de la producción y reproducción económica.

El gobierno de Luis Echeverría diseñó una estrategia para enfrentar el doble problema: el de la salud y el de la organización del sistema de seguridad social. Esta

¹⁴¹ Véase Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 500.

¹⁴² Véase para la creación del INFONAVIT, *Diario Oficial* de la Federación, 14 de febrero de 1972.

¹⁴³ *Diario Oficial* de la Federación, 24 de abril de 1972.

¹⁴⁴ SPP, *Información económica y social básica*, México, vol. I, núm. 4, pp. 650-659.

estrategia apareció a la luz pública en 1974, con el nombre de Plan Nacional de Salud, para el decenio 1974-1984. Este plan era un intento de diseñar una política a largo plazo en el sector salud.

LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN EN LA RIQUEZA

El gobierno de López Portillo está dividido en tres períodos y está cruzado por tres grandes proyectos: la reforma económica, la reforma administrativa y la reforma política.

Este sexenio está marcado por la presencia del petróleo como el elemento dinamizador de la economía; la importancia de este recurso ubicó al país como la cuarta potencia petrolera a nivel mundial, con la concomitante capacidad de negociación frente al FMI.

El petróleo sirvió de aval para obtener recursos financieros frescos en los mercados de capital internacionales, lo que llevó a México a ocupar, en 1979, el primer lugar como receptor de crédito en el mercado mundial.¹⁴⁵

En consecuencia, con el papel asignado al petróleo en la economía, se creó una política pública de inversión petrolera a través del endeudamiento externo.

La reforma administrativa fue creada, según palabras del mismo presidente, “para instrumentar las políticas que requiere la reorganización del país”.¹⁴⁶ Con esta reforma se enfrentaba directamente el problema de la ineficiencia y el desorden de la administración pública, así como la corrupción, agravada por el crecimiento del sector público y paraestatal durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.¹⁴⁷

La reforma administrativa implicó la reorganización de todo el aparato gubernamental, llegando incluso a las instancias judiciales y legislativas.¹⁴⁸ El producto de esta reforma fue el surgimiento de cinco secretarías de Estado, entre ellas la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuya importancia fue capital en la racionalización del presupuesto público en este y en los siguientes sexenios.¹⁴⁹

La reforma económica se llevó a cabo bajo la llamada Alianza para la Producción, la cual significaba ofrecer alternativas viables que permitieran conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social.¹⁵⁰ La Alianza se llevaría a la práctica

¹⁴⁵ Mirón, Rosa María y Germán Pérez, *López Portillo: auge y crisis de un sexenio*, México, UNAM y Plaza y Valdez, 1988, p. 55.

¹⁴⁶ López Portillo, José, “Discurso de toma de posesión”, en *El Ejecutivo ante el Congreso, 1976-1982*, México, SPP, 1982, p. 14. Véase también José López Portillo, *Primer Informe de Gobierno*, *ibidem*, p. 29.

¹⁴⁷ Mirón, Rosa María y Germán Pérez, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴⁸ Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 1984, p. 116.

¹⁴⁹ Surgieron las siguientes secretarías de Estado: Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio, y la de Programación y Presupuesto.

¹⁵⁰ Véase López Portillo, José, “Discurso de toma de posesión”, *op. cit.*, p. 14.

mediante la estrategia “tripartita” y con el objetivo de restablecer la confianza perdida.

La Alianza implicó una política clara de liberación de precios, combinada con la de topes salariales¹⁵¹, así como una restructuración del comercio de los productos de consumo popular a través de la CONASUPO.

El eje de la política laboral se movió en este sexenio dentro del esquema keynesiano de propiciar no tanto el aumento real de los salarios como la expansión del empleo, lo que significó que, a pesar del repunte de la economía, los salarios siguieron siendo castigados.

La ampliación del empleo se convirtió en la estrategia para lograr lo que el régimen llamó “justicia social” y el propio presidente propuso al poder legislativo el derecho al trabajo como derecho constitucional.¹⁵²

Consecuente con la política laboral, la orientación del sector salud durante el régimen fue dirigida hacia la ampliación de la cobertura y la extensión de los servicios.

El proyecto de salud pública pretendió dar servicio a 25 millones de mexicanos (la tercera parte de la población), lo que obligó al gobierno a buscar formas de financiamiento alternativas en los organismos descentralizados, evitando así una inversión derivada de las cargas fiscales por vía del gasto público. El auge del Programa IMSS-COPLAMAR, coincidió con la sensible disminución de ciertas actividades a nivel rural y el estancamiento de otras.

Sin lugar a dudas, y coincidente con la reforma administrativa, uno de los proyectos más importantes de este gobierno fue lograr una coordinación integral de los servicios de salud, cuya primera manifestación aparece en las campañas conjuntas de todas las instituciones sobre planificación familiar y vacunación. La liquidación de algunos organismos paraestatales y su integración a instituciones estatales, la propia reubicación del IMSS en acciones de salud ocupacional, junto con la integración de grandes grupos de obreros al Instituto, y al programa IMSS-COPLAMAR; la restructuración del ISSSTE y de otras instituciones como el DIF y los servicios médicos del DDF, fueron prueba de la reforma administrativa del período.

Para dirigir la reforma de la salud pública, fue nombrado el doctor Guillermo Soberón Acevedo como coordinador general de los Servicios de Salud Pública de la Presidencia de la República en 1980, hecho que confirma la autoridad gremial por encima de la autoridad política estatal.

En 1980 hay un ligero aumento en el presupuesto de salud, que con la baja en el precio del petróleo en 1981 y la devaluación de 1982, así como los ajustes presupuestales del 3 y 4%, en ambos años harían que —como lo declaró el doctor Soberón el 23 de marzo de 1982—, “por problemas organizativos, de administración, económicos y jurídicos, la unificación del sector salud tardará mucho tiempo en concretarse”.

¹⁵¹ Mirón, Rosa María y Pérez, Germán, *op. cit.*, p. 39.

¹⁵² Sánchez, Hilda (coordinadora), “Políticas de producción, empleo, precios e ingresos”, en *Crisis y política económica, una perspectiva instrumental 1979-1982*, México, CIDE, 1984, p. 173.

No obstante las dificultades, tanto de exceso como de carencia, la población asegurada pasó de 4 553 817 en el año de 1976, a 7 059 122 en 1982, lo que significó pasar del 22.8% de la población asegurada en relación con la económicamente activa en 1976, al 28.5% en 1982.

LOS AÑOS DE LA CRISIS

El sexenio de Miguel de la Madrid estuvo marcado por el estancamiento en la actividad económica, en una magnitud que el país no conocía desde mucho tiempo atrás. Junto con ello ocurrió un sorprendente crecimiento de la inflación y de las actividades financieras especulativas .

En términos generales, puede afirmarse que el sexenio se divide en dos grandes períodos: el que arranca con la crisis de 1982 hasta diciembre de 1987 cuando, a su vez, se inicia una nueva reformulación de la política pública y del papel del Estado mexicano en la economía nacional, a través del llamado Pacto de Solidaridad.

La crisis de la deuda externa a partir de 1982, provocó que los flujos financieros de excedentes fueran fundamentalmente de adentro hacia afuera del país, lo que provocó una reasignación del ingreso del 7% del PIB como promedio anual.

La relación con las nuevas condiciones financieras y la estrategia antiinflacionaria, así como el cambio estructural, provocaron una transformación radical en la estructura del gasto público que se expresó en una reducción significativa del gasto de la inversión, los salarios y las adquisiciones.

La manifestación más evidente de la crisis se da precisamente en el deterioro de los niveles de vida de la población. En el período 82-88, el salario mínimo tuvo una pérdida real con respecto a 1976 del 63 %. La participación de los salarios en el PIB, descendió de 49.3% en 1976 a 25.9% en 1987 y el gasto en desarrollo social pasó del 6.9 % en 1978 al 5.6% con relación al PIB, mientras que el gasto de salud tuvo una disminución aproximada del 30% en el mismo período.

A lo largo del sexenio y tomando sólo en cuenta los datos del IMSS y del ISSSTE, se obtuvo una tasa de crecimiento anual de 5.5%. Por lo que respecta al número de médicos en el sector, en 1982 existían 55 045, y para 1988 habían aumentado a 74 000. En el primer año la proporción de médicos respecto de la población total era de uno por cada 1 325.6 habitantes; esta relación disminuyó al final del período a 1 115.5 habitantes por médico. El número de enfermeras en 1982 era de 77 843, mientras que en 1988, de 110 694; el número de camas aumentó de manera significativa de 76 485 a 95 060 en 1988.

Tomando en cuenta las condiciones críticas del sexenio, y las creadas posteriormente por el terremoto de 1985, puede afirmarse que los médicos del sector salud hicieron, durante los años duros de la crisis, un esfuerzo histórico de trabajo, y las instituciones de seguridad social mostraron su solidez y permanencia en el escenario público nacional.