

Legislación Laboral en Salud en México. Una ilustración histórica

Ricardo Cuéllar, R.¹, Jorge Villegas, R.¹

RESUMEN

En este documento se analiza el desarrollo histórico de la legislación laboral en salud en México considerando los diferentes ciclos económicos que ha cursado la sociedad desde fines del siglo pasado hasta nuestros días. Las leyes relacionadas con la salud de los trabajadores y su reglamentación, son analizadas desde una perspectiva que intenta articular los fenómenos estructurales que ocurren en el mundo y en México, ubicando también su surgimiento en los diferentes períodos presidenciales. En el texto se discuten los principales rasgos del Derecho y su implicación sobre la salud de los trabajadores y los cambios que ha experimentado, incluyendo el propio surgimiento del Derecho Laboral, las concepciones liberal y tutelar de las leyes, el papel que éstas tienen en la definición de las condiciones de trabajo, así como la conformación de un marco de referencia que también hace eco de los cambios que sufren las legislaciones de otros países. En el documento se repasan conceptos importantes vertidos en la Constitución, las leyes del trabajo y de seguridad social -de diferentes momentos y para distintos grupos de trabajadores- y también se señalan los cambios y aportes de la reglamentación que se expresan (o han expresado) en reglamentos, instructivos y normas. Así, el texto pretende explorar de manera inicial, cómo el derecho en salud laboral, más allá de ser sólo un derecho en expansión, se corresponde en cierta medida con las necesidades de acumulación de capital.

Palabras claves: Legislación, Salud Ocupacional, México, Historia.

ABSTRACT

Taking into consideration the various economic cycles from the end of the last century up to the present, we analyze the historical development of the occupational health legislation in Mexico. Laws related to worker's health, the regulation of these same laws, and the tracing of their emergence in different time periods are discussed from a perspective that attempts to link together structural phenomena that take place in Mexico and throughout the rest of the world. The following points are also discussed: the principal features of and changes in legislation; the passage of the Occupational Health Act; the influence of legislation on worker's health; neoliberal and protective interpretations of the laws along with the role that these play in defining work conditions, and; the formulation of a referencial framework that also reflects the changes in the legislation of other countries.

Scanned herein are important concepts contained in the Constitution, labor and social security laws enacted during various periods and for distinct groups of workers, and changes in and contributions of legal regulations expressed in laws and regulations. Our intention is to explore the way in which the right to occupational health goes beyond a simple expanding prerogative. Up to a point, this right to work-and-health meets the need for accumulation of capital.

Key Words: Legislation, Occupational Health, Mexico, History.

Introducción

La intención central de este trabajo es ilustrar el desarrollo histórico de la legislación laboral en salud en México. Un esfuerzo de esta naturaleza es pertinente, entre otros motivos, dado que una vez más, en los últimos meses, el tema de la necesidad de reformar la legislación laboral en México, ha vuelto a cobrar fuerza. Ahora, entre los argumentos a favor se mencionan, en forma insistente: el proceso de modernización económica, la apertura comercial y, por supuesto, la globalización.

No podemos señalar aquí, ni siquiera en forma breve, las complicadas consecuencias de un posible cambio en la legalidad laboral. Es claro, sin embargo, que varios asuntos de importancia debieran ser considerados, entre otros: la ausencia de representatividad, tanto de las organizaciones sindicales como de las patronales; el hecho de que una reforma laboral real debe de ir acompañada de cambios sustanciales en la política económica; pero ante todo, de la desaparición del sistema corporativo de dominación política, que para el ámbito laboral se ha traducido, entre otras negativas prácticas, en las siguientes: una legislación de excepción que limita la libertad de asociación de ciertos destacamentos de trabajadores; la requisita; los contratos de protección; y, la forma en que se llevan a cabo los recuentos sindicales.

En estas circunstancias, es oportuno intentar una sencilla discusión acerca de la legislación laboral en México, de cara a su posible transformación. Una forma útil de hacerlo, es revisar el desarrollo histórico de uno de sus contenidos particulares, la normatividad laboral en salud, seguridad e higiene.

Vale la pena hacer notar que este trabajo no pretende, en modo alguno, desarrollar en forma acabada la historia del derecho laboral en salud en México. Se trata de un ensayo inicial que aspira a introducir los criterios básicos de tipo «estructural». En un próximo artículo nos proponemos incluir la experiencia de las luchas políticas y económicas de la clase obrera mexicana en la legislación laboral.

Dado el objetivo que perseguimos, es necesario aclarar, en forma breve, dos asuntos conceptuales e históricos básicos: el carácter de las relaciones jurídicas en las sociedades capitalistas; y, la naturaleza del estado que a partir de 1917, emite los distintos ordenamientos legales del mundo laboral en México.

Por lo que se refiere al primer aspecto planteado, hay que establecer que, dado que toda forma de producción determina sus propias relaciones jurídicas, no existe una historia **autónoma** del derecho. Entonces, «...el derecho puede ser reconstruido únicamente si se reconoce que él constituye no sólo volición normativa, sino también institución real o articulación de un modo de **ser social**». (1)

Ahora bien, en cuanto a la indagación de las relaciones sociales materiales vigentes en el país, en la segunda década del siglo XX, ellas tienen un significado histórico preciso: desde los años ochenta del siglo XIX, México es una formación social hegemónizada por el modo de producción capitalista.

En este sentido, el movimiento revolucionario de 1910-1917 se inscribe, de lleno, en el proceso histórico de consolidación del capitalismo en México. La Constitución representa, entonces, un acontecimiento fundamental: establece los ordenamientos centrales de tipo político, jurídico e ideológico, necesarios para el desenvolvimiento real de las relaciones materiales burguesas.

Los artículos 5º y 123º constitucionales, en particular, implican el fundamento esencial del reconocimiento jurídico básico del trabajo burgués: la libertad e independencia formales de los hombres en el proceso real de su vida social.

Libertad e independencia que, sin embargo, no niegan el hecho básico de que, en una sociedad de «libre concurrencia», el productor directo, el trabajador asalariado, es «libre en cuanto a la persona, pero socialmente sometido o, para decirlo con una expresión que se adecua a la paradójica sociedad moderna, está socialmente sometido en cuanto es individualmente libre, no vinculado...pero separado...de los medios de producción y de subsistencia.» (2)

Hay que aclarar aquí, que la Constitución de 1917, de hecho, desde el punto de vista de las relaciones ideológicas que contiene, hace suya la contradicción burguesa del desdoblamiento objetivo del hombre: como ciudadano y como productor, como hombre político y como hombre productor. Así, la Constitución dispone una normatividad «contradictoria»: establece los derechos ciudadanos fundamentales, pero además, para la relación laboral, reconoce que es necesario fijar límites al principio de autonomía de la voluntad, al consignar una determinada regulación de la relación social básica entre el trabajo y el capital. (3)

En efecto, en la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias [...] se establecen las **condiciones** bajo las cuales es posible contratar a un trabajador (salario, jornada de trabajo, vacaciones, participación de utilidades y demás prestaciones), los **derechos** del trabajador frente al capital, tales como el negociar bilateralmente con el patrón las condiciones bajo las cuales se prestará el servicio (cuyo mínimo se establece en la ley) y el proponer unilateralmente a los trabajadores que deban cubrir las plazas vacantes o de nueva creación (cláusula de admisión), así como la exclusión de aquellos que renunciaran o fueran expulsados del sindicato contratante; y los **medios lícitos de organización** (sindicatos) y de **presión** que el obrero pueda utilizar como instrumentos a fin de que el patrón respete dichas condiciones de trabajo o las mejore, como la huelga, y el tipo de **documento** en que deben consignarse estas conquistas (contrato colectivo, contrato ley, reglamento interno de trabajo, etcétera) (4).

Llegados a este punto, se tienen los elementos para señalar que la normatividad constitucional funda, esa peculiar e imprescindible doble libertad de la fuerza de trabajo en el capitalismo: «Libertad positiva: la fuerza de trabajo es una mercancía que pertenece personalmente al trabajador, puede disponer de ella como quiere; se considera entonces al trabajador como acto de su propia libertad. Libertad negativa: el trabajador sólo tiene ante él la alternativa de vender o no su fuerza de trabajo; no tiene otra cosa que le pertenezca para vender y esto equivale prácticamente a venderla para vivir o a no venderla y morir. La 'libertad de trabajo' se define enteramente en esta doble determinación: libre disposición para el trabajador de su fuerza de trabajo, pero necesidad imperativa de venderla.» (5).

Detengámonos aquí un momento. El artículo 5o. de la Constitución establece la libertad del trabajo en México, así:

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos...Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial...Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento...El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto reli-

gioso...Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio...El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles (6).

«Libertad de trabajo» que se torna imprescindible para las diversas formas de la **movilidad capitalista del trabajo**, que el proceso de acumulación de capital exigirá en cada una de las diversas fases que, a partir de la década de los veinte del presente siglo, transitará (7).

En esta forma, llegamos a la situación fundamental: la capacidad de absorber e institucionalizar las luchas de las clases trabajadoras por parte del Estado mexicano constituyó, ¿qué duda puede haber?, «...el móvil, la causa y la plataforma sobre la que se levantó un Estado cuyo poderío sobre la sociedad y cuya estabilidad...» (8) fueron, durante un largo periodo, sus características más sobresalientes.

Este proceso de incorporación de las presiones del movimiento obrero y campesino por el Estado que surge de la Revolución Mexicana, le otorgan tres de sus características genéticas básicas: la reforma agraria, el derecho laboral y su capacidad para intervenir en la economía. Alianza estrecha entre Estado y clases trabajadoras que, sin embargo, a decir de un destacado autor (en un ensayo realizado a comienzos de la década de los ochenta) «...no se ha derivado para estas clases una mejor posición social que la observable en sectores equivalentes de otros países latinoamericanos, ni tampoco mayor participación en el reparto de la riqueza, en cambio sí condiciona un cuadro político y un ambiente ideológico enteramente distintos.» (9).

No hay ni qué decir que los estrechos vínculos entre el poder político y sociedad gestados a partir del movimiento armado de 1910-1917 evolucionarán rápidamente, convirtiéndose en las coordenadas del enfrentamiento clasista fundamental en México: capital-trabajo.

Es posible que lo anterior contribuya a establecer con mayor claridad que el derecho laboral que emana de la Constitución de 1917, representará una «camisa de

fuerza» ideológica, política, e incluso, «administrativa» para los trabajadores en México. Por una parte, la institucionalización estatal de los intereses, tanto obreros como campesinos, si bien es cierto que «garantizará» durante un largo período un cierto contenido popular y nacional en el comportamiento del Estado, ello será a costa de un férreo control político de los trabajadores que, y esto es de vital importancia, significará barreras formidables a la difusión de ideologías ajenas a la oficial (10). Por la otra, la «clave del nuevo poder y del cambio se hallaba en las Juntas de Conciliación y Arbitraje consagradas en la flamante Constitución. Esas juntas eran el motor del nuevo Estado en las relaciones obrero-patronales» (11).

No resulta demasiado difícil percatarse de que el reconocimiento estatal de los derechos del trabajo, caso aparte de los logros y de la capacidad de lucha, de presión, de los trabajadores, también dependerá de los diversos compromisos adquiridos por sus representaciones sindicales con el Estado mexicano. Por ello, la relación del Estado posrevolucionario con el movimiento obrero y campesino, tenderá a evolucionar rápidamente hacia una estructura sindical de corte corporativo (este es el contexto del fenómeno del charrismo sindical, entre otros). Paradójicamente, como se sabe, en el gobierno de Cárdenas se consolidaron diversas tendencias en tal dirección.

Aquí, después de haber expuesto el carácter de las relaciones jurídicas en el capitalismo y la naturaleza política del Estado mexicano, sólo resta señalar, también en forma breve, que el llamado derecho laboral, en esencia, sanciona, codifica institucionalmente -no en forma mecánica- las condiciones que, en cada etapa que recorre el proceso de acumulación de capital, rigen el proceso de producción, reproducción y uso de la fuerza de trabajo. Así, atañe a la legislación laboral «codificar», entre otros, los siguientes asuntos básicos: las formas de organización del proceso productivo (proceso de trabajo y de valorización); los mecanismos de formación del salario, tanto directo como indirecto; los tipos de organización sindical; y, las peculiaridades de la estructura ocupacional.

Dado los objetivos de este trabajo es recomendable comentar, brevemente, que los tipos de organización del proceso de producción que son codificados e institucionalizados, tienen que ver con las modalidades que el proceso de trabajo, en tanto que «exponente» del proceso de valorización del capital, impone al consumo de la fuerza de trabajo en el proceso productivo. Con-

sumo de la fuerza de trabajo que alude tanto al «proceso inmediato de producción» como al llamado consumo individual de la fuerza de trabajo (12). De esta suerte, no sólo se sanciona históricamente una «norma de producción» sino también una «norma de consumo».

De donde se sigue, necesariamente, que el derecho laboral, al tipificar las formas particulares en que, dado el avance de las fuerzas productivas, se relaciona el capital constante y el capital variable en el proceso de producción, afecta directamente la situación de salud de los trabajadores. Las condiciones que rigen el consumo de la fuerza de trabajo, esto es, las modalidades que adopta el proceso de trabajo en cuanto a su extensión, intensidad, división técnica, espacial y social, crean determinados requerimientos de «músculos, nervios, huesos, cerebro», etc., de los obreros (lo que se ha dado en llamar exigencias y riesgos) que se traducen, **tendencialmente**, en ciertas formas de enfermar, accidentarse y morir de los productores directos.

En el tema que aquí se discute, como en otros de naturaleza histórica, un asunto central es el tipo de cronología o, mejor aún, de periodización que se utiliza. No se exagera al afirmar que de ella, y de la clase de fenómenos que intenta relacionar, depende la explicación real del asunto que se estudia. No obstante que, como ya se señaló, la labor central de este trabajo es la de ilustrar, esto es, presentar una mirada histórica de la legislación laboral en salud, preferimos, en esta ocasión, presentar una periodización que intente rescatar, aunque de manera mínima, el proceso histórico de acumulación del capital (ver esquema) (13).

La periodización de referencia alude a **grandes ciclos**, en especial de carácter industrial, identificados por las características históricas que en cada uno de ellos tiene el **modelo** o **régimen** de acumulación de capital: cada forma históricamente concreta de reproducción conlleva tipos particulares de movilidad del capital y de la fuerza de trabajo que influyen, en forma de tendencia, en su proceso de formación como clase.

Claro está que lo que interesa advertir son los rasgos generales, «los conjuntos de hechos» y las tendencias **históricas** que están presentes en cada período. Desde luego, la dinámica de las condiciones de producción y de intercambio del capital no implica una correspondencia automática en las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores (14). En el proceso de formación de la clase obrera participan, con ritmos de evolución diferentes, diversos elementos, componen-

tes, que obligan a dar, por ejemplo, «atención a las ideas, los valores, las concepciones sobre el trabajo y los trabajadores, las motivaciones, las costumbres y rituales de relación social entre iguales y entre diversos...» (15).

Capitalismo primario exportador. 1870-1940

En relación al lapso histórico previo a la década de los cuarenta, período a partir del cual la economía mexicana consolida una industrialización de tipo sustitutiva, es recomendable ubicar, por lo menos, dos grandes etapas. La primera va de la segunda parte del siglo pasado a los años de 1910-1917 y la segunda se encuentra comprendida entre estos años y 1940.

a.- Primera etapa (1870 - 1910-17). En ésta, se puede ubicar la transformación de la sociedad mexicana en una formación social capitalista. El proceso de acumulación originaria del capital, en el contexto de un capitalismo mundial en tránsito a su etapa imperialista, dará pie a una acumulación propia de un «capitalismo primario exportador»; la actividad económica fundamental se concentra en la producción, para la exportación, de una pequeña variedad de productos primarios (minerales, alimentos, etcétera). Al mismo tiempo, son muy escasos los países a los cuales se exportan estos productos y a los cuales se les compran los artículos manufacturados que no se fabrican. Esta situación económica influye, en forma decisiva, en todos los espacios sociales y políticos de las formaciones sociales dependientes.

En esta etapa, la legislación laboral -incluida la legislación laboral en salud- está permeada por una concepción *liberal*. Así, por ejemplo, la responsabilidad acerca de los accidentes de trabajo estaba normada por el código civil y correspondía a los trabajadores afectados *demonstrar* la responsabilidad patronal, lo cual hacía prácticamente imposible que ellos pudieran ejercer el derecho a recibir una compensación por las lesiones sufridas por motivo del trabajo (16).

Ya hacia fines del siglo XIX y en los primeros años del XX, se pueden identificar signos evidentes de las limitaciones que, para ese momento, representaban la legislación y las condiciones laborales que ella sancionaba. Así, con anticipación al estallido de la revolución, la discusión sobre las condiciones de trabajo y su efecto en la salud, particularmente los accidentes de trabajo, ya constituía un punto importante en las de-

mandas de los trabajadores. Estas, que fueron planteadas en el programa del Partido Liberal Mexicano, encontraron eco en algunas leyes estatales que se promulgaron antes de 1917 (17). También llama la atención que algunos sectores de la burguesía habían sido capaces de, por lo menos, establecer un cierto diagnóstico de la situación, al identificar la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores (18).

b.- Segunda etapa (1910-17 - 1940). La segunda etapa en cuestión comprende un lapso de transición, por supuesto, económico y, sobre todo político, hacia lo que hemos denominado ya una industrialización de naturaleza sustitutiva. La conformación y consolidación del Estado nacional, es decir del sistema político de dominación nacional, tiene lugar, sin duda alguna, en esta fase (19). Tal consolidación se expresa en la Constitución de 1917, la cual tendrá un importante significado para la legislación laboral en salud de esa etapa y de los siguientes períodos.

Como ya se señaló, esta etapa da paso a la intervención del Estado para regular las relaciones laborales, buscando crear condiciones adecuadas para el desarrollo capitalista. La legislación laboral transita, entonces, de una concepción liberal ortodoxa a una de marcada orientación tutelar. Ello se da en un contexto social en el que aún está fresca la violenta experiencia de la revolución, con una clase obrera poco numerosa y con una población que, en su gran mayoría, se encuentra en pésimas condiciones de trabajo y de vida.

Es interesante señalar que, en las acciones del nuevo gobierno a favor de la intervención estatal, se aludía al equilibrio entre capital y trabajo, y al bienestar y a la salud de los trabajadores. Así, el Departamento del Trabajo, de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, algunos años antes del Congreso Constituyente, había iniciado la elaboración de «proyectos de leyes...que garantizaran bienestar al obrero y establecieran el justo equilibrio entre el capital y el trabajo» (20). Y en la argumentación para crear una nueva legislación laboral se señaló: «...es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre...para que en el ejercicio del derecho de la libertad de contratar, no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías...» (21).

Al tiempo que esto sucedía en México, en el contexto mundial se presentaban, desde los últimos años del siglo XIX, cambios sustanciales en materia de

legislación laboral. Al respecto, los accidentes de trabajo constituyeron uno de los primeros temas de intervención estatal. La ley francesa de 1898, estableció el concepto de *riesgo profesional*, el cual constituye una excepción a los principios básicos de la responsabilidad civil. En esa misma época se crearon los seguros sociales en Alemania y se promulgó la ley inglesa de 1892, Workmen's Compensation Act. En particular, la legislación francesa y su concepto de riesgo profesional, influyeron en la legislación que en México se elaboró en esta segunda etapa del período estudiado (22). Asimismo, leyes de otros países fueron conocidas; de hecho en algunos casos se mencionan explícitamente en diversas exposiciones de motivos de leyes estatales (23).

Como ya se señaló, la Constitución de 1917, en su artículo 123, que ha sido reconocido por su importancia histórica como creador del derecho laboral, incluyó desde su inicio, varios apartados referentes a la salud de los trabajadores. Las fracciones XIV y XV, abordan aspectos relacionados con la salud laboral que atañen a diversas disciplinas, y la fracción XXIX, a la seguridad social.

La mencionada fracción XIV, que fue aprobada por unanimidad en el Congreso, prácticamente sin discusión, señalaba: «...*los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen...*» (24).

Por su parte, la fracción XV, mencionaba: «*El patrono estará obligado a observar, en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes*» (25).

Estas dos fracciones son las que darán origen en los años siguientes, si bien con algunas modificaciones o inclusiones importantes, a la reglamentación que las dependencias gubernamentales realizarán. Ellas orien-

tarán y acotarán las acciones de diversas disciplinas como la medicina, la seguridad y la higiene del trabajo. Sin embargo, hay que resaltar que en la fracción XV se encuentra un concepto que no tendrá ningún desarrollo ni concreción posterior en otros niveles de la legislación, pero que resulta sumamente interesante rescatar. Nos referimos a la responsabilidad patronal de *organizar el trabajo*, el cual debería dar lugar a la participación de otras disciplinas como la psicología y la sociología laborales, para intervenir en las condiciones de trabajo. Curiosamente, este concepto no estaba incluido en la primera versión del borrador que revisó la comisión encargada de redactar el artículo 123, incluyéndose a sugerencia de la misma. Más adelante volveremos sobre este apartado, al analizar el período que corresponde a la crisis de la década del 70.

Otra fracción, la XXIX, con algunos cambios posteriores, daría lugar, años más tarde, a la creación del Seguro Social: «...el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos...» (26).

En el transcurso del Congreso Constituyente hubo propuestas en torno a la federalización de las leyes laborales, pero se decidió que las legislaturas de los estados podrían expedirlas atendiendo a las necesidades de cada región. La oposición a la federalización del trabajo se explica, hasta cierto punto, por la negativa de los gobiernos estatales a la injerencia del gobierno federal en asuntos locales y también porque, ya para entonces, algunos estados contaban con legislaciones relativamente fuertes, por lo que se temía fuera difícil lograr su implantación en todo el país (27). Claro está que tampoco acababa por imponerse, dado el avance del modo de producción capitalista en el país, la necesidad de homogeneizar las condiciones de uso y de reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esta discusión fue un tema constante de los gobiernos sucesivos que, además, se vieron en la necesidad de proponer nuevas disposiciones relativas a la salud laboral.

Ahora bien, corresponde a Alvaro Obregón (1920-1924) una doble política: por un lado, la promoción de los reglamentos y leyes complementarias del artículo 123 (28); y, por el otro, el intento de la federalización del trabajo, que contemplaba a las condiciones de trabajo y su efecto en la salud como un punto importante. El proyecto de ley en cuestión, que además planteaba la necesidad de contar con leyes funcionales, proponía la creación del Seguro Social. En él se establecía la

indemnización por accidentes de trabajo, las jubilaciones por vejez de los trabajadores y los seguros de vida para los mismos. El proyecto fue «bloqueado» por el sector patronal que se oponía a pagar un impuesto adicional, equivalente al 10% de los salarios (29). El seguro social, como se podrá apreciar, requirió de varios intentos más para ser aprobado.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1924-28), y en los siguientes años, que algunos historiadores identifican como el «maximato» (1928-34), en el que se ha considerado que Calles mantiene una influencia decisiva en las decisiones de gobierno, ocurrieron importantes cambios en las leyes, incluyendo algunos aspectos sobre salud laboral. Así, durante su gestión se elaboró un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo en el que se sugería la creación de un Instituto Nacional de Seguro Social. Además, se expidió la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, destinada a los trabajadores del estado, que posteriormente sirvió como referencia para la formulación de algunas prestaciones que otorgaría la Ley del Seguro Social (30).

En esos años, las diversas legislaciones estatales del trabajo muestran ciertas limitaciones para apoyar el crecimiento capitalista y resolver los conflictos laborales. Entonces, se hizo necesario reformar la Constitución otorgando facultades al Congreso para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito. Se insiste en su facultad para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; y aunque los Estados conservan la facultad de aplicarlas, el Gobierno Federal se reserva el derecho de hacerlo en el caso de varias de las más importantes actividades económicas de este período, como son: ferrocarriles y demás empresas de transportes amparadas por concesión federal, minería e hidrocarburos y los trabajos ejecutados en el mar y en las zonas marítimas (31).

Así las cosas, la necesidad de «homogeneizar» las condiciones de trabajo de la fuerza laboral de todo el país, adquiere más importancia. Es en 1931, estando Pascual Ortiz Rubio en la Presidencia, cuando se promulga la Ley Federal del Trabajo, después de que en 1929, se realizaron las reformas pertinentes a la Constitución. Los trabajos para la elaboración de la primera ley federal, se iniciaron cuando Emilio Portes Gil era presidente de la República. En su proyecto, se tomó como modelo la Ley del Trabajo de Tamaulipas que este último decretó, en junio de 1925, cuando era gobernador de ese estado.

En la Ley Federal se reglamentaron los accidentes y enfermedades profesionales adoptando como criterio el concepto de *riesgo profesional*, que ya había sido incorporado por legislaciones de otros países. Bajo ese principio, se obligaba al patrón a reparar el daño y al pago de indemnizaciones, para ello se incluían dos tablas: una de enfermedades profesionales y otra de valuación de incapacidades, con las cuales se precisaron los riesgos a la salud que serían reconocidos como producidos por el trabajo y las responsabilidades del patrón (32).

Si bien con la tabla de incapacidades se fijaron los «costos» que debería pagar el patrón en caso de una lesión -asegurando con ello que el trabajador recibiera una cantidad de dinero a cambio del daño sufrido-, no es menos cierto que así, **se le otorga un precio al cuerpo del obrero**. La legislación se orienta hacia la monetarización de los riesgos y no a su prevención, y acaba por reconocer, en los hechos, un asunto clave ya presente en la Constitución: el estatuto de la fuerza de trabajo como mercancía, la reducción del trabajador a un factor de la producción que como las máquinas, es posible considerar en términos de propiedades medibles.

De esta manera, es posible afirmar que la reglamentación de 1931 sanciona una determinada homogeneización de la salud obrera que, por cierto, antecede a la que años después tendrá lugar con la legislación laboral de 1962 relativa al establecimiento de los **salarios mínimos generales o profesionales y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos** (33).

Por cierto, para los juristas es interesante el concepto de riesgo profesional aludido, ya que la ley de 1931 se aleja más del derecho civil, al superarse la necesidad de que el trabajador probara la culpa del patrón, planteamiento que prevalecía a principios de siglo. No obstante, señalan que en los excluyentes de responsabilidad de esa ley aún existen algunos preceptos que reflejan la permanencia de un criterio civilista (34).

En otros aspectos, la Ley Federal también asumió alternativas ensayadas por otros países, como la vigilancia del cumplimiento de la legislación en seguridad e higiene del trabajo, que quedó a cargo de la Inspección del Trabajo. Pero, asimismo, adoptó la figura de las comisiones mixtas de seguridad con la idea de no dejar esa responsabilidad únicamente al Estado (35). Con algunas modificaciones, las comisiones continúan siendo un elemento del derecho laboral en nuestro país.

Es importante señalar que la Ley Federal de 1931 garantizó a los trabajadores la existencia de los sindicatos, la contratación colectiva y el derecho de huelga, lo cual contribuyó al logro de un relativo mejoramiento de las condiciones de vida de ciertos sectores de la clase trabajadora. Sin embargo, una buena parte de los trabajadores permanecieron al margen de los beneficios de la misma, sea porque no estaban sindicalizados o bien debido a que pertenecían a sindicatos que no planteaban reivindicaciones a favor de los trabajadores. De hecho, años más tarde, la Ley de 1970 intentará crear, a este respecto, condiciones similares para **todos** los trabajadores.

A partir de la ley de 1931 se promulgaron diversos reglamentos de seguridad y de higiene del trabajo, que empiezan a conformar el marco de referencia para las acciones a realizar en los centros laborales (36). Le corresponde, en especial, al período cardenista (1934-1940) la firma de numerosos Convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Algunos de los cuales se refieren a: la indemnización por accidentes y enfermedades de trabajo; accidentes en el trabajo agrícola; uso de cerusa en la pintura; y, otros convenios relacionados con la contratación, jornada de trabajo y derechos de asociación de diversos grupos de trabajadores (37).

En ese período se publican, también: el reglamento de labores peligrosas e insalubres para mujeres y menores de edad; el de medidas preventivas de accidentes de trabajo; y, el de generadores de vapor y recipientes a presión.

Volviendo a la creación del seguro social, cabe señalar que se planteó nuevamente en las reformas que se realizaron a la Constitución en 1929. De hecho, se ofrecieron diferentes proyectos, algunos de los cuales no llegaron a discutirse en el Congreso. En el período presidencial de Ortiz Rubio se elaboró uno que no se conoció públicamente y también se propuso otro, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez (ambos se encuentran comprendidos en el mencionado «maximato») y uno más, en el de Lázaro Cárdenas, el cual fue enviado al Congreso en diciembre de 1938. Este último no se discutió debido a que, según unos autores, se solicitó una fundamentación con estudios actuariales, y según otros, por las difíciles condiciones del país por motivo de la expropiación petrolera (38).

Ciertamente, al finalizar la década del 30, en el contexto del tránsito definitivo hacia la industrializa-

ción del país, la legislación laboral, y con ella la de salud, han dado pasos definitivos en la homogeneización de ciertas condiciones de trabajo, de vida y de salud de los trabajadores.

Industrialización. 1940-1996.

Aunque no es factible señalar una duración relativamente invariable del ciclo propiamente industrial, se pueden advertir de 1940 a la fecha **dos grandes ciclos**, o más exactamente, **un ciclo y medio**.

En efecto, el primero comprende, en forma aproximada, veintidós años (1940-62); su ascenso va de 1940 a 1952 y su descenso, de este último año a 1962. Abarca, entonces, una primera etapa expansiva de la acumulación, basada en una industrialización sustitutiva de importaciones pródiga (39); y, una segunda etapa recesiva, de crisis, que señala la nueva incorporación del proceso industrializador al esquema de acumulación internacional de la posguerra (que más adelante denominamos transición monopólica).

Primera etapa de expansión (1940-52).

El proceso de formación del proletariado se verá influido por dos tendencias básicas: su sometimiento, a diferencia de lo que acontecía en el período previo (1870-1940), a una movilidad de tipo urbano-industrial que, por un lado, presenta una acumulación que se basa en las llamadas unidades de producción tradicionales (alimentos, bebidas, tabaco, textiles, entre otras); y, por el otro, dado las características históricas de consolidación del capitalismo en el país, en una también «pródiga» capacidad y necesidad de mantener a los proletarios en niveles de remuneración ínfimos; no en vano diversos autores interpretan este período como de una creciente pauperización relativa y absoluta de la clase obrera (40).

En esta etapa expansiva, de fuerte crecimiento económico, es posible identificar diversos acontecimientos que evidencian una mayor injerencia del Estado en la regulación de la salud laboral, entre otros: la creación del Seguro Social, durante la primera etapa expansiva de este ciclo, después de varios intentos fallidos en períodos anteriores; y la federalización de la aplicación de las normas laborales.

La promulgación de la Ley del Seguro Social en 1942, bajo la presidencia de Avila Camacho, además de buscar la protección a los trabajadores, constituyó un

apoyo para los empresarios en la medida en que, bajo ese seguro, quedaban eximidos de la responsabilidad de reparar daños, en especie y en dinero, a los que sufrían una lesión provocada por el trabajo. En la exposición de motivos de la ley se señalaba que con ella se *garantizaba la reparación racional y equitativa de los riesgos profesionales*, «distribuyendo» en la sociedad el costo de los mismos; ya que todos los empresarios pagaban la cuota de los trabajadores asegurados, garantizando con ello la atención médica, y en caso necesario, la indemnización correspondiente (41).

También, tiene lugar la creación en esos años, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que asume las funciones que, hasta entonces, había desarrollado el Departamento del Trabajo, creado en 1932 por Abelardo Rodríguez. La aplicación de las leyes relacionadas con la higiene, seguridad y salud de los trabajadores se definió, hacia 1942, como responsabilidad de la autoridad federal. Posteriormente, en 1946, se publicó el Nuevo Reglamento de Higiene del Trabajo.

Por otra parte, en los años restantes de esta primera etapa expansiva no se encuentra consignado prácticamente ningún aporte importante a la legislación laboral en salud. Esos años corresponden al período de gobierno de Miguel Alemán. De igual forma, los primeros años de la crisis, pertenecientes al gobierno de Ruiz Cortines, tampoco registrarán modificaciones en la legislación laboral en salud (42).

Primera etapa de crisis (1952-62). Transición monopolista.

Estos años revisten una importancia particular desde el punto de vista económico y, en especial, clasista. A partir de la década de los cincuenta la producción industrial, que es el eje del proceso de acumulación del capital social, se diversifica y moderniza: tienen lugar cambios sustanciales en la posición e importancia, tanto de sectores y ramas de producción como de las unidades productivas en su interior. Las ramas modernas -que fabrican medios de consumo suntuario, intermedios y, en menor medida, de producción- y las llamadas empresas monopólicas, se perfilan como lo dominante en la estructura industrial.

Nada tiene de extraño que en este período, como un resultado de ciertas tendencias que en él cobran más fuerza que en los años previos -creciente concentración del ingreso, fuerte proceso inflacionario, devaluación, desempleo originado por la renovación de los capitales

y por el carácter de la inversión extranjera, control corporativo de los trabajadores-, se asista a un proceso de real malestar obrero y popular (donde destacan las luchas de los ferrocarrileros, maestros, telegrafistas, petroleros, telefonistas, electricistas y estudiantes) que obliga al Estado a implementar una violenta represión al movimiento ferrocarrilero de 1958-1959.

Esto sienta, de alguna forma, las condiciones para que el Estado mexicano aspire, a través de sus instituciones de control sindical, político e ideológico, a una cierta política de legitimación, que se traduce en una relativa actitud de favorecer a determinados sectores de los trabajadores, sobre todo, los localizados en los sectores base del proceso productivo, así como en el impulso al crecimiento de los servicios de seguridad social.

En este contexto, a Adolfo López Mateos (1958-1964), le caracteriza una política «contradictoria». De un lado: represión y persecución política, se aniquila prácticamente al sindicato ferrocarrilero, en esa época dirigido por Demetrio Vallejo; del otro, reformas a la ley laboral en favor de ciertos sectores de trabajadores. Es posible sostener que, quizás con la intención de recuperar cierto consenso ideológico y político, el gobierno de López Mateos buscó realizar las reformas a la legislación laboral de 1960. En este año, al reformarse la Constitución, se incorporó a los trabajadores del Estado al artículo 123.

Segundo Ciclo Industrial.

El ascenso del segundo ciclo corre de 1962 a 1970, esto es, alcanza un lapso de ocho años y su descenso, que se inicia en 1970-71, está vigente aún en 1996 y ya abarca más de veinticinco años. En estos términos, el descenso de este segundo ciclo, rebasa con mucho, su fase expansiva previa. Ello indica, sin lugar a duda, la complejidad de la situación actual, resultado del agudizamiento histórico de las contradicciones y del agotamiento, histórico también, de los mecanismos y medidas de apoyo a la acumulación del capital.

En la etapa expansiva de los años 1962-70 -que no en vano se le denominó el «milagro mexicano»- la situación de la fuerza de trabajo es condicionada, en lo fundamental, por la presencia indiscutida del capital monopolista, transnacional y «nacional», en una industrialización que, «volcada» al mercado interno, privilegia los sectores productivos de «demanda alta» (automotriz, electrodomésticos, de producción de equipo y

maquinaria, petroquímica y telecomunicaciones, entre otros). Desde luego, tendencias a la ubicación creciente de la fuerza de trabajo en empresas estatales y, en general, en el llamado sector terciario de la economía, son notorias.

Ya desde los primeros años de la década del 60, se habían iniciado estudios para elaborar una nueva legislación laboral. De hecho, la reforma que se hizo en 1962 al artículo 123, en la que se elevó a 14 años la edad mínima para trabajar y se emitieron disposiciones sobre el trabajo de las mujeres, se llevó a cabo con base en los resultados del trabajo de una comisión encargada de redactar el anteproyecto de una nueva ley del trabajo. En 1967, Díaz Ordaz recupera ese proyecto, el cual se presentó a fines de 1968 al Congreso, justo después de la crisis política de octubre de ese año. El proyecto fue sometido a discusión con los sectores patronal y obrero, antes de ser enviado al Congreso (43).

Es también a principios de esa década que se incorporaron al régimen de jurisdicción federal diversas ramas industriales de importancia creciente: petroquímica, metalúrgica y siderúrgica (explotación de minerales básicos, beneficio y fundición, así como obtención de hierro metálico y acero y productos laminados) (44).

Corresponde, también, a esta etapa la participación del Estado en la definición de normas que regulan la fabricación de productos relacionados con la seguridad industrial. En 1966 se publica la primera norma acerca de la construcción de extintores, formulada y aprobada por el gobierno federal (45). Esta norma, al fijar requisitos de fabricación de equipo de seguridad industrial, también tienden a homogeneizar condiciones de seguridad en los centros de trabajo y garantizar condiciones mínimas para los trabajadores. Tales normas, constituirán pautas para la definición de acciones, en calidad y cantidad, de los profesionales abocados a atender las condiciones del ambiente laboral.

Crisis y modernización 1970-1994.

Por su parte, en el transcurso de los últimos 25 años, la crisis «irrumpe», se arraiga en el conjunto de la economía y se impone una salida de corte «neoliberal». No sin antes haberse «ensayado» diversos mecanismos de estímulo a la acumulación, fundamentalmente: inflación, gasto público, deuda externa y «petrolización» de la economía. Todos ellos, sin embargo, dejan progresivamente de tener efectos «positivos» en el proceso

productivo, transformándose en un breve lapso, en impedimentos formidables a la reproducción social.

Así, las políticas de estabilización y de ajuste han sido puestas en marcha, sobre todo de 1982 en adelante, para apoyar la **tendencia** a la liberalización de la economía, es decir, a su «nueva inserción» en el proceso mundial de acumulación en curso con sus nuevas modalidades en cuanto a segmentos productivos, mercados, división de trabajo, etcétera.

El proyecto de modernización (del cual la reconversión industrial forma parte), con su salida exportadora de manufacturas, cobra fuerza en el momento histórico en que otras alternativas burguesas a la crisis -incluyendo la «nacional popular»- se han visto superadas; pero, lo que es todavía más importante, en el momento en que la lucha de clases reconoce para los dominados una situación defensiva, en el contexto de un proceso brutal de deterioro laboral y de sus otras condiciones de vida.

Es una modernización que, a tono con las formas internacionales de acumulación (en particular, el llamado «redespliegue industrial transnacional»), presenta tendencias diversas, tanto productivas como comerciales y financieras; pero, principalmente, **exige** determinadas formas flexibles de **movilidad del trabajo**.

La circunstancia fundamental es que se trata de una **modernización capitalista**. De hecho, la condición básica, en términos neoclásicos, la «ventaja comparativa» por excelencia de competencia, es la «baratura y abundancia» de la fuerza de trabajo. En este preciso sentido, la **crisis** significa un profundizamiento del proceso histórico de heterogeneidad y empeoramiento de la situación del trabajador mexicano.

Situación que se ha alcanzado a través de la puesta al día de formas de existencia de los trabajadores que significan, en esencia, un sometimiento feroz a las necesidades de la acumulación. Sometimiento que implica no sólo peores condiciones de trabajo y de vida sino, asimismo, la destrucción de espacios políticos y de organización, conquistados por los proletarios a lo largo de varias décadas de resistencia y de lucha. La crisis viene a agudizar la situación de **inseguridad** de los trabajadores y sus familias.

En el campo de la legislación laboral, la década del setenta se caracteriza, ante todo en su inicio, por cambios importantes en varios países, en cuestiones

relacionadas con la salud de los trabajadores. La ley OSHA, así como la de varios países europeos, marcan un momento significativo en ese sentido (46).

En México, en 1970, la nueva Ley Federal del Trabajo incluye algunos puntos interesantes en torno a tal problemática. En principio, dicha ley se plantea como propósito, como ya se señaló, borrar las diferencias en las condiciones de trabajo existentes entre los trabajadores, ya que bajo la ley de 1931 sólo una pequeña parte de ellos había logrado mejorarlas a través de los contratos colectivos.

La nueva ley, señala, entre otras cosas, que el trabajo debe efectuarse en *condiciones que aseguren la vida, la salud* y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. En ella, se sustituye la teoría del riesgo profesional por la del riesgo de la empresa que, en síntesis, significa un cambio en la orientación de la ley, que deja de preocuparse por la responsabilidad y pone la atención en la reparación del daño, es decir, se preocupa por la víctima y no por el autor del hecho (47).

Con ese fin, se crea un nuevo capítulo en la ley, a través del cual se obliga al patrón al pago de determinadas prestaciones e indemnizaciones para los trabajadores víctimas de un riesgo. También, se incorpora el concepto de accidente en trayecto que ya se había definido en la Ley del Seguro Social. La Ley del Trabajo, además, hace explícitos diversos preceptos relacionados con la salud laboral, que incluyen puntos acerca de medidas preventivas, difusión de contenidos de las disposiciones legales, atención de primeros auxilios y comunicación de riesgos (48).

En los años siguientes, todavía en el régimen de Echeverría, hubo otros cambios al marco jurídico laboral, que daban respuesta a tendencias presentes a nivel internacional; así, se buscaron alternativas para que, bajo *consenso*, se llevaran a cabo reformas a la legislación laboral. Tal es el caso de la ratificación de un convenio de la OIT sobre consultas tripartitas, el cual influyó en la emisión de disposiciones reglamentarias sobre salud laboral, el cual más tarde daría lugar a la formulación de un nuevo reglamento sobre seguridad e higiene. También, en 1974, se modificó la reciente Ley del Trabajo para proclamar la igualdad laboral entre hombres y mujeres y se emitieron disposiciones a efecto de proteger a la mujer durante el período de la concepción. Asimismo, se establecieron penalidades de mayor importancia para el caso de incumplimiento de la ley (49).

Estas disposiciones se dieron en el contexto de la política laboral populista de Echeverría, explicada, en lo fundamental, por las necesidades de legitimación gubernamental y por la presión de los trabajadores dada la situación de crisis. Situación que motivó otras medidas «favorables» para los trabajadores: aumentos salariales de emergencia en 1973, 1974 y 1976, revisión salarial anual decretada en 1974, instituciones de crédito, orientación, defensa jurídica y de vivienda obrera, entre otras (50).

También en esos años se incorporan a la jurisdicción federal diversas industrias que habían adquirido importancia económica, como: automotriz, química, farmacéutica, celulosa de papel, aceites y grasas vegetales, empaçado y enlatado de alimentos, y bebidas envasadas.

Por su parte, con López Portillo (1976-1982), se realizan dos reformas al artículo 123 de la Constitución: se señala el derecho al trabajo útil y socialmente digno, y se establece la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores. Con ello se reforma la Ley Federal del Trabajo y se le agrega un capítulo al título de obligaciones y derechos de los patrones y trabajadores, entre cuyas disposiciones, se encontrarán algunas relacionadas con la salud de los trabajadores (51).

En 1978, se emitió el Reglamento General de Seguridad e Higiene del Trabajo, que estableció la creación y organización de Comisiones Consultivas de Seguridad e Higiene en el Trabajo a nivel federal y estatal; en ellas, a través de una estructura corporativa, los trabajadores y los patrones estarían en la posibilidad de expresar a las autoridades sus sugerencias para la promoción y elaboración de disposiciones legales de seguridad e higiene (52).

Este reglamento dió lugar, además, a la elaboración de *instructivos*, que conformaron numerosas disposiciones de carácter técnico-legal sobre seguridad e higiene industrial, los cuales en muchos sentidos fueron escritos siguiendo las pautas -y en algunos casos fueron copias- de lo estipulado en las normas o recomendaciones estadounidenses. Los instructivos brindaron parámetros más objetivos para evaluar las condiciones y el medio ambiente de trabajo, si bien aún persistieron limitaciones. Así, por ejemplo, se contó con límites permisibles de exposición a contaminantes químicos, pero no se definió la técnica para el monitoreo de los mismos. El primer instructivo se publicó en 1981 y normaba la integración y funcionamiento de las comisiones mixtas de seguridad e higiene del trabajo (53).

En el transcurso del siguiente sexenio, siendo presidente De La Madrid, (1982-1988), se publicaron los restantes 20 instructivos del reglamento. En ese período presidencial apareció, inclusive, una ley sobre metrología y normalización que marcó nuevas pautas para la elaboración de disposiciones legales (54).

En los últimos dos años de la década pasada y los primeros de ésta, coincidiendo con el período de gobierno de Salinas (1988-1994), el fenómeno mundial de la globalización económica, marcó en gran medida, la pauta para los cambios ocurridos en la legislación laboral en salud. Si bien el espacio de este artículo no permite más que un breve comentario acerca de estos años, lo cierto es que ocurrieron transformaciones de gran trascendencia. Un hecho relevante fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLC) a principios de 1994 (55).

Con miras a la firma del mismo, se dieron cambios -en cierto sentido apresurados- en la legislación. Así por ejemplo, apareció una nueva ley de metrología y normalización (56), que introdujo cambios en la elaboración de normas. Estos cambios están destinados, aparentemente, a crear espacios de mayor participación «ciudadana», si bien no rompen con la fuerte presencia del corporativismo en las instancias de decisión. Por otra parte, esta ley plantea la elaboración de estudios de costo-beneficio para cada norma; curiosamente en nuestro país, en un lapso de tiempo sumamente corto, se aprobó una gran cantidad de normas, de las cuales, la gran mayoría es copia casi exacta de la versión anterior (57). Cabe agregar que durante el proceso de negociación del TLC, hubo la necesidad de firmar *Acuerdos Paralelos* en materia laboral y protección ambiental (58). Estos acuerdos incluyen, entre otros contenidos, aspectos de seguridad e higiene en el trabajo y capacitación; e, implícitamente, pretenden corregir deficiencias en el marco jurídico y la aplicación de la normatividad, a fin de buscar condiciones similares de competencia capitalista en el mercado globalizado.

Todo lo que precede nos lleva a concluir lo siguiente. Si la legislación laboral en salud y los cambios que experimenta, desde el momento histórico en que adquieren el rango constitucional hasta el presente, se interpretan a partir de un punto de vista historiográfico, esto es, biográfico y cronológico, hay que decir que su dinámica central ha sido la de un derecho «en expansión», es decir, la de un cierto crecimiento cuantitativo de su campo de acción desde casi todo punto de vista:

administrativo, legal, territorial, entre otros. Sin olvidar, por supuesto, la tentación de atribuir a tales acontecimientos, sobre todo los importantes, un carácter personal.

Sostener lo anterior es pasar por alto lo fundamental. Ciertamente, no es posible negar la relativa importancia de la acción de los individuos. No obstante todo esto, es un hecho que se trata siempre de individuos históricamente determinados.

Veamos ahora que, en realidad, la legislación laboral ha tenido desde su creación, a pesar de que no siempre se ha cumplido (y en cierto sentido, debido a eso), una importancia económica e ideológica de valor inestimable, para el control político de los trabajadores, es decir, para el afianzamiento, el crecimiento y la transformación histórica del capitalismo en México (59).

Para llegar a esta conclusión, basta con rescatar lo siguiente. Primero, la legislación laboral básica, esto es, la que está presente en la Constitución de 1917, nace formando parte del proceso histórico de génesis del Estado mexicano. Un estado de clase que, dadas las características históricas de su conformación, en otras palabras, del tipo de capitalismo que sanciona, formará parte fundamental del sistema corporativo de dominación política en México. Segundo, la federalización de las leyes del trabajo y la creación del Seguro Social, se inscriben, de lleno, en las demandas históricas propias de una acumulación capitalista cuya tendencia central es la llamada industrialización de tipo sustitutiva. Tercero, en medidas como la extensión de la legislación a la burocracia y las que modifican la Ley Federal del Trabajo en 1970, tiene una presencia mayor tendencias estatales de legitimación, de consenso, dados ciertos acontecimientos políticos.

Finalmente, son las necesidades de modernización y globalización que la época contemporánea tiene, las que de alguna forma explican las modificaciones, al último reseñadas, en la legislación laboral en salud. Sin lugar a duda, esto también ha sido posible, en virtud de un determinado resultado histórico de la lucha de clases en el país.

Como resultado de todo lo cual vemos que la legislación laboral en salud, en cuanto regulación normativa, postula el reconocimiento histórico de un tipo de organización social que, sin embargo, no implica determinismo alguno. □

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Cf., U. Cerroni, **Marx y el derecho moderno**, Grijalbo, México, 1975, p. 90.
2. **Idem**, p. 94.
3. «El agudo conflicto entre la forma y el contenido de las instituciones capitalistas, entre la libertad abstracta, la igualdad y el individualismo del cambio capitalista y la coerción concreta, la opresión y el automatismo de la producción capitalista, resulta del hecho de que en esta sociedad la fuerza de trabajo es una mercancía» (Cf., S. Moore, **Crítica de la democracia capitalista**, siglo veintiuno, España, 1974, p. 87).
4. Cf., A. Becerril, «Los límites de la legislación laboral» en **Revista mexicana de ciencias políticas y sociales**, UNAM, México, No. 89, julio-septiembre de 1977, p. 146.
5. Cf., J-P. de Gaudemar, **Movilidad del trabajo y acumulación de capital**, Era, México, 1979, p. 131.
6. Cf., **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Porrúa, México, 1977, pp. 8 y 9.
7. Es útil citar esto: «Y si bien la libertad de contratación será consagrada y aun convertida en las leyes en garantía individual inviolable, en la práctica, que en última instancia es la que realmente importa, persistirán viejas trabas e interferencias y formas de trabajo en apariencia feudales, residuo en parte del largo pasado precapitalista y en parte derivadas de la escasez de mano de obra en ciertas actividades y lugares, o que aparecerán como expresión de la influencia restrictiva de los monopolios». (Cf., A. Aguilar, **Mercado interno y acumulación de capital**, Nuestro Tiempo, México, 1974, p. 95).
8. Cf., A. Córdova, «México: revolución burguesa y política de masas» en **Cuadernos políticos**, No. 13, Era, México, julio-septiembre de 1977, p. 87. Existe una amplia bibliografía acerca del carácter de la Revolución mexicana y del movimiento obrero en México, de la cual podemos citar la siguiente: A. Córdova, **La ideología de la revolución mexicana**, Era, México, 1984 y **La revolución y el estado mexicano**, Era, México, 1989; A. Gilly, **La revolución interrumpida**, Ediciones del Caballito, México, 1971; A. Córdova, et. al., **Interpretaciones de la revolución mexicana**, Nueva Imagen, México, 1980; J. Silva Herzog, **Breve historia de la revolución mexicana**, FCE, México, 1980; E. Maldonado, **Breve historia del movimiento obrero**, UAS, México, 1981; J. Basurto, **El proletariado industrial en México (1850-1930)**, UNAM, México, 1981; P. González Casanova, **En el primer gobierno constitucional (1917-1920)**, Siglo Veintiuno, México, 1980; y, B. Carr, **El movimiento obrero y la política en México 1910-1929**, Era, México, 1981.
9. Cf., C. Pereyra, «Estado y movimiento obrero» en **Cuadernos políticos**, No. 28, México, abril-junio de 1981, p. 35.
10. «El artículo en cuestión (el 123) contenía un número abrumador de ambigüedades; más aún, gran parte de su valor como expresión de una ideología de legitimación residía precisamente en que se lo podía interpretar de muy diversas maneras. Podría afirmarse que este artículo fue al mismo tiempo un triunfo de los trabajadores y una garantía de que quedarán incapacitados constitucionalmente para derrocar el orden social dominante» (Cf., B. Carr, **ob. cit.**, p. 86).
11. Cf., P. González Casanova, **ob. cit.**, p. 29. Acerca de la relación histórica entre las «funciones arbitrales presidenciales» y la estructura corporativa de dominación política, véase J. Leal, **México: estado, burocracia y sindicatos**, El Caballito, México, 1982.
12. «Mediante la conversión de una parte del capital en fuerza de trabajo, el capitalista mata dos pájaros de un tiro. Transforma una parte de su capital en capital variable y valoriza así su capital global. Incorpora la fuerza de trabajo a sus medios de producción. Consume productivamente la fuerza de trabajo al hacer que el obrero, mediante su trabajo, consuma productivamente los medios de producción. Por otra parte, los medios de subsistencia; o sea la parte del capital enajenada a los obreros, se transforman en músculos, nervios, huesos, cerebro, etc., de obreros. Dentro de sus límites necesarios, pues, el consumo individual de la clase obrera es la operación por la cual los medios de subsistencia enajenados a cambio de fuerza de trabajo, se reconvierten en fuerza de trabajo nuevamente explotable por el capital...» (Cf., C. Marx, **El capital**, T. I, Vol. 2, Siglo Veintiuno, México, 1975, pp. 704-705). Por supuesto, para Marx «...si no se examina el proceso aislado de producción de la mercancía, sino el proceso capitalista de producción en su fluencia interconexa y en su escala social, el consumo individual del obrero sigue siendo también un elemento de la producción y reproducción del capital, ya se efectúe dentro o fuera del taller, de la fábrica, etc.,

dentro o fuera del proceso laboral...» (Idem, pp. 703-704).

13. Ensayos de periodizaciones con criterios diferentes se encuentran en:

- A. Aguilar, «Cambios estructurales, etapas históricas y desarrollo económico en México» en **Problemas estructurales del subdesarrollo**, Iiec, UNAM, México, 1979, pp. 269-313.

- A. Aguilar, «El capitalismo del subdesarrollo: un capitalismo sin capital y sin perspectivas» en **Problemas del desarrollo**, No. 8, Iiec, UNAM, México, pp. 17-24. (En particular: «El marco histórico del capitalismo del subdesarrollo», pp. 34-74).

- G. Baena, et al., «Notas sobre la periodización del movimiento obrero» en **Estudios políticos**, Vol. V, Núms. 20-21, FCPyS, UNAM, México, octubre-diciembre 1979/enero-marzo 1980, pp. 169-176.

- L. Meyer, «La periodización de la historia política de México en el siglo XX» en **Idem.**, pp. 183-194.

- R. Cordera, «Estado y economía en México: la perspectiva histórica» en **Economía de América Latina**, Semestre No. 3, CIDE, México, septiembre, 1979, pp. 101-119.

- R. Cordera y C. Ruiz, «Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México. Notas» en **Investigación económica**, No. 153, UNAM, FE, México, julio-septiembre, 1980, pp. 13-62.

- E. Servín, «Propuesta de periodización, 1940-1988» en C. Velasco (editor), **Pactos con el presente. Las maneras de la historia contemporánea**, INAH, México, pp. 11-30.

- D. Cosío V., et. al., **Historia mínima de México**, COLMEX, México, 1995, pp. 137-156.

- N. De Buen, **Derecho del trabajo**, Porrúa, México, 1991, pp. 349-350.

14. Acerca de este tema véase R. Cuéllar, **Hacia una historia social del trabajo en México alrededor de los cincuenta**, inédito.

15. Cf., «Los trabajadores mexicanos en el siglo XX, ¿obreros o artesanos?» en **Comunidad, cultura y vida social: ensayos sobre la formación de la clase obrera**, INAH, México, 1991, p. 51.

16. M. De la Cueva, **El nuevo derecho mexicano del trabajo**, T.I, Porrúa, México, pp. 114-116.

17. Véase F. Remolina, **El Artículo 123**, Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de Seguridad Social, México, 1974.

En el capítulo I de lo que denomina «Estudio preliminar», en el inciso 3, aborda la legislación sobre accidentes de trabajo en México en los primeros años del siglo XX (pp. XXXIV a XXXVII); asimismo, en el inciso 5, relativo al trabajo de mujeres y menores también se encuentra información interesante (pp. XLI a XLIV). Además, un resumen del programa del partido liberal se puede consultar en las páginas XLIV a XLVI.

18. Véase, por ejemplo el diagnóstico que efectúan los industriales textiles de Puebla en M. Ramírez, **Burguesía textil y política en la revolución mexicana**, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1987.

19. Acerca del período 1920-1940 véase, E. Cárdenas, **La industrialización mexicana durante la gran depresión**, El Colegio de México, México, 1995.

20. P. Rouaix, **Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917**, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959, pp. 57-58.

21. **Idem.**, pp. 108-109.

22. Véase la discusión que al respecto realiza M. De La Cueva, «Los riesgos del trabajo» en **ob. cit.** T. II, pp. 109-121.

23. F. Remolina, **ob. cit.**, p. XXIII.

24. Cf., B. Cavazos, et al., **Hacia un nuevo derecho laboral. Estudio comparativo entre la legislación laboral de EU y Canadá y el derecho laboral Mexicano**, Trillas, México, pp. 67-68.

25. **Idem.**, p. 68.

26. **Idem.**, p. 71.

27. Algunos participantes en el Congreso Constituyente insistieron en la necesidad de que la Constitución sólo sentara las bases sobre las que los estados deberían legislar. Tal es el caso de la intervención del diputado Victoria, representante de Yucatán. Véase P. Rouaix, **ob. cit.**, p. 79.

28. «...a los seis estados que hasta 1919 habían legislado al respecto -Hidalgo, Sonora, México, Nayarit, Veracruz y Yucatán- se agregaron Sinaloa y Coahuila en 1920; Guanajuato, Michoacán y Puebla en 1921;

- Chihuahua, Durango, Querétaro y San Luis Potosí en 1922. Entre 1923 y 1924 en Guanajuato, Jalisco y Campeche se expidieron leyes de trabajo y en Durango Nuevo León se reglamentaron las leyes de conciliación y arbitraje (Cf., E. Tuñón, «Liberalismo e intervencionismo estatal en el movimiento obrero en México, 1900-1924» en **Memoria del segundo coloquio regional de historia obrera**, T. I, CEHSMO, México, 1979, p. 327.
29. V. Ruiz, **Constitución, seguridad social y solidaridad**, IMSS, México, 1992, pp. 55-72
30. **Ibidem**.
31. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, **Salarios mínimos. Textos legales y series numéricas de 1946 a 1963**, México, 1963, p. 11.
32. M. De La Cueva, **ob. cit.**, T.II, pp. 122-194.
33. Véanse E. Gutiérrez, «De la relación salarial monopolista, a la flexibilidad del trabajo. México. 1960-1986» en **La crisis del estado de bienestar, siglo veintiuno**, México, 1988, pp.129-173; y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, **ob. cit.**, p. 21 y ss.
34. M. De La Cueva, **ob. cit.**, pp. 127-128
35. **Idem**, T. II, p. 107.
36. N. De Buen, **Derecho del trabajo**, Porrúa, 1991, p. 359.
37. Véanse: **Idem**, pp. 418-421; y: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, «Nueva publicación del Marco Jurídico del Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que sustituye a los publicados el 19 de febrero y 8 de mayo de 1991», **Diario Oficial de la Federación**, Tomo CDLII No. 14, Martes 21 de mayo de 1991, pp. 18-28.
38. B. Coquet. **La seguridad social en México**, IMSS, México, T. I, 1964.
39. Acerca del significado del concepto de industrialización por sustitución de importaciones véase, O. Rodríguez, **La teoría del subdesarrollo de la cepal**, Siglo Veintiuno editores, México, 1986.
40. R. Arroio, **El proceso de industrialización y la pauperización del proletariado mexicano: 1940-1950**, Departamento de Difusión de la Facultad de Economía, UNAM, México, 1977 (mimeografiado).
41. Véase M. García, **La seguridad social y la población marginada en México**, UNAM, México, 1989.
42. N. De Buen, **ob. cit.**, pp. 368-373.
43. M. De La Cueva, **ob. cit.**, T. I, pp. 55-60.
44. **Idem**, p. 62.
45. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, «Nueva publicación...», **ob. cit.**, pp. 18-28.
46. Véanse, por ejemplo, la discusión que realiza D. Berman en **Muerte en el Trabajo**, Siglo Veintiuno, México. 1983; y R. Sass, «The implications of work organization for occupational health policy: The case of Canada», **International Journal of Health Services**, 19 (1), 1989, pp. 157-173.
47. M. De la Cueva, **ob.cit.**, T. II, p. 135.
48. STPS, **Ley Federal del Trabajo**, México, 1978.
49. M. De La Cueva, **ob. cit.**, T. I, pp. 61-63.
50. Entre los organismos de referencia, se encuentran: el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores (CONACURT), la Procuraduría del Consumidor, el Instituto Nacional del Consumidor y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).
51. M. De La Cueva, **ob. cit.**
52. STPS, **Reglamento de Seguridad e Higiene del Trabajo**, IMSS, México, 1978.
53. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Instructivos**, Porrúa, México, 1987.
54. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, «Nueva publicación...», **ob. cit.**, pp. 18-28.
55. Secretaría de Relaciones Exteriores, «Decreto por el que se aprueban el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los Acuerdos de Cooperación ambiental y laboral, suscritos por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá», **Diario Oficial de la Federación**, 8 de diciembre de 1993, p. 2.
56. **Ley federal sobre metrología y normalización**, Gernika, México, 1994.
57. Al respecto se puede revisar el programa anual de normalización del Comité de Higiene, Seguridad y

Medio Ambiente Laboral, 1993; así como los períodos en que se publicaron los proyectos de normas oficiales mexicanas y la emisión de la norma definitiva. Asimismo se pueden comparar las normas recientemente aprobadas, con las normas anteriores. Véase Secretaría del Trabajo y Previsión Social, **Análisis costo-beneficio de las normas de seguridad en el trabajo**, México, junio de 1993, 25 pp.

58. Secretaría de Relaciones Exteriores, *ob. cit.*, p.2.

59. Es del todo necesario recordar lo siguiente: «Debe

concebirse al estado capitalista tanto como una estructura constreñida por la lógica del sistema dentro del cual funciona, así como una organización manejada entre bambalinas por la clase dominante y sus representantes». El grado en que las políticas concretas del Estado puedan explicarse por medio de procesos estructurales o instrumentales es históricamente contingente». (D. Gold, et. al., «Recientes desarrollos en la teoría marxista del estado capitalista» en **El estado en el capitalismo contemporáneo, Siglo Veintiuno**, México, 1977, p. 53).

El presente documento ha sido elaborado a partir de los resultados obtenidos en el proyecto de investigación, que contó con apoyo de la US-MEX, el cual se realizó conjuntamente con el UCLA-Labor Occupational Safety and Health (LOSH) Programa de la Universidad de California de Los Angeles (UCLA), el Instituto Nacional de Salud Pública de México y la Maestría en Salud en el Trabajo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México.