

EL DEBATE SOBRE LA “UNIFORMIDAD” EN LAS RELACIONES LABORALES: ¿INVASIÓN DE ESFERAS POLÍTICAS O RECONFIGURACIÓN DEL FEDERALISMO MEXICANO? 1924-1929

David Adán Vázquez Valenzuela*

Resumen

Este trabajo analiza la iniciativa que buscó “uniformar” las leyes laborales en México durante la década de 1920. Sitúa a esta última dentro de un esfuerzo más amplio que tenía por objetivo fortalecer la capacidad política del gobierno federal en el periodo posrevolucionario. En el proceso, expone la manera en que representantes de los poderes centrales trataron con autoridades estatales y sus delegados en el congreso para favorecer el avance de la industria a nivel nacional. Dicho ejercicio, según se esboza, constituyó parte de la articulación del federalismo mexicano del siglo xx, pues centralizó las atribuciones para legislar en materia de trabajo.

Palabras clave: Leyes laborales, poderes centrales, federalismo mexicano

Abstract

This paper analyzes the initiative that sought to standardize Mexican labor laws during the 1920s. It argues that the latter was part of an effort to strengthen the political capacity of the Mexican Federal Government during the post-revolutionary period. In the process, it exposes the way in which officials of the central powers dealt with state authorities and their representatives in Congress to promote the advance of industrial capital in Mexican territory. Accordingly, such negotiations are taken as part of the articulation of twentieth-century Mexican federalism, since they tended to centralize the law-making faculties that concerned labor matters.

Keywords: Labor law, cenral powers, mexican federalism.

* Doctorado en historia. El Colegio de México

Introducción

La capacidad centralizadora del Estado mexicano postrevolucionario ha sido un tema recurrente en varios estudios histórico-políticos. La supuesta concentración de poder alrededor de la figura presidencial ha contribuido a generar visiones en las que se desdibuja el juego de fuerzas económicas, políticas y sociales que hicieron surgir la forma federal de administrar el país. En ocasiones, el federalismo mexicano se ha llegado a considerar una especie de “sistema solar”, donde el presidente ocupa el lugar central y el resto de las instancias de gobierno se mueven solamente en relación con el Ejecutivo de la república.¹

La fuerza de lo que algunos historiadores y politólogos conciben como “centro”, sin embargo, distó de ser generada *ab initio*. La facción triunfadora de la revolución enfrentó serias dificultades para afianzar un gobierno federal con capacidad de “ordenar” el caos que había surgido en la lucha armada.² Para la década de 1920 el país se encontraba bastante fragmentado. Sufrió todavía de luchas internas esporádicas y enfrentaba serias dificultades económicas. El conflicto revolucionario había afectado gravemente a la agricultura, la infraestructura ferroviaria y a algunas industrias; peor aún, había creado desorden en el sistema bancario y un “caos monetario” que hacía falta arreglar.³ En visión de un buen número de oficiales del gobierno federal se necesitaba consolidar un liderazgo fuerte; un centro que controlase sectores claves y fungiese como mediador entre distintos actores y grupos políticos y sociales que en ese momento eran antagónicos.⁴

1 Este método es seguido en la historiografía que trata al sistema político mexicano desde hace décadas, aunque es también utilizado por historiadores relativamente contemporáneos. Véase, por ejemplo, Goodspeed, “Papel”, y Krauze, *Presidencia*.

2 Este esfuerzo por “ordenar” los aspectos más importantes de la vida nacional bien podía tener su origen mucho antes del conflicto armado de 1910. De acuerdo con Luis Aboites Aguilar, el intento de conformar un “centro” fuerte que promoviera la “unidad nacional” y la “unidad política” se había dado al menos desde la segunda mitad del siglo XIX y se había hecho “más y más evidente” a lo largo del porfiriato. Véase Aboites, “En busca”, pp. 719-722.

3 Una breve descripción de la enorme necesidad que tenía el país por reconstruir la economía en ese momento se puede encontrar en Meyer, “Institucionalización”, pp. 834-846.

4 Este proceso, en términos generales, está desarrollado por Alicia Hernández Chávez en su ensayo “Federalismo y gobernabilidad en México”. Véase Hernández, “Federalismo”.

Durante las décadas de 1920 y 1930 resultaron de carácter estratégico las relaciones laborales. El avance del país requería, según ciertos funcionarios, no sólo la cooptación del liderazgo sindical, lo cual se logró relativamente pronto, sino también un solo código general de trabajo que pusiese fin a la “anarquía”⁵ legislativa que prevalecía en la materia.⁶ Existía una multiplicidad de reglamentos en los estados de la república que mediaban las relaciones laborales y que, de acuerdo con funcionarios del gobierno federal, resultaban obsoletos. Había empresas (y obreros) que operaban en más de una entidad federativa y, como resultado, debían ajustarse a ordenanzas distintas a pesar de llevar a cabo una sola actividad industrial.

Así surgió, en la década de 1920, un esfuerzo por “uniformar” a nivel nacional las leyes que regían la relación entre empleadores y empleados. Dicho ejercicio se promovía desde el gobierno federal y buscaba desarticular la diversidad de legislaciones estatales relativas al trabajo, tratando con ello de brindar mejores condiciones al “desarrollo” económico del país; fortalecía, pues, la posición del centro como coordinador del crecimiento y brindaba la oportunidad de organizar mejor la reconstrucción nacional. Esta medida, sin embargo, pronto encontró fuertes resistencias. Dirigentes de las entidades federativas, empresarios e incluso líderes sindicales la consideraron invasiva. Con ella, el gobierno federal parecía acumular mayores potestades e incrementar su tamaño, lo que, según arguyeron, violentaba esferas ajenas a sus facultades.

5 Este ensayo utilizará el término “anarquía” en el sentido empleado por Luis Aboites en algunos de sus trabajos. Según el autor, dicho vocablo “servía para describir el desorden, el desarreglo o la desintegración de la nación” después de la revolución. La idea que estaba detrás de éste era que el sistema federal había provocado que los estados y municipios — entidades políticas soberanas— emitieran leyes fiscales y laborales (y quizá de otros tipos) bastante disímiles. Ello había generado que el territorio nacional se asemejase a una especie de “mosaico legislativo”, en el cual era difícil coordinar esfuerzos para promover el desarrollo económico. Al existir soberanías múltiples y al permitir que cada una de ellas legislara a su manera aquellos aspectos que afectaban la vida económica del país, se daba, pues, una especie de desorden que parecía complicado arreglar. Véase Aboites, “En busca”, pp. 712, 718-720.

6 Así la concibió Alberto J. Pani en una exposición sobre el tema que hizo a la Cámara de Diputados en 1926. Véase, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, Sesión del 28 de diciembre de 1926, Núm. 696, s/n. Nota sobre las fuentes: Una gran parte de las fuentes utilizadas para realizar este trabajo vino de los diarios de debates de las Cámaras de Diputados y Senadores, los cuales se encuentran en línea. Mientras que el *Diario de Debates del Senado* aparece en formato PDF y, por tanto, se pueden consultar sus números de página, el de la Cámara de Diputados aparece en formato html, por lo que fue imposible conseguir el paginado sobre las notas a las que hacemos mención.

Este ensayo explora, precisamente, el debate que se dio en torno al esfuerzo por “uniformar” las leyes laborales durante los últimos años de la década de 1920, se adentra en los argumentos y contra-argumentos que surgieron en torno a la propuesta y sostiene que, si bien el gobierno federal buscaba acumular poder político con la medida, el ejercicio constituía más una disposición por fomentar la iniciativa privada. A pesar de que generaba a la industria nuevas regulaciones, le brindaba, también, la oportunidad de deshacerse de trabas locales y apegarse a normas estandarizadas y uniformes con fines “desarrollistas”.

De este modo, el presente estudio toma como referencia el debate en torno a la ley federal del trabajo y lo considera como un ejercicio de construcción del federalismo mexicano en varias esferas. Como afirman Marcello Carmagnani y Alicia Hernández, esta forma de gobierno en América Latina ha distado de ser una doctrina exógena, traída de tierras extrañas, o una creación propia. Más bien se ha constituido en el continente a partir de la combinación de principios teóricos que, si bien han sido generados en otros lugares, se han adaptado a coyunturas y realidades locales.⁷ Para realizar este ejercicio de análisis se toman, pues, una coyuntura particular —la necesidad de México por echar a andar su economía después de la revolución— y la realidad que supusieron los retos que se le presentaron a una iniciativa con estos fines. Se propone, asimismo, que las discusiones que generó la propuesta de “federalizar” las leyes laborales tuvieron implicaciones económicas, sociales e, incluso, urbanísticas; es decir, que la articulación del federalismo mexicano no se dio solamente en el campo político, sino también en otros espacios.

El ejercicio esbozado tiene como propósito abrir vetas de investigación para el estudio de la conformación del sistema político mexicano. La atribución de facultades al gobierno central para “legislar” e “implementar” leyes que apuntaban a mediar entre la fuerza de trabajo nacional y sus empleadores tuvo, sin duda, consecuencias que aún están poco exploradas. Al adentrarse en las polémicas que generó la propuesta de implementar un código único del trabajo a nivel federal, se pueden complementar algunos

7 Véase Hernández, “Federalismo”, pp. 263-265 y Carmagnani y Hernández, *Federalismos*, pp. 397-399.

de los estudios que se han acercado a coyunturas económicas y realidades sociales de la época. Si el ensayo logra abrir algunas interrogantes en este sentido, meta que se propone en la parte final, habrá cumplido su cometido.

La anarquía

La necesidad de tener puntos de convergencia en las legislaciones laborales de los estados surgió desde el propio congreso constituyente de 1916-1917. Al proponer el artículo 123, los diputados establecieron que debían ser el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federales quienes expidiesen “leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, las cuales regirán el trabajo de los obreros”.⁸ El legislativo federal reglamentaría esta materia en la capital, y los territorios federales y los congresos locales harían lo propio en sus jurisdicciones. Así pues, se dio oportunidad de que existiese una multiplicidad de reglamentaciones que afectaban puntos clave del quehacer laboral. El artículo 123 permitió, por ejemplo, que el salario mínimo se fijase “atendiendo a las condiciones de cada región” y que fuesen comisiones formadas “en cada municipio” las que procurasen su aplicación. Estas comisiones tenían, además, la facultad de “fijar” el porcentaje en la participación de utilidades e incluso de validar contratos entre obreros locales y el capital extranjero.

La excesiva autonomía fue incluso cuestionada por legisladores como el diputado Heriberto Jara. Éste consideró que el artículo presentaba el riesgo de que “las legislaturas de los estados” acataran derechos como la huelga “bajo distintos aspectos”. Señalaba que existía la posibilidad de que alguna de las entidades federales invocara “la conservación del orden” para coartar esta libertad, lo cual contravendría a la propia Constitución.⁹ El artículo, sin embargo, quedó aprobado en términos generales, lo cual acarreó una serie de interpelaciones conforme corrieron los años.

La facultad de los estados para “expedir” y ejecutar legislación laboral resultó difícil de concretarse. Casi todas las entidades federales tomaron tiempo para reglamentar el artículo 123.¹⁰ Al hacerlo, la mayoría de los

⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 23 de enero de 1917, p. 604.

⁹ *Ibid.*, p. 617.

congresos y gobernantes locales adoptaron normas que respondían a necesidades regionales. Como consecuencia, existieron puntos clave en los que entidades federativas legislaron de forma distinta. En 1924, el presidente Álvaro Obregón criticó la heterogeneidad que existía en cuanto a normatividad laboral. Apuntó:

Mientras que en unos Estados el arbitraje es obligatorio, en otros es voluntario; en unos se da a los laudos de las juntas de Conciliación y Arbitraje fuerza ejecutiva y en otros ni se apunta la forma de ejecutarlos; algunas leyes establecen el contrato colectivo como obligatorio pero todas divergen fundamentalmente en la naturaleza de este mismo contrato. La organización obrera se encauza en algunas Entidades por el camino de la asociación profesional, mientras en otras sólo se exige la concurrencia de determinado número de individuos para constituir los sindicatos. Las indemnizaciones por accidentes presentan una variedad notable en las diversas reglamentaciones. Y así podrían irse citando las múltiples divergencias fundamentales que hacen de las leyes cuya misión es el mejoramiento de la clase trabajadora y el equilibrio social, más bien un tropiezo para la reforma, porque dividen a los trabajadores, producen la inseguridad y la alarma en la industria y desorientan el criterio nacional.¹¹

En visión de Obregón, la multiplicidad de legislaciones en materia laboral parecía ir contraria a la promoción del “progreso” y la “prosperidad” del país. Tanto los miembros de las clases “trabajadoras” como los “capitalistas” eran ciudadanos de una sola “nación” y distaban de ser individuos estáticos. Se movían constantemente y emprendían proyectos en distintos estados de

10 La legislatura del estado de Yucatán fue la que adoptó un “código del trabajo” de manera más expedita. Véase *Diario Oficial del Estado de Yucatán*, 8 de agosto de 1929, pp. 1-8. Chihuahua, sin embargo, no emitió un Código del Trabajo hasta 1922; Chiapas hasta 1926; Zacatecas hasta 1927 e Hidalgo hasta el 2 de diciembre de 1928. Véase *Diario Oficial del Estado de Chihuahua*, 15 de julio de 1922, “Suplemento” pp. 1-48; *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, 22 de diciembre de 1926, pp. 5-12; *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, 18 de junio de 1927, pp. 1-27 y *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Hidalgo*, 8 de diciembre de 1928, pp.1-11 (454-466).

11 Esta crítica fue enviada a la Cámara de Diputados dentro de una propuesta para unificar las leyes laborales a nivel nacional, la cual será sujeto de análisis de este ensayo más adelante. El proyecto de Obregón, sin embargo, tardaría muchos años en realizarse. Véase, “Proyecto de ley que reforma el artículo 123 de la Constitución general de la República”, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, sesión efectuada el 30 de septiembre de 1924, núm. 23, p. s/n.

la república, por lo que la multiplicidad de normativas les representaba más un obstáculo que un incentivo a sus iniciativas.¹²

La crítica emitida por el Ejecutivo Federal se podía palpar en la formulación y aplicación de las leyes en los estados de la república. A Querétaro, por ejemplo, se le acusaba en los debates del congreso federal de haber formulado una normatividad contraria a los intereses de los trabajadores, mientras que a Yucatán se le elogiaba por implementar una radical.¹³ Según los diputados federales que criticaban la “anarquía” legislativa, lo anterior generaba el riesgo de un desarrollo asimétrico en el país. Algunos estados con legislaciones laxas podían convertirse en verdaderos polos industriales, mientras que aquellos que implementaran una legislación a favor de los trabajadores se verían privados de inversiones.¹⁴

Algunos de los gobiernos de las entidades federales incluso se veían en problemas para aplicar la legislación que habían generado. En Puebla, por ejemplo, los “industriales” rehusaron regirse por la nueva normatividad laboral y, en protesta, recortaron puestos de trabajo.¹⁵ En respuesta, el gobierno del estado buscó negociar con los empresarios, pero éstos resistieron de manera “tenaz”, a tal punto que los trabajadores decidieron acudir a los legisladores federales para que les prestasen ayuda.¹⁶ Al parecer, los “industriales” se aliaron con el gobernador del vecino estado de Tlaxcala, a quien la administración de José María Sánchez, ejecutivo estatal poblano, tachaba de “reaccionario”.¹⁷ Más aún, utilizaron el recurso de amparo, el cual tuvo que ser desechado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el propósito de regular por fin las relaciones laborales en dicha entidad federativa.¹⁸

Algo similar sucedió en el estado de Veracruz. Ahí, el Código del Trabajo instituyó el reparto de utilidades, a lo que un sinnúmero de empresarios presentaron una férrea resistencia.¹⁹ Aprovecharon rendijas legales que

12 “Proyecto de ley que reforma el artículo 123 de la Constitución General de la República”, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, sesión efectuada el 30 de septiembre de 1924, núm. 23, p. s/n

13 Véase *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 6 de octubre de 1924, núm. 26, p. s/n.

14 *Idem*.

15 *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 15 de diciembre de 1921, núm. 64, p. s/n.

16 *Idem*.

17 Véase Buve, *Movimiento revolucionario*, p. 453.

18 Esta situación fue recordada por el propio José María Sánchez algunos años después,

les proporcionaban las propias leyes laborales y formaron sindicatos afines a sus intereses. Éstos, según las agrupaciones constituidas por trabajadores “radicales”, desempeñaban el papel de esquirols.²⁰ Se aliaban con los patronos en cualquier disputa contra los asalariados, perjudicando directamente a quienes se suponía debían defender. Así, tanto en Veracruz como en Puebla, las normativas que buscaban favorecer a los obreros eran raramente aplicadas.

La “anarquía” en normatividad laboral contrariaba, de esta forma, al proyecto de reconstrucción de la “nación”. Daba oportunidad a que gobernadores de los estados crearan sus propias clientelas políticas y a que existieran empresarios que formaban cotos de poder desde los cuales podían evadir las leyes. Consecuentemente, propiciaba que en algunas regiones se diesen alianzas entre políticos locales y empresarios, algo que un buen número de funcionarios federales veían como un riesgo.

Los poderes federales, sin embargo, no tenían la facultad de legislar en materia laboral. Como se ha mencionado, la Constitución de 1917 había previsto que esta potestad quedaba conferida a los estados para casi todo el territorio nacional.²¹ Así pues, para “federalizar” el Artículo 123, el Poder Legislativo Federal debía adquirir primero la autoridad para normar en materia de trabajo, lo cual le llevó todavía tiempo. Se proponía, de esta forma, ajustar el modelo federalista a la realidad social y económica del país. De este modo, al intentar centralizar la potestad de emitir leyes en la materia, se constituía un ejercicio de construcción de un sistema político propio: un federalismo que cada vez más tenía tendencias centripetas.²²

cuando pertenecía a la Cámara de Diputados. Véase, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 2 de octubre de 1925, Núm. 19, p. s/n.

19 Así fue señalado en una de las sesiones que se utilizó para promover la reglamentación al artículo 123 en el Distrito Federal y los Territorios. Véase, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 1ero. de septiembre de 1922, p. s/n.

20 Esta queja la presentó el Partido Comunista Mexicano a la Cámara de Diputados el 27 de mayo de 1925. Véase, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 27 de mayo de 1925, núm. 70, p. s/n.

21 Cabe aquí recordar que el Congreso federal solamente tenía la potestad de normativizar esta materia en aquellas demarcaciones territoriales que se encontraban bajo su jurisdicción y de las cuales, por supuesto, la principal de ellas era el Distrito Federal. Véase nota 7.

22 En efecto, la tendencia del gobierno federal a adquirir más poder no sólo se dio en materia laboral. Para estimular la “reconstrucción económica”, los poderes centrales buscaron controlar otros sectores que sus funcionarios consideraban clave. Luis Aboites se ha encargado de analizar de manera amplia el proceso de centralización fiscal, el cual supuso también un sinnúmero de negociaciones entre la Federación y los estados. Algunos de estos

La propuesta y sus obstáculos

La propuesta de dar facultades al Congreso para que pudiese legislar en materia laboral llegó relativamente pronto. En septiembre de 1924, Álvaro Obregón abogó por un “Código único” para regular las relaciones entre “patronos” y trabajadores. Precisaba que dicha iniciativa favorecería el desarrollo del país, pues se entendía que

una de las bases de nuestra organización económica, [era] la unidad de prácticas y la igualdad de oportunidades para la industria y el comercio de toda la República, de manera que ambos se desarrollen bajo las mismas condiciones legales y queden sujetos uniformemente a la sola competencia que permitan los costos de producción y *la oferta y la demanda*.²³

Obregón creía, de esta forma, que la nación representaba *un* ente político que debía regirse de manera uniforme en materia de trabajo. Concebía que, al existir multiplicidad de legislaciones a lo largo y ancho de la república, se daba algo similar a las características del “comercio internacional”: se facultaba a entidades soberanas para “restringir el comercio”, “elevar impuestos” y “promover la competitividad” de sus trabajadores por medio de legislación.²⁴ Demandaba, por lo tanto, que se reformara el propio Artículo 123 y que se hiciera explícito que sería el Congreso de la Unión quien expediría “leyes sobre el trabajo, para toda la República”.²⁵ Según él, tanto “trabajadores” como “patronos” merecían tener una sola ley en sus relaciones, medida que ya trataba de ser implementada en otras naciones.

“afanes centralistas” en materia tributaria se pueden consultar en Aboites, *Excepciones*, pp. 165-175.

²³ Véase, “Proyecto de ley que reforma el artículo 123 de la Constitución general de la República”, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, sesión efectuada el 30 de septiembre de 1924, núm. 23, p.s/n. Cursivas añadidas.

²⁴ Esta definición de “comercio internacional” la tomo de Paul Krugman, quien profundizó en el tema en la década de 1990. La aplico porque me parece que en los aspectos entrecomillados se desglosan características similares a aquellas que querían combatir los promotores de la ley laboral del trabajo. Véase Krugman, *Economía*, pp. 4-5.

No era casual que Obregón y quienes actuaron después de él para promover la “federalización” de las leyes del trabajo apelaran a la comparación con lo que hacían otros gobiernos. Una de las principales funciones que se atribuían a un Poder Central en el sistema federalista —incluso desde el debate que se dio inmediatamente después de la independencia de Estados Unidos— era precisamente llevar las relaciones con otros países, entre las cuales se contaba el comercio.²⁶ Había que tener unidad económica para hacer frente al poder mercantil que representaban otras naciones y, por lo mismo, reorganizar esferas (tanto económicas como administrativas) locales y nacionales para que éstas se coordinasen.²⁷ Desde la perspectiva de los impulsores de la “uniformidad”, este ejercicio sólo podía ser coordinado por el centro, pues los gobiernos de los estados demostraban poca capacidad para formular un plan que beneficiase a los habitantes del país de manera conjunta.²⁸

Los promotores de la ley buscaron, de este modo, reconfigurar las formas del federalismo en nuestro país. Formularon una propuesta que se discutió, en varias ocasiones, de 1926 a 1929, en la cual se pretendía adjudicar solamente al gobierno federal la potestad de reglamentar en materia de trabajo. Se pretendía, así, establecer claramente las obligaciones de la clase empresarial hacia sus empleados, además de regular ciertas acciones obreristas como la sindicalización y la huelga. En este sentido, el ejercicio trastocaba las relaciones políticas del gobierno central con las entidades federativas, pues las despojaba de una parte importante de la “soberanía” que hasta entonces tenían para legislar en asuntos relativos a la economía local. Además, convertía a los poderes de la Unión en el único interlocutor válido entre empresarios y trabajadores, despojando a los gobernantes estatales de la relación que antes habían entablado con estos sectores.

25 “Proyecto de ley que reforma el artículo 123 de la Constitución general de la República”, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, sesión efectuada el 30 de septiembre de 1924, núm. 23, p.s/n.

26 Así había sido facultada por la Constitución de 1917, particularmente en el artículo 73, fracción VII, IX y X. El argumento de la “unidad económica” frente a otras naciones había sido esbozado también por los fundadores de Estados Unidos. En particular, Hamilton lo utilizó en los números 11, 12 y 13 de *El Federalista*. Véase Hamilton, Madison y Jay, *Federalist*, pp. 49-62.

27 *Idem*.

28 Así lo afirmó, por ejemplo, Alberto J. Pani en su iniciativa para unificar algunos impuestos. Véase *Diario de Debates de la cámara de diputados*, sesión del 10 de noviembre de 1926.

La propuesta de Obregón, sin embargo, se consideró demasiado prematura. Algunos legisladores resaltaron que era imposible “federalizar” una ley que todavía no existía —pues apenas se estaba discutiendo el “código del trabajo” que regiría en el Distrito Federal y los territorios. Apelaron, entonces, a “legislar” primero y luego ver si se podía “federalizar” la ley, tarea que les llevó todavía varios años. Así, correspondió a Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Abelardo Rodríguez impulsar la “uniformidad” legislativa en materia laboral.²⁹

Para que los poderes federales pudieran legislar en esta materia a nivel nacional hacía falta que estuviesen facultados por la Constitución. Es decir, la iniciativa que había introducido Álvaro Obregón, primero, y que Plutarco Elías Calles continuó impulsando, no podía llevarse a cabo a menos de que se complementara el Artículo 73 de la Carta Magna, el cual enumera aquellas instancias que el legislativo federal puede normativizar.

El debate

El congreso federal tomó todavía mucho tiempo para darse atribuciones que le permitieran legislar en materia laboral a nivel nacional. A finales de 1928, Emilio Portes Gil envió la iniciativa para ampliar el Artículo 73 y abrir el paso a la reforma del 123. En ella argumentaba que existían industrias que “por su propia naturaleza afecta[ba]n a la economía general del país” y aducía que debía existir una “federalización completa” en materia de trabajo.³⁰ Es decir, que el congreso no sólo debía de legislar en lo que los titulares del gobierno federal consideraran “industrias clave”, sino que también debía de tener la facultad para “aplicar” las leyes.

Cuando se debatió la ampliación al Artículo 73 en la Cámara de Senadores, se generó una acalorada discusión en torno a ella. El ya para

²⁹ *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores*, sesión del 7 de diciembre de 1925, pp. 22-23. Calderón Alvear, “Ley Federal del Trabajo”, p. 92. La discusión sobre la ley del trabajo se vio varias veces empantanada en las discusiones legislativas del senado, lo que hizo que el congreso se demorara en llegar a un acuerdo. Véase, por ejemplo, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 30 de diciembre de 1926, p. s/n. También *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesiones del 28, 29 y 30 de diciembre de 1926.

³⁰ La iniciativa de Portes Gil tuvo fecha del 21 de diciembre de 1928, pero no fue presentada a la Cámara de Diputados sino hasta el 25 de julio de 1929. Véase *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, sesión correspondiente al 25 de julio de 1929, p. s/n.

entonces senador José María Sánchez defendió la potestad que habían tenido los estados para normativizar en materia laboral. Protestó claramente diciendo que:

Quitar a los estados el derecho que tienen de legislar como Estado libre e independiente dentro de su soberanía interior, no es una reforma, sino la vulneración del Pacto Federal que implantó el sistema de gobierno institucional-federativo compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a sus regímenes interiores.³¹

y agregó:

Las Cámaras Federales pueden, por el camino que establece la Constitución General, hacer reformas; pero en este caso, centralizando la legislación con un Código Federal del Trabajo, no es una reforma, sino una ALTERACIÓN del Pacto Federal.³²

Sánchez veía la adjudicación de potestades en materia laboral al gobierno federal como un claro intento de intromisión en las soberanías estatales. Si bien, como se ha visto, se había quejado en su etapa como gobernador de Puebla de los amparos generados por los empresarios que se rehusaron a acatar el Código del Trabajo local, desconfiaba también de otorgarle atribuciones a la federación. La homogeneidad debía de tener límites.

La visión de Sánchez tenía, por supuesto, fuertes sustentos ideológicos. Sus temores respondían al riesgo de dar demasiado “poder” al gobierno central. Sostenía que sólo las entidades federales sabían cómo promover su desarrollo económico, dado que tenían características diferentes. Envío, pues, una circular a todas las legislaturas estatales, en la cual argumentaba en contra de la “uniformidad” con estas palabras:

Los obreros de la región del Bajío jamás podrán colocarse en el mismo plano

³¹ *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, sesión correspondiente al 31 de julio de 1929, tomo II, núm. 3, p. 3.

³² *Idem*, énfasis en el original.

en que se encuentran los de Yucatán, por ser una entidad completamente avanzada en esa materia [de trabajo], y donde los trabajadores disfrutaban de sueldos y prerrogativas que jamás podrán conceder los patronos a los obreros del Bajío a menos de ir a la bancarrota. Existen entidades federativas como Nuevo León, donde la misma cultura de los obreros, las facilidades que les proporcionan las empresas, han fundado escuelas y proporcionándoles fincas para que se constituyan en propietarios, tiendas para el abastecimiento de mercancía a precio justo, y están perfectamente constituidos en cooperativas y por consiguiente sólidamente garantizados sus intereses.³³

El desarrollo promovido desde el centro debía, por tanto, considerar que la heterogeneidad económica se apegaba más a la realidad social y política del país que la consonancia que se pretendía implantar. En esta lógica, ciertas industrias se encontraban menos consolidadas que otras y serían perjudicadas por la imposición de reglas generadas en campos extraños a su mecánica interna.

Mas Sánchez distaba de ser el único que se oponía a una legislación laboral de carácter nacional. A su voz se unieron algunas asambleas estatales como la de Tamaulipas, que pidió “que los estados no pierdan su facultad legal y justa” de seguir nombrando a los miembros de las “juntas de conciliación y arbitraje”.³⁴ Lo que es más, sus miembros llamaron al resto de las cámaras estatales para que se impidiera que la Ley del Trabajo fuese aprobada “por el C. Presidente de la República con las limitaciones que contiene para los Estados”. Según argumentaban, centralizaba “todo lo que se relaciona con los conflictos entre capital y trabajo”, por lo que quitaba a los estados la “soberanía” que hasta entonces tenían para manejar su economía.³⁵

Representantes empresariales también apelaron la iniciativa de Portes Gil. Industriales de estados como Nuevo León y Veracruz la consideraban bastante dañina a sus intereses, pues sostenían que el código estaba demasiado inclinado a favor de los trabajadores.³⁶ De hecho, la Cámara de

³³ Reproducido en “Puntos de vista que expone un senador poblano sobre la federalización del trabajo”, *El Porvenir*, martes 13 de agosto de 1929, pp. 4, 8.

³⁴ “La legislatura de Tamaulipas quiere que se modifique el código del trabajo”, *El Porvenir*, 22 de agosto de 1920, p. 3.

³⁵ Este llamado fue publicado en una editorial de *El Porvenir*, véase “El Código del Trabajo”, *El Porvenir*, viernes 23 de agosto de 1929, p. 3.

Comercio de Chihuahua emitió un comunicado de varios puntos, en el que protestaba la potencial inclusión de las siguientes medidas en cualquier ley laboral: la concentración del poder, el proyecto de seguro social, la fijación del salario mínimo y que “todas las jornadas” tuvieran el *maximum* de 8 horas.³⁷ Para estos industriales, el proyecto de ley parecía representar la intervención de un nivel de gobierno con el que sería más difícil negociar. Se formulaba desde un “epicentro político” mucho más poderoso que aquél constituido por los poderes estatales. Y, de cierta manera, convertía a las instancias federales en las únicas mediadoras válidas entre patronos y empleados.

Los sindicalistas, mientras tanto, tomaron, también, al gobierno federal como interlocutor. La mayoría se apegó a los parámetros de la discusión de sus derechos, gestionando sus intereses ante el congreso por medio de sus líderes.³⁸ En este sentido, fue Vicente Lombardo Toledano quien, como miembro del Legislativo Federal y luego como líder sindical, tomó la iniciativa de comenzar a formar sindicatos que trabajasen por sus intereses dentro de la vía institucional.

La promoción de una sola ley laboral para toda la república mexicana expandía, de esta forma, la potestad del gobierno federal sobre las relaciones sociales; además, creaba un centro que buscaba atribuirse mayores facultades con objetivos “desarrollistas”, es decir, un promotor de la economía y del bienestar “general” de la población que de paso le arrancaba clientelas a los hombres fuertes que dominaban regiones enteras del territorio nacional. Irónicamente, quienes promovían esta iniciativa trataban de dejar en el pasado las “corporaciones” locales corporativizando a nivel federal.³⁹ Esta nueva corporativización abría paso a que el gobierno central se quedase

³⁶ Fue en esta coyuntura que se creó la Confederación Patronal de Trabajadores de México (Coparmex), bajo la batuta de empresarios regiomontanos como Luis G. Sada, Joel Rocha, Prisciliano Elizondo y Alberto Santos. Véase, Saragoza, “Élite”, pp. 231-235.

³⁷ Su petición también fue reproducida por *El Porvenir*. Véase “La cámara nacional de comercio de Chihuahua presentó puntos de vista que deben tomarse en cuanta al expedirse el código de trabajo”, *El Porvenir*, jueves 15 de agosto de 1929, p. 4.

³⁸ Un periódico de Guadalajara, por ejemplo, informó que contingentes de obreros se disponían a ir a la ciudad de México la semana en que la Cámara de Diputados discutía la reforma al Artículo 73 para pedir que “se tuvieran en cuenta sus intereses en el próximo Código del Trabajo”. Véase “El nuevo código federal del trabajo”, *El Informador*, 11 de agosto de 1929, p. 6,

con gran parte de la dirección económica del país, a cambio de algunos beneficios para el trabajador común. Con ello se ganaba el apoyo de sectores importantes de las clases trabajadoras, al tiempo que también adquiría la potestad de abrir regiones enteras al empresariado de gran tamaño.

Sánchez tenía razón en una cosa: las regiones del país eran tan diversas que daba la impresión de que la ley, finalmente aprobada en 1931, acarrearía más problemas que beneficios. La posición geográfica y las características climáticas, por ejemplo, habían favorecido el desarrollo agrícola en algunos estados, mientras que otros estaban más industrializados. Además, ya se habían tratado de “federalizar” varios impuestos en 1925, lo que según algunos representantes estatales dejaba sin capacidad a las entidades federales de defender sus industrias.⁴⁰

En realidad, el código único del trabajo sirvió de poco para estimular el desarrollo uniforme de la república. Cuando por fin resurgió la industria ligera, fueron mucho más determinantes otros factores, como la localización de los mercados de consumo o de mano de obra calificada para su ubicación. Así, fue en las ciudades que ya tenían gran tamaño y en las fronteras con Estados Unidos donde surgieron corredores industriales. Tan sólo unos años más tarde, la ciudad de México comenzó a crecer de manera desmedida y a ser polo de atracción de una masiva migración interna. El centro se había fortalecido no solamente de manera política, sino también económica y demográfica. La “uniformidad” había dado paso a una regionalización que poco tenía que ver con las líneas que delimitaban las soberanías estatales; antes bien, parecían determinar el desarrollo aquellos factores por los que había apelado Obregón, es decir “la oferta y la demanda”.

La iniciativa de Portes Gil tomó dos años más para convertirse en ley. Durante los meses que restaban a 1929, se turnó a comisiones legislativas, instancia en la que permaneció hasta 1931. Cuando volvió a ser sacada a la luz para ser discutida, fueron ya grupos de industriales y comerciantes

39 Alicia Hernández Chávez, en particular, ve esta reforma como “el nacimiento de un pacto federal de corte corporativo y el definitivo entierro del federalismo liberal de corte cooperativo. Véase Hernández, “Federalismo”, p. 85.

40 Esto había ocurrido en la primera convención fiscal nacional donde se habían discutido fuertemente las facultades estatales y federales con respecto a ingresos. Véase Pani, *Política*, pp. 66-83.

(confederaciones patronales), además de asociaciones obreras (sindicatos), quienes se erigieron como principales interlocutores del gobierno central. Ambas partes buscaron sacar ventaja de la nueva legislación. Mientras que el empresariado buscó mantener con poca regulación las formas de contrato, algunas organizaciones laborales trataron de obtener mayores prebendas y ampliar sus bases.⁴¹

Con todo, la aprobación de la Ley Federal del Trabajo se dio relativamente pronto. La Cámara de Diputados comenzó a analizar la propuesta de las comisiones ya entrado julio de 1931 y, para fines de ese mes, la había turnado al Senado para su votación.⁴² Éste ofreció su visto bueno en poco menos de una semana, apresurando el proceso de expedición, aun cuando los miembros de su mesa directiva tuvieron que aguantar los reclamos de un (nuevamente) disgustado José María Sánchez.⁴³

Consideraciones finales

El debate en torno a la “uniformidad” legislativa en materia laboral que se dio a finales de la década de 1920 tenía como principal objetivo “promover

⁴¹ En efecto, en los meses previos a la aprobación del Código Federal del Trabajo, grupos patronales como la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación Patronal, la Confederación de Cámaras de Comercio y la Asociación de Empresas Industriales y Comerciales del Distrito Federal enviaron una protesta en la que sus miembros advirtieron: “consideramos muy peligroso que por medio de la ley se pretendan hacer prohibitivas determinadas formas de contrato de trabajo, como se ve claro que se pretendió hacer en el artículo 24 [del borrador de la ley], que bien examinado, hará imposible el contrato por tiempo fijo”. Véase “El Código del Trabajo puede ser la Salvación de México”, *Excelsior*, 26 de abril de 1931, p. s/n. Las asociaciones de obreros, mientras tanto, mantuvieron una lucha constante para que el Código aplicase para los trabajadores del Estado. Además, demandaron que se mantuvieran los criterios de indemnización, algunos de los cuales fueron reducidos. Véase “Inconformidad con el Código del Trabajo”, *Excelsior*, 16 de agosto de 1931, p. s/n.

⁴² La discusión de la ley por parte de la Cámara baja del congreso comenzó el 10 de julio de 1931 y fue aprobada menos de un mes después. El tiempo en que se discutió fue, en efecto, relativamente corto, pues los legisladores solamente dedicaron algunos días de ese periodo para analizar las propuestas de la comisión legislativa. Véase “Se inició ayer en la Cámara de Diputados el estudio de la Ley Federal sobre el Trabajo”, *Excelsior*, 11 de julio de 1931, p. 1.

⁴³ El poco tiempo para su aprobación en el Senado de la República fue, de hecho, no sólo una de las principales reclamaciones de Sánchez, sino también de las asociaciones obreras y patronales. No eran del todo descabellados: la Cámara alta del Congreso sancionó más de 470 de los artículos del Código del Trabajo en poco más de dos horas, lo que convirtió al proceso en un mero trámite. Para colmo, según Sánchez, ni siquiera existía quorum para ello. Sobre esto último véase “El proyecto de Ley del Trabajo lo aprobó la Cámara de Senadores”, *Excelsior*, 14 de junio de 1931, pp. 1, 6.

el desarrollo económico” —y por ende, abrir paso a capitales a lo largo y ancho de la república. Ciertamente, ya un buen número de gobernantes en las entidades federales había favorecido a los hombres de negocios, pero no todos. Veracruz y Yucatán, por ejemplo, tenían leyes laborales bastante fuertes. Si a los trabajadores, como expresó más tarde un legislador, se les había brindado la oportunidad de “unirse a sus hermanos de clase” sujetándolos a una misma ley, también se habían quitado trabas para que las empresas invirtieran donde quisiesen. En el proceso, el centro lograba constituirse como único mediador entre patronos y empleados y desarticulaba poderes locales que, según percibían los oficiales del gobierno federal, podían afectar el “proyecto a futuro” que se tenía como nación.

El proyecto de facultar al gobierno central con potestades claves en la economía nacional buscaba dar a los regímenes postrevolucionarios mayor poder político y promover el “desarrollo” favoreciendo a la iniciativa privada. Quienes apelaban por el fortalecimiento del centro creían que con ello lograrían hacer avanzar al país en su conjunto, pues el progreso estaría coordinado desde instancias que tenían jurisdicción sobre todo el territorio nacional. Parecía una tarea difícil, pero no imposible; sin embargo, la concentración de la industria —y, por ende, de una base fiscal en la ciudad de México que terminó beneficiando al gobierno federal— bien pudo haber tenido un resultado que pocos de los impulsores de la “federalización” imaginaban. Paul Krugman resalta que la “concentración de industrias” obedece mucho más a la demanda y a la oferta pecuniaria que tienen las empresas que a las ventajas comparativas (léase regionales) de sus costos de producción. Así, a pesar de la “uniformización” de un sinnúmero de leyes fiscales y regulaciones laborales, se dio el “desarrollo asimétrico” que tanto se temía.⁴⁴

La promulgación de una sola ley del trabajo en todo el país, de cualquier modo, deja un sinnúmero de vetas de investigación pendientes. La manera en que la “uniformización” afectó a la pequeña empresa, por ejemplo, es todavía un campo de análisis que habrá que examinarse. Crear una ley que pretende regir a “iguales” en un espacio (económico, social, político) donde existe disparidad, casi siempre genera consecuencias tangenciales. Se tendrá

44 Krugman, “Increasing returns”, pp. 483-287.

que ver también si es que la ley fue en realidad una herramienta útil al gobierno para intervenir en etapas posteriores del desarrollo económico mexicano. Las corporaciones laborales y los sindicatos que antes se habían relacionado más con los poderes locales se acercaron al gobierno federal unos años más tarde y esto debió de tener consecuencias. ¿Qué tanto, por ejemplo, pudo haber influido esta ley en la implementación del desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones?

No está por demás apuntar que la articulación del federalismo mexicano en instancias locales constituye también un campo que debe explorarse de manera más detallada. La investigación de la forma en que sindicalistas, empresarios y autoridades locales resistieron a las distintas iniciativas que buscaron legitimar la “coordinación” del desarrollo económico desde el centro, ayudaría a elucidar el ejercicio de construcción de un sistema de gobierno federal que tuvo avatares propios. Ello ayudaría a “nacionalizar” lo “local” y a llevar la historia política nacional a planos que son mucho más concretos y tangibles a la realidad mexicana.

Queda claro que el particular avance del federalismo mexicano tocó esferas que no siempre se atienden en la historiografía. Como forma de gobierno tuvo implicaciones políticas, económicas, sociales e incluso urbanísticas que van más allá de una sola disciplina y que son fáciles de perder de vista. Si bien la “soberanía de los estados” era un tópico recurrente en las discusiones que se dieron para aprobar la legislación laboral, quizá era más importante el esfuerzo por parte del centro por construir un país con “unidad” económica. Al hacerlo, tomaba la iniciativa de dirigir el futuro del país, y esa facultad lo hacía interlocutor legítimo de capital, fuerza de trabajo y líderes locales.

Fuentes

Hemerografía

Diario de Debates de la Cámara de Diputados
Diario de Debates de la Cámara de Senadores
Diario de los Debates del Congreso Constituyente
El Informador, Guadalajara, Jalisco
El Porvenir, Monterrey, Nuevo León
Excélsior, México, Distrito Federal

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, “En busca del centro. Una aproximación a la relación centro-provincias en México, 1921-1949”, en *Historia Mexicana*, Vol. LIX, Núm. 2, 2009, pp. 711-754.
- _____, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.
- Buve, Raymond, *Movimiento revolucionario en Tlaxcala*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1994.
- Calderón Alvear, Luis, “Ley Federal del trabajo de 1931”, en *Antecedentes y evolución del Artículo 123 constitucional y de la Ley Federal del Trabajo*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, pp. 89 -100.
- Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández, *Federalismos Latinoamericanos, México/Brasil/ Argentina*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Goodspeed, Stephen Spencer, “El papel del jefe del ejecutivo en México”, en *Problemas agrícolas e industriales de México*, VII:1 (enero-marzo 1955), pp. 13-208.
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers* (Garry Wills, ed.), New York, Bantam Books, 1982.
- Hernández Chávez, Alicia, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Marcello Carmagnani (ed.), México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 263-299.

- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, México, Tusquets, 2009.
- Krugman, Paul, “Increasing Returns and Economic Geography”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 99, Núm. 3, (Jun., 1991), 483-449.
- Meyer, Lorenzo, “La institucionalización del nuevo régimen”, en *Historia general de México, versión 2000*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 823-880.
- Pani, Alberto J., *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura, 1926.
- Saragoza, Alex, “La élite regiomontana y el estado mexicano. Una época crucial, 1929-1931”, en César Morado Macías (coord.), *Nuevo León en el siglo XX, la transición al mundo moderno. Del reyismo a la reconstrucción (1885-1839)*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León - Secretaría de Educación, 2007, tomo I, pp. 219-246.