

# EL DERECHO Y EL CAMBIO SOCIAL

Tesis para optar al Grado de

Doctor en Derecho

Lic. Javier López Moreno

UNAM

División de Estudios Superiores

Facultad de Derecho

Agosto de 1976



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Luis Echeverría  
amigo de mi vida  
todo el tiempo.

Los tiempos revueltos producen  
el militarismo, que es una  
perversión del espíritu humano.

Arnold J. Toynbee



## EL DERECHO Y EL CAMBIO SOCIAL

INTRODUCCION	3
CAPITULO I EXAMEN DE NUESTRO SISTEMA JURIDICO	7
CAPITULO II CAMBIO SOCIAL: ENFOQUE SOCIOLOGICO	102
CAPITULO III EL DERECHO SOCIAL	193
CAPITULO IV EL DERECHO DE LA REVOLUCION MEXICANA	234
CAPITULO V 1970-76: CAMBIOS JURIDICOS PARA EL CAMBIO SOCIAL	264
CONCLUSIONES	394

## EL DERECHO Y EL CAMBIO SOCIAL.

### INTRODUCCION.

Es habitual que quienes realizan un trabajo como el presente, expliquen motivos y finalidades. Las razones nuestras son muy sencillas: al término de los estudios profesionales de licenciatura, empezaron a manifestarse diversas inquietudes intelectuales, sintetizadas en estas preguntas: ¿Existe alguna interrelación directa entre el Derecho y el cambio social?; si es así, ¿cómo se manifiesta y en qué consiste?.

Todo partía de una confusión que afecta a la mayor parte de quienes en México y Latinoamérica incursionan por la aventura fascinante del estudio del Derecho: a éste no se le concibe como un todo vivo, sino como algo inerte, que yace en una codificación constitucional u ordinaria. Se asimila al Derecho con la norma escrita. Las cosas se agravan si se toma en cuenta que el sistema jurídico tiende a perpetuar formas originadas en un espacio y tiempo históricos que muy poca relación guardan con el ahí y ahora de nuestra realidad. Para mayor desgracia, a los estudiosos del Derecho se les enseña a mirar y a pensar en términos de lo que ya pasó, no de lo que puede ocurrir. Sin adiestramiento para emplear la capacidad crítica a fin de diseñar el futuro, es natural que los profesionales del Derecho exhiban una severa incapacidad para trascender los moldes estrechos de la legislación. No sorprende por tanto la infinita distancia entre muchos de nuestros textos legales y la realidad social que pretenden regular.

No sólo hay distancia insalvable. Hay también, lo que es más grave, enfrentamiento entre los mandamientos legales y el objeto jurídico. Aquéllos están carcomidos de obsolescencia, en tanto que la transformación social adquiere un grado de intensidad y amplitud sin paralelo. Hablar de las piedras de la Ley no es una metáfora. Mientras el influjo del cambio se expresa de un modo inusitado, nuestros textos envejecen. La grandeza del genio y del talento que ayer levantó un edificio jurídico de colosales proporciones no pudo desafiar al tiempo, a la historia, a la incesante búsqueda del hombre por encontrarse a sí mismo y dignificar su vida. Esto no lo acabamos de comprender.

De ahí que la revitalización de nuestras concepciones sobre el Derecho se vuelva imperativa. El futuro se cuecla a nuestros días a través de una vasta gama de cambios que nos afectan profundamente, y es por ello que al Derecho debemos ponerlo de cara al porvenir. Producto de los hombres, los hombres tenemos que reactivarlo, dotarlo de una buena dosis de dinamismo para que impulse el cambio y no se vuelva freno o limitante de él. En pocas palabras: tenemos que actualizarlo y proyectarlo con la lucidez y la imaginación de que dieron testimonio sus primeros creadores. Algo más: tenemos que "contaminarlo" de realidad social.

Esta tesis profesional de Doctorado pretende examinar a fondo las implicaciones de EL DERECHO Y EL CAMBIO SOCIAL. Para tal objeto el trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero estudiamos

la ubicación histórica de nuestro sistema jurídico --y el de Latinoamérica en general--, haciendo énfasis en el rasgo típico de su subordinación a -- una poderosa corriente grecolatina de remotos antecedentes y a la legislación continental europea, en especial al pensamiento jurídico francés. -- Incluímos la tesis de Eduardo White sobre el Derecho Económico.

El segundo capítulo se avoca al examen del cambio social desde un enfoque sociológico. Luego hablamos de una disciplina novedosa, la -- más promisoría de cuantas hemos conocido: el Derecho Social, respecto del cual hacemos una vivisección conceptual e incluso terminológica. Queda bien establecido que el Derecho Social no se explica sin la participación activa del Estado moderno que rompe los anacronismos liberales. El capítulo cuarto examina lo que hemos denominado el Derecho de la Revolución Mexicana: aportaciones sustanciales de nuestro constitucionalismo -- en áreas tan vitales como la tierra y el trabajo, y su posterior desarrollo en la vida institucional sembrada de desvíos y decepciones. Concluimos con el examen crítico de las leyes mexicanas que, promulgadas en estos últimos seis años, tienen definitivo carácter social. El capítulo precisamente se denomina "Cambios Jurídicos para el Cambio Social". También hacemos referencia a la obra jurídica en materia de política -- exterior, poniendo de relieve sobre todo el contenido y proyección de -- la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

No hay disculpas si nuestro trabajo no alcanza su objetivo.

Nuestra tesis rechuye a las simplificaciones. Demuestra que hay una interrelación profunda, sustantiva, entre el Derecho y el cambio social; que éste puede apoyarse en aquél, y viceversa: que tan falso resulta identificar al Derecho con un mero "reflejo superestructural", como atribuirle virtudes de las que carece evidentemente. De mostramos, asimismo, que no es irreductible el binomio seguridad jurídica-cambio social. Ambos fenómenos deben conciliarse. Permanece lo que cambia.

En suma, probamos que el instrumental jurídico puede hacer más viable nuestra incesante voluntad de cambio.

Quede constancia de nuestro reconocimiento al doctor Jorge Witker, por su esclarecedora guía en la elaboración de este trabajo.

Javier López Moreno

## CAPITULO PRIMERO

### EXAMEN DE NUESTRO SISTEMA JURIDICO

La posibilidad del Derecho nace y se concreta merced al espíritu gregario del hombre. Sólo el hombre hace cultura, fruto espléndido que le ha permitido vivir, sobrevivir y trascender.

Es el Derecho una de las más altas manifestaciones culturales. Si la cultura sublima la propensión agresiva de los hombres, corresponde al Derecho echar los cimientos y establecer las formas a través de las cuales se instaure una armónica convivencia social.

Kelsen(1) explicitó lúcida y teleológicamente la sustancia del Derecho: "Si la Sociedad y el Estado han de existir, precisa también que exista un orden obligatorio para la conducta recíproca de los hombres y, por consiguiente, una autoridad. Pero ya que habremos de ser gobernados, aspiremos al menos a governar nos por nosotros mismos. Así, la libertad natural se convierte en

(1) Hans Kelsen. Esencia y Valor de la Democracia. Editora Nacional, México, 1974, pp.16-17.

libertad social o política; es políticamente libre quien, aún estando sometido, lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena". Ningún otro pueblo ha dado contribución más importante en esta materia que el pueblo romano. Comunidad de innata y cultivada vocación jurídica, llevó el esplendor de sus teorías y disposiciones a muy variados andamiajes nacionales. Erich Kahler (2) advierte que el Derecho romano, merced a la influencia que ejerció en Europa en los primeros siglos de la Edad Media, "ayudó a aglutinar naciones y Estados enteros". El Digesto, sumario de los tratados de los más conspicuos juristas romanos, reaparece en los siglos XI y XII. Y el efecto más profundo de esta revivificación del Derecho romano fue la ayuda que proporcionó a los príncipes seculares en sus tentativas de subyugar a sus señores feudales y convertir sus potencias territoriales en Estados nacionales. Los 'legistas' fueron reclutados para servir a príncipes y monarcas, hasta que se tornaron los ministros más leales en el diseño y consolidación de sus regímenes.

Andando el tiempo Latinoamérica adquiriría "una

(2) Erich Kahler, *¿Qué es la Historia?* Fondo de Cultura Económica. México, 1974, pp. 116-117.

clara afiliación"(3) del sistema jurídico de Europa, particularmente del francés. México, por supuesto, no fue la excepción.

Si bien no teníamos experiencia en la independencia, lo es más que no hicimos ningún intento por dar los cuerpos jurídicos que a la postre satisficieran nuestros requerimientos. En la etapa independiente continuamos con un montaje legal ajeno y extraño; nuestro Derecho ha sido importado, sin que hayamos podido enriquecerlo, adaptarlo a nuestras necesidades. Este hecho negativo se inserta en un fenómeno más amplio que tipifica a la realidad regional: la dependencia.

Con justa razón Jorge Witker manifiesta que "la dependencia es la limitante estructural para el desarrollo y el cambio social en América Latina. La dependencia cultural se expresa en el sistema social de la ciencia y la tecnología que impide desarrollar una producción de conocimientos originales debido a que la sociedad latinoamericana, en su modelo de crecimiento económico, no "necesita" de la innovación y creación científico-tecnológica"(4).

(3) Eduardo Novoa Monreal. El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Siglo XXI Editores. México, 1975. p. 17.

(4) Jorge Witker. Universidad y Dependencia Científica y Tecnológica en América Latina. Comisión de Estudios y Proyectos Legislativos. UNAM, 1976. p.81.



Vivimos un Derecho elaborado para otra realidad y otro tiempo. Lo que en principio pudo haber sido instrumento para la renovación y el cambio, se ha convertido en freno para la transformación colectiva. Basta con un simple repaso a nuestros ordenamientos legales para apreciar cuán grande es la diferencia entre algunos de ellos y la realidad que pretendidamente regulan. (Consúltense más adelante la contundente tesis de White sobre el particular).

Poco hemos hecho para modificar el rumbo. Concepciones y criterios francamente obsoletos campean en nuestros ordenamientos, a la vez que informan y condicionan la mentalidad de los exégetas y aplicadores. Hay una razón profunda que lo explica todo. No hemos alcanzado un concepto cabal de la historia, en los términos de Erich Kahler: "la historia es acontecer, un tipo particular de acontecer, y el torbellino que genera. Para volverse historia los acontecimientos deben ante todo estar relacionados entre sí, formar una cadena, un continuo flujo... La continuidad, la coherencia es el requisito previo y elemental de la historia... nuestro principal deber es buscar el significado esencial de lo que estamos haciendo; a dónde conduce y qué logramos o producimos con ello... el problema del significado de la historia es el problema -

del significado del hombre, el problema del significado de la vida humana..." (5).

Una gran parte de nuestra historia ha sido hecha por otros.

De algún modo sería válido decir que sucumbimos en parte al anhelo que anima a los legisladores de todo el mundo, el anhelo de perpetuarse. Nadie que se jacte de ser un buen legislador querrá que sus prescripciones mueran un día: a los sumo, admitirá que su obra deberá transformarse, pero jamás consentirá en su desaparición total. Un desmesurado apego a la tradición nos impidió trazar pautas propias para resolver nuestros específicos problemas. Peor todavía: abstrusas concepciones nos doblaron a la idea de que el Derecho no debe "contaminarse" con las chocantes realidades del entorno social. Volviéndolo aséptico, lo desnaturalizamos. Kelsen pesó demasiado sobre las generaciones anteriores.

Pocas exposiciones resultan tan documentadas y contundentes para explicar la característica de dependencia del dere-

(5) Erich Kahler. Op. cit. p. 15

cho latinoamericano, como la de Luciano Tomassini(6). Sostiene - este autor que en América Latina las Instituciones jurídicas han - preferido, por lo general, desempeñar un rol de integración nacional, es decir, una función de mantenimiento del orden. Esta orientación pudo tener una razón de conveniencia y hasta de necesidad - en una época en que las Repúblicas latinoamericanas acababan de emerger a la vida independiente, y por lo tanto su mandato histórico consistía en la consolidación de sus respectivas nacionalidades. No obstante, en las últimas décadas esa misma característica llevó al derecho a constituirse en un obstáculo para el progreso, al - impedir el cumplimiento de ciertas tareas vitales y urgentes en - cuanto al proceso de desarrollo.

Explica Tomassini, como ya lo advertimos en líneas anteriores, que nuestros sistemas están inspirados en una tradición romanista. Agrega que para ésta, prácticamente la única - fuente del derecho es la ley, a diferencia de lo que ocurre en los - sistemas anglosajones que asignan mayor importancia a la jurisprudencia, la cual, por definición, sigue más de cerca la realidad.

(6) Luciano Tomassini, Derecho y Cambio Social en América Latina, Conferencias Sobre la Enseñanza del Derecho y el Desarrollo, Valparaíso del 5 al 9 de abril de 1971, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1973, pp. 307 y ss.

Son tres los factores que han contribuido a determinar la rigidez y obsolescencia de nuestros sistemas jurídicos:

1. - En la primera mitad del siglo XVI España se encontró de pronto con un gigantesco imperio en sus manos. La lejanía y extensión de los nuevos territorios determinaron que la presencia real de la metrópoli fuera muy débil, por lo que España tuvo que contentarse con una presencia vicaria en ellos, expresada principalmente a través de un impresionante proceso de ordenación y regulación jurídicas. Después de la Independencia política, las naciones latinoamericanas tuvieron que seguirse apoyando en esa armazón legal a fin de alcanzar un mínimo de integración nacional. Esta preocupación halló cabida en el derecho en la preferencia asignada a la legislación sobre la propiedad, la tenencia de la tierra, el estado civil, aspectos estrechamente relacionados con el ordenamiento social y la integración de dichos países. Posteriormente, la inclusión del derecho entre los intereses principales de las nuevas clases medias reforzó el carácter pasivo de nuestros ordenamientos jurídicos. Hay que recordar que el desarrollo de las clases medias en nuestra región marchó a la par que las tendencias hacia la urbanización y la industrialización de nuestro Continente.

Pero estos dos fenómenos no se dieron simultáneamente, como en Europa. El crecimiento urbano, ya notable a comienzos del siglo pasado, precedió al auge de la Industrialización que tuvo lugar a partir de la crisis de los años 30'. En la actualidad el crecimiento de nuestras ciudades es más rápido que la industrialización. No se ha roto la asincronía. Los sectores medios de nuestra región se identificaron, entonces, con el proceso de urbanización sin industrialización y con la industrialización sin desarrollo.

2. - El segundo factor que explica el estancamiento de nuestros sistemas jurídicos reside en la diferencia, ya descrita, entre el derecho de inspiración romanista y el derecho anglosajón. El primero se apoya en una fuerte estructura lógica que, debido a su carácter abstracto, ha revelado una gran capacidad para perdurar a través de profundas mutaciones históricas. En cambio, el derecho anglosajón es producto de una gradual evolución histórica en que subsisten instituciones feudales junto a una gran masa de innovaciones.

El derecho anglosajón tiene entre sus principales fuentes al precedente y la sentencia; para el romano la principal y casi única fuente es la ley. De aquí deriva otra gran diferencia: el

derecho latino tendió a la codificación, mientras que el otro es de carácter no escrito. Distintivo importante es también el método para interpretar la norma jurídica. En los sistemas romanistas el juez aplica un método deductivo, al avanzar desde las reglas generales hasta las decisiones individuales; en los países anglosajones, los principios no se deducen, sino que se inducen, se construyen desde las decisiones adoptadas para casos individuales. Se supone que este último favorece más la actualización de la ley a las cambiantes condiciones sociales. Pero también esto último se explica porque mientras los jueces ingleses, gracias a un desarrollo histórico ininterrumpido durante siglos, pudieron mirar hacia atrás en busca de precedentes, nuestros jueces no pudieron hacer lo mismo porque se movieron en un escenario sacudido por profundas mutaciones.

3. - El otro factor que ha influido en la absolescencia del Derecho ha sido el gradual aislamiento de nuestros juristas en relación con el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina. En cuanto a este factor relativo a la evolución de las disciplinas sociales, pueden observarse tres etapas en nuestra región:

a) La primera puede caracterizarse como la era de los "pensadores". Juristas, historiadores y hombres de letras des

criben la "realidad" de sus respectivas naciones y conciben fórmulas destinadas a conferirles una organización en lo interno y un si tío entre los pueblos del mundo.

b) La segunda corresponde a los "catedráticos", que introdujeron dichas preocupaciones en las universidades e imprimieron un estilo diferente a los estudios sociales; éstos se expresan principalmente a través de los "tratados", que dieron lugar a los "manuales" que tanto han contribuido a anquilosar la enseñanza y la Investigación.

c) La tercera etapa arranca del término de la segunda guerra mundial. Aparecen los "científicos", formados a menudo en universidades extranjeras y que empezaron a integrar una auténtica comunidad científica.

Los juristas fueron fecundos en la primera etapa de los "pensadores"; se identificaron bastante con los "catedráticos", pero se perdieron en la época contemporánea de los "científicos". Todo esto ocurrió porque nos aferramos demasiado al pasado, por que absurdamente pretendimos congelar el dinamismo social.

Desdeñamos el consejo de Gramsci: "Una concepción del Derecho que debe ser esencialmente renovadora no se puede -

encontrar íntegramente en ninguna doctrina preexistente... si todo Estado tiende a crear y a mantener un cierto tipo de civilización y de ciudadano, si tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actitudes y a difundir otras, el Derecho será el instrumento para ese fin..."(7)..

Llevados a remolque por instituciones atinentes a otras realidades, nos quedamos sin respuesta a las sacudidas sociales producidas en nuestro escenario.

La bárbara colonización española desmembró nuestra civilización: la sustitución de un proyecto de vida por otro significó el cambio de estatuto jurídico, como nueva base de regulación social. Todo Derecho responde un proyecto histórico: el nuestro fue el proyecto histórico del conquistador, quien a su vez estuvo influido de modo categórico por el pensamiento jurídico romano.

Examínese el catálogo de nuestros ordenamientos en el período hispánico: Leyes de las Siete Partidas, Nueva y Novísima Recopilación, Ordenanzas de Bilbao, Recopilación de las Leyes de Indias... y todo el Derecho español aplicado supletoriamente. -

(7) Antonio Gramsci, La Política y el Estado Moderno. Ediciones-Pensafusa. Barcelona, 1971, p. 159.



La soberanía de la madre España no podía menos que expresarse en cuerpos normativos que recogiesen e instrumentaran la pretensión de salvaguardar sus intereses.

Rafael de Pina ilustra los esfuerzos que México realiza, a partir de su independencia, por elaborar su legislación civil: por decreto del 2 de febrero de 1822 se encarga a diversas comisiones la redacción de un Código Civil, pero no hay resultados plausibles(8); la verdadera etapa codificadora empieza en 1859, cuando Justo Sierra formula un proyecto que concluye dos años más tarde, aunque no llega a convertirse en Código. "El Código de 1870 --señala de Pina-- tiene su origen en los trabajos realizados por la Comisión que bajo la presidencia del Ministro de Justicia, don Jesús Terán, se constituyó en el año de 1862, para revisar el proyecto de Código Civil de don Justo Sierra y formular otro que respondiera a las necesidades y circunstancias de la época... las tareas de esta Comisión no llegaron a cristalizar en forma de definitiva, pero fueron reanudadas por una nueva Comisión constituída inmediatamente de restablecido el régimen legal republicano, la que redactó el proyecto que como Código entró en vigor por De

(8) Rafael de Pina, Derecho Civil Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1972. pp. 78 y ss.

creto el 1° de marzo de 1870". Y agrega que "los redactores de este Código tuvieron presente para su elaboración el derecho romano, la antigua legislación española, el Código albertino de Cerdeña, los de Austria, Holanda y Portugal, y los proyectos de Justo Sierra y del jurisconsulto español Florencio García Goyena, --siendo, sin embargo, su principal fuente de inspiración el Código de Napoleón..."

No hay pues dudas respecto a nuestro aserto: ése -- que fue el primer Código Civil mexicano tiene inspiración foránea.

Si bien es cierto, como lo señalan José Gomis y Luis Muñoz(9), que dicho cuerpo legal se significó como uno de los más progresistas del continente y que incluso influyó en la redacción -- de otros, la verdad es que la falla de origen mencionada --su afiliación extranjera-- no desaparece.

El Código de 1870 es abrogado por el de 1884, y éste a su vez por el de 1928. En el lapso que transcurre entre estas dos últimas fechas, se promulga la Ley del 29 de diciembre de -- 1914, que autoriza el divorcio (separación de cuerpos, pero ade--

(9) Macedo P. Evolución del Derecho Civil Mexicano. México 1942. p. 13. Cit. por Rafael de Pina, p. 54.

más, como novedad, disolución del vínculo matrimonial), así como la Ley de Relaciones Familiares de 9 de abril de 1917. En ambos ordenamientos se advierten innovaciones muy importantes que desafiaron la rigidez de una ideología liberalista trascendida, apuntada sólo por el "romanticismo" de quienes se anclaron en anticlericalismo a ultranza.

Tiene cuarenta y ocho años de vigencia nuestro Código Civil. Casi medio siglo de parches aquí y allá, de adecuaciones parciales, de enmiendas realizadas sobre la marcha. Eso no basta. No podría bastar para responder a una aceleración social que lo desborda. Lo que ayer fue progresista hoy es anticuado. Y no hemos sido capaces de tumbar el viejo edificio para construir uno nuevo, de cara a una realidad sujeta a profundas transformaciones. El voto de perpetuidad de toda ley, que dijera Ripert, lo hemos respetado escrupulosamente.

La Comisión Redactora tuvo excelentes propósitos y entendió el significado histórico de su trabajo. Las primeras palabras con que se abre la exposición de motivos del Código Civil son promisorias: "Las revoluciones sociales del presente siglo han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización social, y han echado por tierra dogmas tradiciona

les consagrados por el respeto secular.

"El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna impone la necesidad de renovar la legislación, y el derecho civil, que forma parte de ella, no puede permanecer ajeno al colosal movimiento de transformación que las sociedades experimentan".

Reconocieron los autores que el antiguo Código era incapaz de regir las nuevas relaciones sociales; por eso crearon uno nuevo, que tendría un carácter "privado social". Empero, tan revolucionaria terminología no se adecuó a las disposiciones que después entrarían en vigor. Rechazaron en su declaración el principio de que la voluntad de las partes prima en los contratos; rechazaron también, por inadecuada, la fórmula del *laissez-faire*, *laissez-passer*, reconociendo que la hipotética igualdad de las partes era un buen manto para la explotación. Recogieron también un viejo principio publicista: "socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo". Ciertamente, lograron tener "los ojos fijos en el porvenir", pero nunca hablaron de tenerlos fijos en la eternidad. Observaron: "Se ha dicho, ni sin cierta

razón, que las leyes no crean las condiciones del mundo social y que no hacen más que expresarla. Pero la legislación no se limita a este papel pasivo; es en gran parte el eco de las condiciones sociales nuevas, de los sentimientos y de las necesidades nuevas; y las sanciones del legislador ejercen a su vez una acción propulsiva y estimulan a reivindicaciones. Por otra parte, la legislación no puede considerarse como un conjunto de principios teóricos que se desarrollan con el rigor de un razonamiento lógico; no debe olvidarse que es un conjunto de reglas de conducta y que la vida no tiene la inflexibilidad de la línea recta. . . ."

En efecto, el Derecho es una herramienta apta, la más idónea, para moldear y estructurar el avance; nace con la transformación social y la impulsa. Postula valores e indica el modo como deben ser alcanzados. Evoluciona marcando la ruta de la transformación, a la que dialécticamente la puede anteceder o seguir. En rigor, no hay Derecho que se anquilose; lo que se avienta son las normas; la obsolescencia afecta a los mandamientos escritos, pero no al Derecho, porque éste no se agota con la norma.

Lo que ocurrió con nosotros es que fuimos depositarios --y nada más-- de principios, doctrinas y postulados que no

guardaban consonancia con nuestras necesidades. Por ello tiene razón Lombardo Toledano cuando puntualiza que incluso después de alcanzada la independencia política, las clases dominantes del país siguieron pensando que el único camino para el ascenso era el de la "europeización", puesto que "la mirada de la minoría directriz se fijó en la experiencia y en la ideología de los pueblos de cultura mediterránea, clásica, para aprovecharlas en la solución de los problemas mexicanos". (10).

Ya habíamos indicado que esta característica de la dependencia, como rasgo estructural de nuestra sociedad, no es privativa de México. De ahí que todos los ordenamientos jurídicos de Latinoamérica se vean rebasados por los embates de una transformación social que alcanza una magnitud y una intensidad bastante acentuadas. Esto ocasiona que nuestros principios y esquemas jurídicos paulatinamente se distancien de las aspiraciones colectivas. Y no sólo eso: es fácil advertir que además de la distancia hay antagonismo, choque de criterios antitéticos.

(10) Vicente Lombardo Toledano, Obras Escogidas. Taller "David-Alfaro Siqueiros" de la Universidad Obrera de México, México, 1974. p. 258.

Novoa (11) ha señalado, refiriéndose a nuestro Código, que ciertamente da cabida a conceptos e instituciones jurídicas modernas, como la igual capacidad de la mujer y del hombre, el reconocimiento jurídico del concubinato, el enriquecimiento ilegítimo, etc. Añadiendo que estas son solamente "novedades técnicas" que si bien mejoran el contenido no bastan para hacer del Código un cuerpo legal adecuado a las necesidades sociales de su tiempo, "mucho menos si se considera la ambiciosa finalidad perseguida por sus redactores y que consta en la exposición de motivos".

Advierte el jurista que no se aprecian cambios importantes, por ejemplo, en el añejo principio de la autonomía de la voluntad, ya que subsiste todo el sistema tradicional del código napoleónico y se mantienen preceptos que en el fondo apoyan el sistema económico vigente en el siglo pasado, pues asignan mayor importancia a los bienes inmuebles que a los muebles y acentúan la importancia de lo agrícola sobre otras actividades productivas. Concluye señalando que la más importante novedad social del Código, la creación del patrimonio de la familia, no ha tenido ninguna repercusión práctica.

(11) Eduardo Novoa Monreal. Op. cit. pp. 20-21.

Nuestra legislación exhibe el corte civilista tradicional; está impregnada del avejentado espíritu liberal en boga durante el pasado siglo. Ha sido el marco para el desarrollo del individualismo, que entiende que "el hombre posee por sí mismo ciertos derechos subjetivos, los que por ello se denominan derechos naturales, y que nace libre, con el derecho de desarrollarse en todos sus aspectos y de hacerse dueño del producto de su actividad; para resguardo de los derechos de cada individuo se necesita una limitación de los derechos de los demás, de donde se sigue que son los derechos subjetivos los que permiten llegar al derecho objetivo; éste se funda, en definitiva, en aquéllos, y el Estado no tiene otro fin que proteger y sancionar los derechos de cada uno y para eso formula el Derecho" (12).

De esta concepción, que el Estado y los particulares se encargaron de desarrollar hasta sus últimas consecuencias, -partió una visión equívoca --por fragmentada-- de la realidad social y se erigió un andamiaje jurídico que casi de inmediato empezó a reñir con las pretensiones del cuerpo colectivo. La experiencia demostró, más pronto de lo que pudieron esperar los teóricos

(12) Eduardo Novoa Monreal. Op. cit. p. 110.



del liberalismo, que había una profunda brecha entre las aspiraciones del legislador y las de la sociedad; demostró asimismo que la igualdad formal no tiene que ver con la igualdad real. En su momento jugaron un importante papel dichas tesis que se abrieron paso en Europa a través de la conocida Escuela del Derecho Natural. Dieron cauce a las aspiraciones individualistas y representaron un avance formidable a partir del derrumbe del sistema feudal. Pero la burguesía, victoriosa en su lucha contra los privilegios feudales, no podía por sí misma dar a luz una nueva concepción que hiciera viable la transformación social.

Lo que explicará radicalmente el cambio sustancial en la concepción del Derecho será, sin duda, el tránsito del Estado policía al Estado interventor. Las grandes demandas populares tienen que ser recogidas por un Estado que antaño se había dedicado a velar por la prolongación de un statu quo encubridor de profundas diferencias. De tal modo que es a partir de la acción estatal que el Derecho sufre una reconversión definitiva. Hablamos del Estado producto de la revolución armada o de intensas sacudidas sociales que lo transforman en un ente promotor y rector del cambio.

Desde ese momento las normas empiezan a cobrar -

un dinamismo que se ajusta a las permanentes mutaciones operadas en el cuerpo social. Empero, hay que reconocer que no fue suficiente el grado de cambio en el aspecto jurídico: muchas instituciones conservaron sus formas originales.

Resulta imprescindible aludir aunque sea de paso --el tema lo desarrollaremos ampliamente en el cuarto capítulo-- al sentido innovador y trascendente de la obra jurídica de la Revolución Mexicana. La Constitución del 17 rompió con los criterios legaloides y tradicionalistas de aquel entonces, al consagrar la intervención del Estado en la vida total de la Nación. Agro, trabajo, educación, áreas reservadas al campo privado, pasan a ser motivo del interés directo del poder público. Irrumpe el Derecho Social. Aparecen las garantías sociales para los grandes grupos humanos. Se pulveriza la dicotomía ancestral Derecho Público-Derecho Privado. Emergen nuevas instituciones --como la propiedad social, el nuevo concepto de utilidad pública e interés público, la sindicación, la huelga, salarios mínimos, etc.

Ello no basta para que opere el cambio social. La Carta magna sólo postula grandes líneas generales; a otras normas corresponde desenvolver e instrumentar lo prescrito en aquéllas, lo cual no siempre ocurre (pasan demasiados años antes de

que se reglamenten numerosos artículos constitucionales; otros son letra muerta, pues el Estado no demanda su aplicación).

Pero sigamos adelante con nuestra exposición genérica sobre el Derecho.

Hay quien sostiene que "El Derecho ha asumido un carácter tridimensional, ya que no obstante la unidad de su objeto, comprende tres campos bien definidos: porque es diferente preocupación del derecho en consideración a su idealidad (justicia); en consideración a su normatividad (vigencia); o en consideración a su factibilidad (eficacia). Las meditaciones sobre el Derecho "verdadero" (justo) es tarea de la Filosofía del Derecho; la determinación de su sentido normativo es tarea de la dogmática jurídica y la investigación del Derecho vivo o real es tarea de la Sociología Jurídica" (13).

Aquí nos ocupamos del Derecho entendido normativamente y sociológicamente.

Estamos de acuerdo en que, como lo plantea Fried-

(13) Bernardo Gesche Muller. La Investigación Jurídica Dogmática y la Investigación Jurídica Empírica en los Procesos de Investigación Económica y Social. Revista del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica. No. 9. p. 106.

mann, hay acciones recíprocas entre la evolución social y los cambios jurídicos, y en que el estímulo puede proceder de una presión de la vida social, de una demanda súbita originada por una emergencia, de un pequeño grupo que logre el consenso social, de una inconsecuencia técnica de la ley o de nuevos conocimientos científicos que exijan introducir reformas en las disposiciones legales(14).

Sobre este particular, Luciano Tomassini (15) prefiere hablar de una distinción entre el derecho considerado como fenómeno esencialmente expresivo o preponderantemente instrumental. Cree, entonces, que la alternativa no consiste en concebirlo como una fuerza conservadora o como una fuerza de cambio.

Entiende por instituciones o actividades expresivas - aquellas que reflejan de manera muy directa actitudes y valores sociales, y que tienen, por consiguiente, un carácter marcadamente absoluto o "sagrado". Verbigracia las formas religiosas, el matrimonio y la familia. Considera por instituciones o actividades instrumentales aquellas que se conciben principalmente como un -

(14) W. Friedmann, El Derecho en una Sociedad en Transformación. Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 40.

(15) Luciano Tomassini. Op. cit. pp. 301 y ss.

medio racional para obtener determinados objetivos y, por lo mismo, han alcanzado un grado apreciable de relatividad o "secularización". Un ejemplo de éstas serían la actividad económica, la ciencia y la tecnología. Advierte que como todo producto social, el derecho participa de ambas notas, si bien una de ellas prevalece.

Aquí surge con toda claridad la diferencia entre Marx, por una parte, y Savigny y otros autores afines, por otra. Para el primero, el derecho es una superestructura que deriva de la estructura de las relaciones productivas y constituye, por lo tanto, un instrumento de las clases dirigentes para controlar al proletariado. Para Savigny, a la inversa, el derecho es la encarnación de la costumbre popular; no "se hace", sino que "se encuentra".

No obstante se advierte cierta evolución en el pensamiento marxista clásico. Ahora hay marxistas dispuestos a reconocer que el derecho puede orientar las transformaciones sociales.

Tomassini (16) insiste en que el derecho, por su misma naturaleza, tiende a ser conservador, dado que la estabilidad,

(16) Ibid.

medio racional para obtener determinados objetivos y, por lo mismo, han alcanzado un grado apreciable de relatividad o "secularización". Un ejemplo de éstas serían la actividad económica, la ciencia y la tecnología. Advierte que como todo producto social, el derecho participa de ambas notas, si bien una de ellas prevalece.

Aquí surge con toda claridad la diferencia entre Marx, por una parte, y Savigny y otros autores afines, por otra. Para el primero, el derecho es una superestructura que deriva de la estructura de las relaciones productivas y constituye, por lo tanto, un instrumento de las clases dirigentes para controlar al proletariado. Para Savigny, a la inversa, el derecho es la encarnación de la costumbre popular; no "se hace", sino que "se encuentra".

No obstante se advierte cierta evolución en el pensamiento marxista clásico. Ahora hay marxistas dispuestos a reconocer que el derecho puede orientar las transformaciones sociales.

Tomassini (16) insiste en que el derecho, por su misma naturaleza, tiende a ser conservador, dado que la estabilidad,

(16) Ibid.

el formalismo y la seguridad son notas que lo peculiarizan. Hace estas cuatro generalizaciones:

a) Desde un punto de vista global, el derecho no ha actuado como propulsor y ni siquiera ha sido un elemento dinámico en ningún proceso revolucionario. (Cita el caso de la URSS, en donde no se han creado conceptos ni relaciones jurídicas fundamentalmente nuevos).

b) La aplicación práctica de leyes especiales también fracasa cuando éstas contrarían la opinión o los sentimientos comúnmente admitidos en la sociedad. (Cita el caso de la prohibición del consumo del alcohol en los Estados Unidos).

c) La mayoría de las legislaciones reformistas o que en su época implicaron un cambio profundo en el sistema vigente, fueron el resultado de una emergencia social o de una situación de crisis. (Habla de la legislación laboral estadounidense a raíz de la depresión del 29, o de la legislación sobre planificación urbana luego del caótico crecimiento de las ciudades en Inglaterra).

d) En una misma sociedad, la ley, como agente de cambio, tiene más éxito en aquellos sectores en donde el proceso de modernización ha avanzado más debido a otro tipo de factores -

que en las áreas más tradicionales. (Como en Turquía, en donde la nueva legislación se ha desarrollado más en relación con las actividades económicas y comerciales, en tanto que ha tenido escasa influencia en instituciones más tradicionales como la familia).

A partir de estas consideraciones, Tomassini estima que deben advertirse tres tendencias contemporáneas en cuanto a la interrelación del derecho con el cambio social:

a) La primera consiste en la evolución experimentada por el derecho desde un estadio en que presentaba un carácter expresivo hacia otro en que cumple una función cada vez más instrumental. De la sacralización a la secularización, podría decirse.

b) La segunda tendencia que se advierte, es que el derecho va de lo judicial a lo institucional. Quiere decir que hay una clara tendencia a sustraer del conocimiento de los tribunales gran parte de los asuntos jurídicos, para ventilarlos a la luz de los estatutos de las grandes corporaciones modernas o de arreglos y transacciones entre las agrupaciones reconocidas por la ley. Hay quienes piensan que en todo sistema social es posible distinguir cuatro clases de procesos: adaptación, consecución de ob-



jetivos, mantenimiento de las pautas e integración. La primera de estas funciones se identificaría con la actividad económica. La segunda, con el proceso político. La tercera, con la educación. Y la cuarta con el sistema jurídico.

e) La tercera de las tendencias añade a la influencia de la organización y la tecnología de las sociedades contemporáneas sobre el derecho. Una de las características más notables de las sociedades contemporáneas radica en el hecho de que sus tasas de crecimiento económico tienden a independizarse cada vez más de los factores productivos clásicos: el capital y el trabajo. El desarrollo ha pasado a depender en forma muy estrecha de otros dos factores: la capacidad de organización y la capacidad de innovación tecnológica.

Sólo que, volvemos a insistir, nuestras instituciones jurídicas están muy alejadas del objeto jurídico que pretenden regular. No se nos escapa que "la realización de un cambio socio-económico revolucionario no puede producirse el mismo día de la victoria política. Existe una considerable laguna de tiempo en toda revolución. Partiendo de una insurrección fructuosa, si todo va bien, es posible que se requiera una década o más para destruir el viejo orden, soportar el tumulto y el desorden inevitables de la

oposición, la contrarrevolución y la inexperiencia inicial de las -  
 fuerzas vencedoras. . ." (17). Pero esta "laguna de tiempo" se ha -  
 extendido hasta propiciar una confrontación evidente entre la nor-  
 ma y lo normado. O ¿por qué hasta muy recientemente pudimos ad-  
 vertir el desafío de un crecimiento demográfico anárquico y des-  
 medurado o de una contaminación que pone en peligro la existencia  
 toda? ¿Por qué el problema de los asentamientos humanos tuvo -  
 que hacer crisis para que nuestros legisladores lo advirtieran? -  
 ¿Por qué hay otras muchas materias que ya empiezan a ser conflic-  
tivas y que todavía no reciben un adecuado tratamiento legal? Todo  
 esto demuestra la escasa o nula capacidad de cambio y adecuación  
 de nuestros ordenamientos, enfrentados a una transformación so-  
 cial que se desarrolla velozmente en múltiples direcciones.

Necesitamos recordar siempre que para comprender  
 y evaluar la esencia dinámica de la norma legal, es preciso situar  
 la "como una manifestación emanada de relaciones sociales que -  
 emergen en un tiempo y espacio delimitados. . . La norma jurídica  
 no agota el Derecho y por lo tanto no podemos caer en la mecánica  
 de describir y enseñar la normatividad abstracta como un todo --

(17) Charles W. Anderson. Cambio Político y Económico en la Amé-  
rica Latina. Fondo de Cultura Económica, México, 1974. p.  
 402.

perfecto, acabado y agotado" (18).

Ese conflicto entre la vigencia y la positividad del Derecho no puede prolongarse sin el grave riesgo de que los gobernados resuelvan sus problemas desde la ilegalidad. Cuando el Derecho se erige en obstáculo para las pretensiones reformistas, tarde o temprano es liquidado y sustituido por uno nuevo. Todo esto nos replantea la urgencia de actualizar nuestros mandatos jurídicos. Se requiere una revisión acorde con el ritmo de cambio que experimenta la comunidad. Cuando a los textos se les profesa una veneración fetichista, cuando se les reconoce el "voto de perpetuidad", la realidad se encarga de poner las cosas en su sitio. No hay más opción que formar nuevas generaciones de juristas habilitados suficientemente para incorporar a nuestras instituciones jurídicas el sentido de cambio del que hasta ahora adolecen. Reformular nuestras concepciones teóricas; entender con clara visión que la distancia entre la norma y el objeto jurídico se ensancha; precisar el rumbo y la meta, y para todo ello propiciar la renovación de las escuelas de Derecho. Con fina ironía, Varsavsky (19)

(18) Jorge Witker. Derecho, Desarrollo y Formación Jurídica. Revista de la Facultad de Derecho, UNAM. Tomo 24 No. 95-96 Julio-Septiembre, 1974. p. 662.

(19) Oscar Varsavsky. Informe Sobre una Política de Desarrollo Universitario de Perú. Lima, Perú. 1972. Número, p. 7.

les encuentra un pequeño defecto a nuestras instituciones de educación superior: "No son nuestras".

Y la única manera de hacerlas nuestras es ubicándolas en el centro de la realidad, acercando a sus educandos y maestros al filo de las preocupaciones actuales, imbuyéndoles una filosofía que lejos de rehuir el cambio lo estimulen, extendiendo el radio de la universidad más allá de su perímetro físico. La poderosa gama de cambios que se gesta a nuestro alrededor debe llevarnos a la tarea sistemática de actualizar nuestros ordenamientos. Hoy menos que nunca resultaría deseable tender una barrera entre lo que ocurre "fuera" y lo que ocurre "dentro" de nuestros centros de estudio. Asistimos a una crisis generalizada del fructificado del Derecho. Si no hiciéramos nada, pronto las masas crearían un Derecho que haga posible sus aspiraciones, que otorgue viabilidad al cambio que exige. Tenemos entre nosotros, aquí en México, pruebas múltiples de cierto ritmo de adaptación todavía insatisfactorio. Necesitamos reformas profundas, no remedios contingentes que sólo posponen las definiciones. La definición tendrá que llegar inexorablemente, pero es nuestro deber procurar que se produzca sin sobresaltos, sin graves fracturas, sin conmociones sociales.

Estamos concientes de que el Derecho, ontológica- mente, no tiene existencia "per se" (20), que el desarrollo y el progreso no nacen por decreto. Pero también la historia demue- tra que un ordenamiento jurídico puede ser herramienta viable pa- ra despejar el camino del ascenso social, a condición de que guar- de consonancia con las condiciones económicas y políticas en que se manifiesta. Esto quiere decir que el Derecho puede ser instru- mento de cambio o de retroceso para la sociedad.

Es lamentable advertir que "en nuestras facultades y escuelas de Derecho sólo se enseña e investiga aquello que algu- nos tratadistas modernos llaman normatividad abstracta o derecho positivo estatal que... ofrece una visión parcializada... estereo- tipada de derecho escrito, el que sólo rige algunos sectores socia- les", por lo que "nuestros abogados generalmente se inclinan por negar el derecho vivo y aferrarse a la fría letra del texto..." (21).

A los profesionales del Derecho no se les ha enseña-

(20) Francisco Varona y Denio Camacho. Sobre el Desarrollo y la Enseñanza del Derecho. Revista del Instituto de Docencia e In- vestigación Jurídicas, de la Univ. de Santiago de Chile. No. 7 p. 110.

(21) Jorge Wither. Derecho, Desarrollo y Formación Jurídica. Op. cit. p. 671.

do a columbrar --ya no digamos a diseñar-- el futuro, sino solamente el pasado que yace en la disposición legislativa. Ocurre lo mismo que con aquellos a los que nada más se les inculca el dominio extremo de un instrumento musical: llegan a ser virtuosos pero no tienen la imaginación adiestrada para la creatividad.

Lo que es válido para la universidad es aplicable también a las escuelas de derecho: el objetivo central ha de ser que "la realidad nacional se integre con el seno de la universidad para que ella pueda integrarse a la realidad nacional" (22).

Citando a Celso, Giorgio del Vecchio (23) ha dicho -- que el jurista, a diferencia del leguleyo, no puede darse por satisfecho con la ley escrita, sino que debe investigar su fundamento intrínseco: "No basta conocer las normas particulares: es necesario penetrar en el espíritu que las anima. La particularidad de las leyes remite a la universidad del Derecho, y el pensamiento de lo universal es filosofía. Jurisprudencia y Filosofía no pueden, pues,

(22) Jorge Reinaldo Vanossi y Humberto Quiroga Javie "El Cambio en la Universidad". Revista Deslinde, UNAM, Tomo IV No. 50, México 1975. p. 2

(23) Giorgio del Vecchio, Los Principios Generales del Derecho. Editorial Bosch, Barcelona, 1971, p. 139.

marchar separadas; y así como ningún sistema filosófico fue jamás verdaderamente completo sin abarcar los primeros principios del Derecho, de igual manera todos los grandes juristas han sido en cierto modo filosóficos". (A este punto le dedicamos un comentario extenso en la parte final del capítulo).

Carlos Marx creyó que una vez abolidas las clases sociales, desaparecería el Estado. Hechos posteriores se encargaron de demostrar lo contrario. El Estado no desaparecerá y, por ende, tampoco el Derecho. Asistiremos a cambios todavía más profundos, pero jamás a la aniquilación definitiva del orden exigible y de quien concentra el monopolio de la coercitividad. "Al Estado se le atribuye un fin jurídico y por lo tanto se convierte en Estado de Derecho o sea, como dice Posada, 'el Estado cumple el Derecho y el Derecho se cumple con el Estado'; él establece las normas jurídicas, pero también queda sujeto a ellas. Dentro de este orden de ideas, el problema del fin del Estado desemboca, en el último análisis, en el problema del fin del Derecho..." (24).

Es preciso por ello renovar a los hombres y vigori-

(24) Alberto Aguilera Camacho, Revista de Derecho y Ciencias Políticas, Año XXXI, Tercer cuatrimestre de 1967, Artículo El Derecho Social y la Reforma Agraria, p. 511.

zar a las instituciones; que los primeros crezcan en la realidad, -  
 afinando su conciencia crítica para transformarla y transformarse  
 con ella; que las otras guarden siempre un principio cardinal de -  
 permeabilidad que les permita no sólo adecuarse al cambio, sino  
 propiciarlo y promoverlo.

Una nación que consiente la petrificación de las insti-  
 tuciones que le dan sustento está en camino de la disolución; por-  
 que las demandas populares tarde o temprano rompen cualquier -  
 barrera que impida su satisfacción.

La bondad del Derecho no es intrínseca sino produc-  
 to de los valores que el hombre le incorpora. Las civilizaciones -  
 que han resistido el tiempo no son aquellas que se levantaron so-  
 bre cimientos de granito o acero, sino las que se moldearon con -  
 un barro siempre al alcance de la mano del hombre para darle la  
 forma y consistencia aconsejables en cada instancia histórica. El  
 Derecho que persigue la materialización de la justicia no ha su- -  
 cumbido jamás y no sucumbirá; es parte medular de toda organiza-  
 ción social. La sociedad no se entiende sin el Derecho, ni éste se  
 explica sin aquella. Ambos forman un binomio indisoluble. Robin-  
 son Crusoe es una fantasmagoría.

Alguien dijo una vez que el hombre ha sobrevivido -



por millones de años en razón de que siempre ha tenido capacidad de respuesta frente a los retos del medio ambiente. Perecieron - los grandes animales, los más dotados de capacidad física, aquellos que azoraron por su descomunal tamaño a nuestros predecesores, pero el hombre hizo valer el atributo supremo de su inteligencia para vencer la adversidad. De tal modo que cuando sintió hambre recolectó frutos, y cuando éstos se extinguían, domesticó el agro y los ríos y los mares. Cuando sintió frío inventó el fuego, y después se inguió definitivamente para dominar las ciencias y las artes. Hoy, también, con el arma del Derecho, demostrará su aptitud para no ser una de las especies extinguidas en la tierra. Advertimos a contraluz los rasgos sombríos de la vida actual. Vivimos en el centro de una formidable aceleración del cambio y por ello debemos estar preparados para someterlo a nuestra gufa con ciente.

Se ha dicho que "el Derecho nace en la vida humana - para colmar una urgencia de certeza y seguridad en las relaciones sociales" (25). Así como que, desde un punto de vista formal, el Derecho no es un fin, sino un medio especial del que los hombres

(25) Luis Recaséns Siches. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, México, 1965. p. 222.

se sirven para asegurar la realización de ciertos fines, de tal modo que lo jurídico no radica en el qué, sino en el cómo.

El mismo autor indica que "los fines considerados como de indispensable cumplimiento, son perseguidos, mediante el Derecho, son convertidos en contenido de una normación de imposibilidad inexorable, precisamente para establecerlos de modo cierto, y para asegurar de manera efectiva su cumplimiento" (26). Pero puede ocurrir que se presente, como el mencionado jurista lo advierte, esa antinomia del Derecho que consiste precisamente en que "éste debe servir a un propósito de certeza y seguridad, y a la vez a las necesidades suscitadas por el cambio social y por los deseos de progreso". Recordando a Roscoe Pound, puede decirse que "el Derecho debe ser estable y, sin embargo, no puede permanecer invariable", lo que representa una de las antinomias medulares del Derecho. Además de esto habría que considerar que en ocasiones puede haber conflicto entre los valores de la seguridad jurídica y la justicia. ¿Cómo resolver satisfactoriamente esta confrontación? A modo de orientación general, Recaséns Siches indica que cuando estén en juego valores supremos (dignidad, liber-

(26) Luis Recaséns Siches, Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho, Editorial Porrúa, México 1965, pp. 303-305.

tad, etc.), la justicia debe prevalecer sobre la certeza y la seguridad formales, y a la inversa deberá procederse cuando dichos valores no estén en disputa (27).

Empero, no es fácil ofrecer de antemano una solución a este complejo problema, aunque a primera vista se antoja inclinarse por el valor de la justicia.

Más importante --para los fines de este estudio-- que examinar las posibles soluciones a aquella dicotomía, resulta entender cabalmente cómo el Derecho debe renovarse incesantemente sin detrimento de la seguridad jurídica, debe garantizar el orden y la estabilidad sin demérito de su dinamismo. No es aventurado señalar que nuestros hábitos se orientan más a hacer prevaler la seguridad jurídica que la justicia.

En México abundan los testimonios del "asalto" de la realidad a los textos legales. Un repaso somero de las modificaciones y reformas legislativas de las últimas décadas corrobora fehacientemente cómo algunas mutaciones obligan a nuestra legislación a no quedarse tan rezagada. Ocurre incluso que a veces es de tal magnitud la ceguera o la indisposición del legislador, que

(27) *Infra*, p. 308.

por encima de él se fraguan hechos que lo contradicen: la ley ha perdido su eficacia.

La transformación del orden jurídico tiene formalmente diversos orígenes: puede operar a propuesta de ciertas autoridades y funcionarios u organismos colegiados; puede partir de la insistencia de una agrupación de ciudadanos o de la exigencia de grandes masas populares. En ocasiones es consecuencia de una paulatina y casi insensible evolución de la colectividad, que va modificando sus hábitos y actitudes. Como si el pulso social se adormeciera y sólo muy esporádicamente fuera renovando las disposiciones escritas. Puede ocurrir también lo contrario: que el Derecho experimente una súbita y radical transformación como resultado de un movimiento social que barre con las estructuras e implanta un nuevo orden.

La relación dialéctica entre sociedad y Derecho puede observarse con claridad siguiendo el desenvolvimiento de una de las instituciones jurídicas que suscitó mayores controversias en el pasado: el divorcio.

Se sabe que entre los aztecas el matrimonio podía disolverse si mediaba una resolución del sacerdote. En la época

colonial, habida cuenta del catolicismo español, el matrimonio era referido como sacramento, esto es, tenía un carácter indisoluble, si bien es curioso que ya en la Ley de las Siete Partidas se aceptaba la separación de cuerpos. En el período del México independiente continuamos con la herencia legislativa española. El Código de 1870, pese a que las Leyes de Reforma definieron el matrimonio como contrato civil, prescribía en su artículo 239 que "el divorcio no disuelve el vínculo del matrimonio; suspende sólo algunas obligaciones civiles..." Se aceptaba ya el divorcio por mutuo consentimiento, siempre y cuando no tuviera lugar después de veinte años de matrimonio, ni cuando la mujer sobrepasara los 45 años de edad. Eran muy pocas las causales de divorcio. El Código de 1884 prescribió que el divorcio no disolvía el vínculo del matrimonio, si bien aumentó considerablemente sus causales. El divorcio vincular fue establecido por vez primera en la ley promulgada por Venustiano Carranza el 2 de diciembre de 1914. La Ley de Relaciones Familiares de 1917 confirmó en lo conducente lo previsto en el anterior cuerpo legal, al disponer en su artículo 75 que "el divorcio disuelve el vínculo del matrimonio y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro". El Código Civil vigente ratificó esa disposición, además de que enumeró una larga lista de causales que la experiencia había aconsejado.

Se trata de una interinfluencia recíproca entre la dinámica social y las normas escritas del Derecho. A la secularización de la sociedad sucedió la secularización jurídica. Sin embargo, algunas voces estiman que en esta materia todavía no se ha dicho la última palabra: la enunciación de las causales es incompleta por naturaleza. Proponen la adopción de lo que podría llamarse "el divorcio por repudio" (28), lo cual no es tan extraño si se toma en cuenta que, con otra denominación, existe ya en otros países, como la Unión Soviética (que renunció al sistema de enumeración de causales) y Uruguay (que otorga derecho a la mujer para disolver su matrimonio con la sola declaración unilateral de voluntad).

En cambio, hay pueblos en los que la tradición religiosa pesa considerablemente y una idea como la expuesta no tiene posibilidades de aceptación a corto plazo. Pero el mundo cambia vertiginosamente. En la misma Italia la institución del divorcio ha sido aceptada plenamente, por encima de los anatemas eclesiales.

Hoy se sabe, como nunca, que la unión de los cónyuges

(28) Carmen Orálora García Villalobos, El Divorcio por Repudio, (Tesis Profesional de Abogado). UNAM 1973. pp. 72 y ss.

ges "hasta que la muerte los separe"; no deja de ser un deseo muchas veces incumplido. Alvin Toffler ha dicho: "Esperar que en las actuales condiciones un matrimonio dure indefinidamente, es esperar mucho. Pedir que el amor dure indefinidamente es pedir mucho más, porque la transitoriedad y la novedad se han aliado contra él. . . el matrimonio plural es hoy más corriente en nuestra sociedad que en aquellas que permiten la poligamia; la principal diferencia radica en que nosotros hemos institucionalizado el matrimonio plural consecutivo o en serie, en vez de simultáneo" (29).

Lo expuesto por Toffler debiera motivar la imaginación y el sentido práctico de los hombres conectados con las disciplinas jurídicas. Hay que laborar febrilmente para ajustarse a las innovaciones, superándolas, previéndolas e impulsándolas, en un quehacer dialéctico sin pausas.

Por otra parte, hay claros ejemplos de cómo la presión social logra influir determinantemente para transformar el orden jurídico. Es el caso de la presión que diversos sectores ejercieron en México hasta lograr que fuera derogado el delito de

(29) Alvin Toffler, *El "Shock" del Futuro*. Fondo de Cultura Económica, México 1970, pp. 304 y ss.

disolución social.

Dicha figura fue promovida por iniciativa del Presidente Manuel Avila Camacho, presentada ante la Cámara de Diputados el 9 de septiembre de 1941. Entró en vigor una vez discutida en ambas Cámaras y aprobada por mayoría de 89 votos contra 4. Posteriormente hubieron demandas amplias para que fuese derogada y participaron en severas impugnaciones hombres como Heriberto Jara, Ignacio Ramos Praslow, Mario de la Cueva, Federico Solís y la misma Academia Mexicana de Ciencias Penales presidida por el Dr. Luis Garrido. Después de la crisis de conciencia del 68, el delito desapareció de nuestra legislación positiva. De acuerdo con Fernando Brauer (30) aquella figura, además de que tenía un carácter temporal para proteger a México del "quinta columnismo" en tiempos de guerra, adolecía de graves fallas técnicas y representaba una amenaza para la libre exposición de las ideas.

Las principales impugnaciones pueden resumirse así, de acuerdo con Rómulo Rosales (31):

(30) Fernando Brauer. El Delito de Disolución Social. Costa-Amic Editor, México 1970, pp. 304 y ss.

(31) Rómulo Rosales Aguilar. El Delito de Disolución Social y su Aplicación Aberrante. Editorial Gafesa, México 1959, pp. 373-374.



"El artículo 145 del Código Penal que define el delito de disolución social es anticonstitucional porque viola la garantía individual de la libertad de expresión y prensa, contraviene el principio de la exacta aplicación de la ley y vuelve nugatoria la garantía de la libertad de asociación. Dicho delito no es útil (porque no satisface la necesidad social que se propuso) ni justo (por los desvíos interpretativos que conducen a utilizarlo como instrumento político en manos de los jueces en defensa del poder contra toda oposición). No siendo justo ni útil, no puede servir de fundamento a actos de autoridad y mucho menos para defender ningún principio de autoridad".

Se impuso la pretensión de las fuerzas revolucionarias que lograron un amplio consenso social. Este caso contrasta con el anteriormente expuesto (el del divorcio) y la razón estriba en que el llamado Derecho político casi siempre se transforma merced a violentas sacudidas, lo que no ocurre en materia civilista.

Por desgracia, en otras latitudes del mundo se observan fenómenos de muerte social y muerte jurídica realmente asombrosas. Son ejemplos de insólita, singular obsolescencia. Sociedades que tienen instituciones congeladas, principios y disposi

ciones aventajados, opuestos al cambio. Es el caso de Arabia Saudita (32). En este país el Corán es la Constitución; por ello todas las leyes y disposiciones se fundamentan en el texto sagrado revelado por Mahoma hace 14 siglos.

En tres coloquios celebrados a partir del 23 de marzo de 1972 en Ryad, con la participación de jurisconsultos y canónigos de toda Europa, el reino saudí remarcó que no daría un paso atrás en estos puntos:

\*Respecto a los delitos no previstos en el Corán, queda al arbitrio del juez aplicar sanciones o no, y decidir la naturaleza de éstas (los únicos delitos coránicos son el homicidio, el robo, el adulterio, la imputación falsa de adulterio y el crimen contra la seguridad pública. Lo que significa, ni más ni menos, que el principio de que no hay crimen sin ley ni pena sin ley, es absolutamente irrelevante).

\*La mujer musulmana no puede casarse con un no musulmán; ningún musulmán puede cambiar de religión.

\*Está prohibido a los obreros constituirse en sindica

(32) Javier López Moreno. Diálogo con el Sur del Mundo. Costa -- Amic Editor, México 1975. pp. 182 y ss.

tos y ejercer la huelga.

Son atavismos vertidos en normas legales adecuadas a la inmovilidad social. Si la comunidad deja transcurrir sus días en un ambiente de quietud extrema, alimentada sólo por mandatos religiosos que sigue con devoción ciega, no es nada raro que las manifestaciones del Derecho adolezcan también de petrificación.

Por ello resulta sorprendente que haya quien preconice que en la Unión Soviética, no obstante el triunfo de la revolución socialista, hasta la fecha "no se han producido conceptos ni relaciones jurídicas fundamentalmente nuevos; el mecanismo judicial funciona en formas y con procedimientos comparables a los de los otros sistemas, aunque naturalmente no con la independencia que ponen en práctica las formas democráticas de gobierno" (33).

La abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción es un hecho de tal jerarquía que obviamente repercute en la formulación de un nuevo Derecho. Claro que sí hay conceptos y relaciones jurídicas fundamentalmente nuevos. Esto no nos lleva a desconocer que, en efecto, la legislación civilista

(33) W. Friedmann. Op. cit. p. 26.

se apoya en principios subsistentes. Un cambio, por radical que sea, no puede volver sobre la nada. Sobre la nada, nada se construye. Lo importante es que se trata de un edificio jurídico estructurado por principios que en lo sustancial son enteramente nuevos.

Esto parece no ameritar mayores explicaciones. Toda revolución genera un nuevo orden y, consecuentemente, un nuevo sistema de regulación jurídica. De otra manera estamos en presencia de una revolución abortada.

### LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Este capítulo resultaría incompleto si no examinásemos extensamente el tema relativo a los principios generales del Derecho, cuya importancia doctrinaria es capital para entender la interacción entre Derecho y cambio social. En México, esta cuestión tiene una relevancia todavía más significativa.

Prescribe el artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República:

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales-

del Derecho".

Tiene un gran significado que la Constitución determine que el fallo definitivo, a falta de adecuación a la letra o a la exégesis jurídica, deberá apoyarse en "los principios generales del Derecho". En tales circunstancias, ¿cuáles son esos principios? ¿De qué naturaleza participan? ¿Están acaso previstos enunciativamente en alguna legislación? ¿Forman parte de una doctrina unánimemente aceptada o de una corriente de opinión con amplio consenso?

Antes de responder a estas interrogantes conviene indagar si por vez primera aparece en un texto tan destacado esa mención, o si, por el contrario, cuenta con antecedentes en la Carta fundamental del 57.

No hay ningún antecedente en el texto constitucional anterior. Los artículos que aluden a esa materia ni siquiera hacen mención indirecta al asunto. El numeral 14 de aquel Código disipa cualquier duda:

"Art. 14. - No se podrá expedir (sic) ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente (sic) aplicada a él,

por el tribunal que previamente haya establecido la ley".

En cambio, rige lo contrario en lo relativo al orden penal. El párrafo tercero del invocado artículo 14 en vigor ordena que "en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, -- por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de -- que se trata". Esto es, se recogió el aforisma consagrado universalmente de que "no hay delito sin ley, ni pena sin ley". Por otra parte, en México se postula la plenitud hermética del Derecho. -- En efecto, el código civil vigente prescribe:

"Art. 18. - El silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia".

Este postulado es necesario a todo orden jurídico, como lo han reconocido los más connotados jurisperitos. Dicha exigencia se extiende en otros países a la materia criminal. El Código Penal de España determina en su artículo 378 que "el juez que se negare a juzgar, so pretexto de obscuridad, insuficiencia o silencio de la ley, será castigado con la pena de suspensión". Es decir, el juez tiene que hacer el Derecho, no nada más decirlo.

El referido numeral 18 de nuestro código sustantivo guarda similitud con el artículo 40. del Código Civil francés, con el sexto del español, y con el 50. del brasileño. Hay así una notoria congruencia de los legisladores en cuanto a que toda insatisfacción ventilada ante un tribunal debe recibir un fallo.

Ahora bien, el artículo 19 del ordenamiento que venimos invocando prevé: "Las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A falta de ley se resolverán conforme a los principios generales del Derecho". Como se observa, reproduce la redacción --mejorándola por su claridad-- del párrafo cuarto del artículo 14 constitucional. Y es igual al artículo 20 del Código Civil que lo antecedió, el de 1884.

Véase el Código de Argentina en su artículo 16: "Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aún fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del Derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso".

Importa ahora puntualizar el lugar que en el ámbito-

doctrinario ocupan dichos principios. Para tal fin, recapitulemos un poco respecto a las fuentes del Derecho.

El término "fuente" implica origen o principio. Del latín "fons, fontis", es decir, manantial de agua que surge de la tierra. Empero, la enciclopedia jurídica Omeba manifiesta que es multivalente el vocablo.

En materia jurídica, por fuentes del Derecho aludimos a la voluntad creadora de normas jurídicas, al acto concreto de creación de dichas normas y al modo específico de expresión de las mismas.

Para Eduardo García Maynez (34), las fuentes del Derecho se clasifican así:

Fuentes formales (procesos de creación de las normas jurídicas).

Fuentes reales (factores y elementos que determinan el contenido de las normas).

Fuentes históricas (documentos que encierran el tex

(34) Eduardo García Maynez. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México 1974. p. 51.



to de una Ley o conjunto de leyes como el "Digesto", el "Código", etc.)

En cambio, para Baltasar Cavazos Flores (35) la más correcta clasificación es la de fuentes formales y fuentes reales. Las fuentes formales del Derecho son: la ley, la costumbre, la jurisprudencia, la doctrina y los principios generales del Derecho.

En el Derecho común, la ley ha sido considerada como la fuente por excelencia. Para los partidarios de la escuela -- exegética no había nada fuera de la ley. El Código napoleónico era la Ley de Leyes.

La costumbre es una norma de derecho objetivo que tiene la misma función que la ley como medio de formación del Derecho, integrada por dos elementos: una práctica constante, y la creencia de que así debe ser. La costumbre, dicen Colín y Capitant, citados por Cavazos Flores (36), designa el conjunto de reglas jurídicas que no han sido impuestas por el poder legislativo, pero que han nacido por el hábito y la tradición. (Y no debe confundu

(35) Baltasar Cavazos Flores. El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Edit. Jus, México 1972. pp. 29 y ss.

(36) Op. cit. p. 31.

dirse con los usos, pues éstos están referidos a cláusulas tácitas en los contratos; valen no como principios de derecho objetivo, si no como condiciones a las que las partes quieren referirse).

La jurisprudencia es un conjunto de tesis emanadas de ejecutorias de los tribunales; en términos del artículo 193 de la Ley de Amparo, "las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia, constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en aquéllas se encuentre en 5 ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros". (Como se aprecia, hay aquí otra manera de hacer Derecho).

Por doctrina hay que entender los estudios científicos y técnicos hechos por particulares --jurisperitos casi siempre-- en torno al Derecho, para precisar el alcance de las normas, su interpretación y su ejecución.

Y ahora llegamos a lo que nos interesa. Cavazos Flores indica que en los tribunales, antes que apelar a la doctrina, se acude a los principios generales del Derecho en los casos de dudosa solución. Al transcribir sus puntos de vista anticipamos que no del todo coincidimos con ellos:

"En las notas y adiciones del maestro Recaséns Siches a la "Filosoffa del Derecho" de Giorgio Del Vecchio", se manifiesta que si el conjunto de leyes o costumbres tienen vacíos y por lo tanto se estima deber recurrir a un procedimiento para colmarlos, ese procedimiento tiene que ser, necesariamente, el de acudir a los "principios generales del Derecho".

"Los filósofos del Derecho más eminentes están de acuerdo en que cuando la ley, a falta de disposición concreta, confía al Juez la determinación de la regla jurídica individualizada, se remite al criterio ideal de la justicia, o lo que es lo mismo, a lo que ordinariamente se llama Derecho Natural, o principios de rectitud jurídica, o normas de cultura, o diríamos nosotros, principios generales del Derecho".

"Ahora bien, algunos sistemas legislativos, como el italiano y el español, han considerado que los principios generales del sistema jurídico positivo son los obtenidos por procesos de generalización creciente de los criterios que informan los distintos preceptos. Congruentes con estas ideas, si el Juez se remite a principios ideales del Derecho, principios de Derecho Natural que

\* Se refiere a la obra Adiciones a la Traducción de la Filosofía del Derecho. Barcelona 1929. Tomo I, p. 205.

están inculcados en el corazón de todos los hombres y que constituyen los principios generales del Derecho, para normar su criterio y resolver como lo estime debido en conciencia, dichos principios adquieren realmente la categoría de Derecho positivo y, en tal situación, deben ser considerados como fuentes formales del Derecho en general" (37).

Pero no siempre el legislador ha previsto el recurso de los principios generales del Derecho; se han seguido diversos caminos en los distintos ordenamientos del mundo. El español Felipe Clemente de Diego (38) indica que "algunos códigos, como el francés, belga y alemán, siguen un sistema negativo, de silencio", dejando por lo visto la solución del problema a la técnica, ciencia y conciencia del juez. Otros siguen un sistema positivo con estas variedades:

a) Invocando en defecto de ley la analogía y en defecto de ésta los principios generales del Derecho (de Derecho natural decía el Código austriaco), sistema adoptado por los códigos -

(37) Op. cit. pp. 32-33

(38) Felipe Clemente de Diego. Instituciones de Derecho Civil Español. Vol. I, Madrid, España, p. 94.

austriaco, italiano, portugués...;

b) Invocando desde luego los principios generales del Derecho en defecto de ley, como los códigos de México\* y Perú, que en su previsión enumeran los que han de ser tenidos por tales;

c) Invocando el Derecho consuetudinario para suplir la deficiencia de la ley, y en su defecto que el juez proceda como si fuera legislador (Código suizo);

d) Remitiendo a la costumbre del lugar para suplir la ley, y en su defecto recurriendo a los principios generales de Derecho (Código Civil español).

En general todas las legislaciones empezaron por -- identificar dichos principios con el Derecho natural. Otras, sin -- embargo, estimaban como tales a los principios del Derecho roma -- no o los del Derecho positivo civil. Los partidarios de esta última equiparación sostenían que para llegar a los principios generales del Derecho se debería proceder analógicamente. Con mucha agu -- deza Giorgio del Vecchio(39) hizo ver que "la práctica judicial de

(39) Giorgio Del Vecchio, Los Principios Generales del Derecho, - Edit. Bosh, Barcelona 1971, p. 21.

\* Por lo que ve a México, esto no es exacto.

muestra que de las normas particulares formuladas por el legislador, aún combinadas ingeniosamente y dándoles un sentido más amplio del suyo literal, no siempre puede obtenerse un principio capaz de resolver los casos nuevos que la vida presenta constantemente en su continuo fluir. Y si a pesar de esto siempre es obligada la función judicial es porque la ley ha acogido, además de la interpretación analógica, los principios generales del Derecho, dando a éstos, con esa fórmula tan ampliamente comprensiva, un reconocimiento especial y una propia y verdadera sanción de orden positivo". Y agregaba que circunscribir tales principios a las mismas normas particulares ya formuladas y pretender que aquéllos se obtengan exclusivamente de éstas, "equivale a introducir de nuevo el obstáculo que el legislador ha querido remover y a negar a los principios generales su verdadera virtud de integración".

Dice el mismo autor (40) que los principios generales del Derecho, a pesar de tener un carácter ideal y absoluto, por consecuencia del cual superan virtualmente al sistema concreto de que forman parte, no pueden prevalecer contra las normas particulares que lo componen, ni destruirlas en ningún caso; pero

(40) Op. cit. p. 137.

tienen valor, sin embargo, sobre y dentro de tales normas, puesto que representan la razón suprema y el espíritu que las informa.

De esta manera se advierte cómo la concepción del jurista italiano está influida determinantemente por el jusnaturalismo. Hay cierta razón para que asimile e identifique al Derecho natural con los principios generales del Derecho, pero no resulta enteramente fundado. Desarrollando más sus ideas, explica que la misma práctica judicial obliga en ocasiones a acudir a la ratio legis y a ascender de grado en grado hasta los principios "supremos" del derecho general, ante la realidad siempre nueva de los hechos a los cuales tiene que aplicarse la ley.

Por otra parte, sigue diciendo, cuando se está ante el caso de ausencia de normas particulares para resolver una situación, se vuelve más manifiesta la necesidad de recurrir a "aquellos principios de la razón jurídica natural", que constituyen las bases indispensables para definir toda relación humana y social. Como se aprecia, subsiste, aunque más desarrollada, la idea de jusnaturalismo.

En oposición a estos postulados hay quienes opinan que por principios generales del Derecho tienen que considerarse

aquellos que informan un sistema de Derecho positivo específico y que le sirven de fundamento. Esto quiere decir que están circunscritos a un ordenamiento preciso en tiempo y espacio.

Otros sostienen que los principios generales del Derecho no son sino los de la legislación romana modernizada, a condición de que no se opongan a las actuales concepciones sociales. Esta teoría ha sido enarbolada sobre todo por aquellos que advierten demasiadas y muy serias deficiencias en ciertos cuerpos de leyes. Tales fallas, aducen, impedirían reconocer con exactitud cuáles son los principios esenciales en los que se apoya la construcción jurídica. Diferiendo de Del Vecchio, el prestigiado maestro mercantilista Jerónimo González (41) afirma que "los principios generales no son los principios de un pretendido Derecho natural, sino aquellos que se utilizan como fundamentales para la construcción dogmática".

El mismo autor hace notar que M. Traviesas --siguiendo a Coviello-- estima que los principios generales "son los presupuestos lógicos necesarios de los que hay que partir para ex

(41) Jerónimo González. Derecho Inmobiliario. Artículo publicado en Revista de Derecho Privado, No. 80. Madrid, España. p. 75.



plicar una norma legal, las premisas que explican la adopción de una determinada regla jurídica".

Aludiendo a la colificación española, Valverde (42) - ha manifestado: "hay principios de justicia superiores a la contingencia y variabilidad de los hechos, normas superiores... reglas aceptadas por los jurisconsultos, que constituyen verdaderos axiomas... y que forman un Derecho superior al legislado; y esos principios, reglas y normas son a los que se refiere nuestro legislador".

Casi todos los anteriores concuerdan, pese a ciertas discrepancias, en que la equiparación de los principios generales del Derecho a los del Derecho natural, así como la concepción que intenta reducir este concepto a los principios de un Derecho positivo específico de un país, son erróneas por igual. Al respecto, no hay duda de que el Derecho de una nación no puede estar aislado de la profunda corriente social de los demás países, menos aún - cuando de hecho se vive una etapa de aldeanización del globo terráqueo. Más sensata y lógica parece la afirmación de que aquéllos -

(42) C. Valverde. Tratado de Derecho Civil Español, Valladolid, - 1920. T. I. pp. 184 y 185.

no son sólo los que han inspirado al Derecho positivo de tal o cual país, sino elaborados o acogidos por la ciencia del Derecho.

En forma rotunda Scaevola (43) los define como "verdad jurídica universal".

Como se advierte hay una multiplicidad de apreciaciones y conceptos. La heterogeneidad de puntos de vista resulta lógica, toda vez que se trata de analizar un tema al que escasamente se le ha prestado atención, al que incluso se le ha dado por entendido, cuando muchos no lo entienden. La dispersión de criterios obedece a una cosa muy simple: los principios generales del Derecho tienen mucho que ver con un cuerpo positivo de normas, pero a la vez forman parte de la Filosofía del Derecho. Son la raíz de las instituciones jurídicas, pero de ningún modo son las instituciones jurídicas.

Tenían razón los grandes maestros al explicar que un jurista, a diferencia de un moscardón de las normas establecidas, no puede quedar satisfecho con lo que aparece escrito. El versado en la técnica del Derecho, el estudioso inmerso en la Filosofía

(43) Mucius Scaevola, Código Civil Comentado y Concordado Extensamente. Madrid, 1896. Tomo II, Apéndice.

El filósofo del Derecho, se siente obligado a escudriñar lo que subyace en toda disposición legal. Sólo indagando en los fundamentos últimos, en la naturaleza intrínseca del Derecho, se le puede comprender. Se ha dicho, y con mucho tino, que la particularidad de las leyes conduce a la universalidad del Derecho, y que el pensamiento de lo universal es Filosofía. Consecuentemente, Filosofía y Jurisprudencia no pueden marchar sino de consuno. Ya Emmanuel Kant lo explicó suficientemente. Cicerón siglos antes había también indicado que la disciplina del Derecho no podría obtenerse ni del Edicto ni del Pretor, ni de las XII Tablas, sino de "la íntima Filosofía".

Es preciso dedicar un mayor espacio a las disquisiciones de Del Vecchio en torno al Derecho natural para comprender por qué equipara a ésta con los principios generales del Derecho. Nos basaremos en su obra multivolumenada, sin hacer citas al pie de página, por considerarlo más apropiado así.

Con gran nitidez conceptual, advierte que hay una idea preliminar implícita en todas las doctrinas del jus naturae: que el Derecho responde a una necesidad del hombre, y, consecuentemente, es inseparable de la vida humana. Ubi homo, ubi jus. Ante cualquier caso de relación entre hombres debe ser posible emitir un juicio sobre lo justo y lo injusto. Desde otro punto

de vista, la cualidad de sujeto de Derecho no depende en el hombre de una concesión extrínseca y arbitraria de otra persona; nace de su misma naturaleza humana, a tal grado que el mismo individuo carece de poder para enajenar esa cualidad o renunciar a ella. Esto lleva a corroborar --sigue explicando el jurista-- que la ley que atribuye la cualidad jurídica de persona a alguien, es una ley natural, aunque no forme parte del Derecho positivo. Jurídicamente, poseer la calidad de persona significa valer como tal frente a los demás: la juridicidad consiste precisamente en "esa correlación entre varios sujetos". Ninguna afirmación de un derecho se puede hacer sin la noción de un límite correspondiente, pero este límite no puede ser señalado a voluntad.

De ahí que las escuelas de derecho natural se hallen empeñadas en explicar y racionalizar ese dique. El resultado de tales tentativas se puede condensar en dos principios:

1. - Hay necesidad de que cada quien limite su propia conducta para armonizarla con la de los demás, en un orden universal. De esta manera se confirma el principio de la igualdad jurídica entre los hombres, ya implícito "en la noción del derecho de la personalidad que a cada uno corresponde". ¿Pero qué es la igualdad? Romagnosi respondió con unas cuantas palabras: es la

repetición en todos de la misma cantidad de derechos, o mejor, - de su idéntica inviolabilidad. Todo esto implica que debe haber coexistencia de voluntades. Yo puedo llegar hasta donde sea, con -- tal de no interferir ni afectar la esfera de acción de los demás.

2. - Cualquier limitación al derecho de la persona só lo puede ser establecida en virtud de una ley. Subyace aquí la necesidad de que el poder público se apoye en el consentimiento de -- todos. Aunque Del Vecchio no lo dice expresamente, este señalamiento alude a una razón de orden sociológico y político: a saber, la legitimación del Estado. Aquí debe entenderse por la ley la expresión de la voluntad colectiva. Por eso se afirma que el poder -- público tiene que estar fundado en la aquiescencia de todos, tiene que arrancar del derecho que a cada cual corresponde -- en igual medida-- de concurrir a la formación de las disposiciones que -- han de tener obligatoriedad para todos. Explica, tomando los alegatos más consistentes de Juan Jacobo Rousseau en el Contrato Social, que sólo de esta manera puede conciliarse la idea de la liber tad originaria del individuo con la coordinación social. Tiene que haber una limitación de las voluntades y un constante respeto a la ley común.

Reflexionando en las tesis roussonianas indica que --

la libertad se ejerce cuando ésta señala sus propios límites; y la obediencia a la ley consentida "es una confirmación y no una negación de la libertad".

Como corolarios inmediatos se siguen los principios fundamentales de todo el ordenamiento jurídico: a) el principio de la soberanía de la ley, entendido éste no como un mandato arbitrario, sino como la síntesis del derecho de todos; b) el principio de la igualdad de todos ante la ley, o sea la idéntica subordinación de cada uno respecto a ello; c) el principio de la división de poderes, que tiende a asegurar aún más la supremacía de la ley en relación con las otras actividades --judicial y administrativa-- del Estado.

Con gran sutileza, Del Vecchio explica que el postulado de que el juez debe sentenciar en todo caso, ateniéndose a -- una disposición expresa de la ley o a la analogía o, en último término, de acuerdo con los principios generales del Derecho, es al mismo tiempo un principio general del Derecho. Y agrega que en la universalidad de la ley y en la consiguiente igualdad de todos ante ella, radica una garantía del Derecho natural de cada individuo.

Por otro lado, es preciso examinar lo que ha dicho -

al respecto el brillante tratadista mexicano Rafael de Pina (44). Citando a Mans, puntualiza las notas distintivas de los principios generales del derecho.

"Las notas características de estos principios son, - de acuerdo con el pensamiento de Mans, la principalidad, la generalidad y la juridicidad". En relación con la primera, la idea de - principio implica las de fundamento, origen, comienzo, razón, - condición y causa. En orden a la segunda, las de género en oposición a especie, y de pluralidad en oposición a singularidad. Finalmente, en punto a la tercera --la de juridicidad--, ya hemos dicho que se refería a ella en todos sus múltiples aspectos y facetas. Así pues, frente a los conceptos parciales, restrictivos o limitativos del ámbito de los principios del Derecho, "nosotros proponemos un concepto total o, mejor, integral, de los mismos; un concepto que denote no sólo a todas las ramas en que el Derecho se - divide, sino también a todos los aspectos en que se distingue y con que se presenta".

"No pueden limitarse a los del Derecho natural o a - los de la equidad, ni a los de un determinado sistema de Derecho-

(44) Rafael de Pina. Derecho Civil Mexicano. Edit. Porrúa, México 1972. pp. 120 y ss.

positivo, ni a los del Derecho doctrinal o científico; sino que, por el contrario, los principios generales del Derecho abarcan y comprenden todos aquellos conceptos fundamentales y preceptos básicos y elementales que inspiran la conciencia y el sentido jurídico (principios de Derecho y equidad naturales), y que informan el sistema de normas que regulan las instituciones (principios sistemáticos del Derecho positivo) o la construcción doctrinal o teórica de las mismas (principios de la ciencia del Derecho), y que rigen la realización práctica de unas y otras (reglas del arte, del Derecho o reglas técnicas jurídicas).

Ahora bien, entre las notas secundarias, es decir, - entre sus propiedades que tienen sólo un valor relativo, el mismo Mans las enumera así:

Su valor intrínseco o per se; su virtualidad propia o imparticipada; su imperio efectivo o fuerza de inducción a su observancia; su poder de persuasión y dominio de la conciencia jurídica; su transmisibilidad tradicional; su estabilidad y persistencia; su fecundidad para sucesivos desdoblamientos en cuanto son normas de normas o "leyes de leyes" ("legum leges"), como acertadamente se les ha llamado; su propensión a la glosa y al comentario; su resistencia a la sofisticación, y finalmente su especial capaci-



dad para su formulación en locuciones breves, compendiosas, sobrias y concisas que se denominan reglas de Derecho.

Nosotros preguntamos: las partes que apoyan sus preteniones en los principios generales del Derecho, ¿están o no obligados a probarlos?

El artículo 284 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dice que sólo los hechos están sujetos a prueba y que el Derecho sólo lo estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras o en usos, costumbres o jurisprudencia. Por su parte, el Código Federal adjetivo, en su disposición 86, se limita a transcribir textualmente el numeral invocado.

Nosotros pensamos, con el tratadista De Castro y Bravo, citado por de Pina, que "los principios no requieren prueba porque se afirman en la convicción general, o, al menos, en la convicción dominante" (45).

Y también podría invocarse el principio procesal de que "el hecho notorio no exige prueba". Por ende, los principios generales del Derecho pueden considerarse "hechos notorios".

(45) Op. cit. p. 122.

Los principios generales del Derecho a la luz de la doctrina han sido largamente debatidos. Prácticamente no ha habido una corriente dominante, sino orientaciones que más o menos logran un número considerable de adeptos que posteriormente se adhieren a otras tesis o encuentran una explicación personal y diversa a la que originalmente habían aceptado.

Sin embargo, se puede hablar de dos grandes orientaciones: la positivista y la filosófica.

La primera --y en toda esta exposición seguiremos los desarrollos del maestro de Pina (46)-- está representada por Isidro Montiel y Duarte, Silvestre Moreno Cora, Aurelio Campilla, Eduardo Pallares y Roberto Esteva Ruiz.

Para Isidro Montiel y Duarte (47) "los principios generales del Derecho... no pueden ser los que se fundan en la tradición de los tribunales, que en último análisis no son más que prácticas o costumbres que evidentemente no tienen hoy fuerza de ley, según el artículo 14 de la Constitución. Tampoco pueden ser los inventados por los jurisconsultos a falta de ley especial, o de

(46) Rafael de Pina. Op. cit. p. 126.

(47) Ibid.

la ley comprensiva por la generalidad del principio en que esté -- fundada, supuesto que no hay entre nosotros autores cuya opinión tenga fuerza de ley. No pueden ser, por último, los que haya escogido la inventiva de la conciencia privada del juez, supuesto que en la índole de las instituciones fundamentales que nos rigen, la libertad natural debe hasta cierto punto hacer sacrificios a la ley, pero nunca a la voluntad ni a la opinión del gobernante que no hable a nombre de aquélla. Siendo esto así, es evidente que el artículo mencionado no ha podido hablar de los principios en que esté fundada una ley extranjera, supuesto que las mismas leyes de este género no tienen aplicación en nuestro foro sino en pocos determinados casos. Así, por principios generales del Derecho debemos entender aquellos que estén consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales no sólo las mexicanas que se hayan expedido después del código, sino también las anteriores; de modo que para buscar los principios generales del Derecho de una justa y legal aplicación, según los términos del artículo 14 de la Constitución, existe el anchísimo campo de la legislación mexicana que nació con nuestra Independencia, y el más amplio todavía de la legislación española que comenzó en el Fuero Juzgo".

En cambio, Aurelio Campilla (48) expresa:

"Sólo cuando se demuestra que una regla de Derecho es exactamente aplicable al sistema de legislación vigente, porque respecto a ella es un resumen o compendio del espíritu de varios preceptos relativos a una materia; sólo cuando esa regla sea como la condensación, la fórmula abreviada de la razón filosófica de un grupo de leyes, de manera que el legislador la hubiera dictado si hubiese podido resumir su pensamiento en esa fórmula y prever las excepciones que debfa tener, sólo entonces será lícito aplicar la para interpretar las leyes y suplir sus omisiones.

"Para llenar los vacfos de las leyes, el único arbitrio legítimo es consultar, no las abstracciones metafísicas llamadas Derecho natural, ni, con ligereza e indiscreción, las doctrinas de los autores basados en legislaciones extrañas y antiguas, ni menos remotas analogías de leyes que tienen propósitos diversos, sino el principio de identidad de razón entendido del modo siguiente: las leyes vigentes siempre parten de un principio dominante en cada uno de los ramos del Derecho que se ocupan de reglamentar,

(48) Aurelio Campilla. Tratado Elemental de Derecho Constitucional Mexicano, p. 384. Cit. por Rafael de Pina. Op. cit. p. 127

talina Meza de Díaz contra la sentencia dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en la que ésta aceptó como principios de Derecho opiniones de Planiol y Ferrara, alegadas como tales en la demanda inicial del pleito interpuesto contra ella ante el Juez Cuarto Civil de la ciudad de Veracruz, y en la apelación de referencia. La Corte encontró fundado el agravio de la quejosa e inexacta aplicación de los principios generales del Derecho.

Se expresó así:

"las legislaciones de todos los países, al invocar los "principios generales del Derecho" como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por "principios generales del Derecho", siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de Derecho civil hayan dedicado su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios.

y la ciencia del jurista consiste en remontarse a ese principio, -- apoderarse de él, ya sea desprendiéndolo de la ley que lo formula expresamente, ya sea deduciéndolo o extrayéndolo por medio de -- una rigurosa generalización, de la multitud de preceptos bajo los cuales se halla latente y como oculto e implícito.

Por último, para Esteva Ruiz (49) "los principios generales del Derecho no pueden ser otros que aquellos que, por inducción, desprendemos de las leyes mismas, las cuales representan aplicaciones concretas de una norma básica general o, si -- se quiere, abstracta con relación a aquellas otras, en el sentido -- que dice Edmundo Husserl, al denominar abstracta a toda "esencia independiente", y decir que es "concreta" la que de modo absoluto "se sostiene por sí misma" como independiente".

En materia jurisprudencial, la Corte abordó el problema de los principios generales del Derecho, en sentencia del 15 de marzo de 1938 (50), dictada en el amparo promovido por Ca

(49) Roberto Esteva Ruiz. Las Reglas de Interpretación en el Derecho Mexicano. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. México. T. IX. Julio-Diciembre de 1947. Números 35 y 36. pp. 73-133.

(50) Semanario Judicial de la Federación. T. LV. p. 2641. cit. por Rafael de Pina, p. 127.

"Los tratadistas más destacados del Derecho Civil, en su mayoría admiten que los principios generales del Derecho deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, mediante procedimientos filosóficos jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos "principios", que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir "principios generales del Derecho" las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras que no contienen las mismas normas que la nuestra".

No hay nada que agregar. El criterio de la Corte es claro.

En síntesis:

Es importante el estudio de los principios generales del Derecho porque, por mandato constitucional, en materia civil,

y a falta de ley aplicable, debe acudirse a ellos para resolver toda suerte de conflictos. Aquí la interacción Derecho-cambio social es muy notoria. Al tenor del código adjetivo en materia civil, y con base en una interpretación aceptada por la gran mayoría de los juristas, tales principios no necesitan probarse. Cuedan comprendidos dentro de los "hechos notorios" exentos de la carga de la prueba.

Uno de los límites más severos de los principios generales del Derecho, pese a su carácter ideal y absoluto, es el de que no pueden prevalecer contra las normas particulares que lo componen, ni destruirlos en ningún caso.

El filósofo del Derecho Giorgio del Vecchio, está influenciado por el jusnaturalismo; los identifica con el Derecho natural. Notas distintivas de tales principios son la juridicidad, la generalidad, y la principalidad, en los términos en que lo expusimos en el cuerpo del trabajo. Con el brillante jurista Mans coincidimos en que los principios generales del Derecho no pueden limitarse a los del Derecho natural o a los de la equidad, ni a los de un determinado sistema de Derecho positivo, doctrinal o científico. Abarcan y comprenden todos los conceptos fundamentales y preceptos básicos que inspiran la conciencia y el sentido jurídico



(principios de Derecho y equidad naturales), y que informan el sistema de normas que regulan las instituciones (principios sistemáticos del Derecho positivo) o la construcción doctrinal o teórica de las mismas (principios de la ciencia del Derecho), y que rigen la realización práctica de unas y otras (reglas técnicas jurídicas).

#### TESIS DE EDUARDO WHITE: EL DERECHO ECONOMICO

Este trabajo resultaría incompleto si no expusiéramos el pensamiento de uno de los tratadistas que con mayor seriedad y profesionalismo han examinado el tema del Derecho económico en los países del Tercer Mundo, particularmente en el caso de América Latina. Nos referimos a Eduardo White (51), cuya notabilísima contribución puede resumirse de la siguiente manera:

##### I. - Características Generales del Derecho económico

El incipiente desarrollo del Derecho económico obe-

(51) Eduardo White, El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo, el Caso de América Latina. (Documento de circulación interna). Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, D.F. México, 1976.

dece a que en América Latina el sistema jurídico ha sido utilizado como instrumento limitativo o conservador con respecto al cambio social.

El Derecho económico es un nuevo enfoque de las relaciones jurídicas. No solamente es el Derecho de la intervención estatal en la economía, sino el Derecho de la organización y del desarrollo económico, ya sea que derive del Estado, de la iniciativa privada o del concierto de uno y otro. El carácter instrumentalista del Derecho económico se manifiesta en la adaptabilidad de sus reglas a las condiciones cambiantes de los sistemas económicos, en términos de la formación, interpretación y aplicación de las reglas jurídicas.

## II. - Derecho, Realidad Económica y Desarrollo

Las técnicas y mecanismos de regulación de la economía no tienen necesariamente colores políticos en sí mismos. Pero el Derecho económico es un fenómeno o una tendencia universal. Desde el punto de vista histórico y político, es bien claro que no existen sistemas jurídicos neutrales.

La explicación de las diferencias esenciales del Dereo

cho económico según el grado de desarrollo de los países, puede encontrarse en la sociología de la historia. Sobre todo el papel del Estado, en los países ya desarrollados, deriva del proceso de crecimiento global y del aumento de las exigencias sociales. En cambio en los países subdesarrollados el Estado debe intervenir antes del proceso de desarrollo, y el crecimiento de sus funciones se explica por decisiones de tipo político.

### III. - Las Fases Históricas del Derecho Económico en América Latina

De la misma manera que en el Tercer Mundo en general, en América Latina las estructuras jurídicas fueron durante mucho tiempo traídas desde fuera de los sistemas socioeconómicos nacionales sin tomar en cuenta sus peculiaridades y rasgos distintivos. El modelo simplista de desarrollo económico condujo a que gran parte del Derecho latinoamericano, y particularmente el Derecho económico, fuera elaborado sobre la base de la creencia de que el tipo de legislación bajo la cual se habían formado los países industrializados era esencial para el desarrollo de dichos países. Podríamos examinar tres fases muy claras del desarrollo jurídico institucional en nuestro país:

a). El Derecho económico en la época neocolonial. -

Al término de las guerras de independencia, las repúblicas latino americanas importaron para su organización el modelo de Estado de Derecho liberal burgués surgido de la Revolución Francesa. El liberalismo concebía al Estado Abstencionista y Gendarme al mismo tiempo: no debía intervenir en la vida económica, pero debía actuar para asegurar el orden público y garantizar la libre competencia, clave del funcionamiento de la economía. Las primeras constituciones nacionales reflejaron ese ideario liberal, confiando plenamente en el Derecho como factor de cambio. A fines de siglo el Estado se transforma en un Estado liberal de fomento, preocupado esencialmente en la modernización del país y en el crecimiento de sus actividades económicas.

La propiedad como derecho absoluto, el contrato como ley entre las partes, la seguridad jurídica como valor supremo, cubrieron en la realidad los intereses sectoriales de las oligarquías locales. Al margen de los cambios sociales, la concepción ortodoxa seguía gobernando. Pero la rápida marcha de América Latina por el orden neocolonial fue acompañada hasta su decadencia por crisis de intensidad creciente, que introdujeron nuevos elementos en el marco jurídico-institucional. Entre 1880 y 1930

irrumpen en varios países factores sociales y políticos que generan tensiones entre el Estado y los grupos dominantes.

b). El Derecho económico en el período de industrialización. La crisis mundial de 1929 interrumpe bruscamente la inserción de casi toda América Latina en el sistema de división internacional del trabajo, al que los países se estaban integrando rápidamente. La nueva coyuntura internacional obliga entonces a los Estados, muy a pesar suyo y sin abandonar en lo esencial su concepción liberal, a expandir sus métodos intervencionistas a fin de sostener las economías nacionales. El impacto de factores exógenos --y no una voluntad política de abandonar el anterior sistema-- determina entonces el comienzo del proceso de sustitución de importaciones en el que se ha basado la industrialización latinoamericana. De este proceso derivarán, desordenada y contradictoriamente, los principales elementos del Derecho económico latinoamericano, que aún gobiernan una parte importante del aparato regulatorio de las economías nacionales.

Pero la industrialización no significó para los países su ubicación en la senda desarrollo de los países avanzados. El carácter sustitutivo del desarrollo industrial, basado en la protección de las posiciones monopolíticas de los empresarios reempla-

zantes de los proveedores externos tradicionales, en la rígida absorción de tecnologías exógenas y en la extrema concentración de la renta, tendió a engendrar inestabilidad social, a agravar los dualismos entre los sectores modernos y tradicionales y a producir el estancamiento de las economías.

c). El Derecho económico y la reacción desarrollista. El fracaso de la industrialización sustitutiva confirmó la inaplicabilidad de los modelos del capitalismo clásico en sociedades como las latinoamericanas. Más aún, el neoliberalismo intervencionista, que en los países ya industrializados abrió paso a procesos reformistas, profundizó en la región los factores del subdesarrollo. Y la primera reacción ante estos nuevos desequilibrios produjo un recrudescimiento de la doctrina liberal, ahora contenida en ideas desarrollistas. El retorno a las prácticas neoliberales parecía necesario ante las presiones inflacionarias y el deterioro económico, que se asociaban a largos años de dirigismo económico e intervención estatal. Pero la solución neoliberal sólo sirvió para acentuar los principales problemas estructurales del subdesarrollo latinoamericano, y en particular los vinculados con la concentración del ingreso, el dualismo socioeconómico y la dependencia externa.

Durante este período, iniciado aproximadamente a mediados de la década del 50, la evolución del Derecho tuvo en casi toda América Latina dos aspectos esenciales: por un lado, continuó la proliferación caótica de reglamentaciones sobre distintos aspectos de la actividad económica; por otro lado, se iniciaron tendencias a la "modernización" de los cuerpos jurídicos básicos (códigos civiles y comerciales) a fin de adecuarlos a ciertos adelantos del derecho comparado (de los países más avanzados de Occidente).

#### IV. Las Estructuras Jurídicas del Desarrollo Dependiente

A mediados de la década de los 50s. el panorama del marco jurídico institucional de las economías latinoamericanas reflejaba un sistema híbrido e inorgánico. Al lado de añejas instituciones ya abandonadas en sus países de origen, hay elementos intervencionistas que aparecieron en la etapa de industrialización sustitutiva; hay también nuevas figuras y mecanismos improvisados por los nuevos teóricos del liberalismo desarrollista, o impuestos por presiones de las metrópolis o por los esquemas internacionales de ayuda externa. Sobre todo el Derecho público, a través del cual irrumpe la avalancha reglamentaria generada por el intervencionismo estatal a partir de los años treinta, presenta una imagen de

caos. Es nula en este sentido la contribución ordenadora de los primeros Planes de Desarrollo, exageradamente indicativos y deteriorados en varios países por la inestabilidad de los sistemas políticos. Hay inoperancia, disfuncionalidad y ausencia de objetivos de largo plazo.

Por ejemplo, salvo en países donde se nacionalizan sectores exportadores básicos (México, Bolivia y Cuba), o donde el Estado participa en algunas actividades de infraestructura económica, no se establecen limitaciones sectoriales a las inversiones extranjeras ni sobre el funcionamiento de las empresas foráneas, las que pueden entonces elegir libremente su estructura organizativa, su tasa de endeudamiento interno y externo, la forma y proporción de remesas de utilidades al exterior, así como sus políticas de empleo, precios, importaciones y exportaciones. De este modo, surgen en el sector primario los acuerdos de concesión de explotación y de comercialización en los que la mayoría de los países basa su capacidad de obtención de divisas. Mediante dichos contratos se entregan a monopolios extranjeros la propiedad irrestricta de yacimientos, por plazos considerablemente largos, adjudicándoles todo tipo de seguridades políticas. Por otro lado la importación de tecnología para el sector manufacturero se realiza a través de con



tratos de licencias de conocimientos técnicos patentados o no patentados en los que rige únicamente el principio de la autonomía de la voluntad.

#### V. - El Impacto del Derecho Económico Liberal

No pueden imputarse a los defectos del marco jurídico institucional todos los problemas del subdesarrollo latinoamericano. Sin embargo, dicho marco no contribuyó al proceso de cambio; se quedó rezagado con respecto a la dinámica del sistema socioeconómico e incluso obstaculizó las transformaciones necesarias. Así se observa que la protección industrial, combinada con el principio del "laissez faire", generó estructuras económicas nada propicias a la libre competencia como forma de asignación eficiente de recursos. Se desarrollaron numerosas unidades productivas que no podían competir debido al tamaño reducido de los mercados; crecieron exageradamente ciertas ramas de bienes de consumo, con perjuicio de la especialización de las ramas productivas, al tiempo que se crearon situaciones de reserva de mercado típicamente monopólicas, no controladas por los gobiernos; se acentuaron fuertes dualismos entre un sector moderno funcionando por debajo de su capacidad y un sector tradicional automatizado y tecnológicamente obsoleto. Además, garantizada por los ordena

mientos jurídicos, la concentración empresarial quedó en manos de la libre iniciativa.

Por otra parte, la participación de empresas extranjeras en las industrias nacionales creció rápidamente hasta alcanzar en los años sesentas proporciones dominantes en los sectores más dinámicos. Es decir, las empresas locales sufrieron una gradual desnacionalización, a través de la compra de sus acciones o activos, o de su simple desplazamiento de la competencia. Lo peor es que las empresas extranjeras recurrieron fundamentalmente al crédito interno para su financiamiento, disminuyendo así el aporte neto de capitales de los países, que constituía, sin embargo, la principal justificación de las mismas según las teorías y normas desarrollistas. Por demás está decir que fueron las empresas extranjeras las que aprovecharon en forma predominante el sistema proteccionista, con lo que se distorsionaron los fundamentos socioeconómicos de las políticas de fomento, facilitándose la absorción de altos beneficios por dichas empresas y la coexistencia de ineficiencias productivas con altos precios internos que restaban competitividad a la producción nacional.

## VI. Las Vías Legales del Cambio de Estructuras

Al promediar la década de los sesentas comenzó a

madurar en América Latina una combinación de factores de diverso orden y emergieron nuevas circunstancias. El agravamiento de las condiciones económicas y sociales produjo en varios países una toma de conciencia acerca del agotamiento de las posibilidades de desarrollo sobre el modelo aplicado. Entendieron por tanto que debían asumir su pertenencia al Tercer Mundo. Su estancamiento se explicaba en gran medida por las relaciones de dependencia con los países industrializados. La vulnerabilidad externa, basada en economías exportadoras dependientes y en la falta de control sobre el desarrollo tecnológico, sólo podría ser enfrentada mediante estrategias de desarrollo a largo plazo que tomaran en cuenta las condiciones reales de los países.

La apertura de nuevos mercados internacionales; la organización de diversos frentes para defender los productos básicos de exportación; la inquietante presencia de la empresa transnacional, combinados con algunos cambios significativos de orden interno, provocaron una nueva actitud. Paulatinamente se generó un elemento catalizador decisivo, cuyo dinamismo otorga sentido a las tendencias actuales del Derecho económico latinoamericano: el nacionalismo económico, como afirmación de la capacidad de autodeterminación y soberanía del Estado nacional frente a las influen-

cias exteriores. Desde el punto de vista económico, el nacionalismo se traduce en la identificación de un interés público nacional capaz de concentrar la solidaridad y participación de los distintos grupos sociales en un programa de desarrollo autónomo. Se cuestiona entonces el nuevo papel del Estado en la conducción del desarrollo, incluyendo una revisión profunda del marco jurídico institucional. Se fijan nuevas prioridades e instrumentos en materia de política social y económica para lo interno, y externamente el nacionalismo económico se manifiesta en la preocupación por controlar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

No hay que olvidar que en 1961 los gobiernos latinoamericanos, a través de la Carta de Punta del Este, declaran que la planificación es el instrumento básico de las políticas de desarrollo.

Para este entonces ya algunos países habían llevado a cabo nacionalizaciones de servicios públicos; en otros operaba una reforma agraria o expropiaciones en sectores vitales para la economía; otros más habían creado bancos de desarrollo, etc. Pese a todos los despropósitos y fallas, había una base para que el nacionalismo económico tuviera un sentido real.

## VII. ¿Hacia un Derecho Económico Latinoamericano?

Ahora hay que reconstruir el orden jurídico. La asincronía entre el cambio social y el cambio jurídico es todavía un fenómeno generalizado y por lo tanto los sistemas jurídicos - carecen de ajuste normativo e integración valorativa. Defectos de técnica legislativa o de coordinación entre los distintos instrumentos dificultan la aplicación del Derecho y afectan la coherencia de las decisiones en materia de política económica. El Derecho económico moderno genera así reglamentaciones contradictorias en sus mecanismos y objetivos. La legislación antimonopólica coexiste inexplicablemente con textos en materia de fomento industrial que conceden explícitamente posiciones dominantes; a su vez esta última contradice o se superpone a leyes en materia de inversiones extranjeras que establecen el control del poder económico de las empresas transnacionales, o a leyes sobre transferencia de tecnología que otorgan prioridad a la selección más que a la importación de conocimientos técnicos.

Ahora bien, en términos generales, los países latinoamericanos han encarado con firmeza el diseño de sus políticas jurídicas a través de distintas variantes del nacionalismo económico. Comienzan un proceso de "sustitución de importaciones

jurídicas", que significa un doloroso aprendizaje dado que deben improvisarse muchas soluciones no probadas anteriormente para incorporar nuevos valores a las normas legales y a las instituciones.

Hay ciertas condiciones para determinar la formación de un sistema jurídico latinoamericano, fundado en las necesidades y perspectivas comunes de los países. Esto hace posible determinar los denominadores comunes existentes en las estructuras jurídicas nacionales y su vinculación con la realidad económica.

Se puede advertir la presencia de este Derecho económico sobre todo en la aparición de lo que podríamos llamar "orden público económico", el que debe entenderse como el conjunto de las medidas tomadas por los poderes públicos tendientes a organizar las relaciones económicas. Así, las normas de orden público no se expresan solamente en prohibiciones y restricciones, sino también en prescripciones o mandatos de conductas obligatorias. El núcleo estratégico central del orden público económico está constituido por la redefinición de las funciones del Estado. El principio de subsidiaridad es abandonado y se confía al sector público una responsabilidad dominante en la organización de la economía y participación decisiva en el proceso de producción.

La introducción de la planificación representa, desde el punto de vista jurídico, el principal elemento de encuadramiento del orden público económico. En general los nuevos planes de desarrollo tienden a superar la planificación meramente indicativa.

Por otro lado se puede observar el dinamismo que crea o consolida a las empresas públicas, lo que manifiesta la creciente regulación estatal de las estructuras económicas.

Es notoria la búsqueda de una mejor adaptación de los instrumentos globales del Derecho económico internacional por los países latinoamericanos. Hay una presión reformista de los países subdesarrollados, que encuentra sus primeros frutos en la aprobación de varios documentos por la Asamblea General de las Naciones Unidas: La Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Igualmente hay que señalar que los tratados de integración regional celebrados a fines de la década del cincuenta y a

principios de la década pasada han perdido su dinamismo inicial. Así, la emergencia del Grupo Andino dentro de la ALALC y el replanteo del Mercado Común centroamericano han demostrado una mayor comprensión de los nuevos problemas y realidades a los que debe adaptarse el Derecho de Integración.

#### VIII. Consideraciones Finales

El orden público económico carece todavía de marcos jurídicos globales acordes con las nuevas aspiraciones colectivas, no siempre reflejadas en las constituciones vigentes ni promovidas por los planes de desarrollo. Todavía no puede hablarse de un Derecho económico latinoamericano como sistema jurídico autónomo. Sin embargo la resistencia de los viejos principios del Derecho que sirvieron como baluarte del statu quo liberal ha comenzado a ceder. El Derecho de Occidente ha dejado de ser el modelo indiscutido de los proyectos de cambio social. Comienzan a surgir nuevos principios extraídos de la interpretación de la realidad económica a la luz de modelos de desarrollo determinados autónomamente.

A fines de siglo podremos asistir al despegue y consolidación del Derecho económico latinoamericano.



No hay absolutamente ninguna duda respecto a la capital importancia del Derecho económico. Sin embargo, no se aprecia una sólida corriente de opinión, un vasto esfuerzo encaminado a su estudio sistematizado y permanente, como debiera corresponder a escuelas que, como las mexicanas, están en el centro de un proceso de cambio que cada día cobra mayor velocidad y hondura. No sirven más los viejos instrumentos con que se proveía a los abogados; no sirven más las pautas desgastadas por el tiempo. El tiempo de ahora, tiempo de porvenir, demanda una toma de conciencia que lleve al estudioso del Derecho a fundirse con su realidad, a "contagiarse" con otras disciplinas sociales. La tarea que le está reservada no puede emprenderla en el estrecho marco de concepciones trascendidas. En el marco doméstico, es preciso configurar y estudiar lo que se denominaría el Derecho económico mexicano.

#### TAREAS APREMIANTES PARA EL NUEVO JURISTA

Concluimos este primer capítulo dejando constancia de lo que estimamos son las tareas más urgentes que debe emprender el "nuevo jurista latinoamericano". Obviamente, ante él se abren dos perspectivas: pugnar por un cambio radical de las estructuras a fin de estar en condiciones de transformar el Derecho,

o empezar a actuar en el marco actual.

Como lo primero es materia de otros análisis, sólo queda enfrentarse al desarrollo de la segunda hipótesis. Ahora bien, siguiendo algunos lineamientos de Tomassini (52), podríamos asignar como áreas prioritarias de preocupación, el establecer sobre nuevas bases la estructura industrial latinoamericana y su capacidad para exportar; incorporar a las masas marginales al sector más dinámico de la economía; fortalecer la capacidad interna de los países para impulsar su desarrollo. De este esquema tan sucinto de preocupaciones arranca la necesidad de encarar como empresas cruciales a las siguientes:

--Un programa para el sector moderno de la economía, enfatizando las nuevas perspectivas del desarrollo industrial; la promoción del financiamiento de sus importaciones; el desarrollo de sectores estratégicos para la generación de divisas; la conservación y óptimo aprovechamiento de los recursos naturales; el apoyo y la supervisión a la empresa pública y privada (en nuestro caso, resulta indispensable alentar a la pequeña y mediana industria).

--Un programa para el sector marginal, con énfasis

(52) Luciano Tomassini. Op. cit. pp. 312 y ss.

en el desarrollo agropecuario; en el desarrollo urbano integrado, y en la solución de los problemas planteados por las elevadas tasas de crecimiento de la población y el desempleo.

④ --Un programa de apoyo a la infraestructura institucional y técnica requerida para sustentar el esfuerzo de desarrollo, que incluya sobre todo el apoyo al proceso de planificación indicativa, a las actividades de preinversión, a la formación de recursos humanos y a la educación en todos sus niveles, y a la formulación y aplicación de políticas científicas y tecnológicas adecuadas a nuestras necesidades.

Más que en la enseñanza legal, se requiere un particular acento en las labores de investigación y creación jurídica en los sectores más vitales de nuestro desarrollo.

El Derecho económico es un Derecho contaminado de realidad social, vinculado necesariamente con otras disciplinas. Es preciso que nuestras escuelas y facultades de Derecho se avoquen sin dilaciones a la tarea de estructurarlo y de confrontar sus notas comunes con lo que llamamos el Derecho económico latinoamericano.

Por otro lado, a nadie se le oculta que estamos urgidos en México de un verdadero Plan Económico nacional que confiera coherencia al esfuerzo del poder público y al que se ciñan los particulares de modo indicativo. Este plan posibilitará el diseño de estrategias que nos lleven a aplicar un modelo de desarrollo no fincado en la desigualdad social sino en el esfuerzo solidario y compartido de todos. No puede el Estado mexicano cumplir cabalmente sus fines mientras subsistan distorsión y anarquía. Ninguna reforma legal puede impulsar el cambio social mientras carezcamos de dicho Plan. Como lo veremos en su oportunidad, hay leyes avanzadas, promulgadas en este sexenio, que no sólo discrepan, sino que incluso son contradictorias. Estos criterios encontrados no podrán superarse en tanto no definamos perfectamente cómo queremos desarrollarnos.

Es imperiosa la planificación sectorial. Son numerosísimos los organismos --estatales y paraestatales-- que atienden este aspecto. Carentes de coordinación entre ellos, cada uno atiende fraccionadamente sus tareas, con las explicables duplicidades y contrastes que ello engendra. De ahí que urja un reagrupamiento de funciones --y la creación de las que se consideren necesarias-- para un solo organismo que establezca la indispensa--

ble unidad de mando y concertación.

No podemos permitir que las crisis de hoy --problemas de ayer no resueltos-- correspondan a los violentos estallidos de mañana.

A la creciente complejidad de nuestro desarrollo social y económico debe corresponder un aparato público dotado de eficiencia y dinamismo. A las duras tensiones políticas que marcan la vida nacional, y que son consecuencia de problemas que se ignoran o minimizan, debe corresponder una mayor aptitud del Estado para aglutinar a las grandes fuerzas revolucionarias en torno al proyecto histórico de la democracia social. Basta cumplir los mandamientos constitucionales. En este tiempo menos que nunca cuentan los heroísmos imposibles. Sujetémonos a la Ley, y con eso es suficiente.

## CAPITULO SEGUNDO

### CAMBIO SOCIAL: ENFOQUE SOCIOLOGICO

De acuerdo con la finalidad esencial de la sociología, --ciencia que estudia la formación y organización de la sociedad humana-- en este capítulo intentamos el examen sociológico del cambio social. Y para evitar ambigüedades, de una vez precisamos que por cambio social entendemos el cambio en la estructura social, no otra cosa.

En realidad, todo sistema social está alterándose y modificándose de modo permanente, pero esas mutaciones no siempre afectan a su estructura. Una manera habitual de cambio sería, por ejemplo, el envejecimiento o reemplazo de sus miembros, o bien los ajustes menores que sobre la marcha se van haciendo para dotarlo de flexibilidad o de mayor eficiencia. Un sistema sin flexibilidad es un sistema expuesto al estallido.

En atención a lo dicho, el estudioso H. M. Johnson (1)

(1) H. M. Johnson y otros. El Cambio Social. Editorial Paidós. Buenos Aires 1967. pp. 8 y ss.

encuentra que los cambios estructurales más importantes son los siguientes:

Cambio en los valores sociales. Por ejemplo la transición de un tipo de sociedad feudal a un tipo de sociedad industrial-comercial, o bien cambios que afectan el alcance relativo de ciertas pautas, como la India, que parece poner cada vez más énfasis en el "universalismo" que en el "particularismo" de ciertas conductas sociales.

Cambio institucional. Incluye el cambio en todas las estructuras más definidas, tales como las formas de organización, los roles y el contenido del rol. Cambio de un sistema poligámico a otro monogámico, de una monarquía absoluta a la democracia, de la empresa privada al socialismo.

Cambio en la distribución de posiciones y recompensas. Por ejemplo, sin un cambio en la institución de la propiedad, se puede producir un cambio en la distribución de los derechos de propiedad, como los esfuerzos por evitar los monopolios. El salario es una recompensa, pero hay recompensas intangibles como el prestigio, la reputación, el cariño, y estas recompensas cambian constantemente.

Cambio en el elenco. Los Cambios pueden ocurrir en las personas que ocupan los roles de un sistema social, lo que también afecta a la estructura social por las implicaciones que pueden haber para las pautas institucionales.

Cambio en las capacidades o aptitudes del elenco. Lo dicho acerca de los reemplazos se aplica igualmente a este otro caso. No necesariamente hay cambios estructurales, pero pueden haberlos.

### PRINCIPALES TESIS DE LOS PENSADORES CLASICOS Y MODERNOS

Conviene precisar lo que sobre el cambio social han expresado los teóricos clásicos y modernos. A este respecto, tenemos el auxilio de la recopilación hecha por Amitai Etzioni y Eva Etzioni (2). Para no volver farragosas las citas, sólo aludiremos en ellas a la obra de los pensadores, omitiendo la referencia al trabajo de los Etzioni. Tesis de los tratadistas clásicos:

- (2) Amitai Etzioni y Eva Etzioni. Los Cambios Sociales. Fuentes, Tipos y Consecuencias. Fondo de Cultura Económica. México 1974. pp. 24 y ss.



Augusto Comte: El Progreso de la Civilización a Través de Tres  
Estadios (3).

La sociedad progresa linealmente. Dado que la experiencia demuestra que la marcha progresiva de la civilización sigue su curso natural e inevitable, la historia puede dividirse en tres grandes épocas o estadios de la civilización: a) época teológica militar. Todas las concepciones teóricas llevan un sello sobrenatural, mientras que todas las relaciones sociales son reconocida y exclusivamente militares; la sociedad hace de la conquista su única finalidad permanente. La esclavitud de los productores es la institución principal; b) metafísica y jurídica. Período de crítica y discusión sin características bien definidas. La sociedad no es ya francamente militar y todavía no se ha hecho abiertamente industrial. El productor, aún esclavo, empieza a obtener algunos derechos en sus relaciones con los militares; c) época de la ciencia y la industria. La observación predomina sobre la imaginación; florecen la ciencia y la industria. Su punto directo de partida data de la introducción de las ciencias positivas en Europa por los árabes y de la emancipación de las clases humildes, o sea, hacia el siglo XI.

(3) Augusto Comte. System of Positive Polity. Londres, Logmans, Green and Co., 1877. "General Appendix: Early Essays", vol. IV, pp. 555-58, 572-73.

Herbert Spencer: La Evolución de las Sociedades (4).

El crecimiento social continúa hasta el momento en que las sociedades se dividen o se hunden; al aumentar de tamaño aumentan también de estructura. Si el embrión de un animal superior tiene pocas partes diferenciadas, a medida que adquiere mayor masa sus partes se multiplican y diferencian. Lo mismo ocurre con la sociedad. La primera diferenciación social surge cuando uno o más individuos reclaman y ejercen la autoridad, que puede ser natural, sobrenatural o ambas cosas. Después viene la esclavitud de los cautivos, con lo que surge otra diferenciación, y así sucesivamente. En suma, la evolución social forma parte de la evolución general: de la homogeneidad de la tribu simple se pasa a la heterogeneidad de la nación civilizada, con un proceso paulatino de integración y cohesión.

Oswald Spengler: El Ciclo Vital de las Culturas (5).

Las culturas son organismos; la historia universal es su biografía. Atentos al "Ciclo vital de las culturas", la cultura es el prototipo de toda la historia universal, pasada y futura. La conclusión es muy clara: toda cultura, toda época primitiva, todo floreci-

(4) Herbert Spencer. Sociology. Nueva York, Appleton and Co., 1892. Vol. II, pp. 437-439, 459-463, 473-475, 584-585.

(5) Oswald Spengler. La Decadencia de Occidente. Espasa-Calpe, Madrid, 1944.

miento, toda decadencia, y cada una de sus fases y períodos necesarios, posee una duración fija, siempre la misma y que siempre se repite con la insistencia de un símbolo. De otra manera, ¿qué significan esos períodos de 50 años que en todas las culturas constituyen el ritmo del acontecer político, espiritual, artístico? ¿Qué significan esos períodos de 300 años que duran el barroco, el jónico, las grandes matemáticas, la plástica ática, el mosaico, el contrapunto, la mecánica de Galileo? ¿Qué significa esa duración ideal de un milenio que tiene una cultura?

Arnold J. Toynbee: Los Crecimientos de las Civilizaciones (6).

La historia del hombre es la historia del reto del medio y de la respuesta del ser humano, desde la civilización helénica hasta los tiempos modernos. La historia del desarrollo de la técnica, como la de la expansión geográfica, no nos ha proporcionado un criterio de crecimiento de la civilización, pero revela un principio por el que está gobernado el progreso técnico, que puede describirse como la ley de la simplificación progresiva. El telégrafo con hilos, por ejemplo. De ahí la conclusión de que una serie de respues-

(6) Arnold J. Toynbee. Estudio de la Historia, vols. I-VI compendios por D. C. Somervell. Emecé Editores, S. A., Buenos Aires, 1958, pp. 200-15, 217-20.

tas felices a incitaciones sucesivas se ha de interpretar como una manifestación de crecimiento, si cuando se realiza la serie tiende la acción a mudarse del campo del contorno externo, físico o humano, al for intérieur de la personalidad o civilización en crecimiento. En tanto que ésta crece y continúa creciendo, ha de contar cada vez menos con incitaciones provocadas por fuerzas externas y que exijan respuestas en un campo de batalla exterior, y cada vez con más incitaciones que se presentan en un teatro interior.

Apuntalando esta ley de la simplificación progresiva, Erich Kahler ha llegado a decir (7) que "La Revolución Industrial --implícitamente la tecnológica-- engendró las dos ideologías que hoy dominan al mundo: los triunfos de la industria británica, apoyada por la economía clásica de origen whig y fisiócrata y por el "darwinismo social", produjo la doctrina del capitalismo; Marx, al tropezar con los resultados opuestos de la misma industria brtánica --es decir, con la condición de sus trabajadores--, y bajo la influencia intelectual de Ricardo y Hegel, estableció la doctrina del comunismo".

Ahora bien, el acento evolucionista que ha contenido a las tesis extractadas en líneas anteriores, ha recibido fuertes

(7) Erich Kahler. Op. cit. 183.

embates, a tal grado que el evolucionismo está completamente desacreditado: no hay un progreso lineal de la sociedad.

Ely Chinoy (8) explica que el fracaso general de la teoría evolucionista --y su rechazo-- proviene de dos debilidades esenciales. La aplicación mecánica de las ideas derivadas de un campo para investigar otro, que distorsiona casi inevitablemente los hechos al encajarlos en esquemas preconcebidos. Y además lo más significativo es que los teóricos evolucionistas han pasado por alto la continuidad que se presenta en la sociedad, sin explorar completamente las interrelaciones que existen entre las estructuras y las instituciones sociales.

Tiene razón Chinoy. Su alegato puede enderezarse también contra Steward (9), quien preconiza: "La metodología de la evolución... postula que paralelos genuinos de forma y función se desarrollan en secuencias o tradiciones culturales, históricamente independientes... estos paralelos son posibles gracias a la operación independiente de una casualidad idéntica en cada caso". Como se aprecia, no hay ningún soporte científico en esta idea.

(8) Ely Chinoy. La Sociedad --una Introducción a la Sociología. Fondo de Cultura Económica. México, 1975. pp. 95 y ss.

(9) Julian H. Steward. Evolution and Process, en Alfred Froeber y otros. Anthropology Today, Chicago. The University of Chicago Press, 1953. p. 315.

Como reacción al evolucionismo se levantó la teoría -  
funcionalista, referida a los procesos que se desarrollan en una  
estructura relativamente estable, en la que los participantes pueden  
variar y los individuos intercambiar papeles o status. En cambio, -  
el enfoque histórico se refiere a los procesos que transforman la  
estructura social. Chinoy (10) es partidario del enfoque histórico -  
del cambio social por tres motivos: a) para subrayar la importancia  
y la necesidad de centrar la atención sobre el cambio social; b) pa-  
ra subrayar el hecho de que todas las encuestas sociológicas se refie-  
ren a personas y conductas en cierto tiempo y lugar específicos; c)  
para acentuar la relación que existe entre la sociología y la historia  
(en términos generales se acepta que el sociólogo trata más bien de  
estudiar el presente y que su trabajo se ocupa de generalizaciones;  
en cambio el historiador acude al pasado y trata comunmente de per-  
sonas concretas, de acontecimientos singulares. Empero, las dis-  
tinciones pueden llegar a ser demasiado sutiles).

Con justa razón, Wright Mills ha comentado que "no  
conocemos principios universales de cambio histórico; los mecanis-  
mos de cambio que conocemos varían con la estructura social que  
examinamos. Porque el cambio histórico es cambio de estructuras

(1) Ely Chinoy. Op. cit. p. 104.

sociales, de las relaciones entre sus partes componentes. Así como hay diversidad de estructuras sociales, hay diversidad de principios de cambio histórico" (11). De aquí la utilidad de concebir a la sociedad como un sistema cuyo equilibrio se ve amenazado constantemente y que de alguna manera es restablecido.

Por equilibrio, en los términos de Chinoy, entendemos "un estado de cosas en el que las instituciones, los valores y las estructuras sociales están interrelacionados funcionalmente y forman un todo más o menos integrado" (12). Y si el equilibrio se le identifica como integración, podemos aceptar la noción que Duverger tiene respecto de ésta: "La integración es un proceso de unificación de una sociedad que tiende a convertirse en una comunidad armoniosa, basada en un orden que es sentido como tal por sus miembros" (13).

Pero un concepto de equilibrio o de integración no significa por fuerza que no haya conflicto, ni refleja un consenso absoluto dentro de la sociedad. El conflicto puede ser una característica institucional de la estructura social (huelgas, oposición política, etc.).

- (11) C. Wright Millas. La Imaginación Sociológica. Fondo de Cultura Económica, México, 1964. p. 163.  
 (12) Ely Chinoy. *Op. cit.* p. 99.  
 (13) Maurice Duverger. Sociología Política. Ediciones Ariel, Barcelona, 1972. p. 259.

Para el multicitado Chinoy (14), las fuentes de cambio en una sociedad pueden provenir del contacto con otras culturas, de los tipos de innovación sancionados institucionalmente, o, ya que la sociedad no está totalmente integrada, de las tensiones o conflictos que se generan dentro del propio sistema.

Como hasta ahora hemos venido utilizando reiteradamente los términos "estructura" y "sistema", y no obstante que ya hicimos algunas precisiones, queremos puntualizar el sentido que atribuimos a tales expresiones. Para ello nos apoyamos en el pensamiento de Duverger (15):

"La estructura social es la forma como se ordenan entre sí las partes de una colectividad (sociedad global o grupo), igual que la estructura de un cuerpo".

Decir que un conjunto de interacciones humanas constituyen un sistema significa: a) que los elementos que constituyen ese conjunto son interdependientes; b) que están organizados según un encadenamiento organizado; c) que la entidad formada por la to-

(14) Ely Chinoy. Op. cit. p. 101.

(15) Maurice Duverger. Sociología de la Política. Editorial Ariel. Barcelona, 1974. pp. 168 y 303.



talidad de estos elementos no es equiparable a su suma; d) que esta entidad reacciona globalmente, como un todo, a las presiones externas y a las reacciones de sus elementos internos. Para nosotros cualquier "sociedad", "grupo", "colectividad", "comunidad" o "agrupación" forma un sistema de interacciones, un sistema social.

Visto lo anterior, vamos a la exposición de otros eminentes estudiosos:

Carlos Marx: La Lucha de Clases (16).

La historia de la sociedad humana es una historia de lucha de clases. El modo de producción en la vida material determina el carácter general de los procesos sociales, políticos y espirituales de la vida. El movimiento proletario es el movimiento autónomo de una inmensa mayoría en interés de una mayoría inmensa. La acumulación del capital por parte de la burguesía no puede darse sin el trabajo asalariado. De tal modo que la vida de la clase burguesa se vuelve incompatible con la sociedad: al desarrollarse la gran industria, la burguesía ve tambalearse bajo sus pies las bases sobre las que produce y se apropia lo producido; y a la par que

(16) Carlos Marx. Contribución a la Crítica de la Economía Política. Manifiesto Comunista. Madrid, Editorial Centi, S. A. 1962, pp. 60-62.

avanza, cava su fosa y cría a sus propios enterradoras: su muerte y el triunfo del proletariado son igualmente inevitables.

Max Weber: El Papel de las Ideas en la Historia (17).

El problema central para nosotros, en términos de historia cultural, es el del origen de la clase burguesa occidental y sus peculiaridades, problema que sin duda está directamente relacionado con el del origen de la organización capitalista del trabajo, pero no es lo mismo en absoluto, pues el burgués, en cuanto clase, existió con anterioridad a la aparición de la peculiar forma moderna de capitalismo, si bien es cierto que sólo en el hemisferio occidental. Ahora bien la peculiar forma occidental moderna de capitalismo obedece a las estructuras racionales del Derecho y de la administración. No necesitó nada más los medios técnicos de producción, sino un sistema jurídico previsible y una administración gobernada por reglas formales.

Ferdinand Toennies: De la Comunidad a la Sociedad (18).

- (17) Max Weber. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. Nueva York, Charles Scribner's Sons, 1958. pp. 23-27.
- (18) Ferdinand Toennies. Community and Society-Gemeinschaft und Gesellschaft. East Lansing, Mich., The Michigan State University Press, 1957. pp. 223-233.

Existe un contraste entre un orden social que --basándose en el consenso de las voluntades-- descansa en la armonía y se desarrolla mediante las tradiciones, las costumbres y la religión, y un orden que --apoyado en la unión de voluntades racionales-- descansa sobre convenios y acuerdos, es protegido por la legislación política y encuentra su justificación ideológica en la opinión pública. A lo primero lo llamamos Gemeinschaft y a lo segundo Gesellschaft, el tránsito de la comunidad a la sociedad, que es el cambio social más importante en la historia de las civilizaciones. Para apreciar debidamente las diferencias entre uno y otro estadio, podemos agruparlas así:

#### Gemeinschaft:

1. - Vida familiar: armonía. Para el individuo su verdadero agente de control es el pueblo. Hay economía de hogar (o de familia), basada en gustos o preferencias.

2. - Vida rural de aldea: tradiciones y costumbres. El verdadero agente de control del individuo es la comunidad. Hay agricultura, basada en costumbres.

3. - Vida de villa: religión. El verdadero agente de control del individuo es la iglesia. Hay arte, basado en la cultura,

en reglas seguidas por todos.

#### Gesellschaft:

1. - Vida de ciudad: pacto de transacción. El verdadero agente de control es la Gesellschaft per sé. Hay comercio basado en deliberación, es decir, atención, comparación y cálculo como base de todos los negocios.

2. - Vida nacional: legislación. El verdadero agente de control del individuo es el Estado. Hay industria basada en decisiones. La fábrica se gobierna por reglamentos.

3. - Vida cosmopolita: opinión pública. El verdadero agente de control es la comunidad de intelectuales. Hay ciencia, basada en conceptos. Sus verdades y opiniones pasan después a la literatura y a la prensa y llegan así a formar parte de la opinión pública.

#### ALGUNAS TEORIAS MODERNAS

Talcott Parsons: Una Teoría Funcional del Cambio (20).

(20) Talcott Parsons. Some Considerations on the Theory of Social Change. Rural Sociology, XXVI, 1961, Núm. 3 pp. 219-239.

La estructura de un sistema es el conjunto de propiedades de sus partes componentes y de sus relaciones y combinaciones que, para un conjunto particular de propósitos analíticos, pueden tratarse lógicamente y empíricamente como constantes dentro de límites definibles. Un sistema es estable, o está (relativamente) en equilibrio, cuando la relación entre su estructura y los procesos que tienen lugar en él y entre él y su ambiente son tales, que relativamente no modifican esas propiedades y relaciones. La estructura de un sistema y de su ambiente deben distinguirse de los procesos que tienen lugar dentro del sistema y en el intercambio entre el sistema y su ambiente. Pero hay que distinguir los procesos que conservan la estabilidad de un sistema, internamente a través de la estructura y del proceso, y en intercambio con su ambiente, es decir, sus estados de equilibrio, de los procesos que modifican este equilibrio entre la estructura y los procesos más "elementales" de tal manera que llevan a un "estado" nuevo y diferente del sistema, que debe describirse como una alteración de su estructura anterior. El concepto de equilibrio estable supone que, mediante mecanismos integradores, se mantienen las variaciones endógenas dentro de límites compatibles con la conservación de los principales tipos estructurales, y que, mediante mecanismos adaptativos, se mantienen también dentro de ciertos límites de fluctuaciones

en las relaciones entre el sistema y el ambiente. Los cambios pueden ser endógenos o exógenos. Son endógenos los cambios originados en las personalidades de los individuos del sistema social, en los organismos de la conducta "subyacente" en aquéllos, o en el sistema cultural como tal; son exógenos el ambiente físico (incluidos los organismos y sociedades) y quizá lo "sobrenatural".

Ralf Dahrendorf: Teoría del Conflicto Social (21).

La misión de la sociología es derivar los conflictos de estructuras sociales específicas, y no relegarlos a variables psicológicas ("agresividad"), o a otras variables histórico-descriptivas (la afluencia de negros a los EU), o a la casualidad. Un modelo que explique y describa los fenómenos de conflicto y cambio sociales se debe apoyar en estos cuatro puntos:

- 1) Toda sociedad está sometida a cambio en todo momento; el cambio social es ubicuo.
- 2) Toda sociedad experimenta en todo momento conflictos sociales; el conflicto social es ubicuo;

(21) Ralf Dahrendorf. Toward a Theory of Social Conflict, en The Journal of Conflict Resolution, NI 1958. Núm. 2 pp. 170-183.

en las relaciones entre el sistema y el ambiente. Los cambios pueden ser endógenos o exógenos. Son endógenos los cambios originados en las personalidades de los individuos del sistema social, en los organismos de la conducta "subyacente" en aquéllos, o en el sistema cultural como tal; son exógenos el ambiente físico (incluidos los organismos y sociedades) y quizá lo "sobrenatural".

Ralf Dahrendorf: Teoría del Conflicto Social (21).

La misión de la sociología es derivar los conflictos de estructuras sociales específicas, y no relegarlos a variables psicológicas ("agresividad"), o a otras variables histórico-descriptivas (la afluencia de negros a los EU), o a la casualidad. Un modelo que explique y describa los fenómenos de conflicto y cambio sociales se debe apoyar en estos cuatro puntos:

1) Toda sociedad está sometida a cambio en todo momento; el cambio social es ubicuo.

2) Toda sociedad experimenta en todo momento conflictos sociales; el conflicto social es ubicuo;

(21) Ralf Dahrendorf. Toward a Theory of Social Conflict, en The Journal of Conflict Resolution, XI 1958. Núm. 2 pp. 170-183.

3) Todo elemento de una sociedad contribuye a su cambio;

4) Toda sociedad descansa sobre la coacción que algunos de sus individuos ejercen sobre otros.

Una teoría sociológica del conflicto necesita llenar varios requisitos:

a) Debe ser científica (como lo es la teoría de la integración social), esto es, se formulará con referencia a una explicación plausible y demostrable de fenómenos empíricos;

b) Sus elementos no deben contradecir el modelo de conflicto de la sociedad;

c) Las categorías empleadas deben guardar consonancia con las de la teoría de la integración;

d) Debe permitirnos derivar los conflictos sociales de dispositivos estructurales y mostrar así esos conflictos sistemáticamente producidos;

e) Debe explicar tanto la multiplicidad de formas del conflicto como sus grados de intensidad.



La última meta de una teoría social es la explicación del cambio social. La teoría de la integración es un instrumento para determinar el punto de partida del proceso. Encontrar el lugar de las fuerzas que impulsan el proceso y el cambio social es la misión de una teoría del conflicto: debe ésta crear un modelo que haga comprensible el origen estructural del conflicto social.

Por ello es que nuestra tesis central consiste en que debemos buscar el origen estructural del conflicto social en las relaciones de dominio que prevalecen entre ciertas unidades de organización social. Para estas unidades usaremos el concepto de Max Weber de "grupos imperativamente coordinados", y también con él determinaremos a la autoridad como "la probabilidad de que determinada orden sea obedecida por determinadas personas". Esta determinación contiene los siguientes elementos: 1. La palabra autoridad denota una relación de supra y subordinación; 2. El factor supraordinado prescribe al subordinado cierta conducta en la forma de una orden o de una prohibición; 3. El factor supraordinado tiene derecho a hacer tales prescripciones; la autoridad es una relación legítima, no basada en la casualidad personal o situacional, sino en una expectativa asociada a una posición social; 4. El derecho de autoridad se limita a ciertos contenidos y personas específicas; 5. La inobediencia a las prescripciones es sancionada legalmente.

En cada modelo imperativamente coordinado pueden distinguirse dos grupos: los que sólo tienen derechos fundamentales generales (civiles) y los que tienen derecho de autoridad sobre aquéllos. La dicotomía de los papeles sociales dentro de los grupos imperativamente coordinados, la división en papeles positivos y negativos de dominio, es un hecho de estructura social. El modelo del análisis del conflicto social desarrollado sobre el fondo del supuesto de dicha dicotomía implica los pasos siguientes: 1. En todo grupo imperativamente coordinado, quienes desempeñan papeles positivos y negativos de dominio determinan dos semigrupos con intereses latentes opuestos. Esta oposición de intereses tiene un sentido formal, a saber, la expectativa de que el interés en el mantenimiento del statu quo va asociado a los papeles de dominación y a la inversa; 2. Los portadores de papeles positivos y negativos de dominio, o sea los individuos de semigrupos antagónicos, se organizan en grupos con intereses manifiestos. Los grupos de interés, al contrario de los semigrupos, son entidades organizadas, tales como partidos y sindicatos obreros; los intereses manifiestos son programas e ideologías formuladas; 3. Los grupos de interés originados de esa manera están en constante conflicto sobre el mantenimiento o la modificación del statu quo; 4. El conflicto entre grupos de interés conduce a cambios en la estructura de sus relaciones sociales, a

través de cambios en las relaciones de dominio.

De tal manera que el conflicto social es un conflicto entre grupos, que nace de la estructura de autoridad en las organizaciones sociales. En situaciones conflictivas, dos cosas se hacen inmediatamente notorias: el grado de movilidad social de los individuos (o de las familias) y la presencia de mecanismos eficaces para regular los conflictos sociales. Existe una conexión relativamente íntima entre la intensidad del conflicto y el cambio, es decir, entre las condiciones del conflicto y de los cambios estructurales.

Neil J. Smelser: *Hacia una Teoría de la Modernización* (22).

A fin de analizar las relaciones entre el desarrollo económico y la estructura social, es posible aislar los efectos de diferentes procesos técnicos, económicos y ecológicos relacionados entre sí y que con frecuencia acompañan al desarrollo: 1. En la esfera de la tecnología, el paso de técnicas simples y tradiciona

(22) Neil J. Smelser. Mechanisms of Change and Adjustment of Changes en The Impact of Industry, edit. por Wilbert E. Moore y Bert F. Hoselitz. París, Consejo Internacional de Ciencia Social (en prensa).

listas a la aplicación del saber científico; 2. En agricultura, la evolución de la labranza de subsistencia hacia la producción comercial de artículos agrícolas. Esto significa especialización en cosechas comerciales, compra de productos no agrícolas en el mercado, y con frecuencia mano de obra agrícola asalariada; 3. En la industria, la transición del uso de energía humana y animal a la industrialización propiamente dicha, o a hombres agregados a máquinas movidas por fuerza de mecánica y que trabajan por una retribución monetaria con los productos del proceso manufacturero que entran en un mercado basado en una red de relaciones de trueque; 4. En las ordenaciones ecológicas, el movimiento desde la granja y la aldea hacia centros urbanos. Estos diversos procesos ocurren con frecuencia simultáneamente, pero no siempre es así: la industrialización puede darse en aldeas; puede comercializarse la agricultura sin que la acompañe la industrialización, etc. Además, las consecuencias sociales específicas del progreso tecnológico, de la agricultura comercializada, de la fábrica y de la ciudad, respectivamente, no son en ningún sentido reductibles.

Pese a tales diferencias, los cuatro procesos tienden a afectar la estructura social de modo análogo. Todos dan origen a los siguientes cambios estructurales que se ramifican a través

de la sociedad: 1. Diferenciación estructural, o creación de unidades sociales más especializadas y más autónomas en esferas como la economía, la familia, religión y estratificación; 2. Integración, que cambia de carácter al hacerse anticuado el viejo orden social por el proceso de diferenciación. El Estado, el Derecho, los grupos políticos y otras asociaciones se destacan de manera particular en esta integración; 3. Perturbaciones sociales --estallidos de violencia, movimientos políticos, etc. -- que reflejan la marcha desigual de la diferenciación y la integración.

El concepto de diferenciación estructural puede usarse para analizar lo que se denomina "marcado rompimiento de los tipos consagrados de vida social y económica" en períodos de desarrollo. Definida simplemente, la diferenciación se refiere a la evolución desde una estructura multifuncional de papeles hasta varias estructuras más diferenciadas. Los siguientes son ejemplos típicos: a) En la transición de la industria doméstica a la fabril, aumenta la división del trabajo y las actividades económicas anteriormente alojadas en la familia pasan a una empresa; b) Con la aparición de un sistema educativo formal, las funciones docentes que anteriormente desempeñaban la familia y la iglesia se confían a un organismo más especializado: la escuela; c) El partido

político moderno tiene una estructura más complicada que las banderías tribales y es menos probable que lo aten obligaciones de parentesco, de competencia por la jefatura religiosa, etc. Definida formalmente, la diferenciación estructural es un proceso mediante el cual un papel social o una organización social... se divide en dos o más papeles u organizaciones que funcionan más eficazmente en las nuevas circunstancias históricas. Las nuevas unidades sociales son estructuralmente diferentes entre sí, pero tomadas en conjunto su función equivale a la unidad originaria.

En cuanto a los mecanismos integradores en circunstancias de creciente heterogeneidad social, se ha demostrado que uno de los fenómenos simultáneos de una división creciente del trabajo es el aumento de mecanismos para coordinar y consolidar la interacción entre individuos con intereses cada vez más diversificados. Y se aprecia esa integración principalmente en la estructura jurídica, pero pueden localizarse tipos análogos de fuerzas integradoras en otras partes de la sociedad.

Para que haya modernización, por lo tanto, es preciso diferenciación e integración; la primera divide a la sociedad establecida, y la segunda une estructuras diferenciadas sobre una base nueva.

En el marco de la economía y la familia, la integración se presenta a través de multiplicidad de agencias de reclutamiento de mano de obra, sindicatos obreros, reglamentación estatal de la asignación de trabajo, organismos de bienestar y ayuda, sociedades cooperativas, instituciones de ahorro. En la comunidad, en la vida urbana, la innominación de las personas se combate con asociaciones voluntarias, clubes, bares, tiendas, etc. Y así como en un ambiente premoderno la integración de la vida política está estrechamente vinculada con la posición de parentesco, la pertenencia a una tribu, el control de la tierra o el control de lo desconocido, así ahora la integración se alcanza a través de partidos políticos, asambleas deliberativas, grupos de presión, grupos de interés, sindicatos.

La falta de continuidad en la diferenciación y la integración provoca perturbaciones sociales. Los cambios estructurales asociados a la modernización a veces resultan destructores para el orden social por las siguientes razones:

- 1). La diferenciación exige la creación de actividades, normas, recompensas y sanciones nuevas, que con frecuencia chocan con los viejos moldes de acción social. Las normas tradicionales figuran entre los obstáculos más intransigentes para la moder-

nización;

2). El cambio estructural es, sobre todo, desigual en épocas de modernización. Por ejemplo, en las sociedades coloniales, las potencias europeas revolucionaron con frecuencia las estructuras económicas, políticas y culturales, pero simultáneamente estimularon o impusieron el conservadurismo en los sistemas tradicionales religiosos, de clases y de familia.

3). El descontento que nace del conflicto con los modos tradicionales y el resultante de la anomia, muchas veces se agravan el uno al otro cuando entran en contacto.

Tres reacciones clásicas a las discontinuidades son la ansiedad, la hostilidad y la fantasía. Se sabe que los movimientos sociales atraen más a quienes fueron desalojados de viejos vínculos sociales por la diferenciación pero que no fueron integrados al nuevo orden social.

La génesis y forma de las perturbaciones sociales dependen de 5 factores decisivos:

1). El alcance e intensidad de la dislocación social creada por cambios estructurales. Cuanto más rápido es el ritmo de esos cambios, mayores son los problemas de desintegración.



2) La complejidad estructural de la sociedad en el momento en que empieza la modernización. Así, en sociedades menos desarrolladas, los movimientos de protesta toman más o menos inmediatamente un aspecto religioso. Y aumenta la secularización de la protesta a medida que avanzan la modernización y la diferenciación.

3) El acceso de grupos inquietos a los medios para influir en la política social. Si los grupos desplazados pueden llegar a quienes tienen a su cargo la implantación de las reformas, la agitación tiende a ser relativamente pacífica. Si el acceso está bloqueado, ya por el aislamiento de los grupos, ya por intransigencia de las autoridades gobernantes, las peticiones de reformas tienden a tomar formas más violentas, utópicas y fantásticas.

4) La coincidencia de intereses y de líneas de fisión. Si por ejemplo en la etapa preindependiente de un país, el rasgo estructural importante del sistema es que las afiliaciones económicas, políticas y raciales-étnicas coinciden entre sí, es probable que cualquier clase de conflicto tenga resonancias raciales y suscite las adhesiones y los prejuicios más difusos de las partes contendientes. Muchos levantamientos coloniales siguieron de hecho lineamientos raciales. En la medida en que tales "fallas" subsistan después de

la independencia, es probable que esas sociedades sigan infestadas de estallidos similares. Pero si se entrecruzan diferentes líneas de fisión, es más viable ailar y manejar pacíficamente los problemas económicos y políticos.

5) El tipo y extensión de la infiltración y la intervención extranjera en beneficio de grupos de protesta.

Sólo queda un último punto de tratar: las bases estructurales para el papel del Estado. En líneas generales podemos explicarlo así:

Muchos son los que propugnan la existencia de un Estado fuerte y centralizado en las sociedades que rápidamente se modernizan. A estos argumentos hay que añadir varias consideraciones:

1. Estructuras institucionales indiferenciadas constituyen con frecuencia los obstáculos sociales primordiales para la modernización.

2. El proceso de diferenciación crea las condiciones que exige un tipo de administración política más grande y más formal, pues tiene que coordinarse la creciente heterogeneidad en todos los aspectos.

3. La propensión manifiesta de los períodos en que se inicia la modernización a estallidos explosivos, crea delicados problemas políticos a los jefes de las naciones en desarrollo. Los jefes políticos aumentarán su eficacia mediante una franca entrega al nacionalismo. Esta entrega sirve como instrumento poderoso para alcanzar tres de los objetivos más importantes: a) el refuerzo de su pretensión de legitimidad invistiéndose a sí mismos la misión de crear el Estado-Nación; b) la consecución, imposible de otra manera, de sacrificios de un pueblo que puede dedicarse a la modernización en abstracto pero que se resiste a romper concretamente con los modos tradicionales; c) el uso de su pretensión de legitimidad, para reprimir las protestas.

Estimamos que con lo dicho ha quedado claro nuestro estudio en torno de tres grandes categorías: la diferenciación, que caracteriza a una estructura social que avanza hacia una complejidad mayor; la integración, que en ciertos aspectos compensa el carácter divisorio de la diferenciación; y las perturbaciones sociales que resultan de las discontinuidades entre diferenciación e integración.

Para hacer mayor referencia al tercero de los cinco factores decisivos para el nacimiento de la perturbación social, (es to es, el acceso de grupos inquietos a los medios influyentes) puede

acudirse al ejemplo mexicano ya explicado del delito de Disolución Social, al fin derogado.

S. N. Eisenstadt: Desarrollo Político (23).

La consecución de la independencia política y la creación de un Estado nuevo entraña siempre la creación de esferas nuevas de poder, de nuevos puestos de poder que ejercen fuerte influencia sobre la estructura económica de la sociedad y amplían mucho las diferentes remuneraciones y gratificaciones instrumentales que pueden distribuirse por vías políticas y administrativas. Además se promueven nuevos símbolos colectivos de adhesión. El poder creciente del gobierno se manifiesta en la expansión de sus servicios administrativos y en el constante crecimiento del aparato burocrático. Esta expansión no es puramente cuantitativa. Da origen a un grupo social hasta cierto punto nuevo, la minoría y la burocracia política, que, cualquiera que sea la medida de su cohesión y homogeneidad internas, tiende a reclamar posiciones especiales de poder y prestigio e intenta dirigir muchas actividades de otros grupos profesionales, económicos y culturales de la sociedad.

(23) S. N. Eisenstadt. Sociological Aspects of Political Development en Cultural Change, V. 1957 No. 4. pp. 289-307.

La nueva minoría, y la burocracia política, regularmente intenta crear una fuerte jerarquía unificada de posición en términos del poder político, a la vez que hace esfuerzos por someter a la mayor parte de los procesos de movilidad social y a un gran número de actividades económicas, profesionales y culturales.

Además tiende a conservar su dominio sobre centros potenciales de poder para controlar su evolución. Pero con frecuencia estos intentos se contradicen, porque el estrecho control ejercido por la burocracia socava los esfuerzos para el desarrollo económico. Son más los aspirantes que se crean para puestos nuevos que los puestos nuevos de que se dispone, y así la burocracia misma se pone en situación insegura. La posición ambivalente de la minoría política, y especialmente de la burocracia, la hacen ver claramente los hechos siguientes: 1. la burocracia misma experimenta dificultades para reclutar personal suficientemente preparado; 2. a causa de la estrechez financiera, los funcionarios están mal pagados, generándose así la corrupción. Todo esto impide el desarrollo de diferenciaciones sociales e institucionales que facilitarían la aparición de centros diversificados de poder y prestigio en la sociedad.

Lo anterior puede resumirse señalando que el principal problema en el desarrollo de las instituciones políticas en los países

nuevos es la necesidad de crear apoyo social para la conservación de aspectos diferentes, y hasta contradictorios, de las estructuras institucionales modernas.

Sólo resta por decir que en los países nuevos se observan varios rasgos típicos en la estructura del Estado: una notoria preponderancia de la rama ejecutiva sobre todas las otras; una señalada debilidad del partido de oposición a una multitud de partidos inestables y efímeros; un cuerpo legislativo que suele ser pasivo y servil con el ejecutivo, o tan indócil que reduzca al mínimo los efectos de su propia influencia y poder, así como una rama judicial corrupta y sumisa.

Robert E. L. Faris: La Desorganización Social (24).

La desorganización se refiere al fracaso de los organismos institucionales, a la desintegración de los vínculos y los controles que hacen que el equipo social de trabajo realice sus funciones. La desorganización total significa la desaparición del gru-

(24) Robert E. L. Faris. Contemporary and Projective Social Disorganization, en Sociology and Social Research. XXXII, 1948, No. 3.

po o de la organización como entidad. La desorganización parcial se refiere a alguna deficiencia de la organización social que da por resultado el cumplimiento incompleto de sus funciones.

La transición de la sociedad primitiva a la civilizada redujo y hasta eliminó muchos peligros naturales a los que el hombre tenía que hacer frente. Pero en vez de esas antiguas amenazas surgió la amenaza mucho mayor de la extrema desorganización social. Entre las principales causas de la desorganización moderna encontramos el rápido aumento de la población y el crecimiento urbano. Esto se advierte por ejemplo en el incremento de los delitos, los vicios, los suicidios, las enfermedades mentales, el decaimiento familiar, etc. Sin embargo la sociedad sigue viviendo gracias a los procesos de reorganización (integración) que ha podido crear. Y pese a la reorganización casi siempre lenta, hay alguna de tipo espectacular, episódico, súbito, como es el caso de las revoluciones, los movimientos sociales, los renacimientos.

Horace M. Kallen: La Innovación (25).

Toda institución social es un campo de innovación, por

(25) Horace M. Kallen. Innovation, en The Encyclopedia of the Social Sciences, editado por Edwin R. A. Seligman y Alvin Johnson. Nueva York, 1937.

conservadora que sea su tendencia y por regularizados que estén sus técnicos y procedimientos. El límite a la innovación llega sólo en el momento en que es amenazada la identidad de una institución. La innovación puede ser lenta o rápida, múltiple o simple, pero es ineluctable. En cierto sentido, el mero lapso de tiempo es innovador.

Las condiciones óptimas para la innovación son cierta flexibilidad y predisposición en el tipo orgánico de una sociedad. Estas condiciones se desarrollan fácilmente. Las instituciones militares o burocráticas rechazan la innovación si no se ajusta a los patrones y los ritos acostumbrados de conducta. Lo mismo hace la institución del Derecho. En todos esos casos, la variación se considera una interrupción desordenada de la rutina y, por lo tanto, un peligro, una herejía. Pero hay que recordar que los innovadores no necesariamente son rebeldes, y que el temple innovador no es de ningún modo el temple revolucionario. Novedades, desviaciones espontáneas se desprenden constantemente de la corriente principal de la costumbre y la tradición. Así, la revolución industrial en Inglaterra, el desarrollo y la difusión del sistema fabril en EU, Alemania y Japón, se realizaron en el ambiente de costumbres viejas y por la iniciativa de personas que fueron campeones de dichas costumbres.



Más como todas las innovaciones provocan reajustes de la distribución y la organización de fuerzas sociales, automáticamente despiertan el antagonismo de los que son perturbados. Lo nuevo es muy habitualmente sinónimo de lo irrazonable, lo peligroso, lo imposible. La racionalidad es un sentimiento en el que la sensación de familiaridad se funde con el de congruencia, con el de nuestras esperanzas y deseos fundamentales.

Ralph Linton: Descubrimiento, Invento y su Medio Cultural (26).

El descubrimiento y la invención son los puntos de partida obligados para cualquier estudio del cambio y crecimientos culturales, ya que sólo por medio de estos procesos pueden agregarse nuevos elementos al contenido real de la cultura del hombre. Un descubrimiento puede definirse como cualquier cosa que aumente nuestro conocimiento, y una invención, como una nueva aplicación de este conocimiento.

Las invenciones se clasifican en básica y de mejoramiento. Aunque no siempre hay una frontera muy clara, una inven

(26) Ralph Linton. Estudio del Hombre. Fondo de Cultura Económica, México, 1967. pp. 298-315.

ción básica puede definirse como aquélla que supone la aplicación de un principio nuevo o una nueva combinación de principios. Es básica ya que ofrece nuevas potencialidades para el progreso y servirá de fundamento a toda una serie de otras invenciones. El arco (que después llegó a ser hasta un arpa) es un buen ejemplo de este tipo de invención. Una invención de mejoramiento es una modificación de un recurso ya existente, con la intención de aumentar su eficacia. Nuestro actual teléfono de mano es una invención de mejoramiento sobre la invención básica del teléfono.

La aceptación de nuevas invenciones depende principalmente de dos cualidades: su utilidad y su compatibilidad con los gustos, tradiciones y aspiraciones de la sociedad.

Lo lamentable es que en el enriquecimiento progresivo de su cultura ninguna sociedad ha empleado nunca ni la décima parte de la capacidad inventiva de sus miembros. Todas las culturas han ido creciendo principalmente a costa de todo aquello que van adquiriendo prestado.

Lewis A. Coser: La Terminación del Conflicto (27).

(27) Lewis A. Coser. The Termination of Conflict, en The Journal of Conflict Resolution. No. V, 1961. No. 4 pp. 347-353.

Mientras que un juego de reglas de su desarrollo comprenden reglas para su terminación, en el conflicto social los contendientes tienen que tomar disposiciones explícitas para su terminación. De acuerdo con el grado de su regulación normativa, hay conflictos totalmente institucionalizados (como los duelos), en tanto que otros terminan con la destrucción de uno de los contendientes.

Las luchas emprendidas por el sindicalismo proporcionan a las partes contendientes una oportunidad de arreglo y les ofrecen al mismo tiempo señales reconocibles en cuanto al momento oportuno para terminar el conflicto. La mayor parte de los conflictos terminan en compromisos en los que con frecuencia es muy difícil señalar cuál de las dos partes obtuvo una ventaja preponderante.

Lo señalado es una buena muestra del pensamiento sociológico, dispar y multiforme, sobre el cambio social. Habrá de convenirse que, como es obvio, ninguna de las tesis expuestas posee la verdad absoluta. Si todas participan de mérito y razón, es claro también que los estudios últimos parecen más convincentes que los elaborados cuando la sociología era embrionaria.

Para el desarrollo de las líneas siguientes --que hablan de los orígenes del cambio-- nos apoyaremos en el sociólogo Costa Pinto.

Las causas posibles del cambio social pueden agruparse en tres categorías: 1. causas inherentes a los sistemas sociales; 2. causas relativas al medio social; 3. causas inherentes al medio social.

### Causas Inherentes a los Sistemas Sociales

Las causas de cambio inherentes a los procesos sociales derivan del conflicto de intereses siempre presente en todo sistema social. Podemos decir con Costa Pinto (28) que el origen de estos cambios son los problemas, tensiones y crisis sociales.

En cuanto a los problemas sociales, se conocen, de acuerdo con el autor citado, varias acepciones. Para el profesor Emory Bogardus, por ejemplo, problemas sociales son las situaciones sociales de que el grupo toma conocimiento, y que procura resolver como condición del equilibrio y de la continuidad de la organización social. Para aclarar su concepto establece la siguiente comparación con el organismo biológico: así como en el cuerpo humano existen funciones desempeñadas por diversos órganos, que se realizan sin que él piense acerca de ellas ni delibere antes su cumplimiento, así también en el

(28) L. A. Costa Pinto. La Sociología del Cambio y el Cambio de la Sociología. Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1963 p. 196.

cuerpo social muchos aspectos básicos e institucionales de la sociedad funcionan natural y normalmente. . . (29) y hasta cuando el grupo se ve obligado a tomar conciencia de los procesos que se desarrollan dentro de él, es cuando las situaciones sociales se transforman en problemas.

El punto de vista de Vogardus es insostenible ya que considera los problemas sociales a partir del momento en que el grupo toma conciencia de ellos, pero la verdad es que en la sociedad contemporánea "antes de que todos los miembros comiencen a pensar en los problemas que afectan a todos, ya una parte ha tomado conciencia de que el problema existe" (30)

Hay otros que prefieren hablar de desorganización social, concepto más amplio que el de problema social y definido como "la situación en que una sociedad, frente a sus problemas, pierde la capacidad de restablecer el comportamiento anterior" (31). Se advierte que la pretensión de restablecer las formas anteriores, para resolver problemas sociales generados por incapacidad de dichas formas,

(29) Ibid. p. 198.

(30) Ibid. p. 200.

(31) Ibid. p. 201.

sólo producirá un agravamiento de la desorganización social.

Otros más prefieren remitirse al concepto de participación social para aludir a los problemas sociales, y por aquélla entienden "la intensidad, la naturaleza y la categoría de los contactos del individuo con el grupo social a que pertenece" (32). Aunque el concepto es válido, es demasiado generalizado. Necesita referirse a esferas determinadas de la organización social, pues de otra manera tenemos que concluir que no todos los sectores pueden participar del mismo modo en las actividades de una sociedad.

De las concepciones expuestas, Costa Pinto (33) extrae tres conclusiones fundamentales:

a) Los problemas sociales deben ser enfocados de manera que se destaque su naturaleza estructural, su dependencia y relación respecto de las formas históricas de organización económica y social.

b) El estudio científico de los problemas de desorganización social debe propiciar una interpretación orgánica y operativa de su proceso general, de tal modo que puedan destacarse las --

(32) Ibid. p. 203.

(33) Ibid. p. 205.

peculiaridades de las situaciones concretas y sus manifestaciones específicas.

c) Los problemas sociales surgen dentro y desde dentro de las estructuras sociales, y son engendrados por éstas en su proceso de transformación. Importa establecer qué hay de común entre los diversos problemas sociales, a fin de comprender qué tienen de específico, permitiendo dilucidar dónde está lo fundamental y dónde lo accesorio. Dice el autor (34) que para entender cómo surgen y se desarrollan los problemas sociales es preciso partir del concepto general de estructuras sociales. Por ésta entiende a una sociedad enfocada desde el ángulo de las relaciones de los hombres entre sí y de los hombres con las cosas materiales que los rodean, de modo que "concebida así, la estructura social puede compararse con un edificio que tenga por base una forma histórica de producción, por cuerpo, un sistema de estratificación social, y por cúpula un conjunto de instituciones cuya finalidad y función fundamental es sancionar y mantener como un todo el sistema integrado por esas partes mutuamente dependientes"(35).

De toda estructura social emana un cierto orden social

(34) Ibid. p. 206.

(35) Ibid. p. 207.

materializado en un conjunto de instituciones, cuya más alta expresión es un determinado sistema de valores sociales. Entre todas estas partes que integran el sistema social hay una interacción permanente y recíproca que por su misma naturaleza puede provocar puntos de fricción o de ruptura. "La forma y el modo en que se presenta cada problema, en cada situación de tiempo, lugar y estructura, son las diversas formas y modos en que puede presentarse el cambio social en la propia sociedad en cuya estructura sobreviene, lo que puede acontecer en una escala prácticamente infinita de situaciones particulares" (36).

Johnson se pregunta qué es lo que tienen de común problemas como el de la delincuencia juvenil, la necesidad de mejorar el sistema de enseñanza pública, la discriminación racial... y responde que es su "carácter social" (37) ya que todas son situaciones que mucha gente deplora, surgen de algunos aspectos de la estructura social existente y se tiene la conciencia colectiva de que el estado de cosas considerado indeseable no es inevitable.

Y profundizando más en el asunto, Johnson (38) explica

(36) Ibid. p. 208

(37) H. M. Johnson. Op. cit. p. 34.

(38) H. M. Johnson. Op. cit. p. 36.



que la resistencia a las soluciones propuestas a los problemas sociales asume varias formas: los grupos con intereses creados recurren frecuentemente a negar la existencia del problema (Ej.: es falso que la riqueza esté mal repartida, es falso el desempleo, lo que faltan son ganas de trabajar); o argumentan que los correctivos acarrearían más daños que beneficios (fraccionar los latifundios, dirían, provocaría un colapso en la producción) de plano ponen en práctica tácticas dilatorias.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio hecho por Roberto Angel (39) a propuesta de la Unesco, creemos que los signos distintivos de lo que llamamos "tensiones sociales", son, para decirlo con Costa Pinto (40):

1. Constituyen una fase de un proceso de desarrollo.

O sea que no surgen de improviso, ni tampoco tienen un carácter abstracto: no existen tensiones en general, cada tensión tiene su biografía, su historia natural que debe investigarse en el contexto estructural en que aquélla nace y se desarrolla.

(39) Robert Angel. Unesco And Social Science Research. American Sociological Review. Vol. 15. No. 2 Apr. 1950. pp. 282 y ss.

(40) L. A. Costa Pinto. *Op. cit.* pp. 210 y ss.

2. Son el resultado de un conflicto virtual, potencial, no declarado, existente en el fondo de la situación social considerada. Son las resistencias al cambio, y no éste, las que generan y multiplican los problemas. Reflejan la existencia de un conflicto subyacente.

3. Se manifiestan de diversas maneras y con distinto grado de intensidad, provocando "descargas de tensión" bajo la forma de "falsa conciencia" de los problemas, las que frecuentemente caen sobre "chivos expiatorios". Puede ocurrir que la solución se demore considerablemente, de tal modo que la tensión se descargue con distintas expresiones y diversa fuerza, a través de válvulas de escape que cada situación concreta proporciona. Ej: tensiones sociales derivadas de contradicciones económicas pueden, a veces, asumir expresiones de lucha racial o ideológica.

4. Tienden a resolverse cuando el conflicto verbal se convierte en lucha abierta y declarada que conduce a una situación de crisis, o bien cuando los cambios en proceso, después de generar las tensiones, originen ajustes y acomodaciones entre los factores implicados en la situación específica. En caso de que el conflicto abandone su condición virtual para entrar en una fase activa, puede ocurrir cualquiera de estas dos cosas: a) se resuelve gracias a las

acomodaciones y ajustes del sistema en general y de la situación concreta; o, b) entra a una fase de crisis si no hubieron dichos ajustes o habiéndolos no pudieron responder a las nuevas exigencias.

Esto nos lleva a entender que las crisis sociales constituyen invariablemente la desorganización grave de cierto orden social, merced al agotamiento de su capacidad para resolver los problemas de su desarrollo. No es posible, con las estructuras existentes, dar solución a los problemas sociales que se han ido gestando paulatinamente. Sobre el particular, se ha dicho (41) que lo más importante es que ningún grupo social relevante sea excluido de participar en el poder. Porque una exclusión tal es especialmente peligrosa cuando una sociedad está experimentando cambios radicales.

#### Causas Relativas al Ambiente Social

Ciertas causas que impulsan el cambio social derivan del ambiente, no tanto del sistema. Parsons (42) ha enumerado algunas de ellas en las modernas sociedades industriales:

1. El ejercicio de la autoridad genera siempre cierta oposición;

(41) Henry W. Ehrmann. Los Cambios Sociales y la Democracia, Editorial Roble, México, 1967, p. 42.

(42) Citado por H. M. Johnson. Op. cit. p. 40.

2. Hay una tendencia general a que el poder de cualquier tipo sea usado para explotar a la gente. Casi todos los sistemas sociales tienen algunas protecciones contra la explotación y contra el abuso de autoridad, pero siempre hay posibilidad de eludirlos.

3. Cuando un sistema social es grande y altamente diferenciado, casi es inevitable que surjan en él subculturas que son mutuamente incompatibles o que difícilmente coexisten (como cuando se produce la inmigración de un grupo étnicamente diferente).

4. Todas las sociedades tienen en su seno algunos procesos competitivos y toda competencia produce ganadores y perdedores.

Otra causa derivada del ambiente social se refiere a la difusión de la cultura como fuente de grandes cambios en todas las sociedades. Así, por ejemplo, el cambio tecnológico explica el proceso de industrialización, la creciente división del trabajo y el crecimiento de las organizaciones formales en gran escala. En este aspecto abundan realmente los ejemplos.

Piénsese por ejemplo en la resistencia de los obreros a las innovaciones; o en la desocupación que éstas generan.

Otras causas de cambio derivadas del ambiente social

son por ejemplo las relativas a las invasiones militares, alianzas políticas, etc. que llegan a tener grandes repercusiones.

#### Causas Relativas al Ambiente Social.

En general se refieren a las causas de la naturaleza, como las que atañen a prolongados períodos de sequía, cambios ecológicos agudizados, agotamiento de un recurso natural, etc. Esto no necesita mayores comentarios.

Con justa razón dice Johnson (43) que en todo cambio social debemos preguntarnos seis cosas: 1. qué es lo que cambia; 2. cómo cambia la unidad; 3, la dirección del cambio; 4. el tempo del cambio; 5. por qué el cambio; 6, qué importancia causal tiene el individuo en la historia (cuál es el rol causal de las ideas en la his toria).

Por último señala el mismo autor (44) que hay varias teorías para explicar el cambio histórico social. Las teorías monis - tas, según las cuales todos los órdenes institucionales se reducen a uno solo (como el marxismo que nada más otorga relieve a la economía).

(43) Ibid. p. 58-59.

(44) Ibid. p. 62-63.

En cambio, hay otras teorías que combinan el pluralismo de principios y tratan de explicar algo atribuyéndolo a todas las causas posibles.

En el primer caso, como decíamos, tenemos a la teoría marxista que propone el antagonismo de clase como motor principal de la historia. Hay también teorías tecnológicas de la historia y teorías poblacionales que hacen énfasis en la familia; también hay teorías que hablan del determinismo militar, en el sentido de que las guerras han hecho a la historia. Otros más, como Arnold -- Tynbee, creen que las ideas son las que mueven al mundo y llegan a la conclusión de que "la civilización occidental está sentenciada a muerte si no resurge el cristianismo" (45).

Es bueno señalar que la vida social existirá en tanto tengan vigencia ciertas reglas con contenidos de valor para la sociedad.

Se produce el fenómeno de la anomia en estos tres casos:

a) cuando los hombres no reconocen la justicia del método de reclutamiento para su admisión en las distintas posiciones jerarquizadas -

(45) Arnold Tynbee. A Study of History, Vol. VI. Londres, 1951. pp. 278.

(clases); b) cuando se ven en la imposibilidad de alcanzar el nivel mínimo que correspondería a su posición, según lo prescrito por la conciencia colectiva; c) cuando ven ampliadas sus posibilidades económicas mucho más allá del horizonte tradicional correspondiente a su situación (46).

Sólo quedaría por decir que hay quienes clasifican a la sociedad en dos categorías: cultura material y cultura inmaterial; la primera incluye, según Ogburn (47), los objetos materiales junto con el inmediato proceso de su producción, y la segunda la organización social, la ciencia, el arte, la filosofía, la religión, etc. Según este autor, la cultura material tiende a cambiar más rápidamente que la cultura inmaterial. Por consiguiente, las partes de la cultura inmaterial más íntimamente conectadas con la cultura material sufren por ese desajuste, de ahí las tensiones y los conflictos actuales. De tal modo que la crisis se debe al retraso cultural de los sectores inmateriales de la sociedad.

Pero para Johnson (48), el fenómeno del "retraso cultural" se produce no sólo entre los sectores materiales e inmateriales

(46) Ibid. pp. 103-104.

(47) W. F. Ogburn. Social Change with respect to Culture and Original Nature, Nueva York, Iluebsch, 1925. Cit. H. M. Johnson, p. 122.

(48) Ibid.

de la cultura, sino también dentro de cada una de esas categorías, y de ahí que sea preferible una distinción entre los fenómenos sicosociales y los fenómenos estructurales (materiales o no). Se trata de una distinción analítica, ya que ambos son aspectos indisolubles de una misma realidad. Entre los fenómenos estructurales están:

a) la tecnología básica; b) las instituciones y las técnicas económicas; c) las instituciones y las técnicas políticas; d) la organización social; e) la ciencia; f) el arte. Los fenómenos sicosociales están constituidos, en cambio, por el conjunto de aptitudes que forman la contrapartida individual de los fenómenos estructurales. Así, las principales modificaciones en el orden sicosocial son: a) rapidez de los cambios estructurales y relativa elasticidad de las actitudes sociales. Los individuos se hallan frente a ambientes sociales divergentes, con normas y valores contradictorios muchas veces; b) creciente individuación y retraso en la formación de la personalidad autónoma (la crisis de identidad hace que el individuo busque encontrar distintivos que lo peculiaricen). Es de muchos modos esto último el rechazo a la masificación, a la estandarización.

Lo expuesto en este capítulo da una idea más o menos completa respecto al enfoque sociológico del cambio social. Empero, hace falta incluir la tesis de autores latinoamericanos, como lo hacemos en líneas subsecuentes.



de la cultura, sino también dentro de cada una de esas categorías, y de ahí que sea preferible una distinción entre los fenómenos sicosociales y los fenómenos estructurales (materiales o no). Se trata de una distinción analítica, ya que ambos son aspectos indisolubles de una misma realidad. Entre los fenómenos estructurales están:

a) la tecnología básica; b) las instituciones y las técnicas económicas; c) las instituciones y las técnicas políticas; d) la organización social; e) la ciencia; f) el arte. Los fenómenos sicosociales están constituidos, en cambio, por el conjunto de aptitudes que forman la contrapartida individual de los fenómenos estructurales. Así, las principales modificaciones en el orden sicosocial son: a) rapidez de los cambios estructurales y relativa elasticidad de las actitudes sociales. Los individuos se hallan frente a ambientes sociales divergentes, con normas y valores contradictorios muchas veces; b) creciente individuación y retraso en la formación de la personalidad autónoma (la crisis de identidad hace que el individuo busque encontrar distintivos que lo peculiaricen). Es de muchos modos esto último el rechazo a la masificación, a la estandarización.

Lo expuesto en este capítulo da una idea más o menos completa respecto al enfoque sociológico del cambio social. Empero, hace falta incluir la tesis de autores latinoamericanos, como lo hacemos en líneas subsecuentes.

### El Pensamiento Latinoamericano.

En este apartado, que se apoya en la excelente contribución que ha hecho Eduardo White (49), expondremos sucintamente las tesis de José Medina Echavarría, Gino Germani, Peter Heintz y Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto.

#### TESIS DE MEDINA ECHAVARRIA (50)

Como el diagnóstico de una situación social histórica supone un modelo teórico, trataremos de exponer este modelo teórico y el diagnóstico que resulta de su aplicación a América Latina.

Ya Max Weber, en su intento de encontrar las razones que explican por qué el capitalismo sólo se produjo en Europa con las notas que hoy se admiten como típicas de su forma industrial, apunta a dos elementos esenciales. El primero se refiere a la formación de la disposición económica general, a la explicación del surgimiento de un determinado ethos profesional, o expresado en términos

- (49) Eduardo White. El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo. El Caso de América Latina. (Documento de circulación interna) Universidad Autónoma Metropolitana. Nochimilco, D. F. México 1976.
- (50) José Medina Echavarría. Las Relaciones entre las Instituciones Económicas y Sociales, un Modelo Teórico para América Latina, en Boletín Económico de América Latina, Vol. VI, No. 1. Santiago de Chile, marzo de 1961. Reproducido en Filosofía, Educación y Desarrollo. Edit. Siglo XXI. México, 1970. p. 27.

más actuales, de los hábitos de trabajo de la sociedad industrial; cómo se ha formado paulatinamente esa a veces intangible actitud racional, sobria, disciplinada que habría de constituir el sostén de la vida económica moderna. El segundo se remite a las condiciones que hicieron posible el despliegue efectivo de la mencionada disposición, de la racionalidad económica, y encuentra respuesta en la historia en buena parte independiente de toda condicionalidad económica, del derecho y de la administración de los países occidentales. Sin la seguridad otorgada por los sistemas jurídicos, sin la previsibilidad del futuro garantizada por la "burocracia" profesional, hubiera sido imposible el cálculo y la estabilidad en las expectativas que exige la racionalidad económica.

Un sistema económico funciona con arreglo a los principios de la racionalidad formal, primero, cuando sobre el supuesto de una determinada demanda efectiva existe competencia plena entre entidades autónomas y riguroso cálculo de capital; segundo, cuando en las relaciones de propiedad se da la completa apropiación por parte de la persona de los medios materiales de producción y en la relación de trabajo domina el contrato formalmente libre; tercero, cuando a lo anterior se acompaña un Estado que se limita a mantener un sistema monetario, un Derecho y una administración racional, y en todo lo demás abandona a su propio juego el funcionamiento de la vida económica.

Sin embargo, el tipo ideal de estructura liberal-capitalista ha perdido vigencia histórica, ya que el proceso real de las economías occidentales ha alterado de muchos modos el conjunto de las condiciones sociales del capitalismo liberal. Se ha operado la sustitución de la antigua racionalidad formal por la racionalidad material.

A fin de elaborar un modelo ideal que explique esta transformación, es preciso recurrir a tres factores fundamentales: la propiedad, el trabajo y la empresa. Además, el esquema de los factores sociales estratégicos en el desarrollo económico alude a cuatro tipos de cuestiones: la disposición económica general; la capacidad ejecutiva; la capacidad directiva y la movilidad social.

Los problemas sociológicos que plantean el trabajo o capacidad ejecutiva son tres: la diligencia o impulso al esfuerzo, el ethos del trabajo; la adaptación técnica en el trabajo; y la responsabilidad social del trabajo como expresión de la conciencia de su propia función en el conjunto de la sociedad.

Con el nuevo siglo, el Estado abandona su posición de neutralidad y comienza a intervenir al impulso de tres exigencias: hacer frente a los problemas de la coyuntura internacional, tener en cuenta las transformaciones en la estructura interna de las economías, y realizar una política social.

La aparición de diversas formas de mercado imperfecto; un soporte en la gran organización en vez del apoyo en la pequeña empresa individual, como en el pasado; la formación de grupos de intereses opuestos entre sí; la mayor importancia del Ejecutivo frente a una sustancial modificación de la vida parlamentaria, señalan el paso a la "democracia pluralista", donde el Estado asume un papel de árbitro y pretende equilibrar los intereses conflictivos. A la fase mixta de la economía, corresponde la democracia de grupos. Pero a diferencia de los países desarrollados, las características de un Estado de democracia pluralista, en América Latina, lo perfilan a éste más como orientador y programador en su intervención que como árbitro y nivelador.

Una parte importante de la historia de América Latina lleva la huella de la capacidad modeladora de la institución de la hacienda y el ocaso de la estructura tradicional se confunde con su lento declinar. Con la configuración plena de la hacienda, en el siglo XVII comienza a articularse internamente el cuerpo geográfico de América Latina conectando los pocos y distantes núcleos urbanos, otorgándole a la región su condición predominantemente agraria. Los rasgos sociológicos de la hacienda son: haber sido célula de poder político-militar al lado del económico; haber constituido el núcleo de una amplia estructura "familiar"; haber cons-

tituido el modelo circunstancial de autoridad, y haber sido la creadora de un tipo humano de carácter singular. En lo fundamental, el modelo de autoridad de esta sociedad cerrada que es la hacienda, calca los intereses de la dominación monárquica; al advenimiento de la República penetra todas las relaciones de mando.

La disolución del sistema de la hacienda, su transformación en otros tipos de explotación económica y de relaciones sociales, tiene causas económicas que se originan en los mercados internos y externos. Se disuelve con la intensificación del proceso de su comercialización que la convierte en empresa; del viejo ingenio que manejaba un señor, a la "usina" controlada por la sociedad anónima. Este tránsito plantea los problemas del paso de la estructura paternalista, a través de la angustia del vacío entre el derrumbe de una institución y el surgimiento de otra, a la subsistencia de adhesiones a figuras paternalistas en las relaciones del poder.

Otros fenómenos ligados a la evolución de la hacienda, son los de la explosión demográfica y la urbanización acelerada. Las masas son expelidas por las deficiencias de las estructuras agrarias más que por la atracción del sistema industrial de las ciudades. Surgen los "licenciados" cultivados y modernos, en contraposición a los "jefes" rurales, menos cultos y tradicionales. Esto dinamiza

la historia de las ideologías hasta bien entrado el siglo XIX.

Durante este tiempo se forma una nueva clase política y una nueva élite intelectual. La nueva clase política, nacida del matrimonio liberal-conservador montó las piezas de un Estado, construyó la infraestructura económica y lo hizo conforme a las ideas de la época; deficiente y todo, esa fue la obra de la oligarquía. La apertura que implica este momento (hacendados que viajan, educadores importados, etc.) fomenta la existencia de una minoría cultivada de médicos, abogados, etc. A su vez surge la élite cosmopolita de origen oligárquico, que modea y educa a su pueblo y es complementada primero, y sustituida luego, por un nuevo grupo de elementos dirigentes, de distintos orígenes y de otra naturaleza y nivel de formación. La clase media emergente modera las tendencias cosmopolitas y se concentra en la realidad nacional. Por ese vuelco se rompe el tranquilo consenso, se descubren insuficiencias, no se acepta el statu quo e irrumpen las generaciones que protestan. También a partir de entonces la Universidad deja de ser un claustro.

El futuro se abre promisoriamente a las clases medias cuya fuerza económica les impone un papel político importante, sobre todo si se les suma la alta burocracia. Esta toma de conciencia deriva no sólo de la introducción de adelantos técnicos; es de natura-

leza sicosocial y se refiere a la percepción del desajuste en las estructuras sociales que conduce a hacer intervenir la capacidad coactiva del Estado y de los grupos, para modificar tanto las estructuras económicas como aquellas capacidades de coerción.

Las instituciones políticas que articularon los Estados creados, procedían de los mejores modelos que en su tiempo brindaron Europa y los Estados Unidos; pero en lo fundamental el viejo sistema encontró su mecanismo en la existencia de dos partidos políticos básicos: conservadores; pugnaron por mantener los intereses de los grandes terratenientes, los principios tradicionales de la educación, el predominio no sólo espiritual de la iglesia; cautos en sus reformas, prefirieron las formales jurídico-administrativas. Los liberales por su parte lucharon por recortar las prerrogativas seculares de la iglesia, por modernizar la educación, por reformar la estructura agraria, mientras alimentaban ideales políticos federalistas. Sin embargo, al final las orientaciones fiscales de unos y otros se aproximaron bastante.

La interpretación de las bases "familística" y social contribuyó a la dilución de las diferencias partidarias y el sistema adquirió entonces una fisonomía integradora, hasta que un buen día dejó de funcionar dejando un vacío político. En las sociedades indus



triales, el vacío de poder generado por el declive de la oligarquía secular intentaron llenarlo las organizaciones de las fuerzas productivas más importantes, pero en América Latina son los militares los que intervienen. Esta intervención de los militares obedece a influjos simultáneamente externos e internos. Entre los primeros se cuentan las presiones de la era económica y las características de la guerra fría. En lo interno, todo vacío de poder invita automáticamente a una toma de posición, a la que el militar es motivado por ciertas características de su formación profesional: "al Estado hay que mantenerlo y engrandecerlo incluso con el sacrificio de la vida", sobre todo cuando no hay "orden".

Las características de la vieja oligarquía, preocupada por sus intereses particulares, y las de las nuevas izquierdas inorgánicas, debilitan las posibilidades de ambas de asumir el mando legítimo. Los oficiales de clase media pueden entonces pensar que su tarea de impulsar el desarrollo supone fundamentar una legitimidad caduca. Al lado de los sectores medios, gran parte de las fuerzas obreras se encuentran incipientemente organizadas, pero otras, expulsadas del campo, integran el proletariado rural asentado en las ciudades. Como persiste la imagen paternalista de atractivo carismático en una situación de pobreza, se crea un magnífico caldo de cultivo para los partidos populistas de exitosas fórmulas de solución a corto plazo: "pan y circo".

## TESIS DE GERMANI (51).

El rasgo fundamental del tipo de sociedad industrial es la secularización. El concepto designa un proceso compuesto de tres tipos de cambios continuos:

a) Cambios en la estructura normativa predominante, de modo que los individuos cada vez pueden optar lícitamente entre un mayor número de alternativas.

b) Especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional. En la sociedad moderna la familia no acapara todas las actividades (la educación ya se realiza en las escuelas).

c) Institucionalización creciente del cambio por sobre la institucionalización de lo tradicional, al legitimarse la innovación.

En otros términos, la sociedad industrial moderna es una sociedad caracterizada por la vigencia creciente de opciones, la constante división del trabajo y la especialización, aceptación y valoración también crecientes del cambio y la transformación.

(51) Gino Germani. Política y Sociedad en una Epoca de Transición, de la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1965. pp. 36 y ss.

Podemos advertir seis etapas diferenciadas en el desarrollo político de América Latina: la primera sería la de las guerras de liberación y proclamación formal de la independencia; la segunda, la de las guerras civiles, caudillismo y anarquía; la tercera, la de las autoeracias unificadas; la cuarta estaría constituida por las democracias representativas con participación limitada; la quinta sería la de las democracias representativas con participación ampliada; la sexta y última, la de las democracias representativas con participación total. Una posible alternativa sería las revoluciones nacionales-populares.

Ahora se propone una clasificación distinta que no se opone a la anterior, y en la que destacan cuatro etapas principales: la sociedad tradicional, que corresponde al descubrimiento, conquista y colonización; los comienzos del derrumbe de la sociedad tradicional, que corresponde a las revoluciones francesa y americana; la sociedad dual y de expansión hacia afuera, que corresponde al impacto de la revolución industrial, a la ideología del liberalismo político y económico y a la influencia europea, particularmente británica; y la última, que sería la de la movilización social de masas, que corresponde a la gran depresión de 1930 y a la segunda guerra mundial, a un espectro más variado de ideologías, desde -

que al liberalismo se agregan el marxismo, el nacionalismo y el fascismo, la influencia extranjera configurada por la guerra fría y la importancia de los Estados Unidos.

#### TESIS DE HEINIZ (52).

Pretendemos registrar los mecanismos o leyes más generales que rigen los procesos propios de los países en desarrollo, así como prever las diversas configuraciones sociales que de ellos puede surgir, a través de un vaivén constante entre esfuerzos de teorización e investigación empírica. No suponemos que el desarrollo pueda ser concebido como una transición que va aproximando las características del modelo de sociedad industrial a las estructuras empíricas de las sociedades.

El proceso de las sociedades latinoamericanas se entiende como una serie de fases de desorganización creciente cuyos límites aparecerían, fundamentalmente, cuando alguno de los sectores lograra producir como fruto de sus propias tensiones, un potencial tan fuerte que pudiera permitir la subordinación de los restantes a sus requerimientos.

(52) Peter Heinz. Un Paradigma Sociológico del Desarrollo. Editorial del Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1970. pp. 14 y ss.

## TESIS DE CARDOSO Y FALETTO (53).

Para comprender el desarrollo latinoamericano y sus etapas, deben considerarse las variables históricas en las que, dentro de la estructura de cada región, se definieron las condiciones para el surgimiento de los objetivos e intereses que caracterizan los comportamientos y los conflictos entre los grupos, clases y movimientos sociales. En el transcurso de tales conflictos debería encontrarse la explicación del surgimiento de las condiciones que hicieron posible la diversificación de los sectores sociales y la definición de las situaciones de clase. El análisis considera los siguientes puntos:

a) Las condiciones del mercado mundial, incluyendo el equilibrio mundial del poder. Se sostiene que la diferencia entre las sociedades desarrolladas y las subdesarrolladas, no puede definirse en términos de etapas o estadios en el sistema productivo, sino con referencia a la posición o función dentro de la estructura internacional de producción y distribución. Históricamente la situación de su desarrollo se produjo cuando la expansión del capitalismo comercial y luego industrial vinculó a un mismo mercado economías que pasaron

(53) Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. Dependencia y Desarrollo en América Latina. Editorial Siglo XXI. México, 1969. pp. 15-16.

a ocupar distintas posiciones en la estructura global del sistema capitalista.

b). La estructura del sistema productivo nacional y su tipo de vinculación con el mercado externo. La dependencia que existe en la situación de subdesarrollo implica una forma de dominación que se manifiesta en el modo de actuación y orientación de los grupos que aparecen en el sistema económico, ya sea como productores o consumidores.

c). La configuración histórico-estructural de dichas sociedades, con sus formas de distribución y mantenimiento del poder, y los movimientos y procesos político-sociales que presionan, con sus respectivas orientaciones, con el propósito de producir cambios o de conservar la situación. En la configuración histórico-estructural, con sus formas de distribución y mantenimiento de poder, etc. están dadas las condiciones cuyo desenvolvimiento lleva a la aparición de nuevos sectores sociales, con la consiguiente diversificación del mercado y de potencialidades internas, cuya consolidación define el paso de una etapa a otra. Estas etapas son:

a) De expansión. - Aquí se analizan las condiciones y posibilidades de desarrollo y consolidación de los Estados nacionales latinoamericanos, según la forma en que lograron establecer su participación en el proceso productivo los grupos sociales locales.

b). La de transición. - Está constituida por el momento que implica un proceso histórico-estructural en virtud del cual la diferenciación de la misma economía exportadora sentó las bases para que empezaran a hacerse presentes los llamados sectores medios. Este período abarca las tres primeras décadas del siglo XX. La forma como se expresa esta etapa difiere entre los países que lograron un control nacional del proceso productivo y aquellos que no lo lograron (enclaves). En suma, se caracteriza por la aparición de un mercado interno de ciertas posibilidades.

c). La de consolidación del mercado interno. - El "desarrollo hacia adentro" alcanzó su plenitud entre 1950 y 1960, caracterizándose por un doble movimiento convergente: la expansión del sector privado de la economía, así como la creación de nuevas áreas de inversión en las que se acentúa la participación estatal.

En un primer momento, la industrialización lograda no fue el resultado del acento paulatino de una burguesía industrial típica. El sector industrial urbano fue más bien el producto complejo de desequilibrios en la balanza de pagos, como consecuencia de la crisis mundial de 1929, y de una política económica de reorientación de las inversiones, deliberadamente asumida por el Estado.

El sistema de dominación interna se integró durante esta etapa con: las clases medias en ascenso, la burguesía urbana, el antiguo sector exportador, los grupos "dominados" (obreros, campesinos). Las funciones del Estado y las características de los grupos empresariales asumieron nuevos rasgos con relación a la etapa anterior, según que la economía fuese o no enclave.

La crisis de esta etapa surge de la imposibilidad de mantener simultáneamente un cierto ritmo de expansión de la inversión y la conformación de alianzas que permitieran estabilizar la estructura de poder. De este modo se llega a la cuarta etapa, la de la internacionalización de los mercados.

Comienzan a darse en todas partes coyunturas de poder que expresan el fracaso de los intentos de mantener un ritmo de industrialización en el ámbito interno sin promover cambios políticos-estructurales profundos. Por otro lado, hay un movimiento de búsqueda de nuevos mercados por parte de los capitales industriales extranjeros.

Pero en la nueva configuración se define gradualmente una pauta peculiar de industrialización que implica un mercado urbano restringido, pero lo suficientemente importante como para permitir una industria moderna. Este fenómeno intensifica el patrón de un



sistema parcialmente excluyente: en el seno mismo del sistema industrial va escindiéndose la estructura de los grupos y clases sociales. Habrá un proletariado moderno y otro más tradicional, y otro tanto - ocurrirá con los productores.

En esta nueva situación resulta obvio que los sectores sociales que no logran insertarse adecuadamente dentro del esquema, - aumentan sus presiones. Se producen enfrentamientos y hay reajustes entre los grupos, sectores y clases que deben redefinir sus respectivos planteamientos frente a todas estas transformaciones y, particularmente, frente a la intensificación de los vínculos asociativos entre las empresas nacionales y los grupos empresariales foráneos, o a la sustitución de aquéllas por éstos.

Del análisis anterior ha quedado establecido el papel importante que de unos años para acá juega la clase media.

Este hecho nos obliga a intentar una explicación de la aparición, conformación y funcionamiento de dicha clase. No pretendemos agotar el tema, sino sólo subrayar la relación que existe entre el cambio social y el rol que juegan los sectores medios. Esto nos preocupa a la luz de la escalada de violencia, de la ola reaccionaria que recorre el Continente y que empieza a producir una creciente "fascistización" en las instituciones y los gobiernos.

## LA CLASE MEDIA Y EL CAMBIO SOCIAL

Es indispensable examinar el rol que juega la clase media en el cambio social. Tema de obligado examen, nuestro trabajo de ningún modo pretende agotarlo. Lo dividimos en cuatro grandes apartados:

a) Diversos enfoques sobre las clases sociales. Aquí intentamos glosar varios conceptos, en particular los referidos a la clase media (que indistintamente llamaremos clases medias o sectores medios). Es muy somera la recapitulación y tiene más bien un carácter introductorio:

b) Contexto latinoamericano. Contrastadas teorías explican el papel de los sectores medios en nuestra región: nosotros acudimos a algunas de las más serias y representativas;

c) Marco mexicano. La clase media es hija de la Revolución, hija legítima, pero cada día aumenta su bagaje de frustraciones;

d) Perspectivas. Las últimas connotaciones políticas de México se deben al cuestionamiento radical de los sectores medios. No somos optimistas. Estos últimos parecen tener una tendencia notoria a aliarse con la gran burguesía; no son más el "colchón" de las sacudidas sociales, menos aún agentes del cambio social. Su inestabilidad, su relativamente fácil manipulación, son excelente caldo de cultivo para la insurrección del fascismo. Chile es una constancia irrefutable.

a). Diversos Enfoques sobre las Clases Sociales

Es aceptable lo dicho por González Casanova (54): "En la lexicología marxista clásica hay dos conceptos diferentes de clases sociales, el que se refiere al fenómeno de las clases en sí, basado en la estructura de la explotación de unos grupos humanos por otros, y el que se refiere a las clases para sí, basado en el fenómeno de la toma de conciencia de esa situación estructural y en la organización política consecuente. Al primer concepto corresponde la definición que da Marx de las clases sociales cuando dice: "Mientras existen millones de familias en condiciones económicas que separan sus modos de vida, sus intereses y su educación de los de otras clases y los oponen a éstas, constituyen una clase". Lenin aclara todavía más esta definición cuando escribe: "Las clases son grupos de personas, uno de los cuales se apropia el trabajo de los demás, según el lugar que ocupa en un sistema económico definido". El otro concepto marxista de clases corresponde a la transformación de esos intereses objetivos en fenómenos de conciencia de clases y de acción política de clases. En este terreno Marx es más riguroso para aceptar el que un grupo constituya una clase, y señala ciertos requisitos: "Mientras sólo hay

(54) Pablo González Casanova: Enajenación y Conciencia de Clases en México, en Ensayos sobre las Clases Sociales en México. Editorial Nuestro Tiempo, México 1972. pp. 172 y ss.

contacto local, mientras la identidad de sus intereses no produce una comunidad, una asociación nacional, una organización política, no constituyen una clase, son incapaces de hacer oír sus intereses de clase".

Para el Diccionario Jurídico Uteha (55), clases sociales son los distintos grupos humanos cuya cohesión se debe a condiciones económicas y de índole social que les son comunes y que las caracterizan y definen. . ."En la actualidad, la estructura clasista de la sociedad se combate desde dos extremos: el socialista, que pretende suprimir las clases, y otro que considera las clases como un principio de división social dominado por las relaciones entre el individuo y la producción y adquisición, por lo que respecta a la igualdad o desigualdad de intereses".

Por su parte, el escritor Nathan L. Whetten (56) ha indicado con justeza que la estratificación social es un fenómeno casi universal en las sociedades humanas. Siempre hay individuos en toda sociedad que tienen más prestigio, poder o privilegio que otros. En ciertas sociedades, el nacimiento determina el rango social de una persona y ésta permanece en el mismo grupo toda su vida. En tales

(55) Diccionario Jurídico Uteha. Tomo III. Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana. México 1968. p. 261.

(56) Nathan L. Whetten. El Surgimiento de la Clase Media en México, en Ensayos sobre las Clases Sociales en México. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1972. p. 69.

casos, como en la India, los grupos son denominados castas. Por otro lado, donde hay posibilidad de los individuos de pasar de un estrato social a otro, los grupos se denominan generalmente clases sociales.

A su vez Lucio Mendieta y Núñez (57) ha conceptualizado a las clases sociales como "amplios agregados de personas diferenciadas unas de otras por los aspectos especiales de su cultura y de su situación económica".

Los componentes de la clase media tienen estas peculiaridades: 1. - Tienden a imitar las costumbres de la clase alta, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de vida, aunque la diferencia estriba en la calidad de los bienes materiales que se poseen; - 2. - Obtienen sus objetivos mediante el trabajo, sólo apoyados esporádicamente en las rentas o capital; - 3. - Su trabajo generalmente requiere cierta educación o capacidad técnica o administrativa; - 4. - Pueden mostrar una tendencia arraigada a mantener las apariencias y a observar las formas sociales, aunque esto importe grandes esfuerzos; - 5. - En las sociedades occidentales, son integrantes de la clase media los pequeños propietarios, pequeños hombres de negocios, profesionistas, burócratas y trabajadores muy calificados.

(57) Lucio Mendieta y Núñez. The Social Classes. American Sociological Review, II, No. 2, 1946. p. 169.

Sea cual fuese el enfoque, queda la sensación de que hay cierta arbitrariedad en los límites fijados para encerrar a la clase media.

b). Contexto Latinoamericano

Johnson explica (58) que ha sido constante la función modernizadora de los sectores medios, ejerciendo una actividad democratizadora: "Su vocación por el desarrollo económico ha sido inequívoca y en cada momento ha representado con mayor evidencia que cualquier otro grupo la más grande fuerza innovadora y racionalizadora de la sociedad; por eso su posición respecto de la sociedad tradicional ha sido siempre antagónica".

Dichos sectores han contribuido de manera decisiva al establecimiento del capitalismo moderno y de la democracia liberal, dice el autor, que confía en que en el porvenir sigan desempeñando este papel. "La edad de oro no pertenece al pasado sino al futuro", es el pensamiento cardinal que guía la participación político-social de las clases medias.

Hasta aquí llega Johnson. Nosotros pensamos que su tesis, a más de simplista, está cargada de optimismo ingenuo.

(58) J. J. Johnson. Surgimiento de los Sectores Medios. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1961. pp. 67-68.

Sea cual fuese el enfoque, queda la sensación de que hay cierta arbitrariedad en los límites fijados para encerrar a la clase media.

b). Contexto Latinoamericano

Johnson explica (58) que ha sido constante la función modernizadora de los sectores medios, ejerciendo una actividad democratizadora: "Su vocación por el desarrollo económico ha sido inconfundible y en cada momento ha representado con mayor evidencia que cualquier otro grupo la más grande fuerza innovadora y racionalizadora de la sociedad; por eso su posición respecto de la sociedad tradicional ha sido siempre antagónica".

Dichos sectores han contribuido de manera decisiva al establecimiento del capitalismo moderno y de la democracia liberal, dice el autor, que confía en que en el porvenir sigan desempeñando este papel. "La edad de oro no pertenece al pasado sino al futuro", es el pensamiento cardinal que guía la participación político-social de las clases medias.

Hasta aquí llega Johnson. Nosotros pensamos que su tesis, a más de simplista, está cargada de optimismo ingenuo.

(58) J. J. Johnson. Surgingimiento de los Sectores Medios. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1961. pp. 67-68.

¿La clase media es la más grande fuerza innovadora de la sociedad? Falso. Totalmente falso.

Con objetividad, Graciarena explica (59) que la preocupación central de las clases medias consiste en la adquisición de niveles satisfactorios de seguridad económica, social y política. Esta preocupación por la seguridad se traduce en la necesidad de conservar el status tan arduamente adquirido. Expresa que "para las clases medias, la búsqueda de orden y seguridad tiene como principal fundamento la convicción de que una vez lograda o impuesta la paz social, el desarrollo económico vendrá naturalmente, como una consecuencia necesaria de la estabilidad social y política".

Garantes de la estabilidad política, de la armonía social, los sectores medios, según la tesis de otros autores, logran eliminar la borrosa vinculación de sus intereses, mediante una cierta homogeneidad apuntalada en la urbanización, la industrialización, la educación, la intervención estatal en la economía y en la vasta red de organizaciones políticas operantes en el espacio físico en que actuaban.

En este sentido examínese una de las conclusiones de Hoselitz (6): "Lejos de ser factores de impulso al desarrollo, las --

(59) Jorge Graciarena. Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina. Editó. Paidós. Buenos Aires, 1967. pp. 145 y ss.

(60) B. F. Hoselitz. Economic Growth in Latin American. Unesco-Contributions. París, Mouton and Company, 1960. p. 44.



clases medias de Argentina, Uruguay y Chile constituyen elementos de estancamiento y hasta en ciertos casos muestran tendencias políticas poco alentadores por su fondo conservador, en ocasiones abiertamente reaccionario, lo que hace prever peligros semejantes a los que se observaron en algunos países europeos de gran desarrollo industrial, donde regímenes o tendencias fascistas recabaron su principal apoyo en los rangos de esas clases".

Digamos de paso que estas palabras, expresadas y escritas años antes del derrumbe de la democracia chilena, tenían, a no dudarlo, una extrapolación significativa, un sentido profético.

Otras tesis, más ajustadas o aproximadas a la verdad científica, han sido expuestas para encarar la rigidez conceptual de quienes, en bloque, le asignan una orientación reformista o de plano conservadora a los sectores medios.

Luis Ratinoff (61) ha dicho que la orientación política de las clases medias está en razón del carácter rígido o elástico de la sociedad en que se manifiesten y de la forma en que dicho sistema satisfaga sus aspiraciones. Ni son, pues, factores de cambio per se, ni

(61) Luis Ratinoff. Los Nuevos Grupos Urbanos: las Clases Medias. Edit. Paidós. Buenos Aires. p. 8.

tampoco enclaves del conservadurismo; el propio sistema permite la adaptación o la repulsa de dichas clases. Sin embargo, el mencionado sociólogo chileno estima que deben distinguirse dos fases en el desarrollo de las clases medias: en una primera, tendrían una conducta y una ideología favorable al cambio; en la segunda, estarían propensas al compromiso, a la alianza con sectores tradicionales, lo que las llevaría a dejar de lado su actitud renovadora. De tal forma que en la etapa preliminar, se manifiestan partidarias de una serie de transformaciones que incorporen a las grandes masas sociales a un proyecto de desarrollo compartido y equilibrado: educación, seguridad social, intervención del Estado en la economía, legislaciones tutelares de trabajadores, etc. En la segunda fase, se adhieren al orden legal y a los poderes constituidos; profesan su adhesión casi indiscriminada a las instituciones, creyendo en una perfectibilidad natural; la industrialización es una tarea que no debe reparar, para llevarse a cabo, en los obstáculos que haya que eliminar, así sean éstos la demanda justificada de los trabajadores por una participación amplia en la riqueza social.

Hay otro enfoque también interesante. Es el del brasileño Costa Pinto (62), quien habla de las clases residuales y clases emergentes. Las primeras estarían más ligadas a las estructuras

(62) L. A. Costa Pinto. Estructura de Clase y Cambio Social. Edit. Paidós. Buenos Aires, 1964. pp. 33 y ss.

tradicionales, en tanto que las otras se moverían en un marco de mayor flexibilidad. Este punto de vista tiene la virtud de enfatizar algo en lo que no siempre pensamos: que las tensiones no sólo pueden manifestarse entre clases diferentes, sino también dentro de una misma clase social. En este punto, se advierte la enorme importancia de analizar el origen de las clases medias, a fin de entender el por qué de su comportamiento.

También el ya citado argentino Graciarena, ha dado una contribución señalada en el intento de esclarecer el rol que juegan las clases medias en Latinoamérica. Para este sociólogo la tesis de Costa Pinto fue válida en cierto momento pero ahora ya no lo es. Las diferencias internas han acabado por diluirse; las clases medias residuales no son tan conservadoras como antaño, y como contrapartida, las llamadas emergentes han ido olvidando su "revolucionarismo". Asimismo, unas y otras, en el plano económico, se unifican en una tendencia económica que puede englobarse en el "desarrollismo"; su postura es de conciliación, si no de subordinación a los intereses de la clase elevada. En el fondo, Graciarena concuerda con Hoselitz, al advertir que las clases medias son factores decisivos en el estancamiento económico que padecen algunos países de nuestro subcontinente.

Todas estas teorías sólo son válidas para la experiencia

de algunos países sudamericanos. No podrían tener utilidad en el caso de México, pues aquí hay un acontecimiento sustancial que no tiene antecedentes en ninguna de aquellas naciones: La Revolución de 1910. Por otro lado, aquellas hipótesis tienden a una generalización, a una esquematización interpretativa frecuentemente reñida con la realidad.

Las teorías sociológicas coinciden en que toda estructura social se integra de tres partes profundamente interrelacionadas:

a) Un régimen económico; b) Un sistema de estratificación social; c) Un conjunto de instituciones y de valores sujetos y objeto del cambio social. Por lo demás, el constante proceso de cambio de estas partes no muestra uniformidad. Tales premisas han servido a Costa Pinto (63) para explicar que las diferencias en los ritmos de cambio aumentan y se convierten en una de las más notorias consecuencias de una política estricta de desarrollo económico, cuando ella es entendida y practicada como una operación simplemente técnica, y no como una experiencia social y humana de formidable alcance. Agrega que en las sociedades sometidas a un reciente proceso de desarrollo económico, los individuos cambian de posición dentro de un sistema, que también se modifica desde sus cimientos, mientras que en las sociedades más estables --Europa Occidental y los Estados Unidos, por ejemplo-- los dos fenómenos se

(63) L. A. Costa Pinto, Desarrollo y Movilidad Social, Editorial Paidós Buenos Aires, 1973. pp. 2, 4 y 5.

dan con cierta independencia y hasta bastante separados en el tiempo.

La clase media en los países industrializados representa un importante apoyo al desarrollo económico y social, dice Pontones Chico (64). Cumple una función estabilizadora o niveladora, participando en el equilibrio de la estructura política. En cuanto al aspecto del consumo, como nivel de vida, las clases medias han creado un estilo de vida más o menos uniforme, estimulando las relaciones de producción-consumo y asegurando un equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes. En el orden político, las clases medias han hecho posible que se diluyan o pospongan los conflictos de clase, en virtud del nivel de vida generado, que les permite alcanzar sus objetivos de participación política dentro de una convivencia más o menos tolerante. Así, algunos las han bautizado como "mayorías silenciosas", agrupaciones que no plantean agudos problemas, que no cuestionan ni impugnan abierta y profundamente el establecimiento.

En cambio, su comportamiento en algunos países de América Latina ha sido distinto al de las sociedades industrializadas. Estimuló el consumo y los procesos productivos en una primera etapa, pero debido a su desmesurado crecimiento, las clases medias debilitaron las relaciones de producción del campo y de la industria. Alza de precios, salarios, constantes procesos inflacionarios, son características de esta mutación. Otro factor que expandió a las clases medias fue la concentración del

(64) Eduardo Pontones Chico. Participación de la Clase Media en el Desarrollo Económico. Revista Línea No. 3. Mayo-Junio. México, 1972. p. 58.

desarrollo industrial en ciertas áreas, lo que generó un ininterrumpido éxodo rural a las zonas urbanas. Esto también trajo, obviamente, una atonía generalizada en las economías latinoamericanas, dado que grandes sectores de la población bruscamente instalados en las zonas urbanas, participaron en actividades no productivas. Se frenó así el proceso de sustitución de importaciones, haciendo a los países productores "únicamente de materias primas".

Tiene razón Pontones Chico al afirmar que la industrialización y la política de empleo de ciertos países no han tenido la capacidad de absorción de la mano de obra rural. Y merced al crecimiento de la población, esto ha traído como resultado que el nivel de vida de algunos estratos de las clases medias --los de bajos ingresos-- se encuentren comprimidos "brutalmente" por los estratos altos de la misma clase media, lo que hace que disminuya su participación real en el consumo, al perder ininterrumpidamente su poder adquisitivo.

### c) Marco Mexicano

México careció durante mucho tiempo de una clase media. Esto obedeció a varios factores: la conquista española redujo a servidumbre a casi toda la población indígena, compuesta por más de 700 grupos tribales distintos, según lo asienta Andrés Molina Enríquez (65). El sistema de la encomienda, producto de la misma conquista, impidió también el surgimiento de una clase media. Recuérdese además que la raza o el nacimiento determinaban en forma preponderante la posición social: en la cima

(65) Andrés Molina Enríquez. La Revolución Agraria en México. Tomo I. México, 1937. p. 72.

de la escala social se encontraron los españoles nacidos en España. A esto debe sumarse el sistema de hacienda, en virtud de la cual se instauraron profundas divisiones: una masa enorme de seres humanos reducidos a la esclavitud y el vasallaje, frente a una selecta minoría de amos y dispensadores de favores. Para ilustrar ese aserto recogemos aquí lo que se dice en el ensayo de Whetten (66):

"No se conoce con exactitud la proporción de los habitantes de México que vivían bajo este sistema antes de 1910. Luis Cabrera calculó que hacia 1910, el 90% de los campesinos en la mesa Central ninguna tierra tenían, salvo aquella en la cual estaban construidas sus chozas miserables; Mc Bride indica que más del 95% de los jefes de familia rurales, en todos los Estados no poseían propiedad rural; y Parker afirma que casi la mitad de la población rural estaba atada por el sistema de la esclavitud por deudas. Resulta claro que es difícil pensar en el desarrollo de una importante clase media en condiciones como las descritas".

A todo esto habría que agregar la gran influencia y el papel significativo jugado por la Iglesia católica. Apartándose de sus objetivos originales, de los que le son consustanciales, se alió fuertemente con el reducido número de grupos y personas que detentaron la riqueza social desde la conquista hasta la época de la Reforma. No llegó a perder verdaderamente sus bienes, sino hasta el advenimiento del estallido que liquidó al porfiriato.

Según Whetten son seis las fuentes de las que surge la cl  
(66) Nathan L. Whetten. Op. cit. p. 70.

se media, a partir del formidable movimiento que dio cauce a su impulso, la Revolución Mexicana:

1. - Ha estado recibiendo reclutas desde arriba, pues millones de hectáreas de tierra redistribuida se han tomado de las grandes propiedades de las familias de la clase alta.

2. - Desarrollo de pequeñas propiedades agrarias beneficiadas por los amplios programas de infraestructura de los diversos regímenes que se dan a partir del 17;

3. - Educación, particularmente la impartida por escuelas de enseñanza superior;

4. - Burocracia. Las funciones del gobierno han cobrado una amplitud formidable. (A esto queremos añadir que según documentados estudios, se prevé un aumento creciente en el número de empleados gubernamentales, a tal grado que para el año 2000, los países industrializados utilizarán más del 60% de la mano de obra total disponible);

5. - Proceso de industrialización. En la medida en que la industrialización va ganando brazos a las tareas agropecuarias, la movilidad social ascendente cobra vigor;

6. - Comercio. Con el desarrollo de la urbanización y el



y el incremento en las vías de comunicación, el comercio ha tenido un aumento muy notable, lo que a su vez ha ampliado el espectro social de la clase media.

Otro autor de tanto renombre como Francisco López Cámara (67), analiza el fenómeno en un contexto más reciente. Indica que a partir de la Revolución de 1910, la clase media resultó favorecida en todos sentidos. Escaló sin dificultad hacia nuevas posiciones que conducían a la integración de una nueva burguesía y recibió el apoyo resuelto de las clases populares para encauzar sus demandas. Hubo un crecimiento automático de las clases medias, merced a la política de desarrollo económico; también le fue favorable la política de beneficio social, ya que encontró mejores instrumentos para su absorción ocupacional (desde mejores niveles de escolaridad, hasta distracciones más elevadas). Sin embargo el país no podía impulsar de igual manera ambas políticas, de desarrollo económico y de beneficio social. Esto planteó una alternativa insoslayable: disminuir la inversión en este último aspecto, para poder incrementar la tasa de desarrollo económico, o bien decidirse por lo contrario. Se optó por el camino de la inversión económica sobre todo a partir de 1946. La decisión explica el por qué de las protestas de tipo social que se dan entre los años de 1946 y 1961.

(67) Francisco López Cámara. El Desafío de la Clase Media. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1971. pp. 50 y ss.

Es a partir del régimen de López Mateos cuando se canalizan mayores inversiones al bienestar social, con lo que disminuyen los movimientos laborales, aunque empiezan a surgir las protestas sociales alimentadas por la clase media. La concentración urbana, resultado natural de esta reformulación política, generó problemas que no se habían podido prever. "La competencia y las contradicciones dentro de las capas medias urbanas empezaron a aflorar pues a las aspiraciones naturales de estos nuevos sectores no correspondía ya la estructura de la ocupación y del ingreso. El mercado de trabajo calificado y semi-calificado fue incapaz de absorber las crecientes ofertas de las clases medias; el pequeño comercio se volvió inseguro frente al despliegue también repentino de las grandes empresas y los novedosos sistemas de venta a créditos; la banca se volvió feroz con sus deudores y mezquina con sus depositarios; la pequeña industria tuvo que enfrentarse a la competencia del exterior y al peso voluminoso de la producción monopolística. Pero hubo además dos factores fundamentales que habrían de acentuar muy pronto el creciente malestar: el sistema educacional, por un lado, y los métodos ya obsoletos de la ocupación de personal a base de padrinazgo político" (68).

El sistema ya no era capaz de absorber a los miles de egresados que salían de las aulas de las escuelas superiores, fundamen

(68) Francisco López Cámara. Op. cit. pp. 52 y ss.

talmente porque las demandas en materia de calificación profesional o científica no correspondían a las caducas estructuras de la enseñanza impartida.

d) Perspectivas

Se dice acertadamente que México es una sociedad plural. Pluralidad es heterogeneidad. Perviven conjuntos marginados, grupos expoliados, sectores subempleados y vastas comunidades ajenas a los frutos del desarrollo. En este sentido hay un testimonio de acentuado marginalismo en la difusa población indígena.

Téngase presente que todo intento por medir y ubicar la estratificación social mexicana debe considerar los profundos desequilibrios en el desarrollo regional, lo que por lo demás es característica de toda nación subdesarrollada. Los espacios rural y urbano, pertenecientes a un mismo entorno social, ofrecen signos tan dispares y encontrados, que los métodos de medición sociológica de uno y otro no pueden ser los mismos. De otro lado, hay que considerar que los indicadores que nos permiten definir a una y otra clase son muy variados y no siempre nos entregan verdades incontrovertibles. Los indicadores más frecuentes para clasificar a una sociedad van desde las modalidades de vivienda, pasando por la escolaridad, fuen-

tes y volumen de ingresos, consumo, satisfactores domésticos, hasta el tipo de ocupación. Sólo del análisis concreto de una situación de terminada podemos fijar prioridades a uno u otro indicador.

Junto a todo esto, debemos dejar lugar a las expectativas que plantea una industrialización y urbanización crecientes, ya que mientras estos fenómenos no se presentaban, los modelos anteriores tenían validez. Veamos lo que puntualiza Pablo González Casanova (69).

"La categoría de las clases medias, así como sus funciones tan difíciles de percibir en la propia sociedad industrial, resultan todavía más complejas en un país como México, donde tiene la misma función estabilizadora de la clase media el estrato social de los "participantes", sean estos empleados, pequeños propietarios o trabajadores. La categoría de propietarios resulta también muy equívoca en un país donde es posible y frecuente ser propietario y ser un hombre marginal; la categoría de los comerciantes ---que registran los censos--- padece iguales ambigüedades, existiendo como existe un problema de subempleo muy acusado. Otro tanto podría decirse de categorías como la de los que "trabajan por su cuenta", "ayudan a la familia sin retribución", "vendedores", "ocupados con remuneración que prestan servicios personales", etc. Ello explica que hasta ahora los intentos de me

(69) Pablo González Casanova. La Democracia en México. Serie Popular Era. México, 1972. p. 204.

dición de los distintos estratos sociales resulten dignos de la mayor reserva, particularmente cuando se estudia su evolución a lo largo del tiempo".

Y sigue señalando el autor: "Los hechos anteriores no -  
obstan sin embargo para que se pueda afirmar que los niveles de vida  
han aumentado considerablemente para amplios sectores de la población,  
y que han aumentado también bastante los grupos con más altos niveles  
de vida. Según cálculos de Cline ---basados parcialmente en otros an-  
teriores de Lurriaga--- entre 1895 y 1960 la clase alta pasa del 1.5 al  
6.5% del total; la media del 7.8 al 33.5%; la baja disminuye del 90.7 al  
60%".

La conclusión del autor es atinada: si la variedad de es-  
tos datos y su relativa arbitrariedad nos revelan una cierta anarquía en  
la elección de intervalos y de agrupamientos, que dan lugar a marca--  
das diferencias en las cifras, todos aluden a un hecho característico  
del desarrollo que se acentúa con las revoluciones sociales como la ocu-  
rrida en México. La movilidad vertical de los estratos inferiores a los  
superiores, el ascenso de un estrato a otro de fuertes núcleos de pobla-  
ción, fenómeno que se suma al incremento de los niveles de vida que -  
provoca el desarrollo, y sobre todo el enorme incremento que tiene la  
población participante del desarrollo.

Estima González Casanova (70) que una estructura so  
cio-política tan sólida como la mexicana no permite suponer el floreci  
cimiento de la lucha de clases, pero sí de un modelo neocapitalista y  
subdesarrollado, de liberación nacional y descolonización interna.  
Cree además que en un momento de crisis económica, las clases me-  
dias, que hasta ahora han jugado un rol estabilizador, pueden asumir  
una postura totalmente distinta a la de los últimos decenios. De ahí  
que el problema central consista en dilucidar qué posibilidades hay  
de que continúen las tendencias actuales, si bien es cierto que todavía  
siguen siendo muy grandes las reservas con que cuenta el Estado me-  
xicano para hacer un juego político que lo preserve.

Altas tasas de desarrollo, equilibrada política de moviliz  
ación, seguridad económica y social, constituyen la clave de un ascenso  
pacífico impulsado por reformas revolucionarias ante las presiones  
populares. De darse esto, nos acercaremos a una sociedad neocapita-  
lista en la que aumenten la conciencia de clase y la negociación. De  
lo contrario, a falta de respuesta ante las exigencias de reformas sus-  
tanciales de redistribución del poder y de la riqueza, de socialización  
de algunas áreas estratégicas en la economía se producirá la ruptura  
del régimen legal "sin que necesariamente aumente la conciencia de clas  
es, aunque sí las formas del terror y la represión".

(70) Pablo González Casanova. Op. cit. p. 210.

Subrayamos aquí algunos de sus conceptos medulares

(71).

Coincidimos también en este otro lúcido planteamiento que debiera servir como llamada de atención para quienes se obstinan en cerrar los ojos a la historia y al presente. Porvenir que no se finca en las lecciones que brinda lo que hoy acontece, así como en la inmensa guía del pretérito, es sólo un fantasma que inspira temor. Veamos lo que dice González Casanova (72):

"A nadie puede ocultarse que en México no hay las condiciones de una revolución socialista, y que en cambio se pueden presentar las condiciones de un golpe de Estado fascista; que el margen de seguridad en que camina el país es muy bajo, y que de no acelerar se los procesos de democratización y desarrollo, es posible, en una situación de crisis, que para mantener el poder las clases dominantes recurran al gobierno dictatorial o de fuerza. En estas condiciones, si se busca el desarrollo se tiene que buscar un desarrollo pacífico y, en la lexicología marxista, se tiene que buscar un desarrollo burgués y una democracia burguesa. Esta situación hace que todo marxista consecuente se convierta en un aliado necesario y potencial

(71) Ibid. p. 211.

(72) Ibid. p. 212.

de los procesos de desarrollo y democracia, aunque a largo plazo tenga tenga como meta el acceso al "socialismo".

Por desgracia, no todos los que se llaman revolucionarios lo entienden así. El dogmatismo invalida sus actos y proclamas. Incluso conscientes de que su radicalización puede a largo o corto plazo provocar la escala violenta de la derecha, persisten en su temeridad. "No es nuestra responsabilidad si llegara a presentarse un golpe de Estado en México", dicen ingenuamente, como si los políticos pudieran sustraerse a la obligación de saber hasta dónde llegarán las repercusiones de su trabajo y a quiénes van a beneficiarle. Sí es su responsabilidad, no exclusiva ciertamente, pero es su responsabilidad. No deja de ser imbécil negarla. La élite intelectual, enclavada en el amplio espectro de la clase media mexicana, no puede rehuir el peso de sus obligaciones.

Desde otro punto de vista, aceptamos que no es fácil establecer delimitaciones ideológicas claras. Como lo dice López Cámara (73), las clases medias constituyen un campo amorfo de reclutamiento y promoción social cuyos límites escapan a toda evaluación cuantitativa y cualitativa: desde estratos borrosos de semiasalariados en los que podríamos encontrar elementos típicos de las clases me-

(73) Francisco López Cámara. Op. cit. p. 44.



días (educación, vivienda, hábitos, aspiraciones, etc.) hasta grupos acomodados que fácilmente se incluirían en la burguesía (gerentes empresariales, altos funcionarios del gobierno o la banca, propietarios de bienes raíces, etc.).

Hace ver el autor que las principales conmociones políticas de la última década se han producido en las zonas urbanas y dentro de sectores e instituciones cuyo marco social es territorio casi exclusivo de la clase media. Este es un dato de suma trascendencia para evaluar la importancia de todo estudio encaminado a dilucidar - qué son y cómo son las clases medias, qué papel desempeñan, cuáles son las expectativas que la rodean.

Sobre este aspecto, nosotros quisiéramos puntualizar que el panorama educativo en el país ofrece ángulos muy espinosos. Millones de niños se quedan sin poder asistir a las escuelas; igual - ocurre en los niveles de secundaria, como en los de nivel medio. Pero si son los componentes de la clase media quienes inundan las aulas universitarias, son ellos también los que resienten el impacto de una educación superior deficiente en sus programas, carente de sentido social, alejada de los propósitos de la comunidad y demasiado in<sup>u</sup>icipiente en sus avances tecnológicos. El problema se agrava ante la crisis del mercado profesional. La clase media mexicana encuentra en la educación superior uno de sus escollos más severos. El pro-

blema es pavoroso pues la sub-ocupación de los profesionistas se agiganta y se vuelve asfixiante.

Veamos algunos números bastante reveladores. La UNAM tenía en 1974, 125 mil educandos en carreras profesionales. Se calculaba (74), que en el año de 1973, egresarían de sus aulas 10 mil 976 jóvenes, algunos de los cuales quedan incluidos en la siguiente relación: sociólogos, 317; titulados en ciencias, 342; veterinarios, 345; arquitectos, 426; economistas, 470; dentistas, 587; químicos, 835; médicos, 1,420; abogados, 1,779; contadores, 2,397.

¿Se entiende el alcance de la carga explosiva que hay detrás de estos números? Es un poderoso sector de la clase media que no siempre logrará respuesta a sus descos de "una vida mejor".

Después de todo, los miembros de la clase media tienen algo. Un escaso patrimonio material; una incipiente escolaridad; un empleo quizá mal remunerado; hábitos que tienden a sofisticarse. Es un "algo" que no fácilmente habrán de echarlo por la borda, del que no querrán despojarse por el llamado de los verdaderamente desposeídos.

(74) Luis Suárez. Revista Siempre ! No. 1065, del 21 de noviembre de 1973.

Las clases medias no pueden contarse para hacer una verdadera revolución, y mucho menos de las aulas de educación superior puede salir el nuevo viento que derriba los árboles vetustos, las raíces de todo lo nocivo que tenemos. Serán los trabajadores, siempre lo han sido, los únicos agentes activos, idóneos, para el formidable cambio social que todavía podemos instrumentar por la vía pacífica.

André Decouflé ha señalado que "la revolución es inmanente a la historia de la liberación de los hombres respecto de los dioses, de las cosas y de los hombres mismos, a fin de realizarse como hombres plenos. Es preciso partir de esta opinión, que es la única que permite encontrar, "entre la multitud innumerable de las revoluciones" (Tocqueville), la revuelta popular siempre igual a sí misma en sus encarnaciones, sus tiempos y espacios sociales sucesivos" (75).

Nosotros agregaríamos que sólo la "proletarización" de las clases medias hace posible que éstas empujen la formidable rueda de la historia hacia el cambio revolucionario.

(75) André Decouflé. Sociología de las Revoluciones. Editorial Proco. Buenos Aires, 1968. p. 44.

### CAPITULO TERCERO

#### EL DERECHO SOCIAL

Basta con enunciar su denominación para que surjan las dudas. ¿Qué acaso no todo Derecho tiene como atributo consustancial su carácter social? ¿Habrá alguna disciplina jurídica que, en rigor, pueda resultar excluida del ámbito social?

Ya Rafael de Pina (1) hace tres décadas, arremetía contra dicha acepción. Decía que "no tiene un sentido tan trascendente calificar de social cualquier manifestación del Derecho, como suponen quienes creen acertar denominando Derecho social al derecho del trabajo, porque lo cierto es que no existe rama alguna del Derecho que no sea social, en el verdadero y propio sentido de la palabra".

A él se han sumado otros tratadistas. Pero nadie hasta ahora ha propuesto una fórmula más afortunada, una voz más consecuente. Tímidamente, ha habido algunos que se atrevieron a proponer los nombres de "Derecho Colectivo", "Derecho Clasista", pero

(1) Rafael de Pina. Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Editorial Botas. 1a. Edición, México 1952. p. 10.

no hubo éxito. La denominación "Derecho Social" se fue abriendo paso hasta que se formó un amplio consenso en su favor. Hoy en día, no escasean las censuras, pero ya la discusión ha decrecido en intensidad, importan otros temas ligados directamente con el Derecho Social; importa escudriñar y analizar su integración, estructuración y proyección; interesa prever sus repercusiones, aclarar su sentido, fijar sus alcances. Lo otro, lo relativo a su acepción, se torna una discusión bizantina, si por ella descuidamos los demás aspectos. Particularmente nos parece que, con todos los defectos que la denominación posee, es la que de mejor manera expresa la connotación de un Derecho distinto, cuya diferencia estriba precisamente en el nuevo rumbo al que apunta. Es preferible sacrificar un poco la pureza semántica, en aras de una denominación fácilmente comprensible.

#### DIVERSIDAD DE CONCEPTOS

Para el ilustre sociólogo Georges Gurvitch "El Derecho Social, en su forma pura, es el que nace espontáneamente en el seno de las agrupaciones humanas y no es ni derecho de coordinación ni de subordinación, sino de integración o de inordinación, porque su finalidad consiste en lograr la unión de los integrantes de todo agrupamiento social mediante un acuerdo de voluntades que crea sin necesidad de organización alguna y sin coacción incondicionada, un poder social que

obra sobre los individuos, pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos (2)". La principal objeción que puede hacerse a este intento definitorio, estriba en que su autor se desentiende de un ángulo de capital importancia; el jurídico. De ahí que hable de una "forma pura" del Derecho Social, en evidente oposición al rigor científico de un jurista; éste no se apoya en "formas puras" para construir sus tesis doctrinarias, si bien tampoco desdeña el enfoque teórico. Otra acusada falla de Gurvitch es su afirmación en el sentido de que el poder social se crea "sin necesidad de organización alguna". Esto es insostenible; precisa la organización, y no cualquier tipo de organización, para que el Derecho Social encuentre destinatarios que logren efectivizar sus prescripciones. Incluso si al vocablo "organización" se le confiere el sentido de coherencia, punto de apoyo o vínculo de identificación, ella sigue siendo imprescindible para que el poder social "de todo agrupamiento social" se traduzca en hechos efectivos.

Para León Martín Granizo y Mariano González (3), el Derecho Social es "desde el punto de vista objetivo, el conjunto de normas o reglas dictadas por el poder público para regular el régimen

(2) George Gurvitch. Las Formas de la Sociabilidad. Biblioteca Sociológica. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires, Rep. Argentina, 1969. p. 44.

(3) León Martín Granizo y Mariano González R., Derecho Social, 3a. Edición, Reus, Madrid. Pág. 7, Cit. por Lucio Mendieta y Núñez. El Derecho Social. Editorial Porrúa, México, 1967. p. 51.

jurídico social del trabajo y las clases trabajadoras, así como las relaciones contractuales entre las empresas y los trabajadores; y desde el punto de vista subjetivo, la facultad de hacer, omitir o exigir alguna cosa o derecho, conforme a las limitaciones o autorizaciones concedidas por la ley o los organismos por ella creados".

Como se ve, es innecesaria la división establecida por los autores entre derechos objetivo y subjetivo. Empero, lo que más conviene destacar es el reducido campo de acción que aquéllos le fijan al Derecho Social. Prácticamente lo constriñen al ámbito de las relaciones obrero-patronales por lo que, en tal caso, debieron decir con claridad que se trata de un ordenamiento laboral, visto desde los puntos de vista objetivo y subjetivo. La definición propuesta, por fragmentaria y limitada, debe descartarse.

Arturo González Cossío (4), desde un mirador exclusivamente político, aunque con alusión directa al Derecho Social, ofrece los siguientes conceptos:

"La antinomia entre Estado Político y Estado de Derecho está resuelta hace muchos decenios y no hay prácticamente país del mundo que no busque hoy organizarse bajo el Estado Social de Derecho,

(4) Arturo González Cossío. El Estado Social de Derecho. Revista Pensamiento Político. Núm. 35. Vol. IX. México, marzo de 1972. pp. 375 y 376.

cuyas características describe Kruger, el célebre maestro de la Universidad de Hamburgo, con precisión, al grado de que se puede afirmar que ya nadie se pregunta si el Estado Social es posible, sino cómo realizarlo y para ello es indispensable adoptar medidas de reestructuración de las relaciones entre la Economía y el Estado". Las principales notas que para Kruger perfilan al Estado Social, se pueden sintetizar de esta manera:

1. - El Estado debe considerar al ciudadano como tal, dándole posibilidad real y concreta de serlo, pues no se le puede comprometer con un orden que no acepta a su vez la responsabilidad de darle acceso a la condición humana.

2. - La seguridad social y las prestaciones sociales se han evidenciado como notas principales del Estado Social de Derecho. Para realizarlas, se requieren nuevas formaciones de la sociedad que modifiquen esa correlación ya inoperante entre los mandos, la coacción y el pueblo. Esto no será posible sin una nueva distribución de tareas entre la Sociedad y el Estado.

En el punto número uno encontramos un aporte sustancial a la idea de la disciplina que estudiamos. En efecto, la declaratoria de que el Estado no puede comprometer al ciudadano con un orden "que no acepta a su vez la responsabilidad de darle acceso a la condición -



humana", está poniendo de relieve el tema axial de la legitimación del poder público. Este criterio es plausible. Sólo que por su particular construcción política no puede extenderse al vasto campo del Derecho Social. En éste importa no la condición de ciudadano, sino la de hombre, ente humano en su sentido lato, sujeto de una relación social. Dice también González Cossío que no será posible formar el Estado Social de Derecho si no se procede a una redistribución de tareas entre la sociedad y el Estado. Esto es parcialmente cierto. Para serlo por completo ha de precisarse que dicha redistribución operara entre este último y la clase social dominante; o, mejor todavía, tendrá que venir una reconversión total en el sistema social, de tal manera que el Estado mude sus apoyos y pretensiones y la sociedad deje de estar profundamente dividida en clases. Tal cambio afectará a una y otro, pues es ilógico creer en un cambio a medias (tan sólo de una u otro).

Ahora bien, discrepamos por completo de González Cossío en cuanto a que las "notas principales" del Estado Social de Derecho sean la seguridad social y las prestaciones sociales. La concepción populista-paternalista del cambio social choca frontalmente con las aspiraciones de una comunidad renuente a aceptar paliativos a sus graves males. No. La nota dominante de un Estado con tales características es la cabal satisfacción de todo tipo de necesidades

humana", está poniendo de relieve el tema axial de la legitimación del poder público. Este criterio es plausible. Sólo que por su particular construcción política no puede extenderse al vasto campo del Derecho Social. En éste importa no la condición de ciudadano, sino la de hombre, ente humano en su sentido lato, sujeto de una relación social. Dice también González Cossío que no será posible formar el Estado Social de Derecho si no se procede a una redistribución de tareas entre la sociedad y el Estado. Esto es parcialmente cierto. Para serlo por completo ha de precisar que dicha redistribución operara entre este último y la clase social dominante; o, mejor todavía, tendrá que venir una reconversión total en el sistema social, de tal manera que el Estado mude sus apoyos y pretensiones y la sociedad deje de estar profundamente dividida en clases. Tal cambio afectará a una y otro, pues es ilógico creer en un cambio a medias (tan sólo de una u otro).

Ahora bien, discrepamos por completo de González Cossío en cuanto a que las "notas principales" del Estado Social de Derecho sean la seguridad social y las prestaciones sociales. La concepción populista-paternalista del cambio social choca frontalmente con las aspiraciones de una comunidad renuente a aceptar paliativos a sus graves males. No. La nota dominante de un Estado con tales características es la cabal satisfacción de todo tipo de necesidades

de los gobernados, no sólo de aquellas referidas a la seguridad y a las prestaciones sociales.

La definición de Lucio Mendieta y Núñez (5) está concebida en estos términos: "Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". Según su parecer, lo integran siete distintos ordenamientos jurídicos: Trabajo, Agrario, Económico, de Seguridad, de Asistencia, Cultural e Internacional. Refiriéndose a éstos (salvo los dos primeros, de los que no damos cuenta aquí por estar suficientemente explorados en el terreno doctrinario nacional), indica que:

a) El Derecho Social Económico tiende a establecer una equilibrada, justa distribución de los bienes y de las cargas comunes de la sociedad que se encuentran bajo el control del Estado y a mantener adecuada provisión de satisfactores y de medios materiales de vida: leyes presupuestales, fiscales, de ahorro, de promoción industrial;

(5) Lucio Mendieta y Núñez. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, 1967. pp. 66 y ss.

de los gobernados, no sólo de aquellas referidas a la seguridad y a las prestaciones sociales.

La definición de Lucio Mendieta y Núñez (5) está concebida en estos términos: "Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". Según su parecer, lo integran siete distintos ordenamientos jurídicos: Trabajo, Agrario, Económico, de Seguridad, de Asistencia, Cultural e Internacional. Refiriéndose a éstos (salvo los dos primeros, de los que no damos cuenta aquí por estar suficientemente explorados en el terreno doctrinario nacional), indica que:

a) El Derecho Social Económico tiende a establecer una equilibrada, justa distribución de los bienes y de las cargas comunes de la sociedad que se encuentran bajo el control del Estado y a mantener adecuada provisión de satisfactores y de medios materiales de vida: leyes presupuestales, fiscales, de ahorro, de promoción industrial;

(5) Lucio Mendieta y Núñez. El Derecho Social. Editorial Porrúa. México, 1967. pp. 66 y ss.

b) El Derecho de Seguridad Social se proyecta hacia todas las clases económicamente débiles de la sociedad y comprende no sólo servicios médicos en caso de enfermedad y medicinas, pago de salarios por el mismo concepto, jubilaciones, invalidez, sino el subsidio por desocupación y diversas atenciones materiales que tienden a asegurar a todos una vida compatible con la dignidad y los fines de la persona humana;

c) El Derecho de Asistencia Social considera los intereses y las necesidades de los incapacitados para trabajar y procurarse atenciones médicas, de alimentación, de indumentaria, de habitación, impartiendoles la ayuda del Estado o reglamentando la de instituciones privadas;

d) El Derecho Cultural Social se integra con las leyes que regulan la instrucción y la educación en todos sus grados, clases y aspectos, no sólo de la niñez y de la juventud, sino de toda la sociedad; y

e) El Derecho Social Internacional está constituyéndose con los acuerdos y tratados entre diversos países sobre la protección de sus respectivos nacionales en materia de trabajo.

Ocupémonos de examinar los conceptos que acabamos de referir.

En primer lugar: ¿es correcta, desde un punto de vista metodológico, la clasificación de los ordenamientos jurídicos que según el autor forman parte del Derecho Social? Nos parece que no del todo. Disentimos particularmente en lo que ve al Derecho Social Internacional. Este no cabe dentro de aquella sistematización; la quebranta, por apoyarse en un criterio totalmente distinto del sustentado para incluir a los otros ordenamientos. Ahora bien, ¿qué acaso no también el Derecho de Seguridad Social, como el Cultural, o el Económico, pueden participar de un rango internacional? No vemos por qué este carácter sólo lo puedan tener "los convenios y tratados entre diversos países sobre la protección de sus respectivos nacionales en materia de trabajo". Decir esto equivale a sostener que el Derecho del Trabajo se identifica con el Derecho Social: que éste se agota en aquél, lo que, además de equívoco, vendría a dejar sin base lo que el propio Mendieta en líneas anteriores sostenía. Se trata, pues, de un contrasentido. A mayor abundamiento, podríamos preguntarnos: ¿acaso no está ya gestándose, y en ciertos casos aplicándose, un Derecho de carácter internacional en materia de seguridad social? Claro que sí; esto resulta igualmente cierto en el ámbito económico. Recuérdese en este aspecto la dura batalla diplomática de varios países del Tercer Mundo por darle rango de norma internacional a la Carta de Derechos y Deberes Económicos propuesta por México en la III UNCTAD, celebrada recientemente en Santiago de Chile.

Por otra parte, no nos satisface la tesis de Mendieta en lo relativo a que el Derecho Social tenga como finalidad lograr que los individuos "económicamente débiles" logren convivir con las otras capas sociales dentro de "un orden justo". Si esto fuera así, el Derecho Social jamás lograría sus objetivos: ¿o puede haber un "orden justo" entre quienes usufructúan, cerrada, pétreamente, la riqueza social, y quienes, en su gran mayoría sólo son usufructuarios vitalicios del desamparo y la pobreza? Ese "orden justo", así concebido, es una patraña. Esa y todas las tesis que insisten en que el Derecho Social propende al equilibrio, la igualación o la integración de los desprotegidos con las clases sociales dominantes, detentadoras del poder económico, carecen de sustentación, se apoyan en el vacío, desdeñan las leyes históricas del desarrollo social. La integración sólo se da entre iguales: la igualación, para existir, demanda el término de la opresión de una clase sobre otra; el equilibrio sólo se genera en tanto exista una equitativa producción y distribución de la riqueza social.

Hay ahí una ostensible confusión. Entiéndase que el Derecho Social sí protege a los débiles, pero no para que sigan siendo y convivan con los demás núcleos sociales; si tal fuera, no habría protección: es en virtud de ésta que remontan su debilidad y, consecuentemente, acceden a un plano de igualdad social. He aquí el meollo de la cuestión, el fondo que requiere ser plenamente aprehendido, a fin de evitar enredos.

Más plausible nos parece el concepto de Alberto Trueba Urbina (6), quien define a aquella disciplina como "el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles". Aquí cabe hacer tres consideraciones:

a) La integración de que habla Trueba Urbina, creemos nosotros, representa una situación antitética a la marginación, entendiéndose por marginado a "aquél que está radicalmente incapacitado para poner fin por sí mismo a su miseria" (7).

b) El término "reivindicación" tiene aquí su sentido más amplio y profundo. Se trata, efectivamente, de un ascenso fincado en la recuperación del terreno perdido.

c) A quienes viven de su trabajo y a los económicamente débiles, va dirigido el Derecho Social. Esta concepción sí engloba a todos los destinatarios, sin hacer distingos injustificados.

(6) Alberto Trueba Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1972. p. 154.

(7) Francisco Oliart. Empresa Comunitaria y Reforma Agraria. Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Bogotá, 1969. Ed. mimeográfica, p. 8. Cit. por Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa. México, 1971. p. 296.



Hemos querido dedicar un apartado especial a la tesis que sobre este particular sustenta el tratadista mexicano Sergio García Ramírez, toda vez que plantea aspectos muy interesantes sobre la materia.

Nos empieza diciendo (8) que "dos son, en esencia, los sentidos del Derecho Social: como orden jurídico tutelar, y como régimen de creación autónoma y destino circunscrito a grupos determinados". La revisión de ambos sentidos, lo lleva a señalar que, en cuanto a la tutela del débil, la igualdad formal "es y ha sido siempre una igualdad ilusoria, que acentúa la prepotencia de los fuertes y subraya el desvalimiento de los débiles". Destaca que el Estado policía y el Derecho neutral presencian la bancarrota definitiva de las grandes mayorías; peor aún, la favorecen con su inactividad. Dice que el impacto político de nuevas reclamaciones, auspiciado por la fuerza real y la capacidad de presión de los económicamente y socialmente débiles (a su turno el avance social de estas clases traería consigo su renovada potencia política) condujo hacia el Derecho social proteccionista, que extendería la atención legal "del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del varón

(8) Sergio García Ramírez. El Derecho Social, una Nueva Orientación. Revista Pensamiento Político. Núm. 6. Vol. II octubre, 1969. México, D. F., pp. 173 y ss.

a la mujer, sin ningún exclusivismo" (9).

Las diversas áreas en que incidió la tutela del nuevo Derecho se han transformado, con el tiempo, en las reales y preten didas ramas de éste. En estas áreas surgen los vastos y nuevos gru pos, abrumadores en el proceso electoral, concluyentes en la diná- mica de la presión, integradores de nuevos estilos de democracia, bien distinta de la partidista tradicional, pero igualmente alejada de la corporativa que aglutina concepciones fuertemente conservadoras destinadas a servir de sustrato sociopolítico al autoritarismo dere- chista. De esta suerte, subraya el autor, el Derecho Social se trans forma en encrucijada de numerosas soluciones políticas contemporá neas.

Por lo que atañe a la autonomía de las comunidades, ex- presa que es Derecho Social el creado por y para ciertos grupos (con autorización del Derecho estrictamente estatal, del emanado de los órganos directamente centralizados de éste, pues no acepta la exis- tencia de fuentes jurídicas independientes). La decadencia gradual de la unidad del Derecho enlaza con el requerimiento formulado por ca- da profesión, cada corporación, para obtener su propio sistema nor

(9) Cit. por Sergio García Ramírez. Francesco Cosentini. Filoso- fía del Derecho. Editorial Cultura. México, 1930. p. 113

mativo, dice, citando a Ripert. Ejemplo fehaciente de la situación descrita es el contrato colectivo de trabajo, evolucionado hacia el contrato Ley, derecho de toda una rama de producción, que en puridad "ni es contrato ni es ley".

Hay otro punto que no podemos dejar de transcribir literalmente:

"La idea del Derecho mixto tiene naturaleza exclusivamente formal, no material, pero sirve también de asiento a instituciones y hasta ramas enteras del Derecho que transitan, sin consumarlo aún, el camino que conduce de lo privado a lo público, por obra de lo social. Existe Derecho privado cuando el orden jurídico general hace depender de la voluntad del individuo el establecimiento y la determinación del contenido (derechos y deberes) de la relación jurídica, así como la persecución (iniciativa y contenido) de la conducta antijurídica. En el Derecho público se da el fenómeno inverso. Finalmente, en el mixto el orden jurídico general hace depender de la voluntad del individuo el establecimiento o la determinación del contenido (derechos y deberes) de la relación jurídica, pero no ambos".

Precisa en otra parte que al acentuar los derechos de ciertos núcleos, como los trabajadores, los campesinos, el Derecho Social les ha conferido una nueva dimensión política colectiva; incre-

mentando su vigor jurídico, recrea su participación en la composición de la voluntad política nacional. De ahí emana una distinta democracia social vertebrada expresa o implícitamente a partir del nivel constitucional y afirmada en la práctica. Añade que el nacimiento de derechos sociales incide sobre los antiguos individuales, para remodelarlo en sentido de relativización y restricción; en veces los reduce a la misión instrumental; así, frente a la Constitución soviética de 1936, se ha observado que los derechos individuales se encuentran subordinados a los intereses de los trabajadores y a la consolidación del régimen, e incluso constituyen modos para la obtención de tales objetivos. En los países liberales es inherente a semejantes derechos el que puedan ser opuestos al Estado y al régimen político por el individuo, en tanto que en la URSS son derechos en el sentido del régimen.

Luego de hacer mención a las constituciones de México (1917), Rusia (1918) y Alemania (1919), subraya García Ramírez que no hay ningún recinto jurídico que haya escapado al proceso de modificación impuesto por el Derecho Social, aunque las instituciones más afectadas, en su opinión, son:

a) El Estado. Incluso en los países de profesión liberal e individualista, el Estado ha pasado a ser regulador de la vida

vida económica y social. Quedó atrás la inercia estatal decimonónica.

b) La familia. Ahora se considera que el régimen familiar sea una institución que ya transita, con rapidez, del Derecho privado al Derecho público. Prueba de ello es el desarrollo familiar soviético, en donde ha decaído el libérrimo encuentro entre los sexos que alguna vez encontró fortuna. O, poniendo el caso mexicano, el tratamiento dado al concubinato, como relación generadora de deberes, así como la eliminación del afrentoso sistema distintivo de hijos naturales y legítimos.

c) La propiedad. La repercusión del Derecho Social ha sido importantísima. Ahí está la institución de la Reforma Agraria.

d) El trabajo. Aquí "ha jugado sus cartas de triunfo el Derecho Social". Sindicatos y partidos se aproximan y entrecruzan hasta establecer una correspondencia que, para fines políticos, suele transmutarse en identidad.

e) La cultura. El Estado se ha convertido en el promotor de la cultura en todos los campos.

f) La asistencia y seguridad. Es difícil hallar un solo país donde el poder público no enfrente ya esta obligación.

g) La tutela de grupos étnicos (pese a que en México es to no es completamente aplicable, creemos nosotros).

El análisis de García Ramírez nos parece bastante incisivo y certero. Sólo faltaría por agregar que también en el campo económico, estrictamente económico, el Derecho Social está derribando fronteras, escalando muros que antaño se creían inaccesibles. El reparto de utilidades para los obreros, es un ejemplo concluyente.

Coincidimos con Antonio Murguía Rosete (10): "El Derecho Social, como todo instrumento de integración de una colectividad, debe seguirla en sus transformaciones y evolucionar con ella". Le asiste la razón igualmente cuando asienta que toda sociedad requiere de seguridad, por lo cual es Derecho Social, en constante movimiento, en ocasiones se condensa en estructuras con fines limitados que enmarcan determinados avances o metas de justicia, alcanzadas por un pueblo y que bien pueden adoptar la forma de constituciones o de otro tipo de normas fundamentales. Todos estamos de acuerdo en que la condensación del Derecho Social en estructuras institucionales no lo hace desaparecer, dado que "las realidades subyacentes le impregnarán

(10) Antonio Murguía Rosete. El Derecho Social. Revista Pensamiento Político. Núm. 41. Vol. XI. Septiembre de 1972. México, D.F. pp 12 y ss.

nueva vida y dinamismo, impulsándolo a proseguir con su función de integración social".

En tales términos, reiteramos, queda muy clara la íntima vinculación que existe entre Derecho y cambio social, el primero como resultado e impulsor del segundo. Si esto es cierto, lo es en mayor medida tratándose del Derecho Social, tan de suyo impregnado y vivificado por la transformación que opera en todos los órdenes de la vida.

Otro connotado tratadista de México, Mario de la Cueva (11), declara enfáticamente que "no somos los inventores de la idea del Derecho Social". Esta afirmación, desde nuestra particular apreciación, adolece de notable obviedad; ¿cuál pueblo, cuál hombre podría proclamarse "inventor" de una idea? Nadie, absolutamente nadie ha postulado especie de tal naturaleza. En el campo de las ciencias sociales, el flujo y reflujo de la creación intelectual del hombre pertenece por entero a la humanidad. Está por demás afirmar que no es nuestro país el "inventor" de dicha idea.

El mismo autor destaca que es dable pensar que "la vida

(11) Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, México, 1972. pp. 68 y ss.

se adelantó a la doctrina, porque en 1917 se proclamó en Querétaro la primera Declaración de Derechos sociales de la historia y dos años después la de Weimar; ciertamente --continúa diciendo-- ninguna de las dos mencionó los términos derecho social o derechos sociales, pero fue en ocasión de su interpretación que descubrieron los pensadores la unidad derecho-del-trabajo-derecho social". Hay en esta frase un excesivo celo de nuestro tratadista por las cuestiones terminológicas. En última instancia, no importa tanto el léxico empleado, cuanto su verdadera significación, a la luz del contexto en que los mandatos constitucionales se plasmaron. Importan los fundamentos y la teleología de un cuerpo normativo, antes que la interpretación semántica de sus textos. Empero, hay que precisar que esa misma unidad derecho-del-trabajo-derecho-social es válida si se la refiere a la cuestión agraria, por lo que el carácter social de los derechos de que se habla tiene plena aplicación en esta otra materia, si bien de la Cueva no lo puntualiza así.

Expresa también aquél que el Derecho Social tiene como objetivo "la regulación y la protección de la economía y el aseguramiento de una vida decorosa para el hombre que entrega su energía de trabajo a la economía". El concepto se antoja impreciso, por estas dos razones:



a) La definición sólo considera como sujetos del Derecho Social a los trabajadores --manuales o intelectuales--, por lo que deja de lado a quienes no tienen tal carácter (ancianos, lactantes, jubilados, y toda una gama de personas por diversos motivos incapacitados para trabajar). Desde este punto de vista, el Derecho de Asistencia y de Seguridad no formaría parte del Derecho Social, lo cual es inexacto;

b) Nos parece inútil --sin sentido, mejor dicho-- la exigencia de de la Cueva, en el sentido de que el hombre debe entregar su energía de trabajo "a la economía" ¿a quién más, en la connotación amplia del vocablo, podría entregársela? (O es que existen Robinson Crusoe contemporáneos, trabajadores que en el último tercio del Siglo XX estén por absoluto aislados del discurrir social y económico?)

### EL MARCO SOCIOLOGICO, EXPECTATIVAS

Los ordenamientos jurídicos que forman parte del Derecho Social difieren en cuanto a su contenido, pero se identifican en sus pretensiones. Dice Mendieta y Núñez (12) que la afinidad entre ellos se manifiesta en que:

(12) Lucio Mendieta y Núñez. Op. cit. p. 54.

- a) No se refieren a los individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales o de sectores de la sociedad bine definidos: obreros, campesinos, etc.;
- b) Tienen un acentuado carácter protector de los sujetos a quienes van dirigidos;
- c) Son de índole económica, ya que regulan fundamentalmente intereses materiales;
- d) Tratan de establecer un complejo sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de intereses de las clases sociales mediante una colaboración pacífica y una convivencia justa.

Tiene razón sobre todo en lo que respecta al inciso d), aunque el término "transformar" debiera ser sustituido por el de "superar" o "resolver". Y aquí penetramos a un campo donde la polémica encuentra asiento natural; inducidos por la saludable preocupación que el doctor Mendieta manifiesta, nos enfrentamos a la ardua tarea de esclarecer si el desiderátum del Derecho Social puede ser alcanzado sin sacrificio de la libertad individual; si ésta puede conciliarse plenamente con y mediante un orden jurídico que satisfaga todos los requerimientos del ser humano.

Mendieta dice en su obra que "no basta una elaboración legal para crear el Derecho Social, sino que éste exige, además, como condición insalvable, una nueva organización económica que lo haga posible". O lo que es lo mismo: las demandas de un pueblo no se satisfacen por decreto. El jurista citado formula esta quemante interrogación:

"¿Pero tiene el Estado capacidad económica para comprometerse, en una declaración constitucional de los derechos sociales, a impartirlos realmente, sin transformarse en un Estado totalitario?" De ahí que apunte que el dilema es: "democracia capitalista deficitaria e injusta, incapaz de proporcionar a todo ser humano cuanto necesita para llevar una vida digna, o totalitarismo férreo, aniquilador de las libertades pero con pleno goce de cuanto el individuo y la colectividad requieren para su bienestar y desarrollo".

El dilema no puede reducirse tan simplistamente, pues las opciones no son sólo esas. El estima que actualmente, "sin cambiar la organización rígidamente capitalista de la mayoría de los países modernos", sería posible que atendieran las demandas de sus pueblos, derivadas de una declaratoria constitucional de derechos sociales, si canalizaran resueltamente sus ingresos a este fin. Pero después se contradice, al decir que la realización plena del Dere-

cho Social implica la transformación radical de la organización de los estados democráticos.

Pareciera que Mendieta deja sin resolver la cuestión.

Empero, casi al concluir su obra (Pág. 145), encontramos una frase que condensa sin duda su postura: "Quiérase o no, el Derecho Social implica rigurosa planificación social y económica, y ésta, a su vez, impone ciertas limitaciones a la libertad individual". Concluye su exposición saliendo al paso de posibles críticas;

"Entonces, se dirá, el Derecho Social lleva a las democracias indefectiblemente hacia el totalitarismo. No cabe duda, en nuestro concepto, de que los resultados serán semejantes; pero la diferencia sustancial está en los medios para conseguirlos. En el Estado totalitario se logran mediante la imposición del poder sobre el individuo y el aniquilamiento de la libre determinación de las personas; los resultados no se derivan del Derecho, sino de la fuerza del Estado; en cambio, en el mundo democrático la transformación se opera de abajo hacia arriba; será el resultado del Derecho y no de la fuerza; el Estado no dictará las normas sino que deberá ser un simple agente de la realización de un Derecho creado por el pueblo mismo. Y esta es una diferencia radical entre ambas situaciones, porque en el primer caso el poder del Estado ahoga las libertades, y en el segundo son los mis-

mos individuos los que, por medio de la libre determinación democrática, modifican o renuncian a sus libertades individuales sólo en la medida en que eso es necesario para conseguir el bien de todos, lo que equivale a decir: el bien de cada uno sin perjuicio de los demás".

Siendo discutible la tesis transcrita, debemos confesar el profundo respeto que nos merece. Late en ella una apasionada defensa de la libertad del hombre, la férrea determinación de oponerse a todos con tal de preservar intacta la dignidad, atributo sin el cual todo pierde sentido, hasta la propia vida. Pero no es nuestro propósito mostrar adhesiones nacidas de afinidades ideológicas, sino someter a la criba del rigor científico --jurídico y sociológico-- lo expuesto por Mendieta. Para este objeto, recurrimos al más calificado de cuantos hayan incursionado profunda, lúcida, en el terreno del cambio revolucionario de la sociedad: Carlos Marx. Caricaturizado por unos, mitificado por otros, este pensador profundo elaboró su visión del futuro partiendo de un sustrato científico que el tiempo no acaba de doblegar.

Veamos primero lo que dice en torno a la lucha de clases:

"Por lo que a mí respecta, no me cabe el mérito de haber descubierto ni la existencia de las clases en la sociedad moderna ni

ni la lucha entre ellas. — Mucho antes de mí, ya algunos historiadores burgueses habían expuesto el desarrollo histórico de esta lucha de clases y algunos economistas burgueses habían señalado la anatomía económica de las clases. Lo que yo he aportado de nuevo ha sido demostrar: 1) que la existencia de las clases va unida a determinadas fases históricas del desarrollo de la producción; 2) que la lucha de clases conduce necesariamente a la dictadura del proletariado; 3) que, a su vez, esta dictadura es solamente el tránsito hacia la abolición de todas las clases y hacia una sociedad sin clases" (13).

De acuerdo con la tesis de Marx, es imposible brincar la etapa de la dictadura del proletariado, esto es, la toma del poder y del ejercicio de ésta por los obreros, quienes no pueden ponerse de pie - "sin hacer saltar en añicos toda la superestructura de las capas que forman la sociedad oficial" (14). "La clase obrera sustituirá la vieja sociedad burguesa por una asociación que excluirá las clases y el antagonismo de clases, y el poder político propiamente dicho dejará de existir, ya que el poder político es precisamente la expresión oficial del antagonismo de clases dentro de la sociedad moderna" (15). Marx precisa todavía más sus ideas en torno a la dictadura del proletariado, -

(13) Carlos Marx. Carta a Josef Weydemeyer. Marzo 6 de 1852.

(14) Manifiesto del Partido Comunista.

(15) Carlos Marx. La Miseria de la Filosofía.

cuando indica que "el primer paso de la revolución obrera es la exaltación del proletariado a clase dominante, la conquista para ir arrebatando gradualmente a la burguesía todo el capital, para centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante, e incrementar la masa de las fuerzas productivas" (16).

De lo dicho se desprende que es irreconciliable la tesis marxista con la concepción de Mendieta. Lo es en el sentido de que aquélla postula como requisito insoslayable, para la cancelación de la lucha de clases, la dictadura del proletariado; sólo después de esta podrá restablecerse la libertad, no antes. Marx desarrolla más prolijamente este pensamiento en *El Capital*:

"El reino de la libertad sólo comenzará realmente allí donde termine el trabajo impuesto por la necesidad y la conveniencia externas, lo que quiere decir que queda, por la naturaleza misma de las cosas, más allá de la esfera de la producción material propiamente dicha. El hombre civilizado, lo mismo que hacía el salvaje, tiene que luchar con la naturaleza para satisfacer sus necesidades, para poder sostener y reproducir su vida, tiene que hacerlo así en todas las formas de sociedad y en todos los modos de producción posibles. Al desarrollarse, se amplía este reino de la necesidad natural, porque

se amplían las necesidades; pero se amplían también, al mismo tiempo, las fuerzas productivas que las satisfacen. La libertad, dentro de este campo, sólo puede consistir en que el hombre social, los productores asociados, regulen racionalmente este su intercambio de materias con la naturaleza, lo pongan bajo control social, en vez de dejarse dominar por él como por una potencia ciega; en que lo realicen con el menor gasto de fuerzas y en las condiciones más dignas y más adecuadas a su naturaleza humana. Más allá de esto comienza el desarrollo humano de las fuerzas que constituye un fin en sí, el verdadero reino de la libertad, pero éste sólo puede florecer basándose en aquel reino de la necesidad".

El criterio marxista, en este punto, se antoja anacrónico. Válido para el época y en la circunstancia en que fue elaborado, hoy aparece envejecido y hasta contradicho por la realidad: ¿podría algún día terminarse "con el trabajo impuesto por la necesidad y la conveniencia externas"? ¿Habrá siquiera un solo país socialista que esté en vías de alcanzar dicha libertad? No lo creemos. Y es que Marx, maestro en el arte de llevar los desarrollos teóricos hasta el extremo medular, estuvo obsesionado por la idea económica, la más importante, ciertamente, más no la única que rige el destino del hombre y de la humanidad.

Otro elemento que enriquece la discusión de este tópico



es el aportado por Duverger (17):

Las tesis marxistas sobreestiman la influencia de los sistemas de producción y de los tipos de propiedad sobre los regímenes políticos. Que esta influencia existe, y que es importante, es indiscutible. Pero los regímenes políticos no son un simple reflejo, un epifenómeno de los regímenes de propiedad y de producción. La relación de los grandes tipos de Estado descritos por los marxistas --Estado esclavista, Estado feudal, Estado burgués, Estado socialista-- con los grandes tipos de sistemas de producción es exacta en su conjunto. Pero estos "tipos de Estado" son mal definidos desde el punto de vista político, puesto que se trata de categorías muy amplias, que comportan en realidad regímenes muy diferentes. Y, además, estas diferencias políticas dependen a veces escasamente de las diferencias en el sistema de producción.

"El desarrollo del estalinismo en la URSS es ejemplo de esta reflexión. Los propios soviéticos no tratan de explicarlo por el sistema de producción. Sin duda, éste ha tenido una cierta influencia, puesto que la planificación centralizada tendía naturalmente a una dictadura. Pero la planificación no se encontraba menos centralizada en

(17) Maurice Duverger. Sociología Política. Ediciones Ariel. Barcelona, 1972. pp. 118-119.

el momento de la muerte de Stalin, cuando la necesidad de liberalización se hizo sentir imperiosamente. La descentralización económica relativa, realizada desde entonces en Rusia, no ha sido la causa de la desestalinización, sino su consecuencia. Explicar la tiranía de José Stalin por medio de sus propios vicios, por sus defectos de carácter, como se hace oficialmente en la URSS, no es en absoluto marxista, y a todas luces es insuficiente.

"Las diferencias entre las tres grandes formas de regímenes políticos occidentales --régimen presidencial-americano, régimen parlamentario inglés con bipartidismo, régimen parlamentario continental con multipartidismo-- son muy importantes, pero no se las puede hacer depender tampoco de diferencias en los sistemas de producción y de propiedad. El hecho de que la parte del sector público de producción sea mucho menos grande en los Estados Unidos que en Gran Bretaña o en Francia, no parece tener ninguna influencia en la materia. Lo que explica las diferencias actuales entre los regímenes políticos de los grandes Estados occidentales, es un desarrollo histórico y cultural sin relación directa con el sistema de producción. Inversamente, la transformación de las estructuras económicas de Francia, de Gran Bretaña y de otras naciones europeas desde hace un cuarto de siglo, que produjo el reemplazamiento del sistema de producción capitalista

por un sistema de producción mixto, y una planificación global bastante desarrollada, no ha producido una transformación política de igual importancia".

Es oportuno recordar en este sentido que para Erich Fromm (18), uno de los errores de Marx consistió en creer que "la socialización de los medios de producción no sólo era condición necesaria, sino condición suficiente, para la transformación de la sociedad capitalista en una comunidad socialista cooperativa". En el fondo de este error está, dice, su concepto excesivamente simplificado, por demás optimista y racionalista, del hombre. Explica también que "los errores de Marx y Engels, su sobreestimación de los factores políticos y jurídicos, su optimismo ingenuo, su orientación centralista, se debieron a que estaban mucho más arraigados en la tradición de la clase media de los siglos XVIII y XIX que hombres como Fourier, Owen, Proudhon y Kropotkin", y agrega que la crítica del capitalismo "se convirtió en una crítica estrictamente desde un punto de vista económico" que podía justificarse en el siglo XIX, cuando las clases trabajadoras sufrían una explotación despiadada y vivían en situaciones infrahumanas.

- (18) Erich Fromm. Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea. Cit. en la revista Pensamiento Político (artículo: Errores Ideológicos de Marx y Teoría del Materialismo Histórico). Núm. 1, - Vol. I, mayo, 1966, México, D.F. pp. 122 y ss.

Fromm dice que debido a que la corriente marxista triunfó en el movimiento obrero del continente europeo, es que los errores de Marx adquirieron importancia histórica, aunque los sucesores de éste se sometieron en tal forma a su voluntad "que no dieron nuevos desarrollos a la teoría, sino que en general se dedicaron a repetir las viejas fórmulas de un modo cada vez más estéril".

Nosotros pensamos que la libertad humana, sin duda, tiene un sentido que desborda el ámbito puramente económico. Concordamos plenamente con el parecer de Vicente Lombardo Toledano (19):

"La libertad consiste en conocer las leyes que rigen el universo, el mundo y la vida, y en manejarlas para aumentar el dominio del hombre sobre la realidad objetiva de que forma parte. . . los únicos que carecen de libertad son los que ignoran el origen, el carácter y las posibilidades de la acción humana. . .

"La libertad no es una concepción abstracta, sino una facultad concreta en cada etapa concreta de la vida, y por eso está ligada estrechamente a la marcha de la historia. En cada período

(19) Vicente Lombardo Toledano. Summa. Ediciones Lombardo. México, 1964. pp. 34 y ss.

de la evolución, la libertad consiste en destruir las barreras interiores y externas que impiden al hombre el pleno disfrute de su existencia".

Pero no caigamos en el error de interpretar mecánicamente a Marx. Hagamos caso a la sensata advertencia de un estudioso analítico y profundo como Ernst Fischer (20): "El mismo Marx, el gran dialéctico, ha dado de cuando en cuando a los futuros marxistas la consigna de concebir la historia universal como un mecanismo que funciona automáticamente, como un engranaje cuyos componentes más importantes no son los hombres vivos, sino las cosas muertas: los instrumentos de trabajo, las máquinas, los nexos reales". Para corroborar la inconsecuencia con que proceden muchos de los discípulos irreflexivos de Marx, Fischer nos recuerda dos textos de aquél, contenidos en El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte y en La Sagrada Familia, respectivamente: "Son los hombres los que hacen su historia, pero no la hacen a su antojo, bajo las circunstancias que ellos mismos eligen, sino en aquéllas con que directamente se encuentran, en las circunstancias dadas y transmitidas"; "la historia no hace nada, no posee 'ninguna riqueza inmensa', no 'libra lucha alguna'. Es más bien el hombre, el hombre real y viviente, quien hace todo esto. No es precisamente la

(20) Ernst Fischer. Lo que Verdaderamente dijo Marx. Editorial Aguilar, México, 1970. pp. 83 y ss.

historia la que utiliza al hombre como medio para llevar a cabo los fines que ella se traza --como si la historia fuese una persona - aparte--; la historia no es sino la actividad del hombre que persi-- que sus fines".

En esos párrafos debemos encontrar una guía esclarecedora para los hombres contemporáneos que, como José Luis L. Aranguren (21), piensan que los países subdesarrollados adoptan el socialismo como el medio más rápido y eficaz de lograr el desarrollo económico. "Socialismo de Estado, pues, en el que la socialización no es, como en el marxismo, una liberación de la alienación, sino un puro instrumento aplicado por las élites de mentalidad moderna que, desplazando a las viejas oligarquías tribales, han conquistado el poder para poner al país a pleno rendimiento. Nuestra época, en este sentido, se ha hecho más positiva y menos 'metafísica', más 'marxista', por decirlo así, que el marxismo histórico".

Por todo lo que antecede, ha de apreciarse la enorme importancia que nosotros concedemos a este asunto. Y no es para menos. El Derecho Social, concebido como el conjunto de normas, leyes e instituciones destinadas a la liberación plena del hombre en

(21) José Luis L. Aranguren. Ética y Política. Ediciones Guadarrama. Madrid, 1968. p. 211.

todos los órdenes de la vida, tiene una significación mayúscula en esta hora decisiva. Es el fruto más señalado en el alumbramiento histórico del que son protagonistas todos los pueblos del urbe. Que el parto sea o no doloroso, depende tanto de las condiciones objetivas que cada nación confronte, como del precio que estén dispuestos a pagar sus gobernantes y, en general, quienes ejercen funciones de liderazgo. El marxismo no es un recetario, ni mucho menos una pieza de museo: es una vía para el cambio. Pero hay varios caminos por donde ir para posibilitar el ascenso. Más cualesquiera que sea el rumbo escogido por los pueblos, cada uno habrá de recorrerlo y marcarlo con su propia huella.

Es incontenible el avance del Derecho Social: abarcará todas las disciplinas jurídicas. Sólo habrá que cuidar que no se vulnere la libertad individual, ni que sufra menoscabo el irrenunciable derecho que cada nación tiene para decidir su destino como mejor le parezca.

#### TESIS DE LUIS DEL TORO CALERO

Consideramos útil comentar una tesis original, sumamente positiva, del legislador mexicano Luis del Toro Calero, quien

ha hecho interesantes proposiciones en torno a los derechos y su protección legal.

El Toro Calero, en síntesis, ha expuesto (22) lo siguiente:

El fenómeno de la socialización del Derecho, y que es, como dijera Ripert, la renovación de todas las ramas del Derecho debido al empuje de los grupos sociales, ha tenido en México una gran incidencia en los años de gobierno de Luis Echeverría. Sin embargo, el Derecho sustantivo social no ha corrido parejo al Derecho instrumental o adjetivo, con las consecuencias de desprotección para los titulares de derechos o garantías sociales. Los derechos sociales no se oponen a los derechos o garantías individuales: los condicionan y los complementan. Son exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad a fin de que ésta le proporcione los medios necesarios para llevar una existencia digna.

Debe advertirse, no obstante, que operacionalmente, son de naturaleza diferente: los derechos individuales se estructuran en torno a la idea de libertad, imponen al Estado y a los particulares

(22) Luis del Toro Calero. Esquema de Defensa de Derechos Sociales. (Comentario). Reunión Nacional Sobre el Sector de Desarrollo y Organización Social, convocada por el IEPES. México, 20 de junio de 1976.



un deber de no intervención o una obligación de respeto "erga omnes". Los derechos sociales surgen de la desigualdad humana, del desarrollo del hombre en sociedad; responden al concepto de justicia social; se vinculan con un sujeto pasivo determinado: El Estado o un particular; dan nacimiento a la obligación social; son irrenunciables y tiene por objeto una conducta activa por parte del Estado o de los particulares a efecto de condicionar y posibilitar su ejercicio.

El Derecho Social es igualador y nivelador de desigualdades y desproporciones, es un ordenamiento de integración, según Georges Gurvitch.

En México la defensa de los derechos sociales puede desenvolverse en dos vertientes: un sistema de defensa político y político-judicial, y un sistema de defensa jurisdiccional.

I. - El sistema de defensa político y político-judicial de derechos sociales se instrumentaría a través de:

A) El establecimiento expreso en la Constitución de los derechos sociales, y sobre todo de las obligaciones sociales a cargo del Estado y particulares, que hagan factible el ejercicio de aquellos derechos;

B) La implantación de una acción (entendida como fa--

cultad de instar) político-social, para el caso de incumplimiento de lo que pudiera llamarse la expectativa de Derecho Social, a fin de demandar bien la actividad del Estado para posibilitarlos, bien la prestación concreta del particular.

Esta acción podría deducirse ante tribunales sociales (como los del trabajo, los agrarios o los de seguridad social, que ya existen, por ejemplo en Alemania), o ante los órganos de autoridad administrativa responsables de intervenir en la materia específica.

Por otro lado, la acción político-social podría ser invocada ante el órgano político o por la vía político-judicial, directamente por los sujetos colectivos titulares, en grado de expectativa de derechos sociales, y por los diputados locales y federales de los distritos correspondientes. Así éstos se convertirían en Procuradores Sociales y desarrollarían una labor de gestión que debe ya institucionalizarse en México, y cuya contrapartida sería precisamente la obligación social a cargo de la autoridad del Estado y del particular de cuya actividad depende el ejercicio del Derecho Social por su titular.

II. - El sistema de defensa jurisdiccional, estrictamente hablando, se integraría con:

A) Un procedimiento ordinario ventilado ante tribu-

nales sociales laborales, agrarios, de seguridad social, etc.;

B) Un proceso judicial extraordinario que sería el amparo social;

C) Por lo que se refiere a la vía ordinaria, sus características deben ser las siguientes, referidas fundamentalmente a los tribunales agrarios:

1. Un proceso regido por el principio de compensación, que implica la protección no solamente sustantiva sino también procesal de "la parte débil", a través de ciertos privilegios que posibilitan una equiparación verdadera. Así puede pensarse en:

- a) Un sistema inquisitorio.
- b) Suplencia de la deficiencia de la demanda.
- c) Impulso oficioso del procedimiento.
- d) Procuración gratuita a la parte débil.
- e) Reducción al mínimo de la forma procesal.
- f) Proceso uni-instancial, cuya resolución solamente sea impugnable por vía de amparo.
- g) Descentralización y multiplicidad de órganos jurisdiccionales en las áreas de incidencia de las controversias sometidas a su conocimiento.

Deben desplazarse de la Secretaría de la Reforma Agraria y de otros organismos vinculados con el sector agropecuario, los asuntos que implican controversia de intereses jurídicos y consecuentemente decisión jurisdiccional, a fin de sujetarlos a la competencia de tribunales agrarios.

#### B) Amparo Social.

Debemos admitir que las diferencias entre el sector social e individual de los derechos humanos, imponen tratamientos también diferentes por cuanto a su protección, tutela y ejercicio. Ya no es dable que a través del amparo individualista, de estricto derecho, se protejan los derechos sociales.

En la actualidad existe un conjunto de normas que se apartan del amparo tradicional y configuran un nuevo sistema de defensa, referido fundamentalmente al amparo agrario y tímidamente al amparo la boral y al promovido por menores e incapaces.

Pensamos que deben sistematizarse tales disposiciones en un capítulo especial dentro de la Ley de Amparo, apartándonos de ciertos cánones tradicionales. El objeto de este Amparo Social será la protección de los derechos sociales en el caso de violación de situaciones jurídicas concretas, esto es, de derechos adquiridos o agravios recibidos.

Debe estatuirse a partir de los principios siguientes:

--Un procedimiento inquisitorio; suplencia de la deficiencia de la instancia; liberalidad en los términos procesales; revisión de los principios de instancia de parte agraviada y de la relatividad de los efectos de la sentencia de amparo; incorporación en la relación procesal en que se desenvuelve la controversia, no solamente de las autoridades responsables sino de los particulares sujetos de obligación social, como partes; intervención irrenunciable del Ministerio Público; proscripción de la suspensión de oficio y provisional; designación de funcionarios judiciales adscritos a los juzgados de distrito y a los Tribunales Colegiados que se dediquen exclusivamente de la tramitación de los amparos de índole social; reducción, a su mínima expresión, de las formas procesales; establecimiento de un sistema de ejecución inmediata de las resoluciones que se pronuncian.

--Agilización del régimen probatorio que provoca en gran parte la lentitud de los juicios de garantías.

--Incremento de los juzgados de distrito así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, señalándoles en su caso competencia excluyente para conocer de los amparos por violación de derechos sociales. De esta manera se reducirá el número de los amparos que

son competencia de las salas correspondientes de la Suprema Corte de Justicia.

--Establecimiento de una Procuraduría Social, y concretamente de una Procuraduría Jurídica Agraria, como organismo des--  
concentrado responsable de la defensa gratuita de los sujetos de derechos sociales, lesionados por acto de autoridad o de particulares.

Estos serían los principios generales que habrán de sistematizarse para llegar a un auténtico control jurisdiccional de los derechos sociales.

En suma, postulamos un sistema de defensa político o político-judicial para el caso de incumplimiento, por parte del Estado o de los particulares, de las obligaciones sociales que condicionan y posibilitan el ejercicio de los derechos de la misma índole (caso de expectativas de derechos). También postulamos un sistema de defensa judicial integrado con tribunales agrarios o sociales y por el Poder Judicial Federal, a través de un proceso ordinario jurisdiccional y del juicio extraordinario de amparo con modalidades del Derecho Procesal Social.

## CAPITULO CUARTO

### EL DERECHO DE LA REVOLUCION MEXICANA

En México, la Revolución de 1917 crea un nuevo Derecho. No lo remozca, lo transforma al recoger las grandes aspiraciones populares que condujeron al derrumbe porfirista. Nuevo Derecho que, dialécticamente, encuentra una línea vertebral de enlace con otros movimientos sociales del pasado. La Guerra de Independencia y la Revolución Liberal de Ayutla, de los que surgirían sendos códigos fundamentales para la vida de la nación: el de 4 de octubre de 1824 y el de 5 de febrero de 1857, respectivamente.

Apreciando esta continuidad histórica, Mario de la Cueva (1) ha expresado que "en su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegura la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional. En este aspecto, el sistema democrático, re-

(1) Mario de la Cueva. México, Cincuenta Años de Revolución. La Constitución Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1963. pp. 255 y ss.

representativo y federal, ratificado en la Asamblea Constituyente de Querétaro de 1917, resulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la Constitución de medio siglo no podría entenderse sin la ley fundamental de 1824".

El itinerario del país, a partir de 1810, tiene como meta irrenunciable la búsqueda de la autonomía hacia el exterior y de la libertad en el ámbito interno. Primero fue la Constitución de Apatzíngán, de 22 de octubre de 1814, obra del Congreso Constituyente convocado por Morelos, la que aunque no tuvo vigencia tiene un gran valor histórico, ya que representa lo más avanzado del pensamiento liberalista de aquel entonces. Después, el 31 de enero de 1824 se promulga el Proyecto de Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, que sostenía ya el régimen federalista.

Como también lo indica Mario de la Cueva (2), se trató de una victoria de los diputados republicanos integrantes del partido del progreso. Las conquistas principales fueron tres: el federalismo; la adopción de la forma republicana de gobierno; el reconocimiento de los principios del constitucionalismo individualista y liberal, soberanía del pueblo, gobierno representativo, anuncio de la protección

(2) Mario de la Cueva. Op. cit. p. 258.



a los derechos del hombre y separación de poderes. Sin embargo, que daron intactas las contradicciones sociales de la Colonia, y por eso faltó positividad a las normas estatuidas.

La Revolución de Ayutla culmina con la Constitución de 1857, en cuya elaboración participan dos fuerzas políticas muy encontradas, la de los liberales y conservadores. El régimen federal es aceptado casi unánimemente, al tiempo que se ratifican las demás líneas ideológicas de la Constitución de 24. Pero la Carta de 57 no aceptó el Senado. Luego vendrían los años de la Guerra de Reforma, durante los cuales el Presidente Juárez decreta la separación de la Iglesia y el Estado; el rompimiento de relaciones diplomáticas con la Santa Sede y el desconocimiento de ésta como poder político; la nacionalización de los bienes de la Iglesia; el reconocimiento de las libertades de conciencia y de cultos como parte de los derechos del hombre; asunción por el Estado de la función jurisdiccional en toda su plenitud y supresión del fuero eclesiástico; supresión también de los privilegios de los sacerdotes católicos; secularización del estado civil de las personas y creación del registro civil; transformación del matrimonio en un acto civil; supresión de las órdenes de religiosos regulares; secularización de cementerios, hospitales y establecimientos de beneficencia.

Siendo Presidente Sebastián Lerdo de Tejada (1873), los

principios medulares de las Leyes de Reforma se adicionaron al artículo 28 constitucional.

La revolución de 1910, que busca denodadamente la justicia social, arranca de la miseria y la explotación en el campo. Muerto Francisco I. Madero, el gobernador coahuilense Venustiano Carranza rehúsa reconocer a Huerta y abandera una insurrección nacional en favor de la legalidad. Dicta el Plan de Guadalupe, con intenciones meramente políticas, pero el 22 de diciembre de 1914 reforma dicho plan y se atribuye la facultad de dictar "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país". El 29 de diciembre de ese mismo año introduce el divorcio en la legislación civil, pero su disposición fundamental es la Ley del 6 de Enero de 1915 que ordena la restitución y dotación de tierras a las poblaciones campesinas.

La nueva Constitución, la que aún rige en el país, tiene sin embargo características que la diferencian muy claramente de las anteriores.

El Estado naciente rompe de modo radical con las viejas concepciones liberalistas del dejar-hacer, dejar-pasar, y entra de lleno a cumplir un papel determinante en la vida económica. En los

artículos 27 y 123 radica la originalidad y el gran sentido de trascendencia de dicho texto. Sin las garantías sociales consagradas en favor de los grandes sectores populares, nuestra Constitución no hubiera significado un avance definitivo para la conformación de la nueva sociedad. La tierra y el trabajo son áreas prioritarias en las que el Estado tiene interés directo y por ello interviene de manera decisiva.

Hay razón cuando se afirma que la nuestra no fue la última revolución burguesa del siglo XIX, sino la primera que fija rumbos en este siglo y que se perfila a la instrumentación de la democracia social.

Por eso tutela de modo enfático a la clase obrera y campesina e incorpora a sus textos legales el ansia de cambio social que bulle en el pueblo. La Constitución de 17 es la primera en estatuir el Derecho Social, del que hablamos prolijamente en el Capítulo Tercero de este trabajo.

En la Reforma Agraria y en el nuevo Derecho del Trabajo están los pivotes sobre los que girará el intento por transformar a una sociedad feudal.

Dice Lucio Mendieta y Núñez (3) que el artículo 27 cons-

(3) Lucio Mendieta y Núñez. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. Editorial Porrúa, México, 1971. p.197.

titucional "delinea vigorosamente el carácter de la propiedad como función social, adelantándose a las constituciones modernas europeas, algunas de las cuales --como la alemana y la española-- lo tomaron como ejemplo o modelo. Sobre este principio y con apoyo, además, en los antecedentes del problema agrario mexicano, se levanta toda la construcción jurídica de dicho mandamiento constitucional".

Entre los hombres que elaboraron nuestro texto constitucional son muchos los que gozan de renombre entre las generaciones actuales. Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, José Natividad Macías, Héctor Victoria... y tantos otros, son prototipo del revolucionario intransigente, del constituyente insobornable. Fieles a sus ideas --recogidas, permeadas por una realidad de miseria generalizada--, no claudicaron. Curiosamente, los hacedores del nuevo Derecho no eran abogados. Eminente constituyente fue Rouaix. No era abogado, que para aquél tiempo equivalía a profesionista entre los moldes rígidos del orden legal establecido. Era ingeniero. Pero no fue su distinta profesión lo que lo hizo intuir, saber y defender sus reclamos. Fue acercarse a las masas, su ojo puesto en las mutaciones sociales, lo que lo llevó a entender la esencia del Derecho. Supo muy bien --los abogados de la trinchera opuesta nunca llegaron siquiera a imaginarlo-- que hay una evidente distancia entre el Derecho y las leyes. Supo claramente que éstas,

por su misma naturaleza, consagran y "detienen" un momento la realidad que regulan; son las normas jurídicas la materialización del Derecho en ciertas instancias, pero no son el Derecho. Este evoluciona con la realidad, se transforma con ella, y es también fuente nutricia para que ésta cambie.

¿Qué importancia podía tener que los cánones casi petrificados de la ley impelieran a desplazar lo relativo al trabajo y a la tierra a regulaciones secundarias? ¿Por qué no abrir un sitio --y un sitio relevante, no cualquier hueco-- en la Constitución para acoger en su seno cuestiones tan graves? ¿O acaso la Revolución se hizo para cambiar unas leyes por otras?

Había algo irrecusable: la Revolución tuvo muchos motivos, pero dos centrales, profundamente arraigados en la conciencia de los que fueron a la lucha: deseos de romper con el vasallaje feudal de la heredad y ganas ciertas de destruir los nexos de servidumbre que ligaban a los asalariados con sus empleadores. Siendo así ¿por qué oponerse a que la legislación de más alto nivel diera respuesta a las demandas sociales? ¿Por el prurito legaloide, porque la sacrosanta tradición así lo indicaba? Era preciso acabar, de una vez por todas, con tales espantajos.

Todas estas ideas innovadoras prestaron fuerza y luz a los alegatos de Pastor Rouaix en el seno del Constituyente, donde tan firmemente fue apoyado por varios de sus colegas que ya tienen un lugar en la historia y en la memoria de los mexicanos. Pero ocurre preguntar: ¿Fue hasta 1917 cuando Pastor Rouaix da cuenta de sus concepciones revolucionarias? No, fue antes.

A él se debió (4), en su calidad de gobernador de Durango, la primera ley agraria de la revolución --"más de tres años antes de aquél memorable 5 de febrero de 1917"--, el 3 de octubre de 1913.

### LA CUESTION AGRARIA

No hay dudas: la razón esencial que llevó al pueblo mexicano a participar en el movimiento revolucionario tiene que ver con su añeja insatisfacción en materia agraria. Lo obligado era que al triunfo de la causa, las demandas aplazadas indefinidamente obtuvieran una respuesta categórica.

La situación del campo era desastrosa, colmada de inequidades. Con evidente razón, un estudioso ha dicho (5) que "durante el por

(4) Jorge Sayeg Helú. Pastor Rouaix y la Gestación de los Arts. 27 y 123. Pensamiento Político. Vol. XV. No. 61. México, Abril, 1974. p. 456.

(5) Eduardo Pontones Chico. Reforma Agraria. Artículo aparecido en la revista Línea No. 10, México, Julio-Agosto, 1974. p. 63.

friato no puede pasar inadvertido que, además de la concentración de la tierra y del capital en reducido sector se la población se dió libre paso a todo tipo de inversiones extranjeras mediante concesiones.

Así, Inglaterra se apoderó rápidamente de las minas más productivas; además de que siguieron denuncias y explotación de nuevas minas, lo que originó que parte del territorio mexicano quedara en manos de extranjeros, lo que a su vez fue posteriormente uno de los mayores obstáculos para la realización de la reforma agraria al triunfo de la revolución. . . A tal grado llegaron las concesiones de terrenos petroleros a extranjeros que, violando todo derecho, se apoderaron de terrenos pertenecientes a los pueblos. . . La estructura de la propiedad mostraba todas las características del monopolio".

Pero los problemas del campo no se limitaban a una gran masa de mexicanos marginados. Eran problemas estructurales los que impedían la racionalización de las labores y la elevación de los niveles de vida de los campesinos. Con un criterio estrecho la explotación de la tierra ofrecía buenas posibilidades de enriquecimiento personal, pero impedía que el país tuviera siquiera un crecimiento no "faraónico".

Así las cosas, la rémora que en primer término era preciso erradicar residía en el campo. Había que romper la estructura feudal a como diera lugar, pues de otra manera todo esfuerzo sería in

fructuoso. Ya el estudioso Víctor Manzanilla (6) ha dicho que la gran hacienda porfirista tenía cuatro características bastante acentuadas:

a) Era semifeudal en su organización, en virtud de que el hacendado dictaba sus propias leyes y castigos convirtiéndose en el centro político, económico y social de la propia hacienda; b) Era esclavista, por obligar a los peones acasillados a permanecer en la hacienda sin libertad, ni movilidad territorial; c) Era capitalista en virtud de que el trabajo rural se desarrollaba por asalariados; d) Tenía el carácter de economía cerrada, es decir, pretendía ser autosuficiente en su producción y consumo, en lugar de destinar su producción al mercado.

Pero esta terrible realidad no fue acogida en el proyecto que Venustiano Carranza presentó para dar solución a los problemas de la tierra. Una tremenda decepción provocó el documento. Tuvo que participar, con renovados bríos, el grupo progresista de Pastor Rouaix. Y se elaboró un nuevo proyecto que fue suscrito, junto con Rouaix, por Julián Adame, Pedro A. Chapa, José Alvarez, José Natividad Macías, Porfirio del Castillo, Federico E. Ibarra, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrenos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, --

(6) Víctor Manzanilla. Introducción a la Reforma Agraria Mexicana. Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional, S. E. P., No. 46, México, 1965, p. 49.



Rubén Martí y algunos otros. Fue presentado el 24 de enero, y el 29 ya había sido dictaminado (el Congreso se había instalado en Comisión Permanente). El dictamen lo suscribieron Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. Tal rapidez, lo mismo que el sentido patriótico con que se hizo el dictamen, llevó a decir a Andrés Molina Enríquez que dicha labor "... nunca será suficientemente elogiada, pues la desarrolló con actividad extrema, con inteligencia y con un radicalismo patriótico, que la hacen acreedora a la gratitud eterna del pueblo de México" (7).

A juicio de Jesús Silva Herzog, los aspectos de mayor alcance del artículo 27 que venimos considerando son (8):

Primero. - La declaración de que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originalmente a la nación.

Segundo. - El principio de que la propia nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Es decir, el legislador se pronuncia

(7) Andrés Molina Enríquez. La Revolución Agraria de México. Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía. México, 1936. p. 67.

(8) Jesús Silva Herzog. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México 1912. Tomo II. pp. 310 y ss.

a favor de la tesis de que la propiedad no es de derecho natural, sino un derecho eminentemente social.

Tercero. - El principio de expropiación por causa de utilidad pública.

Cuarto. - El principio de que corresponde a la nación el dominio directo de los recursos del subsuelo y que tal dominio es inalienable e imprescriptible. Como se ve, hay una separación precisa entre la propiedad del suelo y la subterránea, en contra de lo dispuesto por el Código de Minería de 1884, que la había asimilado.

Quinto. - La exigencia de que durante el próximo período constitucional ---1917--1920--- debían fraccionarse los latifundios con el fin de crear la pequeña propiedad.

Sexto. - La elevación a precepto constitucional de la Ley del 6 de enero de 1915. Los constituyentes quisieron dar mayor fuerza a la obligación de restituir y dotar de tierras a los pueblos.

Séptimo. - La prohibición de que las asociaciones religiosas de cualquier índole pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos. Se ratifica lo dispuesto a este propósito por el mismo artículo de la Constitución de 1857.

Pastor Rouaix influyó determinantemente para que los congresistas entendieran la función social de la propiedad. Junto con otros diputados se reunió incansablemente antes y después de las sesiones a fin de vertebrar sólidos alegatos. Por eso es que pudo surgir un concepto revolucionario, diametralmente opuesto a la vieja fórmula liberal, de orígenes romanos, según la cual el derecho de propiedad facultaba al titular para "usar, disfrutar y abusar" de ella. En adelante la propiedad tendría un nuevo sentido, una nueva proyección.

Como bien ha dicho Marta Chávez Padrón (9):

"En todas las opiniones expuestas se notó que aunque inspiradas en doctrinas originariamente diversas, todas ellas tendían y coincidían en darle al concepto de propiedad una función social, en hacer que el propietario ya no lo fuera sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual, sino en que lo fuera también para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra, y en que era necesario que aunque se consagrara el Derecho de Propiedad, éste se sujetara a las modalidades que dictara el interés público y estuviera originalmente en manos del Estado". Sí, los constituyentes -

(9) Marta Chávez Padrón. *El Derecho Agrario en México*. Editorial Porrúa. México, 1974. pp. 308 y 309.

progresistas supieron desentrañar lo que se agitaba bajo la superficie. Recogieron y expresaron con lucidez los signos de un tiempo nuevo.

### LA CUESTION DEL TRABAJO

Una vez que Venustiano Carranza presentó el proyecto de lo que sería el artículo 123, vinieron entonces las controversias. Para esto hay que recordar que Pastor Rouaix había formado un "nucleo fundador" de diputados que por su cuenta se reunían para adelantar en el estudio de los asuntos jurídicos.

Fue así como se impugnó el proyecto que sobre materia laboral había presentado Carranza. Con fina ironía, Heriberto Jara subía a la tribuna para fustigar a sus adversarios (10):

"Los jurisconsultos, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran ridícula mi proposición: ¿Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible;

(10) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922.

eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia a la teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después, ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carga Magna, haya sido tan restringida: de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en este libro".

El artículo 123 constitucional fue objeto de enconadas discusiones. Al término de ellas se impuso el criterio de los elementos progresistas, haciendo posible que se consagraran, entre otras prescripciones, las relativas a jornada máxima de trabajo diurno y nocturno, con referencias especiales al desempeñado por mujeres y jóvenes menores de 16 años; salario mínimo; principio de "a trabajo igual salario igual"; novedosas prestaciones para los tra-

bajadores; obligaciones de obreros y patronos, y prerrogativas de unos para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formar sindicatos e ir a la huelga o al paro; procedimientos para conciliación y arbitraje; etc. No es el objeto de este trabajo pasar examen a las conquistas alcanzadas. Para subrayar el nuevo sentido del Derecho emanado del Constituyente, basta con asomarnos a la Institución de huelga.

La huelga es una de las conquistas más formidables de los trabajadores: la exigencia colectiva produjo una transformación radical en el Derecho positivo. La huelga es un elemento defensivo-orinativo de los trabajadores. Defienden un patrimonio y buscan alcanzar un mejoramiento en su nivel de vida. Es acertada la tesis de tratadistas de renombre como Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera (11): "La huelga es un derecho social económico cuyo ejercicio le permite a los trabajadores alcanzar mejores condiciones del trabajo, prestaciones y salarios, y, en el porvenir, sus reivindicaciones sociales".

Las condiciones en que se abrió paso el derecho de huelga fueron muy arduas. El artículo 925 del Código Penal de 1872 orde--

(11) Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Editorial Porrúa. México, 1973.

naba: "Se impondrán de ocho días a tres meses de arresto y multa de 25 a 500 pesos, o una sola de estas penas, a los que formen un tumulto o motín, o empleen de cualquier modo la violencia física o moral, con el objeto de hacer que suban o bajen los salarios o jornales de los operarios, o de impedir el libre ejercicio de la industria o del trabajo".

Fue un arma represiva de gran utilidad para la oligarquía. Luis Chávez Orozco (12) explica que las huelgas mexicanas datan del año de 1865, cuando se iniciaba la industrialización. Los primeros movimientos no fueron dirigidos por obreros, sino por periodistas pequeño-burgueses. Las huelgas del siglo XIX estallaron espontáneamente y, por lo mismo, carecieron de organización y fueron fácilmente reprimidas. Las dos más conocidas son las de Cananea y Río Blanco que pusieron de manifiesto la fragilidad del régimen porfirista.

Es interesante recoger la tesis de Nicolás Pizarro - Suárez (13), relativa a un perfil sugestivo de la figura de la huelga, como representativa de un nuevo Derecho:

- (12) Luis Chávez Orozco. Prehistoria del Socialismo en México. Biblioteca del obrero y campesino, No. 10. Sep. pp. 35-36.
- (13) Nicolás Pizarro Suárez. La Huelga en el Derecho Mexicano. Ediciones Insignia, México, 1938. pp. 37 y ss.

El Derecho Civil exige como primer requisito para la validez de los contratos, que el consentimiento esté libre de circunstancias que puedan viciarlo, tales como el error, el dolo, la violencia y la lesión. La huelga precisamente persigue el objetivo de arrancar por medio de la violencia el consentimiento; emplea la amenaza, la presión, poniendo en peligro una parte considerable de los bienes del sujeto contra quien se ejerce. Según la tesis del liberalismo individualista, estaríamos ante un ataque a la libertad de contratación, pero merced al fracaso de la posición liberal, la huelga obtuvo el reconocimiento jurídico.

La libertad y la igualdad formales ante la Ley, reñían con la profunda desigualdad económica entre patrones y trabajadores. Se abrió paso el Derecho Social.

Hay que tomar en cuenta que de acuerdo con el constituyente Pastor Rouaix (14) "el obrero, por imposibilidad material, nunca ambicionó poseer la fábrica, mientras que el campesino sí concibió desde el primer momento que su redención estaba en poseer la tierra". En esto se apoya Alberto Trueta Urbina para asegurar que si bien no hubo ningún intento por parte de la clase trabajadora para que se le -

(14) Pastor Rouaix. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Puebla, 1935. pp. 125 y ss.



entregasen las fábricas por no estar industrializado el país en 1917, "sin embargo se crearon en el artículo 123 derechos sociales en los que se propicia para el proletariado en el futuro el mismo tratamiento que se le dio a los campesinos", esto es, "obtener las fábricas y las empresas en el momento en que el país alcanzara su más alta industrialización ..." (15).

Es necesario recordar que Venustiano Carranza presentó ante el Constituyente de 17 un tímido proyecto de reforma constitucional, limitado a remendar un texto ya sin vigencia. Carranza era partidario de la Constitución de 57, pero no de una nueva Constitución, aunque es bien cierto que no dudó en promulgar el documento elaborado por los legisladores. Hay una gran diferencia entre el proyecto carrancista relativo a los artículos 27 y 123, y las normas que al final fueron aprobadas. Fueron los constituyentes radicales los que lograron una toma de posición avanzada. No son los abogados los que sobresalen, sino los obreros, los dirigentes populares, todos aquellos que no habían perdido contacto con la realidad.

El honrado historiador Jesús Silva Herzog ha dejado constancia de la determinante participación de Pastor Rouaix en la for-

(15) Alberto Trucha Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Editorial Porrúa, México, 1972. pp. 367 y ss.

mulación de dichos textos".

"Los dos artículos que exigieron mayor trabajo y más arduas discusiones fueron el 27 y 123. El ingeniero Pastor Rouaix durante varias semanas trabajó sin descanso, fuera de las sesiones del Congreso, en la redacción de dichos artículos. Sus principales colaboradores tratándose del artículo 123, fueron los licenciados José Natividad Macías, José Inocente Lugo y el señor Rafael de los Ríos. A las personas anteriormente citadas, al elaborarse el artículo 27 se sumó el licenciado Andrés Molina Enríquez. Pero debe aclararse que también contribuyeron eficazmente en las discusiones de ambos ordenamientos constitucionales varios miembros del Congreso. En consecuencia puede afirmarse de modo categórico que ninguna persona en particular fue el autor de ninguno de los dos proyectos que con pocas modificaciones aprobó el Constituyente; fue obra colectiva en la que participaron predominantemente los diputados izquierdistas. Sin embargo, el papel principal lo desempeñó el ingeniero Rouaix" (16).

La Constitución dio forma a un nuevo Estado.

(16) Jesús Silva Herzog. Op. cit. p. 318.

"El Estado mexicano ha sido construido y actuado por las fuerzas políticas triunfantes en México, triunfantes no sólo desde el punto de vista de la adquisición del poder, sino de la viabilidad histórica y cultural. . . lo verdaderamente característico del Estado en México está de un modo preciso en que le corresponde resolver las oposiciones políticas de una colectividad nacional que, por la forma en que aparece y se va desarrollando en la historia, ofrece un cuadro de oposiciones acumuladas, en que las ideologías y utopías procedentes de distintos momentos del desarrollo occidental alcanzan en cierto modo la línea de la contemporaneidad dentro de un mismo esfuerzo político" (17).

Sin el Estado es imposible concebir el desarrollo nacional.

No hay ahora dos opciones políticas en México. Hay una sola: "Entre un Estado débil (hegemonía de los "feudos" o desintegración del poder urbano y rural) incapaz de dar solución válida a los problemas de desarrollo social; o un Estado nacional que responda a la cuestión popular dirigiendo el desarrollo social en forma coherente, deliberada y válida para las mayorías. Esta opción integra lo posible con lo necesario: la viabilidad de consolidar al

(17) Rafael Corrales Ayala. Características del Estado Mexicano, en "México, 50 años de Revolución". Fondo de Cultura Económica. México, 1963, p. 267.

Estado nacional con la necesidad de enfrentar a fondo los problemas sustantivos del pueblo mexicano" (18). Más, como se sabe, no siempre ha habido una clara definición al respecto.

Como bien advierte Stanley R. Ross (19), la Revolución Mexicana no solamente fue la primera de las revueltas del Siglo XX, sino que merced a las condiciones que pugió por destruir, a los problemas que se propuso resolver, anticipó muchas de las condiciones y necesidades que están provocando una fermentación en todo el Continente, al igual que en otras partes del mundo.

Fue un movimiento pragmático, local primero, regional después, hasta tomar un carácter nacional. Creció poco a poco con muchos retrocesos y oscilaciones a derecha e izquierda.

Dice Ross (20) que "la Revolución Mexicana fue un conflicto nacionalista que surgió de una situación mexicana, resuelto mediante métodos e ideas derivadas esencialmente de la experiencia mexicana, y que "al ver que el liberalismo tradicional no conseguía el

(18) Manuel Camacho. El Poder: Estado o 'Feudos' Políticos, en la Vida Política en México 1970-1973. Centro de Estudios Internacionales, Colegio de México. México, 1974. p. 95.

(19) Stanley R. Ross. ¿Ha Muerto la Revolución Mexicana?. Colección Sep-setentas. México, 1974. pp. 32 y ss.

(20) *Ibid.*

bienestar deseado por la masa del pueblo mexicano, para no mencionar su incapacidad en evitar la creación de una dictadura, los revolucionarios mexicanos de la Junta Constitucional de Querétaro de 1917 rechazaron o modificaron el liberalismo tradicional. El distanciamiento del liberalismo tradicional es el sello distintivo de las principales estipulaciones revolucionarias. . . Se concedió al Estado dominio directo sobre los recursos del subsuelo de la nación, el poder para impulsar la reforma agraria, los medios encaminados a alimentar y controlar el movimiento obrero, la dirección del programa educativo de la nación, y los medios para restringir a la iglesia católica en cuanto a institución política y económica. Políticamente, los diputados constituyentes preservaron la estructura gubernamental así como su forma federal. Empero, la Constitución creó en realidad una firme estructura presidencial cuyos órganos legislativo y judicial estaban claramente subordinados al Ejecutivo".

Para Carlos Fuentes (21) la Revolución, al recoger todos los hilos de la experiencia histórica de México, nos propuso metas muy claras: reforma agraria, organización del trabajo, educación popular y, sobre todas las cosas, superando el fracaso humano

(21) Carlos Fuentes. *La Región más Transparente*. Fondo de Cultura Económica. México, 1955. pp. 109-110.

del liberalismo económico, anticipando el de los totalitarismos de derecha e izquierda, "la necesidad de conciliar la libertad de la persona en la justicia social".

Son incuestionables los cambios operados al influjo de la Revolución y del nuevo Derecho: transformación de la economía semifeudal; aniquilación del latifundismo como sistema dominante; ampliación y consolidación de la educación pública; nacionalización de los recursos naturales; aparición (como ya lo vimos) de una pujante clase media, así como integración física del país y obtención de la estabilidad política paralela a la reducción del poder de militares e iglesia. Esto sin dejar de reconocer las muy graves desigualdades que subsisten en la distribución del ingreso.

Howard F. Cline advierte: "México rompió con sus propias tradiciones y con las de la mayoría del mundo al redefinir los derechos inherentes a la propiedad. Al mismo tiempo que reconoció y respetó a la propiedad y las relaciones contractuales respectivas, la Revolución Mexicana añadió limitaciones a su irrestricto y caprichoso uso, al colocarlas en un contexto de funcionamiento social" (22).

(22) Howard F. Cline. México: Versión Madura de una Revolución Latinoamericana, 1910-1980. Colección Sep-setentas. México, D.F., 1975. p. 98.

Pero quizás el logro más significativo de ese movimiento social ha sido, como destaca el autor mencionado, la estructuración de la sociedad mexicana ya que permite una gran movilidad social y una gran capilaridad política. Casi imperceptiblemente, la Revolución radical se ha transformado en una evolución normal, hasta convertirse en sinónimo del nacionalismo mexicano.

El desarrollo posterior a los años de la promulgación de la Constitución, es sumamente desigual. Se acepta que los primeros años transcurrieron en la creciente preocupación de los gobernantes mexicanos por instaurar la pacificación absoluta del país. Importaba sobre todo el diseño de una sociedad alejada de los temores del cuartelazo, la asonada y la revuelta. Los períodos de Obregón y Calles, una vez que desaparece de la escena Venustiano Carranza, se significan por estos intentos de "forzar la paz".

El punto más alto de la Revolución, como movimiento gestador de cambios sociales importantes, se encuentra en la etapa cardenista. En este período el país fortalece su autonomía con la expropiación petrolera, impulsa el ascenso de las masas con un movimiento obrero organizado que alcanza conquistas importantes, y pone en marcha una auténtica reforma agraria que entrega la tierra a sus verdaderos dueños. Son demasiado numerosos los avances que la

nación experimenta durante el mandato de Lázaro Cárdenas, que también alcanza niveles superiores en una gestión exterior comprometida con el anticolonialismo y el antiimperialismo. La obra educativa cobra asimismo acentuada significación en este lapso. Luego vendría un retroceso gradual que se inicia con Avila Camacho: disminuye la distribución de tierras y cede la reforma agraria ante una incipiente industrialización que enajena al país. Surge incontenible una clase media coronada por la nueva oligarquía que acapara, desde la dependencia neocapitalista, las operaciones financieras, industriales y comerciales. A las organizaciones proletarias se responde con la formación de organizaciones empresariales que influyen determinanamente en la toma de decisiones.

Con trazos indiscutidos, el mencionado Stanley R. Ross (23) explica:

"En aras de la productividad y la estabilidad, se otorgaron garantías a los propietarios de tierras a través de óptimos certificados que se extendieron a ciertas clases de actividad agrícola que los eximía de la expropiación. Se buscó y logró un acercamiento con los antiguos enemigos de la revolución. Paulatinamente llegó a desa

(23) Op. cit. pp. 33.



rollarse cierto *modus vivendi* entre la iglesia y el Estado; a Cárdenas se le tachó de anticlerical, a Avila Camacho de "creyente"; se reformó el artículo constitucional respecto a la educación. Una vez más, México invitó al capital extranjero, aunque teóricamente seguía protegiendo los intereses mexicanos. Inclusive se hicieron concesiones a las exploraciones petroleras. Muy pronto, el nuevo capital americano en México, distribuido entre los distintos segmentos de la economía, igualó a las inversiones globales prerrevolucionarias".

Todo esto permite entender cómo el Partido Nacional Revolucionario, nacido en 1929, cambia a Partido de la Revolución Mexicana, para transformarse en 1946 en Partido Revolucionario Institucional.

Explica Pablo González Casanova (24) que "en realidad la Revolución Mexicana sólo logró dar un paso que va del desarrollo colonial al desarrollo nacional de tipo semicapitalista: de un sistema dependiente que reducía los beneficios del desarrollo a un grupo pequeñísimo de extranjeros, funcionarios, militares y latifundistas,

(24) Pablo González Casanova. México, el Ciclo de una Revolución Agraria. Cuadernos Americanos, CXX, No. 1, Enero-Febrero, 1962. pp. 8-9.

la Revolución permitió el paso a un sistema que aumenta los beneficios del desarrollo, que da lugar a la expansión de las clases medias, la burguesía rural, los trabajadores calificados...".

El actual Presidente de la República se ha referido también a la etapa del "desarrollismo" económico. La ubica (25) de 1940 a 1970. Entendiéndola como "una profunda rectificación a la política cardenista" --explicable a la luz de una división en la campaña electoral por la Presidencia--, no cree que se trate de "una claudicación política". Cree que el desarrollismo es también resultado de "las consecuencias que tuvo la Segunda Guerra Mundial" en la vida de nuestro país. Las rectificaciones, al tenor de lo declarado en esa oportunidad por Luis Echeverría, se extendieron a los renglones educativo, obrero y de política internacional.

Es decir, 30 años de política de desviaciones y rectificaciones que han multiplicado y agravado los rezagos sociales.

Desarrollismo es crecimiento económico inequitativo, al servicio y beneficio de unos cuantos, con grave deterioro para las grandes mayorías.

(25) El Día. 20 de junio de 1976. p. 9.

Así las cosas, parecen claras tres constantes en el desarrollo del México posrrevolucionario:

a). De 1917 a 1934 el país se compromete en una sola tarea: la estabilidad social, el apaciguamiento de caudillos y facciones que deseaban cobrar sus cuotas a la Revolución con una hegemonía dañina e ilícita. Reparto de botín, para decirlo en pocas palabras. La solución callista del Partido Nacional Revolucionario no fue desafortunada ya que trajo la estabilidad exigida.

b). De 1934 a 1940 el gobierno de la Revolución plasma en hechos la retórica desgastada empleada en las décadas anteriores. Una importante obra jurídica sirve de apoyo a una tarea ejecutiva que acrecienta los márgenes de negociación del país e incorpora al desarrollo a las masas marginadas. Con Cárdenas, el Estado mexicano no sólo se moderniza: se "nacionaliza".

c). De 1940 a 1970 los bloqueos estructurales de la economía --inserta en un modelo capitalista dependiente--, el malestar social y el inmovilismo político entran en crisis sin retroceso y sin salida. El rezago es considerablemente abultado. Visto está que la Revolución se quedó atrás. No ha sido capaz de alimentar, educar, vestir y proteger cabalmente a un pueblo esperanzado.

Y en este marco de referencia se inicia, el primero de diciembre de 1970, un nuevo régimen de gobierno empeñado en volver a las fuentes originales que dieron vida al movimiento social de 1910-1917. Sería, como se postuló a la postre, "un régimen de transición".

El profundo sentido de esta adjetivación empleada por el titular del Ejecutivo Federal, radica en que se echan las bases - para emprender la transformación del país. Y esas bases son fundamentalmente jurídicas. Nunca, en un período igual, la obra legislativa de una administración había alcanzado tan vastas proporciones. Subsannando lagunas, incursionando por terrenos inéditos, las Cámaras trabajan a destajo ante el alud de iniciativas presidenciales (aunque tengamos que resentir tradiciones de docilidad y ligereza que lastran nuestra vida institucional).

Tenemos absoluta conciencia de que las leyes --por bondadosas que fueren-- no bastan para transformar a una sociedad como la nuestra, tan dividida en intolerables contrastes económicos, tan hundida en la corrupción pública y privada. No profesamos una fe irracional al Derecho. Creemos en el Derecho y estamos dispuestos a creer en los hombres.

## CAPITULO QUINTO

### 1970-76: CAMBIOS JURIDICOS PARA EL CAMBIO SOCIAL

Obra del porvenir. Esta es la caracterización más profunda de la actividad legislativa del sexenio 1970-76.

En la XLVIII Legislatura hubo dos períodos extraordinarios de sesiones; el primero, del 14 de enero al 17 de marzo de 1971, y el segundo del 29 de enero al 26 de febrero de 1973.

En la XLIX Legislatura hubo un período extraordinario: del 4 de mayo al 28 del mismo mes, en el presente año. Esto evidencia la intensidad de los trabajos congresionales, y no, como algunos postulan, el apresuramiento en quehacer tan importante para la marcha del país.

Ha sido una etapa de profundos cambios jurídicos que propician el cambio social. Esta incesante actividad encontró una fuente de promoción en la Presidencia de la República, y no sería aventurado afirmar que ésa fue su única fuente.

Sociedad que accede a la modernización con tan profundos contrastes regionales y sectoriales, demandaba una infraes

estructura jurídica de nuevo cuño que hiciera posible echar las bases para la edificación de una colectividad mejor estructurada. No es que se haya conferido a la creación de normas jurídicas un valor excepcional, o que a éstas se les atribuyera jerarquía o cualidad que no tienen. Es que en varios aspectos de nuestra vida institucional se advertían enormes lagunas, zonas oscuras de indefinición en las que naufragaban los mejores propósitos de ascenso social.

Así, dinamizó y enriqueció el fenómeno electoral, puso en marcha una novedosa legislación poblacional, incorporó a los jóvenes a una edad más temprana a los puestos de elección popular, igualó jurídicamente a la mujer y, en un rasgo que exalta su legitimidad, dictó una Ley de Amnistía. También impulsó una profunda reforma penitenciaria que posibilita la rehabilitación de los sentenciados y enaltece el tratamiento a los menores infractores. Creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para esta gran Ciudad, y reglamentó debidamente las funciones de los órganos que representan a la sociedad cuando se cometen ilícitos penales. (Incluso reformó diversas prescripciones para legalizar el trasplante de ciertos órganos humanos; reglamentó el Banco de Ojos, que ya funciona).

En otro aspecto, con una buena dosis de realismo, -

dictó leyes que regulan la vivienda, recreación y cultura para los trabajadores. Urge, empero, una ley inquilinaria.

Legisló para cuidar la salud del cuerpo colectivo y protegerlo del deterioro ecológico consecuencia de la contaminación. Una avanzada legislación sobre seguridad social, permitió ampliar la cobertura de ésta hasta grupos de campesinos y no asalariados que habían padecido severa marginación. Dictó además normas reglamentarias de las actividades de los medios de comunicación.

Hoy contamos con una Ley Federal de Educación, con leyes orgánicas del Instituto Politécnico Nacional y de la Universidad Autónoma Metropolitana, ésta última creada en 1973. Pensamos, sin embargo, que en el campo de la educación superior hace falta reglamentar la relación de las universidades con sus trabajadores. Hay también legislación que preserva nuestro patrimonio cultural, que crea el sistema nacional de educación técnica, de educación para adultos, de educación abierta. Decretos mediante los cuales se establecieron institutos relativos a la energía nuclear, la astrofísica, la óptica y la electrónica, la investigación eléctrica y siderúrgica. Contamos con una avanzada legislación agraria.

Sobresale de modo particular la ley que protege al con

sumidor, ya que desencaja del ámbito privado relaciones que hoy son de interés social y orden público. Tiene jerarquía, quizá la más alta, la Ley General de Asentamientos Humanos, lo mismo que las disposiciones en esta misma materia para el Distrito Federal. También merece un apartado relevante la Ley de Sociedades de Solidaridad Social. Paralelamente sobresalen las nuevas leyes en materia de reforma agrícola, crédito rural, pesca, aguas, todas las que allentan el desarrollo agropecuario.

El Ejecutivo Federal ha consolidado al sector público y vigorizado la autonomía nacional. Contamos ahora con variados instrumentos jurídicos que permiten el control del gobierno federal sobre entidades paraestatales, que hacen efectiva la inspección de adquisiciones. Tenemos definición jurídica en transferencia de tecnología, patentes, marcas, invenciones. Hemos delimitado los términos de la inversión extranjera. Contamos con nuevas legislaciones que garantizan el racional aprovechamiento de nuestros recursos naturales. Hay leyes para la minería, el petróleo, la energía eléctrica. Leyes que fundan nuevos organismos en materia de ciencia y tecnología, de comercio exterior, etc.

Es así como hemos avanzado en el ámbito interno. Pero también pudimos caminar de prisa en el ámbito exterior. Cohe-



rentes en declaraciones y hechos, por decisión soberana hoy ejercemos derechos en una Zona Económica Exclusiva que aumenta nuestro espacio físico y rescata una posibilidad de alimentación con productos del mar. Promovimos y fundamos una Naviera Multinacional del Caribe y un Sistema Económico Latinoamericano. Empeñados en construir un nuevo orden económico internacional, logramos movilizar la conciencia del Tercer Mundo, de pueblos explotados como nosotros, para adoptar en el seno de las Naciones Unidas una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El documento es un principio de codificación y tiene un valor moral irrecusable porque encauza la voluntad de cambio de un vasto sector de la humanidad.

La obra legislativa es obra del porvenir, a condición de que cobremos conciencia de que hay otro imperativo que apenas empezamos a fraguar: el de la planeación económica. Planificar para prever, para impedir contradicciones jurídicas, para concertar esfuerzos de toda índole en la creación del modelo de país que queremos ser.

Si alguna impronta ha de quedar de esta administración, no hay asomo de titubeos para creer que será la del esfuerzo legislativo. La de grandes principios que apoyan la construcción de una

nueva sociedad en la que se acerquen los actuales, dolorosísimos -  
extremos que hoy exhibe. Para ello, huelga decirlo, será preciso -  
trabajar en favor del porvenir. En un marco de planeación económi-  
ca, consecuente con el trazo constitucional, debemos seguir creando  
y recreando el Derecho. El Derecho Social para el cambio social.

En las líneas que siguen abordaremos el examen de al-  
gunos de los ordenamientos que, desde nuestra particular aprecia-  
ción, tienen un contenido social innegable. No pretendemos un aná-  
lisis exhaustivo, ni buscamos juicios concluyentes. Se trata de repa-  
sar ciertas leyes que hacen posible el cambio social en México. Un  
criterio ciertamente discutible, pero que nos permite proceder con  
una elemental sistematización, nos ha llevado a delimitar tres - -  
áreas: económica, social y de política exterior.

### AREA ECONOMICA.

En este sexenio México intentó corregir los desvíos de un crecimiento económico de aceleración ininterrumpida a partir de 1940. Apoyado en coyunturas internacionales que en un momento dado fueron favorables, a fin de cuentas se caracterizó por la concentración del ingreso, propia de un esquema desarrollista. Esto ha dicho el secretario del Patrimonio Nacional, Francisco Javier Alejo (1).

Los puntos sustanciales en los que se ha apoyado la gestión del Presidente Echeverría en esta materia, al tenor de lo declarado, son los siguientes:

--La transición hacia un nuevo concepto de desarrollo, hacia la construcción de un sistema económico viable y capaz de satisfacer las necesidades populares, se ha realizado mediante el abandono de las soluciones fáciles y mediante la aceptación plena por parte del Estado de sus responsabilidades.

--El sector público adoptó la planeación como instrumento de la reforma administrativa, y la coordinación como sistema

(1) Francisco Javier Alejo, Economía Pública: soberanía y justicia social, Suplemento de "Comercio Exterior", Vol. 26 No. 4 México, abril de 1976.

de gobierno. Este esfuerzo cimienta la instauración definitiva de un Estado moderno, con capacidad de decisión sobre los aspectos fundamentales de la vida económica nacional. La Secretaría del Patrimonio Nacional dejó a un lado su anticuada función de "cuidadora de templos". Ha creado y reforzado mecanismos para cumplir su función primordial de proteger y dar el mejor uso posible al patrimonio de la nación que representan los recursos naturales no renovables, los bienes federales y las inversiones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Gracias a estas medidas, dicha dependencia orienta sus programas de trabajo hacia sistemas de control previo que permitan corregir y aún evitar problemas, así como propiciar la necesaria coordinación de los diferentes órganos de la administración pública.

Se crearon o reforzaron mecanismos de programación del sector paraestatal, de las compras y obras públicas y de las acciones que en materia de desarrollo minero y urbano corresponden a la Secretaría del Patrimonio Nacional. Se acentuaron asimismo las labores de promoción y coordinación de sectores estratégicos de la actividad económica y la vinculación más estrecha de la propia Secretaría con otras dependencias que participan en la autorización, el financiamiento, el control y la evaluación del gasto público.

--Se realizaron importantes modificaciones y se crearon nuevas leyes y disposiciones que fortalecen el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social, al permitir la realización de acciones de orientación y control más eficaces del gasto público: la ley para el control de organismos y empresas del Estado; la nueva Ley de Inspección de Adquisiciones; la nueva Ley Minera; la reglamentación de la industria petroquímica; la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos; la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; la Ley que creó el Instituto de Energía Nuclear y las disposiciones que crearon la Comisión Nacional de Energéticos, la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica y la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público.

--Requisito indispensable para hacer que fructifique la nueva política de desarrollo, es intensificar y hacer cada vez más eficiente la intervención directa e indirecta que tenga el Estado en la vía económica y social del país.

En México, el sector público es el principal impulsor de las transformaciones fundamentales. Difícilmente podría explicarse el crecimiento y la diversificación de la economía nacional en ausencia de la participación que el gobierno ha tenido en el reparto de la tierra y la mejora de la productividad agrícola; en la construc-

ción de obras de infraestructura; en el mejoramiento del nivel de salud y cultura de la población; en la protección y el desarrollo de los recursos naturales del país; en la canalización del ahorro interno y externo a las actividades productivas; en el otorgamiento de protección y estímulos a la producción industrial; en la estructuración de los sistemas de transportes y comunicaciones y, en general, en el encauzamiento de las decisiones económicas hacia el mejor uso de los recursos productivos.

--Las medidas que el Ejecutivo Federal acordó en los campos estratégicos de la actividad económica nacional --energéticos, minería, acero, fertilizantes, petroquímica-- representan la adición más favorable que se haya producido en tan poco tiempo a la capacidad de las empresas del Estado, para hacer frente a sus responsabilidades de acción directa y de apoyo al resto de las actividades del país.

--El 27 de febrero de 1973 se creó por iniciativa presidencial la Comisión Nacional de Energéticos, con el objeto de promover su mejor uso de acuerdo con las disponibilidades y reservas y en función de las necesidades y recursos de nuestro país. Los programas de trabajo de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad, del Instituto Nacional de Energía Nuclear y en

general las tareas que tengan consecuencias de importancia sobre la materia, quedan sujetas a una política nacional de energéticos encomendada a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

--La reglamentación de la industria petroquímica hizo posible la institucionalización de políticas al depositar en una sola dependencia la responsabilidad del manejo de la misma y la adopción de medidas más flexibles y expeditas para el control de dicha industria, lo mismo que para promover aún más su crecimiento. Mediante la aplicación de la reglamentación correspondiente más del 70% del total invertido en petroquímica secundaria es controlado actualmente por mexicanos: de 1971 a la fecha se han regularizado 36 empresas que en su mayoría eran cien por ciento extranjeras, para ajustarse al requisito de 40% máximo de capital foráneo.

--En cinco años de vigencia del reglamento, la planeación cuidadosa de esta industria y el estímulo dado a los inversionistas permitió el desarrollo de proyectos de petroquímica secundaria con valor de casi mil millones de pesos, cifra que es más del doble de lo que se invirtió durante el decenio anterior y que representa el 70% del total invertido desde que se inició dicha industria en México.

--La producción de crudos y líquidos de absorción se habrá duplicado de 1971 a 1976, al pasar de 177 a 342 millones de barriles en el último año. Asimismo, la capacidad de refinación se habrá elevado de 590 mil barriles por día en 1971 a 910 mil en -- 1976.

--Por lo que hace a energía eléctrica, el inicio de la presente administración se contaba con una capacidad de generación de 6,068 megavatios, misma que será de 12 mil megavatios en 1976, con mejores posibilidades de utilización en virtud de la interconexión de sistemas y de la unificación de frecuencias.

--Pronto tendremos una industria de fertilizantes que sólo utilizará materias primas nacionales.

--El Estado erogó en este sexenio recursos equivalentes en términos reales a los que aplicó en los setenta años anteriores en exploración minera. Los programas en este sector significan inversiones por siete mil millones de pesos, que aunados a otros ya terminados y algunos en proceso acumulan una inversión total de - 23 mil millones.

--En materia siderúrgica, el gobierno federal coordinó un programa de inversión pública y privada de 26 mil millones de -



pesos en el sexenio actual, muy superior a los 13 mil millones - invertidos hasta 1970, desde la fundación de la industria.

--El proceso de expansión de las industrias básicas se garantiza, en sus aspectos tecnológicos, con la creación del Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas y el Instituto de Investigaciones Eléctricas, que se suman a la tarea iniciada por el Instituto Mexicano del Petróleo, de desarrollar los medios científicos y tecnológicos indispensables a nuestro desarrollo independiente.

--Acciones realizadas con el propósito de fortalecer los medios institucionales y técnicos para la planeación y coordinación de las actividades del sector público, y que están a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, son: la incorporación del régimen de control y vigilancia de un conjunto antes disperso de organismos y empresas; la ampliación de la cobertura y alcance de las labores de inspección de adquisiciones; la creación de instrumentos de reforma administrativa; la modificación de los procedimientos presupuestales del gobierno federal; la creación de comisiones sectoriales de coordinación de alto nivel; la formación de la Comisión de Coordinación y Control del gasto público y la puesta en marcha de la Comisión Coordinadora de política industrial del sector público.

--Debe subrayarse la implantación del sistema de presupuesto por programa en el sector paraestatal.

--Las compras gubernamentales deben desempeñar un papel importante como instrumento de política económica. Por ello la actual administración adoptó medidas orientadas a armonizar las adquisiciones que efectúan las diferentes entidades, con el fin de obtener mayor provecho de los recursos; utilizar el poder de compra del sector público para derivar ingresos a sectores marginados; auspiciar el remplazo de importaciones; evitar la compra en el exterior de artículos prescindibles; utilizar las importaciones como instrumento para apoyar la venta de productos mexicanos en el exterior y, finalmente, perfeccionar procedimientos para garantizar un trato más justo y equitativo por parte de los proveedores que abastecen al sector público.

--Se han sentado las bases para pasar del simple registro de los inmuebles públicos a una política de racionalización de su uso. Esta política se ha apoyado en la acción emprendida para normalizar sistemas de registro, mantenimiento y uso de los inmuebles a cargo de las principales dependencias federales.

--En la evolución del sector paraestatal se ha traspue

to la etapa de la recuperación de recursos y actividades básicas de manos extranjeras; se superó el concepto de mero subsidio para iniciar su operación como medio real y eficaz de transformación de la estructura productiva, al pasar el sector paraestatal al servicio de las mayorías, al abandonarse el criterio "estabilista" que hacía del aparato público un mecanismo subvencionador para convertirlo en un orientador activo del gasto y de la formación del capital al servicio de las prioridades sociales.

### CONTROL Y VIGILANCIA

Uno de los primeros instrumentos jurídicos creados por la actual administración, fue la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 31 de diciembre de 1970. Este ordenamiento faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para ejercer una vasta gama de funciones de control y vigilancia sobre el sector paraestatal. Como se explicó en un documento interno de trabajo de dicha dependencia, las disposiciones más importantes de la Ley se refieren a: a). la revisión de los sistemas contables, de control y auditoría interna y la emisión de medidas para su mejora-

miento; b). el examen de los estados financieros y los dictámenes de la auditoría externa, cuyas normas establece la propia SEPANAL; c). la vigilancia del cumplimiento de los presupuestos y programas de operación previamente autorizados; d). la inspección de sistemas de trabajo y producción; e). la vigilancia de la enajenación a título oneroso o gratuito de bienes muebles e inmuebles; f) el registro y revisión periódica de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles; y g). la determinación y revisión de normas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e inmuebles.

Considérese que en 1970 los ingresos totales de operación de las entidades paraestatales fueron de 53 mil 600 millones de pesos, frente a 210 mil millones a que ascenderán en este año.

#### INSPECCION DE ADQUISICIONES

El profundo sentido de la Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada el 6 de mayo de 1972, puede apreciarse en las consideraciones hechas por el Ejecutivo Federal en la Iniciativa que envió a la Cámara de Diputados. Precisaba en primer término cuáles deben ser las finalidades de las compras masivas que reali

miento; b). el examen de los estados financieros y los dictámenes de la auditoría externa, cuyas normas establece la propia SEPANAL; c). la vigilancia del cumplimiento de los presupuestos y programas de operación previamente autorizados; d). la inspección de sistemas de trabajo y producción; e). la vigilancia de la enajenación a título oneroso o gratuito de bienes muebles e inmuebles; f) el registro y revisión periódica de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles; y g). la determinación y revisión de normas y procedimientos para la formulación de los inventarios de bienes muebles e inmuebles.

Considérese que en 1970 los ingresos totales de operación de las entidades paraestatales fueron de 53 mil 600 millones de pesos, frente a 210 mil millones a que ascenderán en este año.

#### INSPECCION DE ADQUISICIONES

El profundo sentido de la Ley de Inspección de Adquisiciones, publicada el 6 de mayo de 1972, puede apreciarse en las consideraciones hechas por el Ejecutivo Federal en la Iniciativa que envió a la Cámara de Diputados. Precisaba en primer término cuáles deben ser las finalidades de las compras masivas que reali

za el Gobierno: apoyar el proceso ocupacional; reducir la importación de artículos prescindibles o de aquéllos sustituibles por los de fabricación nacional; derivar ingresos para sectores marginados, y, en suma, propiciar un óptimo aprovechamiento de los recursos empleados en la adquisición de mercancías, bienes, muebles y materias primas.

Entre los objetivos perseguidos por esta Ley, se cuentan:

--Fortalecer los mecanismos para obtener mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en los aprovisionamientos;

--Ampliar el ámbito de intervención de la Secretaría del Ramo hacia las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito y las nacionales de seguros y fianzas, en donde no hay un control específico en el área de adquisiciones y cuya supervisión es urgente;

--Eliminar problemas de sobreinversión;

--Atenuar la incertidumbre de los proveedores en las operaciones de compra-venta que realizan con el sector público;

--Facultar a la Secretaría del Patrimonio Nacional para utilizar las adquisiciones del sector público como instrumento para apoyar el desenvolvimiento económico del país. La Ley estableció los mecanismos conducentes para alcanzar las finalidades mencionadas.

Adviértase lo que decía el dictamen de la Cámara de Senadores (6 de abril de 1972):

"El sector descentralizado del Gobierno está formado por 54 Organismos Descentralizados, 155 Empresas de Participación Estatal mayoritaria, 27 Empresas de Participación Estatal minoritaria y un número grande de fideicomisos y de instituciones de crédito y auxiliares de crédito. Dentro del rubro organismos y empresas se realizaron operaciones por un valor que en 1971 ascendió a 59 mil millones de pesos; se pagaron más de 19 mil millones de sueldos y salarios a 464 mil obreros y empleados y 2 mil 824 millones de pesos de impuestos al año. Esto dará idea de la magnitud del sector de organismos y empresas que cuenta con recursos por casi 154 mil millones de pesos".

En consecuencia, el Estado, por medio de diversas Entidades Públicas, ejecuta tareas de incuestionable trascendencia pa-

ra la vida económica y social del país, por lo que sus recursos deben ser administrados con honradez y eficiencia técnica.

Para el mes de junio de 1975, el sector público había ahorrado, gracias a la aplicación de estas normas, 145 millones de pesos. La mayor eficiencia del gasto público es uno de los primeros frutos de esta legislación.

#### INVERSION MEXICANA Y EXTRANJERA

Uno de los cuerpos de leyes de más extraordinaria importancia para la vida del país, es sin duda alguna la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, que busca "estimular un desarrollo justo y equilibrado y consolidar la independencia económica del país" (artículo 1).

Esta ley, publicada el 9 de marzo de 1973, establece claramente cuáles son las actividades económicas reservadas en exclusiva al Estado, así como a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Define como inversión extranjera la que se realiza por:



1. - **Personas morales extranjeras;**
2. - **Personas físicas extranjeras;**
3. - **Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica; y**
4. - **Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.**

Se sujeta a las disposiciones de la ley, la inversión extranjera realizada en el capital de las empresas, en la adquisición de los bienes y en las operaciones a que la misma ley se refiere.

Adopta igualmente la cláusula Calvo.

Establece la proporción de capital extranjero en ciertas actividades o empresas, determinando que en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa. Advierte que la Comisión Nacional de Inversiones Ex

tranjeras podrá resolver en este caso sobre el aumento o la disminución de porcentaje, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país, fijando de esta manera las condiciones conforme a las cuales se recibirá la inversión extranjera.

La ley crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, a la que confiere, además de las facultades mencionadas, las siguientes:

Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos:

Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica con nuevas líneas de productos;

Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el gobierno federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores;

Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras;

Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras;

Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras.

Fija la ley los criterios y características que debe llenar la inversión extranjera.

Establece asimismo la facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito "permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos

bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no armonizables".

Crea la Ley el Registro Nacional de Inversiones Ex--  
tranjeras, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio.  
Establece sanciones por incumplimiento, determina en qué casos  
los títulos representativos del capital de las empresas serán nomi-  
nativos, y fija el plazo en el cual debe operar la conversión de los  
títulos al portador de empresas ya establecidas en México.

### CIENCIA Y TECNOLOGIA

Contrariamente a lo que se cree, "La historia de México  
muestra que, en diferentes momentos de su evolución, el país  
ocupó una posición destacada en ciertos campos del desarrollo cien-  
tífico y técnico y participó activamente en la evolución científica y  
tecnológica junto con Europa y Estados Unidos. En las últimas dé-  
cadas del siglo XVIII y las primeras del XIX... el nivel de la acti-  
vidad científica y tecnológica en México era comparable al que se  
observaba en muchos países de Europa y Estados Unidos... más  
adelante, a lo largo del siglo XIX la comunidad científico-intelectual

mexicana participó activamente en el intercambio de las innovaciones científicas, tecnológicas e intelectuales con el resto del mundo. Desde luego toda esta actividad se producía en élites... y provocó un desarrollo industrial incipiente, productor de bienes de consumo para los grupos privilegiados urbanos y la aristocracia rural" (2).

En las décadas siguientes a la consolidación de los gobiernos revolucionarios se descuidó la educación técnica media, haciendo énfasis sólo en la extensión de la educación elemental. De ahí que tengamos una muy restringida comunidad científica y tecnológica. Según el desaparecido Instituto Nacional de Investigación Científica, en 1970 dicha élite estaba integrada por unos 2 mil 400 investigadores de tiempo completo y mil 300 investigadores de tiempo parcial, que sumados corresponden a 0.6 investigadores por cada 10 mil habitantes.

Dice Wionczek que hasta épocas muy recientes diversos factores se combinaron para que los responsables de la política económica y los líderes del sector privado no se preocuparan por el

(2) Miguel S. Wionczek, Gerardo M. Bueno y Jorge Eduardo Navarrete. La Transferencia Internacional de Tecnología - El Caso México. Fondo de Cultura Económica. México 1974. pp. 12 y 13.

subdesarrollo científico y tecnológico del país (3). Quizá el más importante fue la disponibilidad casi automática de tecnología extranjera. Para fines de los años 60, por razones de balanza de pagos, desempleo y agotamiento de la estrategia de desarrollo - basada en la sustitución de importaciones, México se vio obligado a afrontar la realidad de su marcada dependencia del exterior en esta materia. Fue así como el Instituto Nacional de la Investigación Científica recibió el encargo de establecer una política nacional de ciencia y tecnología y de formular los programas correspondientes.

Con estos antecedentes, se publica el 29 de diciembre de 1970 la Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Entre los objetivos del nuevo organismo se cuentan:

a). Fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior;

(3) Ibid.

- b). Elaborar programas indicativos de investigación científica y tecnológica, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social;
- c). Promover la más amplia intercomunicación y coordinación entre las instituciones de investigación y de enseñanza superior, así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación;
- d). Fomentar y fortalecer las investigaciones básicas, tecnológicas y aplicadas que se necesiten;
- e). Canalizar recursos adicionales hacia las instituciones académicas y centros de investigación; promover la creación de nuevas instituciones de investigación;
- f). Formular y llevar a cabo un programa nacional controlado de becas;
- g). Propiciar el establecimiento de servicios de mantenimiento de equipos de investigación.

Esta Ley derogó el decreto de 29 de diciembre de 1961, publicado el 30 de ese mismo mes y año, que reorganizó al

Instituto Nacional de la Investigación Científica, cuyos bienes pasaron a formar parte del patrimonio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Dice Wionczek que de las declaraciones y documentos relacionados con la creación del CONACYT y de los concernientes a su antecesor inmediato y a los trabajos que éste desarrolló, se desprende que se reconoce la escasez del personal de investigación de alto nivel y, por ende, se propone el nuevo organismo realizar un programa de formación acelerada, que prácticamente duplique en seis años el número disponible de investigadores. Adelanta esta crítica: "Empero, no parece haberse tomado en cuenta explícitamente y con la prioridad necesaria el hecho de que tales programas deberían vincularse con una reforma educativa a todos los niveles, que permitiera, a más largo plazo, la preparación en el país del personal científico y tecnológico. La ausencia de esa liga entre el fomento de los esfuerzos científicos y tecnológicos nacionales y la reforma del sistema educativo, representa quizás la debilidad principal del enfoque adoptado al establecerse el CONACYT" (4).

(4) Op. cit. pp. 29 y 30.



Una vez que entró en funciones, dentro de la estrategia política para fortalecer la capacidad autónoma del país se advirtió la necesidad urgente de crear nuevos mecanismos jurídicos que lo reforzaran. De tal suerte que tiempo después fructificarían los intentos por crear un ordenamiento que regulara la transferencia de tecnología a nuestro país así como el uso y explotación de patentes y marcas.

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior se crearía por Ley que se publica el 31 de diciembre de 1970.

### TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA

"En realidad, hasta noviembre de 1972, cuando se elabora y presenta una iniciativa de Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas en México, no había llegado a definirse una política oficial en materia de transferencia de tecnología extranjera al país, sino que el tratamiento de esta cuestión se había limitado a diversas medidas incorporadas en la legislación de fomento industrial. . . en general, en los años 1940-1970, aparte de no obstaculizarse en modo algu-

no la importación de cualesquiera tecnologías que las empresas privadas considerasen convenientes, el Estado no alentó tampoco de ninguna forma a las empresas receptoras para que desarrollasen actividades propias de investigación y adaptación, ni vigiló en manera alguna la calidad de la tecnología importada, adoptando un enfoque de política completamente pasivo.

"Un elemento adicional de este enfoque pasivo se halla en una política de propiedad industrial (patentes y marcas) cuyas bases legislativas no sufrieron modificación en las últimas tres décadas, resultando cada vez más anacrónicas. Con la adopción de la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, a mediados de los 50, se observó un primer intento del Estado de intervenir en las cuestiones tecnológicas" (5).

De la lectura de esas líneas se advierte un injustificado y costosísimo "olvido" estatal por intervenir resueltamente en el campo estratégico de la tecnología de nuestra planta industrial. De ahí que la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas, publicada en el -

(5) Miguel S. Wionczek, Gerardo M. Bueno y Jorge Eduardo Navarrete. Op. cit. pp. 41-42.

Diario Oficial el 30 de noviembre de 1972, revista una importancia sustantiva. No pretende impedir la entrada de tecnología extranjera al país, sino sujetarla a reglas que hagan posible su adecuación a las necesidades nacionales, así como evitar los tradicionales abusos de que han sido objeto los empresarios públicos y privados.

Por experiencia nuestro país sabía lo oneroso e injusto de las condiciones en que se adquiría la tecnología foránea: tecnología excesivamente avanzada respecto a nuestras necesidades (desplazamiento de la fuerza de trabajo y uso intensivo de capital); maquinaria y equipo anticuados de muy alto costo; obligación de adquirir bienes de capital e insumos inconvenientes para el país; obligación de no exportar a terceros países, e incluso cláusulas en las que se estipulaba que las adaptaciones pasarían a poder del poseedor de la tecnología original. Es decir, se trataba de condiciones que reforzaban nuestra dependencia colonial. Es por esto que el ordenamiento de referencia dispone que no serán aceptados los actos, convenios o contratos tecnológicos en los siguientes casos:

a). Cuando su objeto sea la transferencia de tecnología disponible libremente en el país, siempre que se trate de la misma tecnología:

- b). Cuando el precio o la contraprestación no guarden relación con la tecnología adquirida o constituyan un gravamen injustificado o excesivo para la economía nacional.
- c). Cuando se incluyan cláusulas por las cuales se permita al proveedor regular o intervenir, directa o indirectamente, en la administración del adquirente de tecnología;
- d). Cuando se establezca la obligación de ceder al proveedor de tecnología a título oneroso o gratuito, las patentes, marcas, innovaciones o mejoras que obtenga el adquirente;
- e). Cuando se impongan limitaciones a la investigación o al desarrollo tecnológico del adquirente;
- f). Cuando se establezca la obligación de adquirir equipos, herramientas, partes o materias primas exclusivamente de un origen determinado;
- g). Cuando se prohíba o limite la exportación de los bienes o servicios producidos por el adquirente, de manera contraria a los intereses del país;
- h). Cuando se prohíba el uso de tecnologías complementarias:

- i). Cuando se establezca la obligación de vender de manera exclusiva al proveedor de la tecnología los bienes producidos por el adquirente;
- j). Cuando se obligue al adquirente a utilizar permanentemente personal señalado por el proveedor de la tecnología;
- k). Cuando se limiten los volúmenes de producción o se impongan precios de venta o reventa para la producción nacional o para las exportaciones del adquirente;
- l). Cuando se obligue al adquirente a firmar contratos de venta o representación exclusivas con el proveedor de la tecnología, en el territorio nacional;
- m). Cuando se establezcan plazos excesivos de vigencia ya que en ningún caso dichos plazos podrán sobrepasar los diez años obligatorios para el adquirente;
- n). Cuando se someta a tribunales extranjeros el conocimiento o la resolución de los litigios que puedan originarse por la interpretación o cumplimiento de los referidos actos, convenios o contratos.

Establece la ley igualmente que "no producirán ningún efecto legal y, en consecuencia, no podrán hacerse valer ante ninguna autoridad y su cumplimiento no podrá ser reclamado ante los tribunales nacionales", aquellos contratos o convenios tecnológicos que no se inscriban en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología. (El Reglamento de este organismo se publicó el 28 de diciembre de 1973).

Los tratadistas mencionados explican que "los contratos presentados para su registro son objeto de evaluación legal y económica. Más tarde se prevé también su evaluación tecnológica. Tanto la evaluación legal como la económica se desarrollan en cooperación con los adquirentes de la tecnología para ofrecerles asistencia técnica en los casos en que los contratos tienen que renegociarse por haber tenido las cláusulas restrictivas prohibidas por la Ley o por haber previsto pagos a los dueños de la tecnología que no están acordes con la magnitud de los servicios técnicos ofrecidos por las empresas vendedoras de tecnología o difieren en forma excesiva de los pagos por servicios semejantes en el mercado internacional" (6).

Téngase en cuenta que las Comisiones Unidas de Desa

(6) Ibid.

rrollo Científico y Tecnológico, de Desarrollo Industrial y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Diputados, expresaron el 19 de diciembre de 1972 que "la nación ha venido pagando aproximadamente entre 2 mil 500 y 2 mil 700 millones de pesos anuales por compra de tecnología". A juicio de las Comisiones Dictaminadoras, esta Ley frena el abuso en los precios para adquisición de tecnología externa; permite incrementos en las recaudaciones fiscales; posibilita la transferencia tecnológica adecuada; protege la invención mexicana; auspicia programas tecnológicos realistas; racionaliza los aprovechamientos científicos; fortalece la creación de tecnología propia y provoca un aumento en la contratación de mano de obra disponible.

Otros instrumentos legales refuerzan dicha Ley: el Decreto del 25 de noviembre de 1971, que declara de utilidad nacional el establecimiento y ampliación de ciertas empresas; el Decreto de 20 de julio de 1972, que señala los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgan a las empresas industriales; el instructivo de 14 de septiembre de 1972, para solicitar los beneficios para las empresas que se declaran de utilidad nacional; las nuevas tasas de interés para promoción industrial; los estímulos fiscales para aquellas empresas que promueven la exportación; los

decretos que declaran de utilidad nacional a las pequeñas y medianas industrias de la franja fronteriza Norte y de las zonas y perímetros libres del país, etc.

Solamente habría que hacer dos observaciones críticas:

La Ley exige del cumplimiento de ciertos requisitos para el registro de los actos, convenios o contratos, "cuando la tecnología que se transfiere en virtud de dichos actos sea de particular interés para el país". Tan vaga declaratoria puede ser fuente de ligerezas e inequidades.

Nos parece demasiado largo el plazo máximo de diez años que la Ley reconoce como obligatorio para el adquirente de tecnología. Dado el incremento vertiginoso de la investigación pura y aplicada, los avances tecnológicos resultan obsoletos muy rápidamente. Cinco años hubiera sido un máximo aceptable.

Al margen de estas dos observaciones, no cabe duda que se trata de un instrumento jurídico que expresa la toma de conciencia de una nación que persiste en preservar su autonomía. Gracias a esta nueva Ley, para el mes de agosto de 1975, al revisar las regalías convenidas en los contratos sometidos a registro,



se observó un ahorro de 2 mil 800 millones de pesos.

### INVENCIONES Y MARCAS

El 10 de febrero de 1976 se publicó la Ley de Invenciones y Marcas, que "regula el otorgamiento de patentes de invención y de mejoras; de certificados de invenciones; el registro de modelos y dibujos industriales; el registro de marcas; las denominaciones de origen y los avisos y nombres comerciales; así como la prevención de la competencia desleal en relación con los derechos que dicha Ley otorga", según lo dispone su artículo 1o.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología es órgano de consulta de la Secretaría de Industria y Comercio, encargada de la aplicación de dichas disposiciones.

En esta área vital de las invenciones y marcas, el país venía resintiendo un hueco de obsolescencia que mucho nos perjudicó. El nuevo ordenamiento abrogó la Ley de Propiedad Industrial de 31 de diciembre de 1942; es decir, hubieron de pasar 34 años entre uno y otro cuerpo de leyes, lapso demasiado extenso para una sociedad en proceso de cambio acelerado. El princi-

pal objetivo de esta Ley atiende a la necesidad de que las patentes sean efectivamente explotadas, reporten utilidades razonables y su utilización impulse el desarrollo nacional. Constituye una verdadera novedad las llamadas licencias obligatorias y de utilidad pública, así como los certificados de invención. Las licencias obligatorias se otorgan cuando no se explota comercialmente la invención registrada, cuando dicha explotación se suspende por más de seis meses consecutivos, cuando la explotación de la patente no satisface el mercado nacional, o cuando no se cubra el mercado de exportación. Las licencias obligatorias no son exclusivas. Las licencias de utilidad pública son aquellas que en cualquier tiempo concede la Secretaría de Industria y Comercio, por causas de salud pública, defensa nacional o cualquier otra de interés público.

Los certificados de invención se expiden como privilegios reconocidos a los inventores en ciertos casos de materias no patentables, como las invenciones relacionadas con la energía y la seguridad nuclear, o tratándose de aparatos y equipos contaminantes. El titular de este certificado recibe una regalía de cada interesado que explote su invención.

La Ley regula y resuelve cuáles son las invenciones patentables; fija los requisitos de solicitud y expedición de las pa-

rentes, los derechos que confiere la patente, los supuestos de su explotación, las causas de nulidad y caducidad, así como los casos de expropiación de las patentes. Regula los certificados de invención, lo mismo que los dibujos y modelos industriales. Habla del trámite de registro de marcas, su vigencia y uso, su renovación, lo mismo que la transmisión de los derechos. También alude a las denominaciones de origen, a los avisos y nombres comerciales, a los procedimientos administrativos, publicidad, pago de derechos, infracciones, sanciones, inspección y vigilancia y recursos administrativos.

## MINERIA

El 22 de diciembre de 1975 se publica la Ley Minera, cuya denominación oficial es Ley Reglamentaria del artículo 27 - constitucional en materia minera, que abroga la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de explotación y aprovechamiento de recursos minerales, de febrero de 1961, así como una serie de decretos dispersos en esta misma materia.

Establece el nuevo ordenamiento los tipos de concesiones mineras otorgadas por el Ejecutivo --de exploración, de

explotación y de planta de beneficio. Establece quiénes pueden ser concesionarios y cuáles son los requisitos que deben cumplir. En el artículo 24, fracción I, prescribe como atribución de la Secretaría del Patrimonio Nacional: "indicar la política minero-metalúrgica del país en todo lo que se relacione con la exploración, explotación, beneficio, aprovechamiento y comercialización de las substancias minerales objeto de esta Ley, y al fomento de su industrialización, sin perjuicio de las facultades de la Secretaría de Industria y Comercio".

Las atribuciones de la Sepanal se han enriquecido considerablemente y justificadamente con esta nueva Ley, lo que testimonia la preocupación del Estado mexicano por participar activamente en una actividad que habiendo sido descuidada prohibió anomalías muy censurables.

En el capítulo Tercero relativo a las concesiones mineras, se prescribe que las de exploración tendrán una duración de tres años; las de explotación durarán 25 años, lo mismo que las de plantas de beneficio. Se establecen limitaciones a la superficie donde se lleven a cabo las actividades propias de la concesión; se reglamentan las causas de caducidad y de cancelación, al igual -

que se regulan las reservas mineras nacionales y las concesiones especiales sobre ellas; se establece el Registro Público de Minería y se asienta el impulso institucional a la pequeña minería.

Entre las causas de caducidad y de cancelación de las concesiones mineras, la Ley protege acertadamente el interés nacional; fija entre otras las siguientes:

a). Faltar al pago de gravámenes fiscales sobre las concesiones mineras correspondientes;

b). Dejar de ejecutar los trabajos y las inversiones que tengan por objeto descubrir las sustancias, dentro de los plazos y condiciones fijados en el título respectivo;

c). No comprobar la ejecución de los trabajos y las inversiones de que se habla en el inciso 'b';

No ajustarse a los programas de explotación o beneficio que apruebe la Sepanal;

e). Alterar la estructura de capital de las sociedades beneficiarias, de modo que el suscrito por mexicanos sea menor de la proporción que establecen los artículos 12 y 13 de la Ley.

f). Que el concesionario mexicano cambie su nacionalidad.

(Establece la Ley que sólo podrán obtener las concesiones, las personas físicas mexicanas, los ejidos y comunidades agrarias, las sociedades cooperativas de producción minera registradas en la SIC, así como las sociedades mercantiles mexicanas que cumplan con lo dispuesto por esta Ley).

### ENERGIA ELECTRICA

La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada el 22 de diciembre de 1975, entró en vigor al día siguiente de su publicación.

También en esta importante materia se establece que a la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde fijar la Política Nacional de Energéticos y dictar las disposiciones relativas al servicio público de energía eléctrica, que deberán ser cumplidas por la Comisión Federal de Electricidad y por todas las personas que concurren al proceso productivo. Dicha Secretaría autorizará, en su caso, los programas y proyectos que someta a su consideración la CFE.

Uno de los aspectos más trascendentes de esta Ley radica en que promueve la participación directa de los trabajadores en la gestión y el gobierno de la empresa. Así, el artículo 10 señala que la Junta de Gobierno que rige la CFE, se integra con los titulares de Hacienda, Industria y Comercio, Recursos Hidráulicos, Presidencia y Patrimonio Nacional --quien la preside. Pero a la vez establece que formarán parte de dicha Junta, tres representantes de los trabajadores electricistas sindicalizados de planta, de las áreas de planeación, operación y construcción.

Esta innovación puede ser fundamental para la marcha futura del país. La cogestión o cogobierno de los obreros en sus centros de trabajo, permite aumentos sensibles en la productividad y eficiencia empresarial.

También establece, propiciando la democrática intervención de los obreros, que éstos participarán en la organización y funcionamiento de la CFE, "a fin de elevar la productividad, la conciencia social y profesional de los trabajadores y técnicos, así como para lograr el mejor uso de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros del Organismo" (artículo 16).

La ley crea comisiones consultivas mixtas de operación industrial que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 17, deberán funcionar de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Se integrarán en cada estructura funcional o sistema organizativo, con un representante de la Comisión Federal de Electricidad y otro de los trabajadores;

II. Estudiarán preferentemente los problemas de adiestramiento y capacitación de los trabajadores, de productividad y de responsabilidad y seguridad en el trabajo; y

III. Dispondrán de toda la información institucional y facilidades que requieran en su cometido.

Esta Ley llenó un hueco de anacronismos arrastrados desde hacía varias décadas. Abrogó la Ley de la Industria Eléctrica de 31 de diciembre de 1938 y el Decreto que estableció las bases para el funcionamiento de la Comisión Federal de Electricidad de 11 de enero de 1949. A partir de su entrada en vigor quedaron sin efecto todas las concesiones otorgadas para la prestación del servicio público de energía eléctrica, advirtiendo que las empresas concesionarias entrarían o continuarían en disolución y liquidación y prestarían el servicio hasta ser totalmente liquidadas.



Ahora bien, ¿hay posibilidades de que estos cambios jurídicos sean irreversibles? Ninguna obra por sí misma tiene este carácter. Es público el hábito mexicano de estrenar tiempos nuevos cada seis años. Empero, estimamos que hay posibilidades ciertas de que el cambio de hombres, lejos de romper la continuidad revolucionaria, la enriquecerá.

El jueves 24 de junio de 1976, con distinto motivo - (7), el Presidente Luis Echeverría y el Candidato Presidencial - del PRI José López Portillo, hicieron declaraciones muy significativas. El Jefe del Ejecutivo advirtió que algunos sectores conservadores de Estados Unidos "quieren presionar al próximo gobierno del licenciado José López Portillo para ver si deroga lo que hemos legislado en materia de inversiones extranjeras o en materia de invenciones y marcas..."

Por su parte, José López Portillo ratificó su convicción de que el cambio en México solamente se puede dar dentro de la ley. Destacó que es impresionante el saldo del "extraordinario esfuerzo legislativo realizado por el gobierno del Presidente Echeverría y por las legislaturas". Enfatizó lo que ya es una -- acendrada creencia en él: el gobierno de las leyes es lo único que guarda consonancia con la democracia social

(7) El Día. Pág.1-6. 25 de junio de 1976.

Esperamos que así sea. No hay motivos para dudar del compromiso adquirido pública y libremente.

### AREA SOCIAL

#### ASENTAMIENTOS HUMANOS

Ninguna iniciativa de Ley levantó oposición más furibunda que la de la Ley General de Asentamientos Humanos. Oleadas de violencia tumultuaria, de signo verbal, obcecada y absurdamente protestaron contra un proyecto legislativo cuyas finalidades fueron distorsionadas por sus impugnadores.

La iniciativa presidencial pretende entregar al Estado un instrumento que le permita regular el desarrollo urbano en consonancia con los intereses de la sociedad. En otras áreas y aspectos ya se habían dado las bases para la planeación sectorial, regional, y de los recursos humanos, por lo que el fenómeno urbano no podría dissociarse de la nueva estrategia del desarrollo.

El Secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle, expli

có el 10. de abril de 1976 los objetivos de dicha Ley --Reunión Na-  
cional de Asentamientos Humanos-- en el Museo de la Ciudad de  
México:

Mejorar las condiciones de vida de la población rural  
y urbana; aprovechar en beneficio social los elementos naturales  
susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitati-  
va de la riqueza; lograr el desarrollo equilibrado del país armoni-  
zando la interrelación de la ciudad y el campo; obtener una distribu-  
ción equilibrada de los centros de población en el territorio nacional,  
integrados en un marco de desarrollo regional; fomentar una adecua-  
da interrelación socio-económica de nuestras ciudades y encauzar  
preferentemente centros urbanos de dimensiones medias, a fin de  
evitar las grandes concentraciones urbanas que producen impactos  
económicos negativos y grave deterioro social y humano; propiciar  
la distribución equitativa de los beneficios y las cargas del proceso  
de desarrollo urbano; lograr la descongestión de las grandes ur--  
bes; procurar que la vida en común se realice con un mayor grado  
de humanismo; promover una mayor participación ciudadana en la  
solución de los problemas que genera la convivencia en los asenta-  
mientos humanos; regular el mercado de los terrenos, evitando su  
especulación abusiva y la de los inmuebles destinados a la habita-  
ción popular.

Ante la cínica provocación del rumor y la insidia propalados por todos los ámbitos, en atención también a panfletos injuriosos y apócrifos que circulaban profusamente, el mismo secretario de la Presidencia dijo categóricamente:

\*No se trata de repartir las casas de los particulares, ni de meter extraños en las viviendas.

\*Todos los propietarios a quienes se ha querido alar-mar haciéndoles creer que serán despojados de sus bienes, deben desoir estas voces interesadas que en lo que en realidad pretenden --y no lograrán-- es frustrar el propósito gubernamental de racionalizar el crecimiento urbano y poner fin a los abusos de unos cuantos.

\*El gobierno no confisca ni divide las viviendas.

Insistió el funcionario en que lo que se pretende impedir es el despojo de los predios rurales invadidos por las ciudades, lo que se propone regular es el crecimiento urbano para evitar el incremento artificial en el precio del suelo y sus efectos nocivos para la economía nacional. Precisó que los únicos y verdaderos alcances de la iniciativa tendían a sentar las bases de una mayor seguridad en el régimen de propiedad: la seguridad para el compra

dor de bienes raíces de que no es engañado en la adquisición; la seguridad de colonos y ejidatarios de que no serán despojados de sus tierras; la seguridad del propietario honesto que no tendrá que sufrir una expropiación desventajosa y sorpresiva cuando se realicen obras públicas que afecten a su propiedad; la seguridad de que junto a las casas-habitación no habrá industrias contaminantes, ni junto a las escuelas habrá centros de vicio; la seguridad de que los pulmones verdes de las grandes ciudades no serán arrasados por la voracidad antisocial de nadie; la seguridad, en suma, de vivir en un ambiente natural digno de ser habitado.

Pero había sido tal la trama antinacional de los presuntos afectados por la ley, que en esa misma oportunidad el Presidente de la República denunció a una "pequeña minoría plutocrática y profascista" que desde Monterrey pretendió alterar la marcha del país.

El origen y énfasis de las protestas denotan la indudable trascendencia de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En su comparecencia ante la Cámara de Diputados, el secretario de la Presidencia explicó el pasado 26 de diciembre que las reformas promovidas a los artículos 27, 73 y 115 de la Consti-

tución, relativas a asentamientos humanos, "constituyen nuevos avances de nuestro derecho social". Enumeró prolijamente las consecuencias del crecimiento desordenado de las ciudades, haciendo énfasis en la necesidad de poner fin a la manipulación y a la especulación abusiva. Señaló que dicha iniciativa, de ser aprobada, establecería medidas efectivas para que la propiedad de la tierra responda fielmente a su función social.

Para entender con precisión la trascendencia de este cambio jurídico que impulsa el cambio social, nos remitimos a las palabras del funcionario:

"En resumen, de aprobarse la Iniciativa que nos ocupa, será posible establecer medidas efectivas que den a la tierra de los centros urbanos su función social. Esta implica, entre otros aspectos, una reglamentación relativa al uso del suelo, de tal manera que sea factible la realización de planes de desarrollo urbano a un costo razonable para la sociedad; que evite la inflación resultante de la especulación con la tierra; que impida la acumulación irrestricta de bienes raíces, fuente de concentración del poder económico en unos cuantos grupos sociales; que transfiera al sector público, para su equitativa distribución, una parte mayor de las plusva-

Ías que actualmente usufructúan una minoría y cuyo origen no es otro que el propio crecimiento urbano; que frene la subdivisión prematura de terrenos suburbanos; que garantice el cumplimiento estricto de las leyes urbanas y que reduzca la congelación de cuantiosas inversiones en bienes raíces que generan grandes ganancias con poco riesgo y que podrían emplearse más productivamente con fines sociales y económicos".

El artículo 1o. de dicha Ley fija sus tres objetivos:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Establece asimismo los objetivos de la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, determinando los términos de la concurrencia y coordinación de las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias. Define las conurbaciones y las tareas por realizar en estos casos. Dedicó un capítulo a las regulaciones de la propiedad en los centros de población, al tiempo que define lo que se entiende por Provisiones, Usos, Reservas y Destinos.

La Ley entró en vigor el 26 de junio del presente --fue publicada un mes antes--, y siguiendo una línea consecuente, el 28 de junio del actual se publicaron en el Diario Oficial las Reformas y Adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia. Por decreto se integró la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano, al mismo tiempo que se estableció su composición y sus funciones. Igualmente se determinó la creación de un Centro de Documentación, Información y Estudio del Desarrollo Regional y Urbano, dependiente de la Comisión de referencia. De igual manera en esa fecha se expidió un Decreto que amplía las funciones, para este efecto, de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados.

El 8 de enero de 1976 había entrado en vigor la Ley del



Desarrollo Urbano del Distrito Federal que, en lo conducente, persigue similares objetivos a los de la Ley General de Asentamientos Humanos.

¿No son estas leyes efectivos cambios jurídicos para el cambio social?

#### PROTECCION AL CONSUMIDOR

Publicada el 19 de diciembre de 1975, el 5 de febrero del siguiente año entró en vigor la Ley Federal de Protección al Consumidor. Es excepcionalmente importante este ordenamiento que patentiza la voluntad del Estado de anular una creciente y muy dañina voracidad de empresarios, comerciantes e industriales, respecto a una sociedad inerme frente a los abusos constantes de aquéllos. Lo que de acuerdo con los más clásicos principios del Derecho era motivo de acuerdo particular, lo que pertenecía por naturaleza a las relaciones privadas, lo que estaba protegido por el sagrado principio de la autonomía de la voluntad de las partes, hoy es materia del interés social.

Están obligados al cumplimiento de esta Ley los indus-

triales, comerciantes, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios a consumidores.

El ordenamiento obliga a todos los proveedores de bienes y servicios a informar veraz y suficientemente al consumidor. Consecuentemente, prohíbe la publicidad, las leyendas o indicaciones que induzcan al error respecto del origen, componentes, usos, características y propiedades de toda clase de productos o servicios. Reglamenta pormenorizadamente los requisitos de toda forma de publicidad, promociones y ofertas, a la vez que establece las alternativas del consumidor en caso de que su contraparte no cumpla lo pactado. Establece los requisitos mínimos a que debe ajustarse toda operación de crédito, con evidente garantía de satisfacción al consumidor; fija las responsabilidades por incumplimiento y también reglamenta las ventas a domicilio. En un apartado de disposiciones generales prohíbe estrictamente que en cualquier establecimiento comercial o de servicios se ejerzan contra el público acciones que atenten contra su libertad, su seguridad e integridad personal, "así como todo género de inquisiciones y -

registros personales, o en general, actos que ofendan su dignidad o pudor" (artículo 54).

Lo más destacado de esta Ley es que crea dos organismos --representativos de una transformación radical en el plano institucional-- encargados de instrumentar lo previsto por ella. Se trata de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor. Entre las atribuciones de la primera está la de "representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor" (artículo 59, fracción I). Se ordena el establecimiento de delegaciones en todos los Estados, así como en los lugares en que se considere necesario. Se fija el procedimiento de conciliación y arbitraje, así como las atribuciones del procurador. En cuanto al Instituto, tiene entre otras finalidades las de informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; orientarlo para que utilice racionalmente su capacidad de compra, para que se aparte de las prácticas comerciales y publicitarias lesivas a sus intereses, así como auspiciar actos de consumo que protejan el patrimonio familiar.

Para alcanzar estos propósitos, se encarga al Instituto realizar y apoyar investigaciones en el área de consumo, formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor, etc.

También establece la Ley las sanciones aplicables en caso de infracciones, advirtiendo que pueden ser multas, clausuras temporales, arrestos administrativos, cancelación y revocación de la concesión, licencia, permiso o autorización respectivo. Señala que la multa será de 100 a 100 mil pesos, y que en caso de reincidencia se duplicará, sin que en cada caso su monto exceda del triple del máximo fijado (100 mil pesos).

Se trata, incuestionablemente, de una ley revolucionaria, impregnada del más claro sello antiliberalista. Sin embargo creemos que el tope máximo es demasiado benigno para ciertas transgresiones de empresas que manejan cuantiosos volúmenes de recursos. La Ley debió prever incrementos anuales para el monto de las multas, en atención a un proceso inflacionario que por muchos años no va a disminuir. La constante erosión del poder adquisitivo de la moneda, hace que a sólo 5 o 10 años de distancia los topes máximos de las multas se vuelvan mínimos.

También creemos que expresamente debió consignarse como función del Instituto, dado que es un órgano técnico, la de denunciar ante la Procuraduría aquellos hechos que una vez investigados se manifiestan contrarios a los intereses sociales.

Esta Ley hace viable la lucha contra la especulación, a la vez que fortalece ideológicamente a las organizaciones de masas, permitiendo una mayor cohesión en sus reivindicaciones.

#### SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL

Ocurre en ocasiones que a partir de un hecho que no encaja en el andamiaje jurídico, éste tiene que transformarse para darle cabida.

Esto sucedió con la Corporación Colectiva Mexicana Industrias del Pueblo, que no pudiendo ajustarse a las formalidades ni de la empresa anónima ni de la sociedad cooperativa, obligó al legislador a crear nuevas disposiciones que permitieran su funcionamiento. Industrias del Pueblo funciona en el Sur de Jalisco, desde hace varios años; es una empresa agro-industrial para campesinos sin tierra y sin trabajo, y su fin es eminentemente social. Con

la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, publicada el 26 de mayo del presente, con vigor al día siguiente de su publicación, se ha dado solución definitiva a la existencia y funcionamiento jurídicos de este tipo de organizaciones.

Conceptos novedosos aparecen en esta nueva Institución. "La sociedad de solidaridad social se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte de producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles", establece el artículo 1o. de la Ley. Entre los objetivos de estas sociedades, además de la creación de fuentes de trabajo, se cuenta "la educación de los socios y de sus familiares en la práctica de la solidaridad social, la afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el incremento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad".

El ordenamiento de referencia establece cómo se constituye la sociedad, los requisitos para ser socio, los casos en que se pierde esta calidad, la forma como se organiza la dirección y

administración, los órganos directivos y las autoridades competentes.

Igualmente se acuerda una serie de privilegios a este tipo de sociedades: pueden estar exentas del pago de cuotas al Seguro Social Obligatorio; recibir estímulos, franquicias y subsidios. Son sujetos de crédito y tienen derecho a recibir asesoría gratuita de las autoridades federales y los organismos creados por la Federación para la promoción y fomento de la industrialización, transformación y comercialización. Una última disposición de singular interés, es la que determina que en caso de que estas sociedades acuerden su liquidación, el activo integrado por el patrimonio y el fondo de solidaridad social será aplicado a otra sociedad similar, o a falta de éstas a la asistencia pública.

Pocas leyes se nutren de un contenido social tan profundo y evidente, como la que acabamos de analizar.

### CONTAMINACION AMBIENTAL

La Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada el 23 de marzo de 1971 en el Diario Ofi

cial, representa una respuesta oportuna del Estado mexicano frente a los graves problemas originados por el deterioro del equilibrio ecológico.

La ampliación y creación de nuevas industrias, el sostenido aumento de vehículos de combustión interna, el uso de plaguicidas que liberan sustancias nocivas, son factores que causan daños a la fauna y la flora y representan un riesgo para la salud pública. La Ley incluye disposiciones técnicas y medidas de observancia general a que deben sujetarse las personas físicas o morales --de carácter público o privado-- que instalen, utilicen u operen fuentes emisoras de contaminantes. Ordena la coordinación de diversas dependencias federales encargadas de estudiar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parques nacionales, áreas industriales, utilización de plaguicidas, abonos y fertilizantes, y zonificación en general para prevenir los problemas inherentes a la contaminación. Está complementada esta Ley por los Reglamentos para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos; para la prevención y control de la contaminación de aguas; y para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos. Concede acción popular para denunciar estos hechos.



Asimismo, se creó una subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Con esta legislación se puede advertir claramente el esfuerzo por ajustarse a las cambiantes circunstancias del medio, de modo tal que las normas jurídicas no pierdan eficacia ni valor.

### PESCA

La Ley Federal para el Fomento de la Pesca, publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1972, abrogó la Ley de Pesca de 16 de enero de 1950. Reglamentaria del artículo 27 constitucional, dispone novedosas formas para la regulación, fomento y aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, así como la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, la transformación de los productos pesqueros y la regulación de los mercados internos y externos de la producción pesquera.

La Ley protege y fomenta la inversión nacional. Reserva a las sociedades cooperativas de producción pesquera y a las de

Asimismo, se creó una subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Con esta legislación se puede advertir claramente el esfuerzo por ajustarse a las cambiantes circunstancias del medio, de modo tal que las normas jurídicas no pierdan eficacia ni valor.

### PESCA

La Ley Federal para el Fomento de la Pesca, publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1972, abrogó la Ley de Pesca de 16 de enero de 1950. Reglamentaria del artículo 27 constitucional, dispone novedosas formas para la regulación, fomento y aprovechamiento de la flora y la fauna acuáticas, así como la investigación de los recursos y el cultivo de las especies, la transformación de los productos pesqueros y la regulación de los mercados internos y externos de la producción pesquera.

La Ley protege y fomenta la inversión nacional. Reserva a las sociedades cooperativas de producción pesquera y a las de

producción pesquera ejidal, la captura o explotación de ciertas especies, para lo cual se requiere concesión o permiso. Establece que en las sociedades mercantiles el 51% del capital social con derecho a voto debe ser mexicano, que las acciones serán nominativas y que la mayoría de los administradores será designada por so cios mexicanos sobre personas mexicanas.

Ha habido, sin embargo, oposición entre esta Ley y la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que ve a las cooperativas pesqueras ejidales. Citemos un caso:

Hace unos 15 años los ejidatarios de Walamo, Sinaloa, que cuentan con recursos pesqueros, iniciaron una larga lucha para constituirse en Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Eji dal. No lo consiguieron. Una y otra vez sus instancias fueron rechazadas en atención a que el Código Agrario de 1942 adolecía de muy graves deficiencias, y a la inextricable urdimbre de intereses creados. Parecía que la situación cambiaría. La Ley Federal de Reforma Agraria, de 1971, abrió una enorme perspectiva de ascen so económico para ejidatarios y comuneros. Una de sus caracterís ticas más acusadas es su orientación a rehabilitar íntegramente los ejidos, poniendo las bases definitivas para que se conviertan en -

verdaderas unidades económicas. Sobresalen en este aspecto los artículos comprendidos en los numerales del 131 al 190. En ellos se manifiesta de manera indudable, hay que decirlo y recalcarlo, la revolucionaria determinación de sacar del atolladero al agro mexicano, de vencer el lastre del minifundio y la pulverización ejidal.

De acuerdo con las prescripciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, los ejidatarios que cuenten con recursos pesqueros son los únicos que pueden explotarlos. Lo expresa así el artículo 144: "La explotación industrial y comercial de los recursos no agrícolas, ni pastales, ni forestales de los ejidos o comunidades, especialmente aquellos que puedan aprovecharse para el turismo, la pesca o la minería, sólo podrá efectuarse por la administración del ejido en beneficio del núcleo de población..." Por su parte, el 147 señala que los núcleos ejidales pueden formar "asociaciones, cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades y otros organismos semejantes, conforme a los reglamentos que para el efecto se expidan y con las finalidades económicas que los grupos que las constituyan se propongan... Las Leyes correspondientes y sus reglamentos serán aplicables únicamente en lo que se refiere a los objetivos económicos de estas entidades,

las obligaciones que puedan contraer, las facultades de sus órganos, y la manera de distribuir sus pérdidas y ganancias".

De esto se desprende el derecho legítimo de los ejidatarios de Walamo, Sinaloa, a erigirse con esa estructura mercantil. Sin embargo, la Secretaría de Industria y Comercio no ha otorgado hasta ahora el registro correspondiente. Aduce que en los términos del artículo 27, fracción II, de la Ley Federal para Fomento de la Pesca, concederlo es una facultad, no una obligación. Sólo que la multicitada Ley Federal de Reforma Agraria dispone categóricamente en su artículo 58 que "cuando la restitución o la dotación recaiga en aguas de propiedad nacional, el núcleo de población beneficiado adquirirá el carácter de concesionario pero sus derechos al uso y aprovechamiento de las mismas se registrarán por la presente Ley". Hay pues una evidente contradicción entre lo postulado por uno y otro ordenamiento, contradicción que debe resolverse en favor del segundo, toda vez que en éste se contempla la satisfacción de intereses que pertenecen a toda una clase social. La legislación agraria tutela intereses que deben ser preservados por encima de cualesquiera otros de carácter individual que se les opongan.

La ausencia de un Plan Económico de carácter nacio-

nal, de una visión globalizante en la reforma jurídica, hace posible estas contradicciones legales, por lo demás casi siempre resueltas en contra de los intereses mayoritarios.

### LEY DE CREDITO RURAL

A fin de terminar con la dispersión administrativa que venía prevaleciendo en la banca oficial que asiste al agro, en junio de 1975 entró en vigor la Ley General de Crédito Rural.

Sus propósitos esenciales, de acuerdo con el Secretario de Hacienda, son: crear nuevos instrumentos para superar obstáculos en el funcionamiento del sistema crediticio en el campo; mejorar administrativa y financieramente la banca nacional agropecuaria; asignar recursos para su canalización por la banca privada; abrir nuevas áreas de financiamiento bancario, y capacitar adecuadamente y con un espíritu democrático a los receptores potenciales de crédito (8).

(8) Mario Ramón Beteta. Consideraciones a la Ley de Crédito Rural. En Revista "Difusión Fiscal" México, marzo de 1976, pp. 29-39.

En consonancia con lo expuesto, la Ley procura superar las trabas que tradicionalmente han llevado a la banca privada a no financiar al sector rural. Plantea también la posibilidad jurídica de asociación entre ejidatarios y comuneros con grupos de colonos y pequeños propietarios; propicia el trabajo colectivo, la solidaridad y la responsabilidad compartida para enfrentar la pulverización de deudores y la ineficiencia.

Uno de los aspectos más originales e importantes es que dicha Ley estipula que la banca oficial de Crédito Rural puede realizar las mismas operaciones autorizadas a la banca de depósito, ahorro, financiera e hipotecaria. De esta manera desaparecen limitaciones al crecimiento de la banca oficial, que no tenía acceso al ahorro de los inversionistas institucionales y del público en general.

Entre las nuevas operaciones previstas para el Banco Rural está la del Crédito para el Consumo Familiar, "cuyo propósito fundamental consiste en que, durante el período comprendido entre el inicio de las labores de cultivo y la cosecha, el campesino cuente con los recursos indispensables para obtener las subsistencias básicas para él y su familia; se combate así la especulación y el agio que tradicionalmente han constreñido al campesino a conse

guir los productos esenciales para subsistir mediante el sistema de vender sus cosechas 'al tiempo' " (9).

Pero lo más importante estriba en que establece la participación de los productores en el funcionamiento de las instituciones de crédito rural. Les permite intervenir, a través de sus legítimos representantes, en los consejos de administración, en el análisis de los problemas, en la adopción de las políticas a seguir y en la toma de decisiones. Se trata, por tanto, de una ley muy avanzada que hará posible el cambio social para un importante sector de mexicanos, a condición de que se acate escrupulosamente y se atiendan con honestidad sus lineamientos.

#### AREA DE POLITICA EXTERIOR

El impulso hacia el cambio en la gestión exterior tiene un relieve excepcional.

No es objeto de este trabajo puntualizar alcances y consecuencias de esta lúcida actividad que nos permitió estable--

(9) Ibid.



cer relaciones con poco más de 60 países que antes no figuraban en el mapa de nuestras inquietudes de integración. No podremos plantear las conveniencias de las numerosísimas visitas de Estado, atrás de las cuales hubo siempre el afán de acrecentar el corredor de nuestros anhelos autonomistas. No es nuestro propósito.

Sin embargo, la interrelación de Derecho y cambio social adquiere una dimensión evidente cuando se trata de aspectos en los que hemos sembrado con coraje moral y con reconocida aptitud. Aspectos como nuestra Zona Económica Exclusiva, la Naviera Multinacional del Caribe y el Sistema Económico Latinoamericano. Y por tratarse de una de las más formidables contribuciones que México ha hecho para participar en el diseño de una sociedad mundial más justa, nos referimos con amplitud al marco histórico, los antecedentes, el proceso de negociación y el significado de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Este análisis corroborará la estrecha correspondencia entre la creatividad jurídica que alcanzamos en lo interno y en lo externo.

## ZONA ECONOMICA EXCLUSIVA

Jorge Castañeda ha señalado en un interesante documento (10) la concepción que paulatinamente se abre paso sobre el Nuevo Derecho del Mar. A partir de una apretada condensación de su exposición, es posible entender cabalmente la importancia del acto de soberanía mexicana en virtud del cual estatuímos una Zona Económica Exclusiva:

En los últimos años la comunidad Internacional está empeñada en elaborar, con la activa participación de los países en desarrollo, las normas de un nuevo derecho del mar. Las Naciones Unidas convocaron a la Primera y a la Segunda Conferencias de Ginebra sobre el Derecho del Mar en 1958 y 1960. El fracaso fue el corolario de las reuniones.

En agosto de 1967, la delegación de Malta llamó la atención de la Asamblea General de la ONU sobre la zona de los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, hasta entonces no sometidos a jurisdicción de ningún Estado. Malta propuso la utilización de dichos recursos en beneficio de la humanidad.

(10) Jorge Castañeda. El Nuevo Derecho del Mar. El Día. Sección Testimonios y Documentos. 4 de junio de 1976.

En 1974, en Caracas, se llevó a cabo la conferencia sobre el Derecho del Mar, que lamentablemente no adelantó en sus proposiciones y recomendaciones. Otra segunda conferencia se celebró en Ginebra en 1975, otra más en mayo de 76, en Nueva York, que será sucedida por otra en agosto del mismo año y en el mismo sitio.

En virtud de que las negociaciones en foros diplomáticos no avanzaban, México empezó a dar pasos unilaterales para ejercer sus derechos en la materia. Hay que recordar que el Presidente de la República tuvo una intervención en la plenaria de la Conferencia en Caracas, el 26 de julio de 1974. En esa oportunidad, propuso algunos lineamientos para establecer el nuevo derecho del mar del Tercer Mundo.

Posteriormente, estando en Alejandría --agosto de 1975-- el Presidente de México dio a conocer la decisión de rescatar para el país lo que se denomina como Zona Económica Exclusiva. De ese modo, la superficie marina considerada dentro de dicha zona sería dos veces mayor que la actual. La resolución también implicaba la incorporación total del Golfo de California a nuestro mar territorial.

La Zona Económica Exclusiva, de acuerdo con los li  
neamientos ya aceptados internacionalmente, puede definirse en  
los siguientes términos: 1). Es la faja marina que se inicia en el  
límite exterior del mar territorial y no puede llegar más allá de  
200 millas contadas a partir de las líneas de base desde las que se  
mide el mar territorial; 2). En la zona económica el Estado ribere  
ño tiene: a). derechos soberanos sobre los recursos vivos o -  
minerales, renovables o no renovables, y situados en las aguas,  
suelo o subsuelo de la zona, a efecto de su exploración, explota-  
ción, conservación y administración; b). derechos y jurisdicción  
exclusivas con respecto a: I). el establecimiento y utilización de  
las islas artificiales, instalaciones y estructuras; II). cualesquier  
actividades tendientes a la exploración y explotación económica de  
la zona; III). la preservación del medio marino, incluidos el con-  
trol y la eliminación de la contaminación; y IV). la investigación  
científica; 3). En la zona económica, el Estado costero tiene el  
deber: I). de procurar la conservación de las especies vivas; -  
II). de asegurar la óptima utilización de las mismas; y III). de  
respetar los derechos de los demás Estados en la zona; 4). To-  
dos los demás miembros de la comunidad internacional, con lito-  
ral o sin él, gozan en la zona económica de las libertades de naveg  
ación, sobrevuelo y tendido de cables y tuberías submarinas, sin

que su ejercicio interfiriera con los derechos del Estado ribereño en la zona.

El 5 de noviembre de 1975, el Presidente Echeverría envió al Congreso Federal dos iniciativas: un Decreto que adiciona el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para establecer una Zona Económica Exclusiva y una Ley Reglamentaria del párrafo octavo de dicho artículo. Este acto había sido precedido de diversos anuncios del Gobierno de México sobre su futura adopción. El decreto fue publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1976, y la Ley Reglamentaria el día 13 del mismo mes. De acuerdo con los artículos transitorios de ambos instrumentos, su fecha de entrada simultánea en vigencia es la del 6 de junio de 1976.

### NAMUCAR

Otra aportación mexicana de indiscutible sello integracionista, es la empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), que permitirá a la región romper los lazos colonialistas con las trasnacionales marítimas. Ya está en marcha. Para su adopción se desplegó una intensa actividad diplomática encabezada

en mayo de 1975 por el entonces Secretario de la Presidencia, quien estuvo en Venezuela, Colombia y Costa Rica, para persuadir voluntades y disipar temores e incógnitas.

En Puntarenas, Costa Rica, se reunió el 25 de mayo un nutrido grupo de delegaciones de países del área para deliberar y acordar la constitución de Namucar. Estuvieron los enviados de Colombia, Cuba, Guatemala, El Salvador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Costa Rica y México. El 28 de mayo quedó constituida la empresa, siendo sus primeros suscriptores México, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, Venezuela, Colombia, Jamaica y Cuba. Otros cinco países del Caribe --Guyana, Trinidad y Tobago, Guatemala, Dominicana y El Salvador-- indicaron que suscribirían el Acuerdo una vez que hubieran evaluado sus posibilidades económicas y administrativas. La empresa nació con un capital de 30 millones de dólares, suscritos por partes iguales por los países participantes. El documento preliminar constitutivo señala que "el establecimiento de un transporte marítimo entre los países del Caribe, operado con criterio de servicio, abrirá mayores posibilidades al intercambio comercial y a la integración económica de nuestras naciones". Destaca igualmente que "la crea-

ción de organismos multinacionales fortalecerá la capacidad negociadora del Tercer Mundo y demostrará la nueva actitud: que nuestros pueblos luchan contra el subdesarrollo". Los estatutos indican la forma, denominación, objeto, domicilio (Costa Rica provisionalmente) y duración de la empresa (99 años).

En la capital costarricense se celebró, del 9 al 17 de junio de 1975, la reunión de la Comisión de Expertos, encargada de iniciar la puesta en marcha de Namucar. Pero fue con seis países --México, Costa Rica, Jamaica, Cuba, Nicaragua y Venezuela-- como se constituyó formalmente Namucar. Firmada el acta constitutiva, cada país hizo su aportación de medio millón de dólares para la empresa. Como un reconocimiento a México y al Presidente Luis Echeverría, el 3 de diciembre de 1975 fue electo Presidente del Consejo de Administración de Namucar, Ignacio Ovalle, Secretario de la Presidencia de México. Este funcionario definió así el sentido del organismo: "la responsabilidad de salir adelante con esta empresa, es mucho más que un proyecto comercial, es un proyecto político".

El Consejo de Administración de la empresa señaló el 3 de marzo de 1976 que su objeto consistía en "dotar a los países del área del Caribe de un instrumento propio de comercio,

que contribuya a la consolidación de su independencia económica y social". Con esta fecha inició sus actividades en el puerto de Tampico, Tamps., al zarpar el primer buque de la Naviera.

### SELA

Una larga cadena de aventuras y fracasos, de fallidos experimentos de integración regional y subregional en Latinoamérica, precedió la constitución del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Casi todos los esfuerzos realizados en las tres décadas anteriores habían contado con el patrocinio o la promoción foráneas, de ahí los negativos desenlaces. Fracasó la llamada "Operación Panamericana" ideada por Juselino Kubitschek, que terminó por ser la ilusoria Alianza para el Progreso (ALPRO). Este organismo pretendió sustancialmente dar un carácter institucional a su "ayuda", que más tarde sería regateada e incumplida. Por nacer de bases falsas, tenía que fracasar. No se puede impulsar el desarrollo de Latinoamérica como un financiamiento que a más de caprichoso a la postre resultó sumamente oneroso.



Existieron también parciales avances con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Acuerdo de Cartagena, así como el Mercado Común Centroamericano y otros intentos de integración subregional. Durante muchos años la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) alentó y coordinó, con amplio apoyo técnico, diversos esfuerzos de integración. No obstante, es restringida su capacidad de acción, en tanto que entidad del sistema de Naciones Unidas. En cambio, un organismo que ha tenido gran importancia en la zona, es la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) creada en el marco de la OEA.

Luego de todas estas experiencias, alguna de las cuales abonaron bien el camino integracionista, se explica la propuesta que en julio de 1974 hizo el Presidente de México al gobierno peruano, para crear el Sistema Económico Latinoamericano. La sugerencia recibió después el apoyo entusiasta del Presidente venezolano Carlos Andrés Pérez, quien junto con el mandatario mexicano promovió diversas gestiones para crear dicho organismo. Fue así como el 17 de octubre de 1975 se firmó en Panamá el Convenio Constitutivo del SELA.

De acuerdo con él, se definió al SELA como "un organismo regional de consulta, cooperación y promoción económica y social conjunta, de carácter permanente, con personalidad jurídica internacional, integrado por Estados soberanos latinoamericanos".

El objetivo fundamental del SELA es promover la cooperación regional, a fin de lograr un desarrollo integral, autosostenido e independiente. Para alcanzar dicho objetivo, desarrollará, entre otras, acciones destinadas a:

a). Propiciar la mejor utilización de los recursos humanos, naturales, técnicos y financieros de la región, mediante la creación y fomento de empresas multinacionales latinoamericanas. Dichas empresas podrán constituirse con aportes de capital estatal, paraestatal, privado o mixto, cuyo carácter nacional sea garantizado por los respectivos Estados Miembros y cuyas actividades están sometidas a la jurisdicción y supervisión de los mismos;

b). Estimular niveles satisfactorios de producción y suministro de productos agrícolas, energéticos y otros productos básicos, prestando especial atención al abastecimiento de ali-

mentos, y propiciar acciones a la coordinación y suministro, con miras a lograr una política latinoamericana en esta materia;

c). Impulsar en la región la transformación de materias primas de los Estados Miembros, la complementación industrial y exportación de productos manufacturados;

d). Diseñar y reforzar mecanismos y formas de asociación que permitan a los Estados Miembros obtener precios remuneradores, asegurar mercados estables para la exportación de sus productos básicos y manufacturados y acrecentar su poder de negociación;

e). Mejorar la capacidad de negociación para la adquisición y utilización de bienes de capital y tecnología;

f). Propiciar la canalización de recursos financieros hacia proyectos y programas que estimulen el desarrollo de los países de la región;

g). Fomentar la cooperación latinoamericana para la creación, el desarrollo, la adaptación e intercambio de tecnología e información científica, así como el mejor desarrollo y

aprovechamiento de los recursos humanos, educativos, científicos y culturales;

h). Estudiar y proponer medidas para asegurar que las empresas trasnacionales se sujeten a los objetivos del desarrollo de la región, a los intereses nacionales de los Estados Miembros, así como intercambiar información sobre las actividades que dichas empresas desarrollen.

El Convenio fijó para la estructura orgánica del SELA un Consejo Latinoamericano, los Comités de Acción y la Secretaría Permanente.

Al SELA han ingresado casi todos los países del área, y se espera que los restantes lo hagan pronto. Paulatinamente concreta sus objetivos y sus mecanismos de acción.

En la Segunda Reunión de Ministros y Secretarios de Estado de los Países Miembros del SELA, celebrada a mediados de junio del presente año, en Caracas, el ministro mexicano del Patrimonio Nacional dijo que se acordó emprender a la mayor brevedad, proyectos conjuntos de producción de alimentos, fertilizantes, equipo eléctrico y maquinaria pesada para la industria

petrolera, entre otros. Agregó que paulatinamente se irán iden  
tificando áreas de interés común, la primera de las cuales sería  
la de producción de alimentos. En los proyectos sólo se emplear  
rá capital latinoamericano aportado por cada uno de los gobier-  
nos de los países miembros. El organismo busca soluciones -  
prácticas a problemas específicos, y no definiciones que pueden  
resultar muy elaboradas pero sin viabilidad. En el SELA, ni por  
medio de subterfugios o prestanombres, podrá participar el ca-  
pital de las trasnacionales.

Se ha acordado por unanimidad la constitución de em  
presas multinacionales para producir fertilizantes, alimentos de  
alto contenido proteínico y bienes de capital; también se creará  
el Sistema de Información Latinoamericano (SILA), cuyo propós  
ito será brindar información sobre la situación económica de Amé-  
rica Latina entre todos los países del área.

En la vía de los hechos, el SELA es la contribución  
más destacada de México para las pretensiones integracionistas  
de América Latina.

LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS.

Como ya explicamos en su oportunidad, resulta indispensable referirnos a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Se trata de un documento que recoge las aspiraciones de cambio de un elevado porcentaje de pueblos tradicionalmente marginados. Es un fruto del Derecho Social, una legítima conquista que testimonia vivamente la correspondencia entre el Derecho y el sostenido dinamismo de la sociedad internacional.

Ciertamente no basta dicho documento para poner punto final a las hirientes desigualdades entre las naciones, pero constituye un programa común de lucha para todos los pueblos del Tercer Mundo que se esfuerzan por liquidar las secuelas de un colonialismo rapaz.

Con el objeto de alcanzar una mayor claridad en la exposición, hemos dividido el trabajo en cuatro rubros, que son los siguientes:

MARCO HISTORICO. - Eliminación de la guerra fría y tránsito del bipolarismo al multicentrismo;

LA CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS.

Como ya explicamos en su oportunidad, resulta indispensable referirnos a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Se trata de un documento que recoge las aspiraciones de cambio de un elevado porcentaje de pueblos tradicionalmente marginados. Es un fruto del Derecho Social, una legítima conquista que testimonia vivamente la correspondencia entre el Derecho y el sostenido dinamismo de la sociedad internacional.

Ciertamente no basta dicho documento para poner punto final a las hirientes desigualdades entre las naciones, pero constituye un programa común de lucha para todos los pueblos del Tercer Mundo que se esfuerzan por liquidar las secuelas de un colonialismo rapaz.

Con el objeto de alcanzar una mayor claridad en la exposición, hemos dividido el trabajo en cuatro rubros, que son los siguientes:

MARCO HISTÓRICO. - Eliminación de la guerra fría y tránsito del bipolarismo al multicentrismo;

**LOS ANTECEDENTES.** - Realización de tres Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo e importancia de la Carta de Argel.

**LAS NEGOCIACIONES.** - Del 19 de abril de 1972 al 12 de diciembre de 1974 se extiende el período de las negociaciones que culminarán en esta última fecha, con la adopción de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

**SIGNIFICADO DE LA CARTA.** - Carece de obligatoriedad jurídica, pero no se reduce a un enlistado de buenas intenciones. Su autoridad es de carácter moral y representa un principio de codificación internacional.

#### **MARCO HISTORICO.**

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el mundo adquiere la característica de la bipolaridad; Estados Unidos y Rusia se sitúan al frente de sendos bloques de confrontadas ideológicas y economías. Como consecuencia de los pactos de Yalta se perfilan las esferas de influencia: el globo, como antaño, es repartido entre las grandes potencias. Ya en Africa y Asia los imperialismos británicos y francés desde fines del siglo pasado se ha--



han apropiado de inmensos territorios y poblaciones, han desmembrado comunidades enteras hasta impedir toda posibilidad de restauración nacional.

Empero, también desde mediados del siglo anterior, se había iniciado un proceso de paulatina descolonización política, a partir del derrumbe del imperio inglés. La nueva época presenta nuevas modalidades de dominio, nuevas maneras de penetración, nuevos modos de sometimiento. La colonización es de signo tecnológico, económico y político. No hay necesidad de movilizar un solo soldado para conquistar otras trincheras. La conflagración universal, a partir de la terrible experiencia de 1945, es sustituida por la conflagración circunscrita a un ámbito geográfico: hay "violencia regulada", equilibrio del terror, reglas no escritas pero acatadas respecto a los límites que nunca podrán ser superados, a riesgo de desatar un conflicto que borre de la faz de la tierra a la humanidad.

No todo es negativo. La estratificación de la sociedad internacional y la dualidad del mando, empieza a resentir los impactos del nacimiento de nuevos países. Como nunca, la historia da a luz a nuevas naciones. Y la presencia de estas comunidades que emergen a la vida internacional, lo mismo que los esfuerzos

de los países que pretenden evadir las áreas de influencia de E. U. y la URSS, hace posible que paulatinamente la estructura mundial pase del bipolarismo al multipolarismo. El juego internacional se hace más complejo con la formación de bloques de países con alto o bajo desarrollo tecnológico que buscan una alternativa distinta.

De este modo, los países en vías de desarrollo encontrarán que es posible el tránsito por rumbos no ortodoxos: la "guerra fría" (es decir, el diálogo de tensiones entre polos de comunismo-anticomunismo como identificación para el mérito o el estigma) empieza a diluirse. Esto permite un juego más amplio de acciones, una ruptura de la rigidez conceptual, una posibilidad de ensayar por terrenos antes terminantemente prohibidos. El Mercado Común Europeo ha de nacer como consecuencia lejana del Plan Marshall, y luego nacerán también otras alianzas económicas del viejo continente, para defender el acero, los energéticos, etc. De modo inusitado, venciendo las profecías más pesimistas, Japón viene desde el fondo de las ruinas para ocupar un lugar cada vez más señalado en el poderío económico internacional. Todo esto vulnera de modo profundo la estructura bipolar que sólo beneficiaba a las más grandes potencias.



abierta al cambio simultáneo y multiforme que se produce en todas las áreas del planeta. Se ha hablado suficientemente del tema y no parece útil insistir más sobre ello.

Pero esto hace posible la comprensión de la importancia que tiene la política exterior de un país, que en lo futuro nunca más podrá ser una insula, un punto geográfico ajeno a la marcha del resto de países. La gestión exterior es un instrumento relevante para todo país que busque dilatar el ámbito de su autonomía y fortalecer su independencia.

Había dos posibilidades para el gobierno que se inició el primero de diciembre de 1970: continuar con una gestión decorosa, digna siempre, pero confinada a la inercia de los acontecimientos, o dinamizarla, volverla activa y operante, para proyectar al país y "sincronizarlo con la hora del mundo", como alguien dijo con acierto. Se optó por lo segundo. Se ha postulado muchas veces que no se quiera ser testigo inerte de la historia. Esto desencadenó una serie de acciones concebidas en una amplia estrategia, inaugurada con entrevistas personales del Jefe del Ejecutivo con sus colegas de países vecinos y del resto del mundo. Muchos son los aciertos en este renglón. Además de hacer énfasis en

la vocación antilperialista de la nación, testificada por el esfuerzo para romper la dependencia hacia Norteamérica, lo mismo que por la manifiesta solidaridad con los pueblos de Cuba, Chile y Panamá, se tradujo en hechos concretos ese abrir los ojos a la escena internacional. Se tomó partido por los movimientos de liberación popular que se desarrollan en distintas latitudes y también se emprendieron diversos esfuerzos por hacer posible la alianza de los países marginados: el Sistema Económico Latinoamericano, la Naviera Multinacional del Caribe, junto con la creación de diversos organismos encargados de proteger las exiguas economías de los monoprodutores-exportadores de materias primas, hablan de este intento por la liberación.

Sin embargo, ninguna tarea ha sido perseguida con tanto empeño como la de formular un código que someta a presuestos de equidad las relaciones que sólo favorecen a los países poderosos. En esta búsqueda persistente que no significa sino congruencia con los postulados tradicionales de la política exterior mexicana, nació la idea, la propuesta, el proyecto y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

#### LOS ANTECEDENTES

La Carta no es una "ocurrencia" personal o nacional.

Es el corolario lógico de las aspiraciones de los pueblos marginados que durante largo tiempo vieron la luz pública pero no alcanzaron a realizarse.

En Ginebra, Suiza, se inaugura el 23 de marzo de 1964 la Primera Conferencia Sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD). El adusto birmano U Thant había pedido a los concurrentes que se avocaran a la realización de un "conjunto de principios y normas de política activa que permitan hacer del comercio un instrumento real de progreso hacia el desarrollo económico, contribuyendo así a lograr la prosperidad y la paz universales para esta generación y las venideras"(11). Como en esta materia, en muchas otras U Thant moriría sin ver siquiera una posibilidad cierta de que sus deseos se realizaran.

En la I UNCTAD se acuerda la elaboración de una serie de principios, que en lo futuro deberían regir las relaciones económicas internacionales. La temática aludía a las materias primas, las manufacturas y semimanufacturas, el financiamiento, la organización del comercio mundial y su impacto en el desarrollo

(11) Francisco Casanova Alvarez. La Carta o la Guerra. Edit. Novaro, México 1975. pag. 77.

de los países no industriales. La Asamblea General de las Naciones Unidas dio un carácter institucional a la reunión y la incorporó como uno de sus organismos, atribuyéndole funciones específicas, entre las que se contaban las de formular principios y políticas sobre comercio internacional y sobre los problemas del desarrollo económico, y establecer estrategias para llevar a la práctica esos principios y políticas.

Dicha reunión no tuvo efectos prácticos muy importantes, pero se significó por ser el primer foro de controversia a alto nivel entre países pobres y ricos. Fue ahí precisamente donde nació el llamado Grupo de los 77, ya que eran justamente 77 los países que originalmente lo integraron, y que se caracterizaron por su adhesión a las tesis de vanguardia.

Argelia se convirtió en octubre de 1967 en la sede de una reunión de los países en desarrollo, en la que se reiteró la -unidad de propósitos del Tercer Mundo. La posición de los países del área latinoamericana se había fijado previamente en Bogotá, y es conocida como la Carta de Tequendama. El Grupo de los 77 refrendó sus convicciones en la famosa Carta de Argel, que daría materia para sus afinidades en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (II UNCTAD). Esta -

se celebró los meses de febrero y marzo de 1968 en Nueva Delhi y prácticamente hizo suyo el contenido de la Carta de Argel, aprobando 33 resoluciones que insistían en los mismos renglones de la conferencia antecedente.

Vendría después una reunión de 96 países en vías de desarrollo para intentar solidificar sus posturas. Se efectuó a fines de 1971 en Lima, en el país que ya perfilaba un proceso revolucionario que se antoja irreversible y, desde luego, de hondura y proyección sin paralelo en el resto del Continente --con la obligada excepción de la gran Revolución Socialista de Cuba.

Fue en el seno de la III UNCTAD, Santiago, 19 de abril de 1972, donde el Presidente de México planteó su propuesta de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El discurso que contiene dicha propuesta había subrayado, en tono de denuncia y advertencia, lo siguiente:

--- Para las naciones pobres las relaciones internacionales no se plantean en términos de dominación sino de autonomía y desarrollo... Tan grave es hoy la amenaza de la guerra nuclear como el incremento de la desigualdad entre países ricos y pobres.

--- El progreso de la sociedad humana es, en adelante, indivisible.



Lo que acontezca en cada país afecta a los demás y condiciona su propia evolución. Ninguna comunidad podrá resolver a fondo sus problemas si no los enfoca desde una perspectiva general.

--- No venimos a negociar con los grandes países industriales ventajas en favor de las oligarquías económicas del mundo subdesarrollado. Buscamos un marco propicio para el desarrollo económico, político, cultural, tecnológico y social de nuestros pueblos... Desprendamos la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para cristalizarla en el campo del derecho. Traslademos los principios consagrados de la solidaridad entre los hombres a la esfera de las relaciones entre los países.

Los principios básicos de la propuesta del Presidente mexicano fueron:

\*Libre disposición de los recursos naturales.

(Este principio se refiere al derecho de las naciones de ejercer soberanía plena sobre sus riquezas, a fin de aprovecharlas en la forma que mejor convenga a cada uno de los Estados. Consustancial a este principio, es el relativo al derecho de las naciones sobre el dominio directo de sus recursos naturales y, por tanto, el de su regulación y distribución para propiciar su racio--

nal aprovechamiento).

\*Respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

(Es decir, los Estados tienen el derecho de elegir su sistema económico y político de acuerdo con la voluntad libremente ejercida de sus pueblos. Se desprende, asimismo, el derecho de imponer a la propiedad privada las condiciones y características que convengan a los legítimos intereses de los pueblos).

\*Renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados.

(Se considera que cualquier medida que implique la injerencia en los asuntos internos de los Estados, es violatoria de la Carta de las Naciones Unidas. Por tal razón, ningún Estado debe ejercer medidas que signifiquen la limitación al libre y pleno ejercicio de la soberanía política de los Estados).

\*Supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda.

(De acuerdo con los objetivos y prioridades en materia de desarrollo económico y beneficio social contemplados por las distintas naciones, se definirán las normas, reglamentos y controles a los cuales deberán quedar sujetas las actividades de inversiones extranjeras).

\*Prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones.

(La actividad de las empresas transnacionales que operan dentro de la jurisdicción nacional de cada uno de los países, quedará sujeta a regulaciones derivadas de las políticas económicas y sociales de la nación huésped, de suerte tal que las características operativas de las empresas queden limitadas a las disposiciones de carácter interno).

\*Abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados.

(Este principio tiende a eliminar las tradicionales normas de operación de las naciones ricas, que presentan obstáculos a los países no industrializados en la venta de sus productos. -

De esta forma, se pretende propiciar un reparto más equitativo de los beneficios del comercio a escala mundial).

\*Ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo.

(Reconocimiento de la obligación de procurar ventajas favorables a las naciones, según sus diversos grados de desenvolvimiento económico y social. No puede haber tratamientos comunes a países que contemplan diferentes obstáculos para su desarrollo. Necesidad de establecer los pasos necesarios para brindar mejores oportunidades comerciales, técnicas y financieras de parte de las naciones desarrolladas a los países atrasados).

\*Acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos.

(Estos acuerdos significarían mejorar las condiciones comerciales de los países en desarrollo, a través de procedimientos tendientes a lograr precios estables, justos y remuneradores, para los productos de comercio básicos de los países desarrollados.

De esta forma, se pretende propiciar un reparto más equitativo de los beneficios del comercio a escala mundial).

\*Ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo.

(Reconocimiento de la obligación de procurar ventajas favorables a las naciones, según sus diversos grados de desenvolvimiento económico y social. No puede haber tratamientos comunes a países que contemplan diferentes obstáculos para su desarrollo. Necesidad de establecer los pasos necesarios para brindar mejores oportunidades comerciales, técnicas y financieras de parte de las naciones desarrolladas a los países atrasados).

\*Acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos.

(Estos acuerdos significarían mejorar las condiciones comerciales de los países en desarrollo, a través de procedimientos tendientes a lograr precios estables, justos y remuneradores, para los productos de comercio básicos de los países desarrollados.

\*Amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados.

(Las innovaciones tecnológicas y científicas de ninguna manera son producto de las actividades efectuadas en algunos centros de investigación, sino patrimonio de la comunidad de naciones. Ante tal circunstancia, constituye un derecho de los países atrasados el requerir la difusión de los avances que redunden en mejores condiciones para su desenvolvimiento económico y social).

\*Mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

(Es preciso que exista un reparto más equitativo de los recursos monetarios, a fin de alcanzar los objetivos y metas internas trazadas por las naciones. Esto significa aumentar el monto de recursos a los países tercermundistas, bajo condiciones y modalidades menos onerosas y sin que signifique compromisos previos con las naciones o instituciones otorgantes en términos de compras obligatorias de maquinaria y equipo, revisión de créditos en actividades específicas, etc.)

\*Amplia y adecuada transmisión de los avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados.

(Las innovaciones tecnológicas y científicas de ninguna manera son producto de las actividades efectuadas en algunos centros de investigación, sino patrimonio de la comunidad de naciones. Ante tal circunstancia, constituye un derecho de los países atrasados el requerir la difusión de los avances que redunden en mejores condiciones para su desenvolvimiento económico y social).

\*Mayores recursos para el financiamiento del desarrollo, a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras.

(Es preciso que exista un reparto más equitativo de los recursos monetarios, a fin de alcanzar los objetivos y metas internas trazadas por las naciones. Esto significa aumentar el monto de recursos a los países tercermundistas, bajo condiciones y modalidades menos onerosas y sin que signifique compromisos previos con las naciones o instituciones otorgantes en términos de compras obligatorias de maquinaria y equipo, revisión de créditos en actividades específicas, etc.)

## LAS NEGOCIACIONES

La propuesta de México fue aprobada por el voto de 90 países, ninguno en contra y solamente 19 abstenciones. Fue así como se aprobó la Resolución 45 y se decidió "establecer un grupo de trabajo de representantes gubernamentales de 31 Estados miembros que elabore el texto de un proyecto de Carta". El 19 de diciembre de 1972, la Asamblea General de las Naciones Unidas, luego de analizar el Informe de la III UNCTAD, dispuso ampliar el Grupo de Trabajo que se encargaría de elaborar la Carta, de 31 a 40 países.

A partir de ese momento el mencionado Grupo se reunió en 4 ocasiones. Sus miembros fueron: República Federal de Alemania, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Costa de Marfil, Checoslovaquia, Chile, China, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos de América, Irak, Italia, Jamaica, Japón, Kenia, Marruecos, México, Nigeria, Países Bajos, Pakistán, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumanía, Sri Lanka, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia, Zaire y Zambia. (Por deferencia se nombró a un mexicano, Jorge Castañeda, como presidente del Grupo de los 40).



Primera Reunión. - Del 12 al 23 de febrero de 1973, en el Palacio de las Naciones Unidas, en Ginebra, se llevó a cabo la primera reunión del Grupo. Fue muy pobre el resultado: elucubraciones, conjeturas, opiniones y ocurrencias. Corroboró un error de México: no haber presentado un proyecto desde un principio; dejó que "democráticamente" los países propusieran y discutieran... sobre la nada. Seguramente si México hubiera ofrecido un proyecto, así fuera en trazos muy generales, las cosas hubieran marchado más de prisa. Prácticamente, la primera reunión sirvió para que los delegados se conocieran y familiarizaran, nada más.

Segunda Reunión. - Del 16 al 27 de julio del mismo año. Mismo sitio. Ahí se presentaron proyectos alternativos de países pobres y ricos. Obviamente, no se llegó a nada. El reiterado fracaso levantó una ola de recelos y dudas: ¿No había sido la mexicana una propuesta ilusa? ¿Por qué ahora la diplomacia del país se mostraba tan torpe, tan incapaz para llevar adelante una idea que pareció magnífica y que ahora ofrecía aristas tan vulnerables? ¿Había o no un propósito firme y serio por parte de México para cohesionar voluntades en torno de un proyecto de tan singular proyección histórica? ¿Y si lo había por qué tanta negligencia de los encargados de su negociación?

Ante los nulos resultados, la Asamblea General de las NN UU, a través de su resolución 3032 del XXVIII período de sesiones decidió "prorrogar el mandato del Grupo de Trabajo tal como lo estableció la resolución 45...", y dispuso "...inscribir en el programa de su vigésimo noveno período de sesiones el tema "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados".

Tercera Reunión. - Del 4 al 22 de febrero de 1974. En Ginebra de nueva cuenta se reúne el Grupo de Trabajo. Las actividades ya tomaron cuerpo, y entonces vinieron los antagonismos tan claudicamente ocultos mientras no se tocó el fondo del asunto. Por ejemplo, el Grupo de los 77 abordaba así lo relativo a la nacionalización:

"Cada Estado tiene el derecho inalienable de ejercer plenamente su soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales, y, en consecuencia, tiene el derecho de disponer libre y plenamente de ellos... Ese derecho incluye la aplicación de la nacionalización... Cada Estado tiene el derecho a determinar el importe de la indemnización apropiada y el modo de pago, y toda controversia se dirimirá de conformidad con la legislación nacional del Estado que adopte tales medidas y por tribunales de dicho Estado".

En cambio, una variante propuesta por los países de la Comunidad Económica Europea señalaba textualmente:

"Cada Estado goza de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, la cual debe ejercerse en beneficio del desarrollo económico y el bienestar de su pueblo.

"Los Estados que poseen recursos naturales tienen derecho, por motivos de utilidad pública, seguridad e interés nacional, de disponer de esos recursos incluida la nacionalización... Esos derechos se ejercerán con las normas pertinentes de Derecho Internacional, en particular en lo que respecta al pago a los propietarios de una indemnización pronta, suficiente y efectiva.

"En el ejercicio de esa soberanía... se tendrán en cuenta las exigencias y las interdependencias de las economías de todos los Estados y la necesidad de contribuir a la expansión de la economía mundial".

Los Estados Unidos presentaban esta redacción:

"Todos los Estados tienen el derecho, dentro del marco del Derecho Internacional, de disponer libre y plenamente de sus recursos naturales en provecho del desarrollo económico y el

bienestar de sus pueblos... Los Estados pagarán la debida indemnización por nacionalización, de conformidad con la legislación en vigor en el Estado que adopte tales medidas en el ejercicio de su soberanía y de conformidad con el derecho internacional".

Las divergencias eran bastante profundas, como se puede advertir.

Cuarta Reunión. - Del 10 al 28 de junio de 1974, en Tlatelolco, D.F. El objetivo era preparar un proyecto definitivo de Carta, ya que todos los esfuerzos anteriores habfan sido inútiles ante la resistencia y cerrazón de los países poderosos. Pero de nueva cuenta los países débiles fracasaron ruidosamente en cuestiones claves: al perder en la estrategia de negociación y discusión, perdieron en la suerte principal.

Con un candor increíble, los integrantes del Tercer Mundo aceptaron una estratagema de elaboración de la Carta propuesta por las naciones ricas: "primero acordemos todo aquello en lo que coincidimos y hasta el final avoquémonos a las cuestiones que nos dividen". Y así se hizo. Los primeros días, como es de suponer, las cosas marcharon sobre ruedas... pero los días se fueron, y cuando solamente faltaron dos, México y otros países

(éstos del bloque socialista particularmente) reaccionaron: "Bueno, ahora vamos a profundizar en las cuestiones que dejamos de lado". "Vamos", dijeron sus contrapartes. Claro, el tiempo no alcanzó ya. "¿Qué les parece si lo dejamos para otra tanda de sesiones, el año que viene?", preguntaron los sostenedores de la corriente "antiCarta". La táctica dilatoria había funcionado muy bien. Tan bien que el 19 de junio, presintiendo ya el final, el secretario general de la UNCTAD, Gamani Corea, declaró: "...sería una lástima que no se llegara a un acuerdo para aprobar la Carta, que será un documento de aplicación universal, disfrutado y ejercido por todos los países..."

Realmente sólo lo secundario --declaraciones generales, alusiones a la igualdad jurídica y otros principios de política internacional aceptados, etc.-- había sido aprobado. Lo medular aguardaba para otra ocasión porque el tiempo se había ido. La diplomacia mexicana nunca había enmendado su "pecado original": el no presentar desde un principio un proyecto de Carta, permitiendo, consiguientemente, que la dispersión y pulverización de opiniones y corrientes trastocara sus buenos deseos.

Más para que se advierta el choque de concepciones que ya en los dos últimos días de sesiones afloraron, conviene re

producir algunas controversias.

El Grupo de los 77 sostuvo:

"Todo Estado tiene el derecho de reglamentar y controlar las inversiones extranjeras con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades en materia de desarrollo... Ningún Estado cuyos nacionales inviertan en un país extranjero exigirá tratamiento preferencial para tales inversionistas".

En cuanto a las empresas trasnacionales, sostuvo -- que "todo Estado tiene el derecho de reglamentar y controlar, de conformidad con sus leyes, disposiciones y reglamentos, las empresas trasnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para velar porque esas empresas cumplan plenamente con dichas leyes... "

Lo sostenido por los países industrializados era frontalmente opuesto. Así, los países de la Comunidad Económica Europea presentaron esta alternativa clausular:

"Todo Estado velará porque las empresas trasnacionales gocen dentro de su jurisdicción nacional de los mismos dereu

chos y cumplan las mismas obligaciones que cualquier otra persona jurídica. Todos los Estados deben cooperar de buena fe en lo - tocante a la aplicación de sus respectivas leyes a empresas trasnacionales".

Los Estados Unidos sostenían su posición:

"Todo Estado tratará a las empresas trasnacionales con equidad y de una manera no discriminatoria, y además observará las resoluciones internacionales aplicables". (Con "resoluciones aplicables", los EU se referían a la resolución 1803 de las Naciones Unidas, la que establece que las compensaciones deben ser justas, prontas y efectivas; lo que prácticamente imposibilita a los países pequeños a afectar a una trasnacional, dado que no cuenta con los recursos "prontos y efectivos" para la indemnización).

Todo ello corroboraba que el punto de mayor diferencia, insalvable además, era el relativo a la nacionalización y el trato a las empresas trasnacionales. Pero esto, a sugerencia de los países desarrollados, se había dejado "para lo último" pues se aceptó que primero se buscaran las concordancias en cosas accesorias.

Tan quebrantado estaba el ánimo del Tercer Mundo, que el presidente del Grupo de los 40 afirmó en el discurso de clausura que la lucha de los pueblos "se veía entorpecida por intereses de clara fisonomía neocolonial y por quienes se niegan a reconocer la evidencia de un cambio en el mundo contemporáneo" y agregaba que "...renunciar a los principios de la Carta sería transigir con la esencia misma de la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, condición imprescindible de toda convivencia civilizada".

Podría decir lo que quisiera; en el fondo, los delegados de las grandes potencias imperialistas estaban con un júbilo inocultable: habían cumplido espléndidamente su misión. No había proyecto de Carta, y sí un mar de opiniones, un alud de ocurrencias, una maraña indescifrable; todo esto era lo que habían buscado, obteniéndolo.

¿Qué hacer? Sólo quedaba una disyuntiva: adherirse de plano a las exigencias de los países desarrollados (desnaturalizando así la Carta) o persistir en la línea de reivindicaciones originalmente planteada como directriz de la Carta. Se optó por lo último. Incluso el secretario de Relaciones Exteriores, tan "amigo" de su colega Kissinger, declaró que "para México es totalmente -



Inaceptable que una compañía trasnacional pretenda tener derechos como si se tratara de un Estado autónomo soberano. Estados Unidos debe comprender que estas empresas están y deben estar sujetas a las legislaciones internas de cada país".

A ello obedeció que al término de los trabajos se recomendara la celebración de nuevas consultas para examinar las diferencias: éstas se llevaron a cabo en el décimo cuarto período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, de modo que al efectuarse el XXIX período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se presentó a la Comisión Segunda --la del Consejo Económico y Social-- un proyecto único de Carta. Y en este nuevo trecho tuvo que intervenir ya de modo personal el Presidente de la República, quien se trasladó en noviembre de 1974 a Roma, Italia, para participar en la reunión de la FAO y establecer contacto directo con el Grupo de los 77. Solo así fue posible empujar y cohesionar fuerzas, dotarlas de energía y alejarlas de la tremenda influencia perturbadora que habían venido ejerciendo los países desarrollados.

Ahora bien, conviene recordar que en el interin de la tercera y cuarta reunión del Grupo de los 40, prácticamente había "muerto" la Carta. Fue un intervalo de desazón y desaliento -

que no convenía se repitiese al término de esta última reunión. A ello obedece el despliegue intenso de la negociación directa del Ejecutivo mexicano.

El informe del Grupo de Trabajo de la Carta (Grupo de los 40) sobre la cuarta reunión, empleaba eufemismos y no se atrevía a decir que las cosas habían fracasado otra vez. Estos son los puntos más importantes de dicho informe.

"En su tercer período de sesiones, celebrado en Ginebra del 4 al 22 de febrero de 1974, el Grupo de Trabajo aceptó el ofrecimiento del Gobierno de México, que le había invitado a celebrar su cuarto período de sesiones en México, D.F. En consecuencia, el cuarto período de sesiones se celebró en esa ciudad de México del 10 al 28 de junio de 1974. Abrió el período de sesiones el Sr. Jorge Castañeda (México), Presidente del Grupo de Trabajo.

"En la 25a sesión (de apertura), se dirigió al Grupo de Trabajo el Sr. Emilio O. Rabasa, Ministro de Asuntos Exteriores de México. El Sr. Rabasa, tras dar la bienvenida a los participantes en nombre del pueblo y las autoridades mexicanas, subrayó la importancia de la tarea encomendada al Grupo de Trabajo y

dijo que el sexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General había demostrado con notable claridad la urgencia de establecer un nuevo orden económico internacional.

"El Director de la División de Asuntos de la Conferencia y Relaciones Exteriores de la UNCTAD transmitió los mejores deseos del Secretario General de las Naciones Unidas y del Secretario General de la UNCTAD para el éxito del período de sesiones.

"En la 28ª sesión, celebrada el 19 de junio de 1974, se dirigió al Grupo de Trabajo el Sr. Gamani Corea, Secretario General de la UNCTAD, quien declaró que la preparación de una carta en estos momentos tenía especial significado, ya que reflejaría la dinámica de la evolución de la economía mundial y proporcionaría un marco de referencia en el cual pudiera desarrollarse ese proceso de evolución de modo beneficioso para todos los Estados y pueblos.

"En la 29ª sesión, el 24 de junio de 1974, el Presidente informó al Grupo de Trabajo de que el Consejo Ejecutivo de la UNESCO había aprobado por unanimidad en su 94ª reunión (20 de mayo a 28 de junio de 1974) la decisión 9.4 sobre la contribu--

ción de la UNESCO a la preparación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la que alababa los esfuerzos del Grupo de Trabajo e indicaba el interés de la UNESCO por la aprobación de dicha Carta.

"En la 30a sesión (de clausura), el Presidente hizo una declaración final en la que subrayó la importancia de la aprobación del proyecto de Carta y encareció a todos los participantes que prosiguieran sus esfuerzos, en el marco de las futuras consultas officiosas propuestas, para reducir las divergencias sobre los problemas respecto a los cuales no había sido posible llegar a un acuerdo en el período de sesiones".

Como se advierte, eran palabras y más palabras.

Hay otro hecho que debe destacarse por la enorme importancia que reviste: es el relativo a la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. Esto ocurrió el primero de mayo de 1974. La asamblea de referencia, proclamó solemnemente su determinación común de trabajar en ese sentido, declarando que:

--1. El logro mayor y más significativo en las últimas décadas ha sido la liberación de gran número de pueblos y naciones de la dominación colonial y extranjera, lo que les ha permitido convertirse en miembros de la comunidad de pueblos libres.

--2. El actual orden económico internacional está en contradicción directa con la evolución de las relaciones políticas y económicas internacionales en el mundo contemporáneo. Desde 1970, la economía mundial ha experimentado una serie de crisis graves que han tenido serias repercusiones, especialmente sobre los países en desarrollo a causa de su mayor vulnerabilidad, en general, a los impulsos económicos externos. Los países en desarrollo se han convertido en un factor poderoso que hace sentir su influencia en todas las esferas de la actividad internacional. Estos cambios irreversibles en la relación de fuerzas del mundo hacen que sea necesaria una participación activa, plena y en pie de igualdad de los países en desarrollo en la formulación y ejecución de todas las decisiones que interesan a la comunidad internacional.

--3. Todos estos cambios han puesto de relieve la realidad de la interdependencia entre todos los miembros de la comunidad mundial... La cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y deber común de todos los países.

--1. El logro mayor y más significativo en las últimas décadas ha sido la liberación de gran número de pueblos y na ciones de la dominación colonial y extranjera, lo que les ha permi tido convertirse en miembros de la comunidad de pueblos libres.

--2. El actual orden económico internacional está en contradicción directa con la evolución de las relaciones políticas y económicas internacionales en el mundo contemporáneo. Desde 1970, la economía mundial ha experimentado una serie de crisis graves que han tenido serias repercusiones, especialmente sobre los países en desarrollo a causa de su mayor vulnerabilidad, en general, a los impulsos económicos externos. Los países en desarrollo se han convertido en un factor poderoso que hace sentir su influencia en todas las esferas de la actividad internacional. Estos cambios irreversibles en la relación de fuerzas del mundo hacen que sea necesaria una participación activa, plena y en pie de igual dad de los países en desarrollo en la formulación y ejecución de todas las decisiones que interesan a la comunidad internacional.

--3. Todos estos cambios han puesto de relieve la realidad de la interdependencia entre todos los miembros de la co munidad mundial... La cooperación internacional para el desarro llo es el objetivo compartido y deber común de todos los países.

--4. El nuevo orden económico Internacional debe basarse en el pleno respeto de los siguientes principios:

a) La igualdad soberana de los Estados, la libre determinación de todos los pueblos, la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados;

b) La más amplia cooperación entre todos los Estados miembros de la comunidad internacional, basada en la equidad y - que permita eliminar las disparidades existentes en el mundo y - asegurar la prosperidad de todos;

c) La plena y efectiva participación sobre una base - de igualdad, de todos los países en la solución de los problemas económicos mundiales en beneficio común de todos los países;

d) El derecho de cada país a adoptar el sistema económico y social que considere más apropiado para su propio desarrollo, sin sufrir como consecuencia de ello ninguna discriminación;

e) La plena soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y todas sus actividades económicas. A

fin de salvaguardar esos recursos, todo Estado tiene derecho a ejercer control efectivo sobre ellos y su explotación, con medios ajustados a su propia situación, incluso el derecho de nacionalización o transferencia de la propiedad a sus nacionales, siendo este derecho una expresión de la plena soberanía permanente del Estado. No se puede someter a ningún Estado a ningún tipo de coerción económica, política o de otra índole para impedir el libre y pleno ejercicio de este derecho inalienable;

f) El derecho de todos los Estados, territorios y pueblos sometidos a la ocupación extranjera, a la dominación foránea o colonial o el apartheid a la restitución de sus recursos naturales y a la total indemnización por la explotación, el agotamiento y el deterioro de sus recursos naturales y todos los demás recursos de esos Estados, territorios y pueblos;

g) La reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, mediante la adopción de medidas en beneficio de la economía nacional de los países donde esas empresas realizan sus actividades, sobre la base de la plena soberanía de esos países;

h) El derecho de los países en desarrollo y de los --



pueblos de territorios bajo dominación colonial y racial y ocupación extranjera a lograr su liberación y recuperar el control efectivo sobre sus recursos naturales y sus actividades económicas;

i) La prestación de asistencia a los países en desarrollo y a los pueblos y territorios sometidos a la dominación colonial y extranjera, la ocupación foránea, la discriminación racial o el apartheid, o que son víctimas de medidas económicas, políticas o de cualquier otro tipo encaminadas a aplicar coerción sobre ellos.

j) El establecimiento de relaciones justas y equitativas entre los precios de las materias primas, los productos primarios, los bienes manufacturados y semifabricados que exporten los países en desarrollo y los precios de las materias primas, los productos básicos, las manufacturas, los bienes de capital y el equipo que importen con el fin de lograr un mejoramiento continuo en su insatisfactoria relación de intercambio y la expansión de la economía mundial;

k) La prestación de asistencia activa a los países en desarrollo por toda la comunidad internacional, sin condiciones políticas ni militares;

l) La garantía de que uno de los principales objetivos del sistema monetario internacional reformado será promover el progreso de los países en desarrollo y asegurarles una corriente suficiente de recursos reales;

m) El mejoramiento del carácter competitivo de los productos naturales que rivalizan con los productos sustitutivos - sintéticos;

n) El trato preferencial y sin reciprocidad a los países en desarrollo, siempre que sea factible, en todas las esferas de la cooperación económica internacional cuando ello sea posible;

o) La creación de condiciones favorables para la transferencia de recursos financieros a los países en desarrollo;

p) La facilitación a los países en desarrollo del acceso a los adelantos de la ciencia y la tecnología modernas, la promoción de la transmisión de tecnología y la creación de una tecnología autóctona en beneficio de los países en desarrollo, en la forma y las modalidades que convengan a su economía;

q) La necesidad de que todos los Estados pongan fin al despilfarro de los recursos naturales, incluidos los productos alimenticios;

r) La necesidad de que los países en desarrollo consagren todos sus recursos a la causa del desarrollo;

s) El refuerzo --mediante medidas individuales y colectivas-- de la cooperación económica, comercial, financiera y técnica mutua entre los países en desarrollo principalmente en forma preferencial;

t) La facilitación del papel que las asociaciones de productores pueden desempeñar, dentro del marco de la cooperación internacional, y en cumplimiento de sus objetivos, entre otras cosas, la prestación de asistencia para promover el crecimiento sostenido de la economía mundial y acelerar el desarrollo de los países en desarrollo.

--5. La adopción unánime de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, fue un paso importante en la promoción de la cooperación económica internacional sobre una base justa y equitativa;

--6. Las Naciones Unidas como organización universal ser capaces de hacer frente a los problemas de la cooperación económica internacional de manera amplia y de proteger por

igual los intereses de todos los países. Deben desempeñar un papel aún más considerable en el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, para cuya preparación la presente Declaración será una fuente adicional de inspiración, constituirá una contribución importante a este respecto. Por lo tanto, se insta a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas a que realicen los máximos esfuerzos para lograr la aplicación de la presente Declaración, que es una de las principales garantías para la creación de mejores condiciones a fin de que todos los pueblos alcancen una vida en consonancia con la dignidad humana.

Toda esta declaratoria sobre la necesidad de instaurar un nuevo orden económico internacional es de gran relevancia, ya que de hecho es la que informa a la Carta aprobada por las Naciones Unidas.

En distintas áreas y foros México había hecho sentir la necesidad de reordenar la vida económica internacional y de implantar un nuevo código regulador de la misma. Se hizo mención de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados en los siguientes eventos:

Conferencia General de la OIT, en 1973 y 1974.

Asamblea Mundial de la Salud, en 1973 y 1974.

Conferencia General de la UNESCO, en 1974.

Conferencia Mundial de Población, en 1974.

Asimismo, el jefe de la delegación mexicana había hablado en la Vigésima séptima, Vigésima octava y Vigésima novena Asambleas Generales de las Naciones Unidas.

En el XXVIII Período Ordinario de Sesiones se plantearon las siguientes tesis:

Henry Kissinger (EU): "... Una comunidad mundial no puede permanecer dividida entre los permanentemente ricos y los permanentemente pobres... los Estados Unidos están preparados a unirse a esta nueva búsqueda contribuyendo libremente con la experiencia ganada en las últimas dos décadas. Hemos aprendido a no exagerar nuestra capacidad para transformar a las naciones, pero también hemos aprendido que el progreso es posible. Participaremos sin condiciones previas, con una actitud conciliatoria y un compromiso de cooperación. Pedimos solamente que los demás adopten el mismo enfoque... dentro de este espíritu, los Estados Unidos están dispuestos a examinar seriamente la propuesta del Presidente de México para la adopción de una Carta..."

Era obviamente falso que EU se dispusiera a participar "sin condiciones previas". El mismo Kissinger agregó en esa ocasión (24 de septiembre de 1973): "Si... a la Carta... se le convirtiera en una condenación de un grupo de países por otro grupo, entonces su valor sería nulo..."

Secretario de Relaciones Exteriores de Nicaragua: -  
"La Junta de Comercio conoce el Proyecto de los temas de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados... Nicaragua es de opinión que en las actuales circunstancias de inflación, carestía e inestabilidad monetaria, es urgente acelerar los trámites que permitan llegar a un resultado que cristalice en principios básicos sobre esta importantísima materia".

Ministro de Relaciones Exteriores de Irlanda: "Debido a que los problemas económicos que producen gran disparidad entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo, éstos pueden atacarse eficazmente a nivel universal y ya que el interés de los pueblos exige que sean resueltos, las Naciones tienen un papel primordial que desempeñar... con la Carta..."

En los mismos o similares términos hablaron los jefes de delegación de Uruguay, Senegal, Tailandia, Yugoslavia, -

Costa Rica, Filipinas, China, Japón, Checoslovaquia, Bolivia, Sri Lanka, Zambia, Mongolia, Honduras, Nueva Zelandia, Guatemala, Francia, Italia, Argentina, Egipto... y hasta el mismo Chile. (El de Chile, dijo el 10 de octubre de 1973: "Respaldamos plenamente los esfuerzos que realizan los países en desarrollo, tendientes a lograr la aprobación puesta en vigencia de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la cual se establezcan los principios básicos que rigen la comunidad internacional en el plano económico y social. Esta iniciativa del Presidente de México cuenta con nuestro decidido apoyo". Hablar no cuesta nada ).

Y en ese marco de palabras que se olvidan y compromisos que no se refrendan, la Carta fue puesta a consideración del orbe. En septiembre de 1974 queda inscrita como uno de los temas de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En noviembre, México presenta ante la Segunda Comisión el proyecto, y en este foro se libra la última batalla dilatoria de los países industrializados, que insisten en que el Grupo de Trabajo se vuelva a reunir en 1975 para que examine "más concienzudamente" las diferencias. Todavía en diciembre, México presentó en nombre de los auspiciadores del proyecto (los 77) algunas revi

siones al mismo. Casi simultáneamente, Francia presentó otro - proyecto de resolución apoyado por la RFA, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y el Reino Unido de - Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Se pedía, simplemente, que el Grupo de Trabajo "prosiguiera sus consultas..." Fue rechazado. En cambio, el proyecto de los 77 fue aprobado en dicha Comisión por 115 votos nominales a favor, 6 en contra y 10 abstenciones, por lo que aquélla recomendó a la Asamblea General la aprobara.

El 12 de diciembre se llevó a cabo la votación de la - Asamblea General. Ciento veinte países votaron en favor de la - Carta, diez se abstuvieron y sólo seis votaron en contra. Sudáfrica no votó por estar suspendida en sus derechos, y el delegado de las Islas Malvidas se hallaba ausente. Se opusieron a la Carta los Estados Unidos, Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda: 6 en total. Uno el representante más calificado del imperialismo, y los otros cinco miembros de la Comunidad Económica Europea. Traducido a otros términos significa que el capital internacional se oponia al idealismo pragmático (valga la expresión) de tres cuartas partes de la - humanidad.



Se abstuvieron: Austria, Canadá, España, Francia, - Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega y Países Bajos. No quisieron quedar mal con Dios ni con el diablo, por eso declinaron participar y definirse en el "sí" o el "no".

Los que aprobaron la Carta fueron: Afganistán, Albania, Alto Volta, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bahamas, - Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bhután, Birmania, Bolivia, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burundi, Colombia, Chile, China, Chipre, Dhomey, Ecuador, Chad, Checoslovaquia, Emiratos Arabes Unidos, Etiopía, Fidji, Filipinas, Finlandia, Gabón, Ghana, Granada, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, India, Indonesia, Irak, Irán, Islandia, Jamaica, Jordania, Kenia, Kuwait, Laos, Lesotho, Líbano, Liberia, Madagascar, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Omán, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, República Árabe Libia, República Centroafricana, República Democrática Alemana, República Dominicana, República Khmer, República Socialista Soviética de Bielorrusia, República Socialista Soviética de Ucrania, República Unida del Camerún, República Unida de Tanzania, Rumania, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sri Lanka, - Sudán, Suecia, Swazilandia, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago,

Túnez, Turquía, Uganda, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yemen Democrático, Yugoslavia, Zaire y Zambia.

Se cerraba un ciclo largo de 32 meses de incertidumbres y titubeos.

La adopción de la Carta por la ONU es un triunfo de las naciones del Tercer Mundo y una señalada victoria de la diplomacia mexicana. En estos campos de definición ideológica, el país no ha avanzado tanto como en éste.

Otros dos hechos han quedado claros:

a) Los países más comprometidos con una redacción avanzada de la Carta fueron los del bloque socialista, algunos africanos y otros asiáticos. También cooperaron inestimablemente los de Latinoamérica, pero muchas discusiones bizantinas fueron alimentadas por ellos... y por nosotros.

b) Ahora bien, el espíritu de la Carta no se perdió. Era fácil que en las discusiones fueran quedando poco a poco los impulsos primarios del ordenamiento. Por fortuna no aconteció así. Se sobrepuso, con la habilidad de algunas naciones, el empe

ño por defender a todo trance el sentido reivindicador de la Carta, o ¿no es ésta en última instancia una proyección internacional del artículo 27 de la Constitución General?

Para que se advierta que sí fue posible salvar la redacción de algunos artículos, basta con transcribir el numeral 2:

"Artículo 2: 1. - Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluyendo la posesión, uso y disposición sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

2. - Todo Estado tiene el derecho de:

a) reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales. Ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera.

b) reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse-

que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso.

c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinente. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios".

que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas trnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acuden. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este inciso.

c) nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinente. En cualquier caso en que la cuestión de compensación sea motivo de controversia, ésta se resolverá conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios".

La Carta se integra de un larguísimo preámbulo y -  
34 artículos divididos en cuatro capítulos:

Capítulo I. - Principios Fundamentales de las Relaciones  
Económicas Internacionales;

Capítulo II. - Derechos y Deberes Económicos de los  
Estados;

Capítulo III. - Responsabilidades Comunes para con -  
la Comunidad Internacional, y

Capítulo IV. - Disposiciones Finales.

Su fin último es introducir equidad en las relaciones económicas internacionales, liquidar la irracionalidad del modelo económico contemporáneo, cerrar las brechas profundas entre ricos y pobres. Estimo que la negativa de los países a su aprobación es una resultante de sus intereses y compromisos: no se le pueden pedir peras al olmo.

El último artículo de la Carta, el 34, muy sabiamente  
dispone:

"Se incluirá un tema sobre la Carta de Derechos y -

Deberes Económicos de los Estados en el programa del trigésimo período de sesiones de la Asamblea General y, en lo sucesivo, en el de cada quinto período de sesiones. Así se llevará a cabo un examen sistemático y completo de la aplicación de la Carta, que abarque tanto los progresos realizados como las mejoras y adiciones que puedan resultar necesarias, y se recomendarán medidas apropiadas. En tal examen deberá tenerse en cuenta la evolución de todos los factores económicos, sociales, jurídicos y de otra índole que guardan relación con los principios en que se basa la presente Carta y con sus finalidades".

#### SIGNIFICADO DE LA CARTA

Incurren en cierta exageración quienes, como Jorge Scaip y Alberto López Rivera (12), postulan que la Carta, por haber sido aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, está revestida de obligatoriedad jurídica. No es así. Para que tuviera fuerza legal hubiera sido menester un largo y complicado sistema de codificación que a nadie le interesaba.

(12) Jorge Scaip y J. Alberto Rivera. La Carta Echeverría, Principio Civilizador del Derecho Internacional. México, 1975. pp. 182 y ss.

Ahora bien, tampoco se trata de un enlistado de buenas intenciones, de un amasijo de deseos carentes de valor alguno. Tiene un elemento de valor que los panegiristas han olvidado: su peso moral. Y este peso moral es incontrastable, incontrovertible. Representa una fórmula viable para la aglutinación de voluntades de los países marginados de las grandes decisiones que los afectan. Representa también, eso sí, un principio de codificación, puesto que a partir de ese documento sistematizador es posible in tentar la formulación de leyes aplicables a cada uno de los renglones que contempla.

Como ha señalado Eduardo White (13), la Carta elaborá un conjunto de principios y pautas de cardinal importancia para los países subdesarrollados, como el de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; el derecho a reglamentar las inversiones extranjeras de acuerdo a los objetivos nacionales; el comercio de Estado, y fundamentalmente el principio aplicable a las nacionalizaciones y expropiaciones de bienes extranjeros.

Esto último tiene un sentido profundo de reivindicación, ya que ha desaparecido la exigencia de la indemnización pre

(13) Eduardo White. op. cit. pag. 71-72.



via y completa, y ahora sólo se exige que ésta sea "apropiada, teniendo en cuenta las leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado estime pertinentes".

Además la misma Carta dispone que los casos de controversia se resolverán en primer lugar conforme a la ley del Estado que nacionaliza, y que el asunto se ventilará en sus tribunales. Como se observa, se trata de muy vigorosos pasos a fin de concertar una real alianza de fuerzas para que los países del Tercer Mundo accedan a un nivel superior de vida, independientemente del rechazo que la Carta mereció por parte de varias naciones.

Ahora bien ¿qué sentido otorgar a la negativa de los países que rehusaron la suscripción del documento?

Resultaría absurdo demandar uniformidad para un documento de avanzada que diseña, en un marco global de coherencia, la estrategia de liberación para las naciones tercermundistas.

Soy de la opinión de que la negativa de los EU y de otros países industrializados --pero particularmente de los EU-- enaltece al documento. Sería sospechoso que el gobierno norteamericano se hubiera adherido a un texto que golpea sus fundamentos.

Sobre este particular, el juriconsulto Rafael García Garza expresa que "La Carta representa una solución constructiva y pacífica a las ya intolerables características de injusticia del sistema económico internacional, propiciando desde luego mayor estabilidad política y económica con mejores niveles de desarrollo compartido... no se trata de ninguna manera, de una serie de reglas moralistas o moralizantes, sino de una serie de medidas prácticas para la convivencia internacional que no afecten la soberanía, sino que la refuercen en su ejercicio..." (14).

Significa algo más: una gran aportación de México al derecho internacional descolonizador. Pero eso no basta: es preciso que los países que la han hecho suya --algunos ya la han incorporado a sus textos constitucionales y otros están por hacerlo-- la respeten y la hagan respetar. Lleno está el "derecho de gentes" de letras muertas, de documentos que sólo viven para la retórica. Es preciso aplicar la Carta. Y aplicarla afuera y adentro, en la vida internacional y en la vida doméstica. Los marginados son los países dependientes y colonizados, son los hombres dependientes y colonizados. En la sociedad internacional y en el seno de cada so-

(14) Rafael García Garza, Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, Coloquio organizado por la Asociación Nacional de Abogados, México, 1975, pag. 107.

alidad es menester la adhesión conciente a un texto que, como el de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, preconiza una transformación revolucionaria.

Es necesario reiterar que "La Carta no representa una posición teórica o moralizante, sino una alternativa racional y pragmática para responder a los problemas eminentemente contemporáneos... plantea un elemento de codificación sistemática... certifica el tránsito de un mundo gobernado por minorías a un planeta organizado sobre la voluntad responsable de la mayoría de las naciones" (15).

Una última precisión: la Carta es un intento por oponer la multinacionalidad del poder político a la transnacionalidad del poder económico.

Pero no debe olvidarse que uno de sus méritos sustanciales es que hace viable el camino de la integración regional, es decir, la posibilidad más directa e inmediata que tenemos para enriquecer, con la soberanía de otros países, nuestra propia soberanía.

(15) Juan José Bremer. Primer Encuentro Internacional sobre Opinión Pública Mundial y la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Niza, 15 de octubre de 1975.

El estudioso Ernesto Gil Elorduy (16) ha dicho:

"Ningún aspecto muestra con tanta certeza el - - carácter eminentemente político de la decisión de integración continental, como la evidencia de que la tendencia quietista de la actual estructura solo puede ser superada - -tanto racional como prácticamente-- , desde un amplio proyecto político. Proyecto que, al afirmar que la integración es una solución po- sible y mejor, halle el dinamismo interno necesario para ape- lar a una amplia movilización alrededor de su promesa y logre así la posibilidad efectiva de conducir los ajustes estructura-- les pertinentes".

Concluimos nuestro trabajo remitiéndonos a un concepto cardinal que el brillante doctor Guillermo Teutli (17) ha señalado:

"La transformación estructural que requiere el mun- do actual debe operarse necesariamente en dos niveles:

- (16) Ernesto Gil Elorduy. Planteamiento Político para la Integra- ción Latinoamericana. (Tesis Profesional de Abogado). Facul- tad de Derecho. UNAM. México, 1969.
- (17) Guillermo Teutli Otero. Industrialisation et Secteur Externe au Mexique: Evolution et Nouvelles Politiques. Tesis Doctoral presentada en la Universidad de París. 1973. p. 289. (Traducción española en prensa).

1o. Al interior de cada país; y 2o. en el ámbito del orden establecido como rector de las relaciones internacionales. No parece posible que se pueda continuar con el statu quo sin que esta continuidad provoque una creciente inestabilidad política y social, cuyas consecuencias serán cada vez más graves, tanto para cada país considerado individualmente, como para los propósitos pacíficos de una negociación internacional - que proporcione mayor justicia y equidad".

## CONCLUSIONES

PRIMERA. - El estudio del sistema jurídico latinoamericano revela que su naturaleza se inscribe en el contexto de la dependencia económica regional respecto a los centros industrializados que han dominado a escala mundial. México no es una excepción. Tanto la tradición grecolatina, rescatada por los revolucionarios franceses, como el neoliberalismo formalista de nuestros días, han sido nuestras fuentes de inspiración.

SEGUNDA. - Desde el proceso independentista - - nuestras repúblicas intentaron aplicar modelos y sistemas influidos por la ubicación que la división internacional del trabajo ha asignado a la región. Al no buscar en las raíces de nuestra propia cultura los mecanismos jurídicos e institucionales, dejaron sin respuesta nuestras propias necesidades. Hemos caído en la subordinación eurocentrista y formado a nuestras élites gobernantes en el espejismo de las instituciones liberales que emergieron de la madura evolución histórica de otros pueblos. No -

hemos asimilado: hemos caricaturizado.

TERCERA. - El Derecho en su faceta formalista y exegética, a veces apto para sociedades en reposo, no ha marchado con la flexibilidad y fluidez que la caótica y cambiante realidad del subdesarrollo le plantea. Bajo esa perspectiva, ha servido como maraña técnica de conservación. El voto de perpetuidad que dijera Ripert alienta en toda ley, se ha cumplido rigurosamente en nuestros ordenamientos; de ahí la brecha tan profunda que hoy se advierte entre el dinamismo del cambio social y la intrincada red de preceptos jurídicos abstractos e inoperantes.

CUARTA. - El cambio social --espontáneo o intencionado-- en Latinoamérica ha sido multiforme, en flujos y reflujos, en evolución y en involución. El Derecho, no obstante, ha guardado la oscura uniformidad del inmovilismo. Se ha quedado en un "Derecho para los juristas" y no ha avanzado para transformarse en un "Derecho para los pueblos".

QUINTA. - La separación entre el Derecho y el cambio social deriva de la herencia formalista que asigna a la ley poderes casi sobrenaturales en desmedro de otras fuentes

creadoras del Derecho. El respeto al formalismo vacío de vida humana y social, es una constante formativa que está presente en la mayoría de nuestros juristas, magistrados, abogados y hombres de derecho.

SEXTA. - A ese factor de concepción, que un jurista moderno debe superar para avanzar con los vientos de la historia, se suma la separación ontológica entre el Derecho y el resto de las Ciencias Sociales. El jurista es formado en la racionalidad y coherencia de los códigos, pero alejado de la economía, la sociología y la política. Es imperativo de existencia suministrar a los juristas una seria base formativa interdisciplinaria que lo sitúe como un verdadero "ingeniero social", apto para poner su técnica normativa al servicio de la colectividad.

SEPTIMA. - La norma jurídica no agota el Derecho, pero ambos son una manifestación de las relaciones sociales en un tiempo y espacio delimitados. Empero, el cambio social puede apoyarse en el Derecho. A éste tenemos que contaminarlo de realidad, lo mismo que a los juristas.

OCTAVA. - El cambio sustancial en la concepción del Derecho se explica por el tránsito del Estado policia al Esta



do interventor.

NOVENA. - Debemos conjugar la seguridad con el cambio social. No está en la naturaleza de ambos fenómenos - el ser antitéticos.

DECIMA. - En los principios generales del Derecho podemos advertir claramente la profunda interacción que opera entre éste y el cambio social. Cada grupo social incorpora al Derecho sus valores, por lo que no puede decirse que las normas jurídicas valen "per se".

DECIMA PRIMERA. - El Derecho económico es un nuevo enfoque de las relaciones jurídicas, que desde hace 15 años aproximadamente se abre paso en Latinoamérica.

DECIMA SEGUNDA. - Las primeras constituciones nacionales de la región acusaron un ideario liberal, confiando plenamente en el Derecho como factor de cambio. Los intereses de las oligarquías locales quedaron intactos, cubiertos por los principios de la propiedad como derecho absoluto, el contrato como ley entre las partes, la certeza jurídica como valor supremo.

DECIMA TERCERA. - La coyuntura internacional que se abre a partir de la crisis mundial de 1929, obliga a los Estados de la región a expandir sus métodos intervencionistas a fin de sostener las economías nacionales, pero sin abandonar en lo esencial su concepción liberal.

DECIMA CUARTA. - La inaplicabilidad de los modelos del capitalismo clásico en las sociedades latinoamericanas se confirma con el fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones. Nacieron así las ideas desarrollistas. El retorno a las prácticas neoliberales acentúa los principales problemas estructurales del subdesarrollo latinoamericano.

DECIMA QUINTA. - En la década de los 50 perviven añejas instituciones liberales y otras de claro signo intervencionista estatal; hay caos en el Derecho público. El capital foráneo y la tecnología onerosa penetran indiscriminadamente en los países latinoamericanos. En la década siguiente, el agravamiento de las condiciones económicas y sociales provoca una toma de conciencia respecto al cambio que es necesario impulsar. Nace así el nacionalismo económico, como afirmación de la capacidad de autodeterminación del Estado nacional frente a las influencias extranjeras.

DECIMA SEXTA. - No queda más que reconstruir el orden jurídico. Llevar a cabo una "sustitución de importaciones jurídicas". El área estratégica del orden público económico lo constituye la redefinición de las funciones del Estado. De esta manera surgen proyectos de integración regional, algunos de los cuales fracasan por el interesado patrocinio externo, pero otros empiezan a cobrar una existencia prometedora. (Ejemplos de estas tendencias son, respectivamente, la ALALC y el SELA).

DECIMA SEPTIMA. - Es necesario diseñar un Derecho económico latinoamericano. Escuelas, maestros y estudiantes tienen en este punto una responsabilidad insoslayable.

DECIMA OCTAVA. - Todo sistema social se altera y modifica de modo permanente, pero estas mutaciones no siempre afectan su estructura. Diversas teorías sociológicas explican el cambio social, y pese a sus divergencias, hay un claro consenso respecto al papel innovador que puede jugar el Derecho para impedir la dislocación de la sociedad en los procesos de diferenciación e integración.

DECIMA NOVENA. - En Latinoamérica, los sectores medios no cumplen más una función de "colchón" y amortiguamiento entre los sectores dominantes y los grupos marginados. Su comportamiento tiende a rechazar o a negar su alianza con quienes pugnan legítimamente por elevar su nivel de vida.

VIGESIMA. - La clase media mexicana es producto de la Revolución. Sus miembros tienen una fuerza incontrastable en la actualidad, y son ellos los que han cuestionado más seriamente el establecimiento político en los últimos años.

VIGESIMA PRIMERA. - La Revolución Mexicana - creó un nuevo Derecho, dialécticamente vertebrado con el que fue creado en la guerra de Independencia y en la Reforma.

VIGESIMA SEGUNDA. - La Constitución de 1917 - fue la primera del mundo en estatuir el Derecho social, manifestado sobre todo en sus artículos 3o., 27 y 123. En estos dos últimos tuvo una participación sobresaliente el Ing. Pastor Rouaix. No fueron abogados los constituyentes que crearon un derecho revolucionario en la Asamblea de Querétaro.

VIGESIMA TERCERA. - El Derecho social está - constituido por el conjunto de principios, instituciones y normas

protectores de grandes grupos sociales. Forman parte de él so  
bre todo el Derecho agrario, del trabajo y de la seguridad social.  
Es irreversible el proceso de socialización del Derecho.

VIGESIMA CUARTA. - La defensa de los derechos  
sociales en México, puede desenvolverse en dos vertientes: un  
sistema de defensa político y político-judicial, y un sistema de  
defensa jurisdiccional. Es urgente establecer el Amparo Social,  
como medio de protección efectiva de las garantías sociales. De  
ben crearse tribunales agrarios.

VIGESIMA QUINTA. - Son incuestionables los cam-  
bios operados al influjo de la Revolución y del nuevo Derecho:  
aniquilación de latifundismo como sistema dominante; ampliación  
de la educación pública; nacionalización de los recursos básicos;  
integración física del país, consolidación de nuestra nacionali-  
dad; estabilidad política que deriva de la reducción del poder de  
militares e iglesia, y sobre todo de la conjunción de las fuerzas  
revolucionarias en un partido político: PNR-PRM-PRI. Sin el Es  
tado no se explica el desarrollo nacional.

VIGESIMA SEXTA. - La etapa del desarrollismo -  
mexicano se inicia al término de la transformadora gestión del

Presidente Lázaro Cárdenas. A partir de 1970 se intenta una reorientación del modelo de desarrollo.

VIGESIMA SEPTIMA. - En ningún otro sexenio existió una obra legislativa tan importante como la de esta administración. Ha sido una etapa de profunda revisión y actualización del Derecho frente a las necesidades que impone un vasto proceso de cambio social.

VIGESIMA OCTAVA. - La tarea legislativa de estos seis años apunta a la consolidación del Estado revolucionario como rector de un proceso de desarrollo asentado sobre bases de equidad. Se ha fortalecido la autonomía nacional y preservado la independencia política del país. Se ha dotado al sector público de los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar un crecimiento sostenido, apoyado en el racional aprovechamiento de nuestros recursos físicos y humanos.

VIGESIMA NOVENA. - Hoy el Estado mexicano cuenta con una amplia infraestructura legal que le permite asumir con mayores posibilidades de realización sus objetivos constitucionales. Se ha legislado para delimitar los términos de la inversión extranjera, el control de adquisiciones, la transferencia de tecno

logía, las patentes, invenciones y marcas, el comercio exterior. Hay legislación para prever el crecimiento ordenado del país, sin la dislocación de los caóticos asentamientos humanos, para enriquecer nuestro patrimonio cultural y seguir avanzando en la inacabable tarea de una educación liberadora. Hay legislación para la armonía ecológica, la seguridad social, las relaciones mercantiles, el empleo digno de los medios de comunicación. Legislación para impulsar la democracia social.

TRIGESIMA. - Nuestra política exterior tiene, en materia jurídica, frutos positivos inobjetable. En ejercicio de una facultad soberana establecimos una Zona Económica Exclusiva que amplía nuestro espacio físico. Proveímos a la formación de una empresa Naviera Multinacional del Caribe, lo mismo que asistimos activamente al diseño de un Sistema Económico Latinoamericano. Destacada contribución ha sido la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El documento, principio de codificación, encauza la voluntad de cambio de esa extensa zona mundial de subdesarrollo y explotación que identificamos con el Tercer Mundo. La Carta explicita los términos de un nuevo orden económico internacional.

**TRIGESIMA PRIMERA.** - Es imprescindible planificar el desarrollo nacional. No basta el cambio jurídico si no está apoyado en un Plan Nacional de desarrollo que conjugue y concierte la voluntad del Estado y de los particulares. Reagrupar funciones en organismos de coordinación sectorial, es una empresa que aguarda nuestro concurso. Sólo así los cambios jurídicos contribuirán al cambio social. Sólo así la obra jurídica será obra del porvenir.



## BIBLIOGRAFIA

ABDEL MALEK ANOUAR

- La Dialéctica Social. Trad. Roberto Mesa. Siglo XXI. México, 1975.

ADAMS R. y varios autores

- Social Change in Latin America Today. Vintage Books. New York, 1971.

ALTHUSSER LOUIS

- Montesquieu: la Política y la historia. Ariel. Barcelona, 1974.

ANDERSON W. CHARLES

- Cambio Político y Económico en América Latina. Trad. Guillermo Cárdenas. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

## ANGELOPULOS ANGELOS

- El Tercer Mundo Frente a los Países Ricos. Trad. J. Schanartzman.  
Sol. Buenos Aires, 1974.

## ARANGUREN JOSE LUIS L.

- Ética y Política. Guadarrama. -  
Madrid, 1968.

## BATTEN T. R.

- Las Comunidades y su Desarrollo.  
Fondo de Cultura Económica. México,  
1966.

## BELA BALASSA

- Teoría de la Integración Económica.  
Trad. Jorge Laris Casilla. Uteha.  
México, 1964.

## BRAUER FERNANDO

- El Delito de Disolución Social. -  
Costa-Amic. México, 1970.

## CAMACHO MANUEL

- El Poder: Estado o 'Feudos' Políticos, en la Vida Política en México 1970-1973. Colegio de México. México, 1974.

## CARDOSO FERNANDO H. y FALETTO ENZO

- Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI. México, 1969.

## CAREAGA GABRIEL

- Mitos y Fantasías de la Clase Media en México. Joaquín Mortiz. México, 1975.

## CASANOVA ALVAREZ FRANCISCO

- La Carta o la Guerra. Novaro, México, 1975.

## CAMACHO MANUEL

- El Poder: Estado o 'Feudos' Políticos, en la Vida Política en México 1970-1973. Colegio de México. México, 1974.

## CARDOSO FERNANDO H. y FALETTO ENZO

- Dependencia y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI. México, 1969.

## CAREAGA GABRIEL

- Mitos y Fantasías de la Clase Media en México. Joaquín Mortiz. México, 1975.

## CASANOVA ALVAREZ FRANCISCO

- La Carta o la Guerra. Novaro. México, 1975.

## CASSIRER ERNST

- El Mito del Estado. Trad. Eduardo Nicol. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

## CAVAZOS FLORES BALTASAR

- El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica. Jus. México, -- 1972.

## CERRONI UMBERTO

- Introducción al Pensamiento Político. Trad. Arnaldo Córdova. Siglo XXI. México, 1967.
- Marx, el Derecho y el Estado. Trad. Juan Ramón Capella. Oikos-tau. Barcelona, 1969.

## CLIMENT BELTRAN JUAN B.

- Ley Federal del Trabajo y otras Leyes Laborales. Esfinge. México, 1972.

## CLINE HOWARD F.

- México: Versión Madura de una Revolución Latinoamericana, 1910-1960.  
Sep-setentas. México, 1975.

## CORDOVA ARNALDO

- La Formación del Poder Político en México. Era. México, 1972.

## CORRALES AYALA RAFAEL

- Características del Estado Mexicano, en "México, 50 años de Revolución".  
Fondo de Cultura Económica. México, 1963.

## COSTA PINTO L. A.

- Estructura de Clase y Cambio Social.  
Paidós. Buenos Aires, 1964.
- La Sociología del Cambio y el Cambio de la Sociología. Universitaria. Buenos Aires, 1970.
- Desarrollo y Movilidad Social. Paidós. Buenos Aires, 1973.

## COTTELY ESTEBAN

- Teoría del Derecho Económico.  
Cottely. Buenos Aires, 1971.

## CHAVEZ OROZCO LUIS

- Prehistoria del Socialismo en Méxi-  
co. Biblioteca del obrero y campesi-  
no. México, 1957.

## CHAVEZ PADRON MARTA

- El Derecho Agrario en México. Porrúa.  
México, 1974.
- El Proceso Social Agrario y sus Proce-  
dimientos. Porrúa. México, 1971.

## CHINOY ELY

- La Sociedad, Introducción a la Socio-  
logía. Trad. Francisco López Cáma-  
ra. Fondo de Cultura Económica,  
México, 1969.

## CHOMSKY NOAM

- Los Intelectuales Liberales ante la Revolución. Siglo XXI. México, - México, 1974.

## DECOUFLE ANDRE

- Sociología de las Revoluciones. - Proteo. Buenos Aires, 1968.

## DE PINA RAFAEL

- Derecho Civil Mexicano. Porrúa. - México, 1972.
- Curso de Derecho Procesal del Trabajo. Botas. México, 1952.

## DE TOCCUEVILLE ALEXIS

- La Democracia en América. Trad. Luis R. Cuellar. Fondo de Cultura Económica. México, 1973.



## DE LA CUEVA MARIO

- México, Cincuenta Años de Revolución. La Constitución Política. Fondo de Cultura Económica. México, 1963.
- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Porrúa. México, 1972.

## DE DIEGO FELIPE CLEMENTE

- Instituciones de Derecho Civil Español. Ariel. Madrid, 1969.

## DUVERGER MAURICE

- Sociología Política. Ariel, 3a. Ed. Barcelona, 1972.
- Sociología de la Política. Ariel. Barcelona, 1974.
- Las dos Caras de Occidente. Trad. Ismael Elías Pitarch. Ariel. Barcelona, 1973.

EHRMANN HENRY W.

- Los Cambios Sociales y la Democracia. Roble. México, 1967.

ETZIONI AMITAI y ETZIONI EVA

- Los Cambios Sociales. Fuentes, Tipos y Consecuencias. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

FERRER MENDIOLA GABRIEL

- Historia del Congreso Constituyente de 1916-17. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1957.

FISCHER ERNST

- Lo que Verdaderamente dijo Marx. Aguilar. México, 1970.

FRIEDMANN W.

- El Derecho en una Sociedad de Transformación. Trad. Florentino M. Torner. Fondo de Cultura Económica. México, 1966.

## FROMM ERICH

- Psicoanálisis de la Sociedad Contemporánea. Pensamiento Político. México, 1966.

## FUENTES CARLOS

- La Región más Transparente. Fondo de Cultura Económica. México, 1958.

## GALBRAITH JOHN KENNETH

- La Sociedad Opulenta. Trad. Carlos Grau. Ariel, Barcelona, 1973.
- El Nuevo Estado Industrial. Trad. - Martín Esteve. Uteha. México, 1965.

## GARCIA MAYNEZ EDUARDO

- Introducción al Estudio del Derecho. Porrúa. México, 1974.

## GERMANI GINO

- Política y Sociedad en una Epoca de Transición, de la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas. Paidós. Buenos Aires, 1965.
- Sociología de la Modernización. Paidós. Buenos Aires, 1969.

## GETTELL RAYMOND G.

- Historia de las Ideas Políticas. Trad. Teodoro González García. Nacional. México, 1959.

## GIL ELORDUY ERNESTO

- Planteamiento Político para la Integración Latinoamericana. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM, 1969.

## GILLY ADOLFO

- La Revolución Interrumpida. El Caballito. México, 1971.

## GINZBERG ELI

- Tecnología y Cambio Social. Trad. Martín Esteve. Uteha. México, 1965.

## GONZALEZ AVELAR MIGUEL

- La Constitución de Apatzingan y otros Estudios. Sep-setentas. México, 1973.

## GONZALEZ BAEZ GUSTAVO

- El Derecho a la Revolución en la Historia Política de México. Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho. México, 1975.

## GONZALEZ CASANOVA PABLO

- Enajenación y Conciencia de Clases en México. Nuestro Tiempo. México, - 1972.
- La Democracia en México. Era. México, 1972.
- México, el Ciclo de una Revolución Agraria. Cuadernos Americanos. México, 1962.

## GRACIARENA JORGE

- Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina. Paidós. Buenos Aires, 1967.

## GRAMSCI ANTONIO

- La Política y el Estado Moderno. Trad. Jordi Solé-Tura. Ediciones de bolsillo. Barcelona, 1971.

## GRANIZO LEON MARTIN y GONZALEZ R. MARIANO.

- Derecho Social. Porrúa. México, 1967.

## GURVITH GEORGE

- Las Formas de la Sociabilidad. Losada. Buenos Aires, 1969.

## HARTMANN NICOLAI

- Introducción a la Filosofía. Instituto de Investigaciones Filosóficas. UNAM, 1969.

HAURICOU ANDRÉ

- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Trad. José Antonio González Casanova. Ariel. Barcelona, 1971.

HEINTZ PETER

- Un Paradigma Sociológico del Desarrollo. Instituto Di Tella. Buenos Aires, - 1970.

HOSELITZ B. F.

- Economic Growth in Latin America. - Mouton and Company. París, 1960.

JOHNSON H. M. y otros

- El Cambio Social. Paidós. Buenos Aires, 1967.

JOHNSON J. J.

- Surgimiento de los Sectores Medios. - Paidós. Buenos Aires, 1961.

## JOHNSON KENNETH

- Tercer Mundo vs Imperialismo. El Caballito. México, 1973.

## KAHLER ERICH

- ¿Qué es la Historia? Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

## KAPLAN MARCOS

- La Investigación Latinoamericana en Ciencias Sociales. "Jornadas 74". - Centro de Estudios Sociológicos. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y el Colegio de México. México, 1973.
- Modelos Mundiales y Participación Social. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

## KELSEN HANS

- Esencia y Valor de la Democracia. Nacional. México, 1974.



LAMBERT D. C. y MARTIN J. M.

- América Latina: Economías y Sociedades. Trad. Amparo Maldonado. - Fondo de Cultura Económica. México, 1976.

LEMUS GARCIA RAUL

- Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Limsa. México, 1971.

LINTON RALPH

- Estudio del Hombre. Fondo de Cultura Económica. México, 1967.

LOMBARDO TOLEDANO VICENTE

- Summa. Lombardo. México, 1964.
- Obras Escogidas. Universidad Obrera de México, 1974.

LOPEZ CAMARA FRANCISCO

- El Desafío de la Clase Media. Joaquín Mortiz. México, 1971.

## LOPEZ MORENO JAVIER

- En busca de Latinoamérica. Diana, México, 1975.
- Diálogo con el Sur del Mundo. Costa-Amic. México, 1975.

## LOPEZ PORTILLO JOSE

- Génesis y Teoría General del Estado Moderno. Textos Universitarios. México, 1976.

## MANZANILLA VICTOR

- Introducción a la Reforma Agraria Mexicana. Biblioteca Pedagógica de Perfeccionamiento Profesional. México, 1965.

## MARTINEZ NUÑEZ EUGENIO

- Historia de la Revolución Mexicana. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1968.

## MARX CARLOS

- Contribución a la Crítica de la Economía Política. Cénit. Madrid, 1932.

## MEDINA ECHAVARRIA JOSE

- Las Relaciones entre las Instituciones Económicas y Sociales, un Modelo Teórico para América Latina. Siglo XXI. México, 1970.
- Discurso sobre Política y Planeación. Siglo XXI. México, 1972.

## MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO

- El Problema Agrario de México. Porrúa. México, 1971.
- El Derecho Social. Porrúa. México, 1967.
- El Sistema Agrario Constitucional. - Porrúa. México, 1966.

## MOLINA ENRIQUEZ ANDRES

- La Revolución Agraria de México. Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología. México, 1936.

## MORENO PADILLA JAVIER

- Nueva Ley del Seguro Social. Trillas. México, 1973.

## MOORE MERINO DANIEL

- Derecho Económico. Jurídica. Santiago de Chile, 1962.

## NOVOA MONREAL EDUARDO

- El Derecho como Obstáculo al Cambio Social. Siglo XXI. México, 1975.

## OLIART FRANCISCO

- Empresa Comunitaria y Reforma Agraria. Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Ed. mimeográfica. Bogotá, 1969.

## OTALORA GARCIA VILLALOBOS CARMEN

- El Divorcio por Repudio. Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM. México, 1973.

## PEÑA RODOLFO F.

- Insurgencia Obrera y Nacionalismo Revolucionario. El Caballito. México, 1973.

## RADBRUCH GUSTAV

- Los fines del Derecho. UNAM. México, 1966.

## RATINOF LUIS

- Los Nuevos Grupos Urbanos: Las Clases Medias. Paidós. Buenos Aires, 1966.

## RECASENS SICHES LUIS

- Nueva Filosofía de la Interpretación del Derecho. Porrúa. México, 1973.

- Tratado General de Filosofía del Derecho. Porrúa. México, 1965.

#### RIVERA ARTEAGA FERNANDO

- Análisis Crítico del Sistema Electoral Mexicano. Tesis Profesional Facultad de Derecho. UNAM. México, 1976.

#### ROSALES AGUILAR ROMULO

- El Delito de Disolución Social y su Aplicación Aberrante. Galeza. México, 1959.

#### ROSS STANLEY R.

- ¿Ha Muerto la Revolución Mexicana? Sep-setentas. México, 1974.

#### ROUAIX PASTOR

- Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. Puebla, 1945.

## RUNCIMAN W. G.

- Ensayo: Sociología y Política. Trad. Florentino M. Torner. Fondo de Cultura Económica. México, 1962.

## SAMPSON R. V.

- Igualdad y Poder. Trad. Mónica Hanson. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

## SILVA HERZOG JESUS

- Historia del Pensamiento Económico Social. Fondo de Cultura Económica. 5a. Ed. México, 1966.
- Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

## SOLARI E. ALDO y otros

- Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina. Siglo XXI. México, 1976.

## SOLIS LEOPOLDO y otros

- México y el Régimen del Mar. Cues-  
tiones Internacionales Contemporá-  
neas. Secretaría de Relaciones Exte-  
riores. México, 1974.

## SPENGLER OSWALD

- La Decadencia de Occidente. Espasa-  
Calpe. Madrid, 1944.

## STAMMLER RUDOLF

- Modernas Teorías del Derecho y del  
Estado. Trad. Faustino Ballvé. Bo-  
tas. México, 1955.

## TEUTLI OTERO GUILLERMO

- Industrialisation et Secteur Externe:  
Evolution et Nouvelles Politiques. -  
(en prensa). París, 1973.

## TOENNIES FERDINAND

- Community and Society-Gemeinschaft  
und Gesellschaft. The Michigan State  
University Press, 1957.



## TOFFLER ALVIN

- El "Shock" del futuro. Trad. J. Ferrer Alen. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

## TOMASSINI LUCIANO

- Derecho y Cambio Social en América Latina. Andrés Bello. Santiago de Chile, 1973.

## TOYNBEE ARNOLD J.

- Estudio de la Historia. Compendiados por D. C. Somervell. Emecé. Buenos Aires, 1958.

## TRUEBA URBINA ALBERTO

- La Primera Constitución Político-Social del Mundo. Porrúa. México, 1971.
- Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral. Porrúa. México, 1972.
- Evolución de la Huelga. Botas. México, 1950.

- Nuevo Derecho del Trabajo. Porrúa. México, 1972.

TRUEBA URBINA ALBERTO y TRUEBA BARRERA JORGE

- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. Porrúa. México, 1973.

VEREKER CH.

- El Desarrollo de la Teoría Política. - Eudeba. Buenos Aires, 1972.

VILLORO TORANZO MIGUEL

- Leciones de Filosofía del Derecho. - Porrúa. México, 1973.

VALVERDE C.

- Tratado de Derecho Civil Español. - Valladolid, 1920.

WEBER MAX

- The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. Charles Scribner's Sons. Nueva York, 1958.

## WALDHEIM KURT y otros

- Justice Economique Internationale. -  
Trad. Francesa. Centro de Estudios  
Económicos y Sociales del Tercer Mun  
do. Gallimard. París, 1976.

## WHETTEN NATHAN L.

- El Surgimiento de la Clase Media en  
México. Nuestro Tiempo. México,  
1972.

## WHETTEN NATHAN L. y otros

- Las Clases Sociales en México. Nues  
tro Tiempo. México, 1972.

## WHITE EDUARDO

- El Derecho Económico en los Países  
del Tercer Mundo. El Caso de Amé-  
rica Latina. Universidad Autónoma -  
Metropolitana. México, 1976.

- El Derecho Económico en los Países del Tercer Mundo. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1976.

#### WILHELM ABEL

- Política Agraria. Trad. Rodolfo Cottschalk. El Ateneo. Buenos Aires, 1960.

#### WIONCZEK MIGUEL S. y otros

- La Transferencia Internacional de Tecnología - El Caso de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

#### WITKER JORGE

- Universidad y Dependencia Científica y Tecnológica en América Latina. Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos. UNAM, 1976.
- La Enseñanza del Derecho. Nacional. México, 1975.

WRIGHT MILLS C.

- La Imaginación Sociológica. Fondo de Cultura Económica. México, 1964.

WSCHEBOR MARIO

- Imperialismo y Universidades en América Latina. Diógenes. México, 1973.

### HEMEROTECA

ALVAREZ CASTRO SERGIO

- El Derecho Social. Revista del ITAT. Nos. 18 y 19. Dic/61 - Abril/63. México.

BAEZ CECILIO

- Los Postulados del Derecho Social. Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Organó de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Asunción, Año II. No. 10, Oct/69. Asunción, Paraguay.

## BRIONES ALVARO

- El Neofascismo en América Latina. -  
Revista Problemas del Desarrollo. Ins-  
tituto de Investigaciones Económicas.  
UNAM. Volumen VII. No. 23, Agosto-  
Octubre/75. México.

## CALDERON REYES VICTOR

- Las Nuevas Concepciones del Derecho  
del Trabajo y el Derecho Social. Re-  
vista de Estudios Jurídicos, Políticos y  
Sociales, Año XI. No. 22, Dic/50. Su-  
cre, Bolivia.

## COPPOLA ANTONIO

- El Derecho Social y sus Consecuencias  
en Nuestro Tiempo. Revista del ITAT.  
Nos. 20-21, Mayo-Dic/63. México.

## DE AZEVEDO SODRE RUY

- Por qué Adoptamos la Expresión "Dere-  
cho Social". Revista del Centro de Es-  
tudios Jurídicos, Año I. No. Dic/58. -  
Cuzco. Perú

## FERNANDEZ BRAVO VICENTE

- La Reforma Agraria en la Revolución Mexicana. Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Tomo XCVI, julio/64. México.

## FIX ZAMUDIO HECTOR

- Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal. No. 3, - 1965. Madrid, España.

## GARCIA RAMIREZ SERGIO

- El Derecho Social, una Nueva Orientación. Revista Pensamiento Político. No. 35. Vol. IX. Marzo/72. México.

## GOLDSCHMITH ROBERTO

- La Influencia de la Técnica Moderna en el Derecho Privado. Revista de la Facultad de Derecho. No. 22, 1961. Caracas, Venezuela.

## GONZALEZ COSSIO ARTURO

- El Estado Social de Derecho. Revista Pensamiento Político. No. 35 Vol. IX. Marzo/72. México.

## GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO

- Variaciones sobre el Tema del Derecho Social. Revista del ITAT. No. 14, Mayo-Agosto/61. México.

## KROTOSCHIN ERNESTO

- Ensayo de una Definición del Derecho Social. Revista Mexicana del Trabajo. Septiembre/67. México.

## LINARES WALKER

- Orientaciones del Derecho Social Contemporáneo. Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Año III. Nos. 4-40, 1941. México.



## MAYO LOUIS H.

- The New Technology and National Goals. Notre Dame Lawyer. Vol. 28, No. 1. Indiana, U.S. A.

## MENDOZA TROCONIS JOSE RAFAEL

- La Influencia del Progreso de la Sociología y de la Medicina Sobre el Derecho Penal. Revista Michoacana del Derecho Penal. No. XII, Abril-Septiembre/70. Morelia, México.

## MOUCHET CARLOS

- Derecho y Desarrollo. Revista del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Volumen 33 No. 4, Noviembre/72. San Juan, Puerto Rico.

## MUÑOZ FONSECA JORGE

- Los Principios Jurídicos de la Legislación Social. Revista del Colegio de Abogados. Tomo IV, No. 30, Junio/48. Tomo III, No. 31, Julio/48. Tomo III, No. 32, Agosto/48. San José, Costa Rica.

## MURGUIA ROSETE ANTONIO

- El Derecho Social. Revista Pensamiento Político. No. 41, Vol. XI, Septiembre/72. México.

## PAREDES LUIS FELIPE

- Principios de Derecho Social y Legislación del Trabajo. Revista de la Facultad de Derecho. No. 1, 1966. Cuzco, Perú.

## PONTONES CHICO EDUARDO

- Participación de la Clase Media en el Desarrollo Económico. Revista Línea. No. 3, 1972. México.

## RODRIGUEZ ARIAS BUSTAMANTE LINO

- El Derecho y el Cambio Social. Revista Jurídica. Tercera Epoca, Año III. Nos. 4-5, Diciembre/74. Mérida, Venezuela.

## SANCHEZ GONZALEZ JOSE

- Las Fuentes Teóricas del Derecho Mexicano. Revista del México Agrario, Año VII. No. 2, Febrero-Junio/74. México.

## SAVATIER RENE

- Le Droit et le Progrés des Techniques. Bulletin International des Sciences Sociales. Volumen IV. No. 2, 1952. París, Francia.

## SOLARES MENDIOLA MANUEL

- Instituciones Políticas y Cambio Social. Revista Pensamiento Político. Volumen XXII. No. 86, Junio/76. México.

## SOMARE JOSE ISIDRO

- El Derecho Social: su Naturaleza, Denominación y Contenido. Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año XIII. Nos. 3-4, Julio-Dic/49. Córdoba, Argentina.

## STAFFORINI EDUARDO R.

- Concepto y Contenido del Derecho Social. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Año IX. No. 37, Tercera Epoca, Enero-Abril/54. Buenos Aires, Argentina.

## THOME JOSEPH R.

- El Derecho como Instrumento del Cambio Social. Boletín del Instituto de Docencia e Investigaciones Jurídicas, Año II. No. 12, Mayo/72. Santiago, Chile.

## TRIGO PAZ HERIBERTO

- Introducción al Estudio del Derecho Social. Revista Jurídica. Organó de la Facultad de Derecho, Ciencias Sociales, Políticas y Económicas de la Universidad Mayor de San Simón, Año XIII. No. 49, Sept/59. Cochabamba, Bolivia.

## VECCHIO GIORGIO DE

- Direito, Sociedade e Solidao. Boletín da Faculdade de Direito. Volumen - 38, 1961. Coimbra, Portugal.

## WITKER JORGE

- Derecho, Desarrollo y Formación Jurídica. Revista de la Facultad de Derecho. UNAM, 1974. México.