

318  
29

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



## LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS CONCERTACIONES ECONOMICAS EN MEXICO

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**VICTOR MANUEL GONZALEZ ALVAREZ**

MEXICO, D. F.

1990



## **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 está 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.

## INDICE DEL CONTENIDO

### INTRODUCCION

#### CAPITULO PRIMERO

#### EL DERECHO SOCIAL

1. NATURALEZA JURIDICA.	1
1.1 Antecedentes Históricos.	1
1.2 Clasificación Tradicional del Orden Jurídico.	10
1.3 Clasificación Actual del Orden Jurídico.	14
2. EL DERECHO DEL TRABAJO MEXICANO.	22
2.1 Evolución Histórica.	22
2.2 El Artículo 123, de la Constitución Política de 1917.	39
2.3 La Ley del Trabajo de 1931.	44
2.4 La Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.	48
2.5 Reformas y Adiciones.	54
3. LA LEGISLACION BUROCRATICA NACIONAL.	61
3.1 Ley Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	61
3.2 Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución.	68
3.3 Ley General de responsabilidades de los Servidores Pú-- blicos.	70
3.4 Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.	73

CAPITULO SEGUNDO  
EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. LA SEGURIDAD SOCIAL.	77
1.1 El Surgimiento y Desarrollo de la Seguridad Social.	77
1.2 En la Declaración de Derechos Sociales en 1917.	88
1.3 El Nacimiento de la Previsión Social.	92
1.4 La Previsión Social en México.	99
1.5 Su Contenido Actual.	103
2. EL SEGURO SOCIAL.	111
2.1 Concepto.	111
2.2 La Ley del Seguro Social de 1943.	116
2.3 Reformas y Adiciones.	120
3. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	126
3.1 La Organización Internacional del Trabajo.	126
3.2 La Organización Mundial de la Salud.	132
3.3 La Asociación Internacional de la Seguridad Social.	135
3.4 La Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.	139
4. LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONALES.	141
4.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social.	141
4.2 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	149

4.3 El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	156
4.4 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.	163
4.5 La Secretaría de Salud.	169

### CAPITULO TERCERO

#### EL DERECHO ECONOMICO

1. EL DERECHO ECONOMICO INTERNACIONAL.	178
1.1 Nacimiento de un Nuevo Derecho.	178
1.2 Su relación con la Ciencia Económica.	183
1.3 En las Legislaciones de los Países Industrializados.	187
1.4 En las Legislaciones de los Países en Vías de Desarrollo.	190
1.5 En las Legislaciones en los Países Socialistas.	193
2. EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.	197
2.1 Su Concepción en la época Precortesiana.	197
2.2 En la Colonia.	200
2.3 Durante la Independencia.	204
2.4 En la Constitución Liberal de 1857.	214
2.5 En la Constitución Política de 1917.	221
3. LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL.	255
3.1 La Planeación y la Planificación.	266

3.2 Los Planes Sexenales de Gobierno.	271
3.3 Los Planes Globales de Desarrollo.	278
3.4 Los Planes Nacionales de Desarrollo.	282

#### CAPITULO CUARTO

##### LAS CONCERTACIONES ECONOMICAS NACIONALES

1. LAS CONCERTACIONES O PACTOS SOCIALES.	289
1.1 Marco Jurídico.	289
1.2 Desarrollo Histórico.	298
1.3 Resultados Obtenidos.	311
2. EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.	316
2.1 Concertación del 15 de diciembre de 1987.	316
2.2 Acuerdo de Concertación abril y mayo de 1988.	336
2.3 Acuerdo de Concertación junio, julio y agosto 1988.	343
2.4 Acuerdo de Concertación septiembre, octubre y noviembre 1988.	349
2.5 Acuerdo de Concertación para diciembre de 1988.	355
3. EL PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO.	356
3.1 Concertación para el periodo enero - julio de 1989.	356
3.2 Concertación para el Periodo agosto 1989 - marzo 1990.	367
3.3 Concertación para el periodo abril - julio 1990.	378
3.4 Concertación para el periodo agosto 1990 - enero 1991.	386
CONCLUSIONES	399
BIBLIOGRAFIA	406

## I N T R O D U C C I O N

El proceso evolutivo de las normas jurídicas nacionales y extranjeras, nos permite ubicar en su exacta dimensión la labor legislativa que viene realizando el constituyente mexicano desde principios del siglo pasado, habiéndose tenido que pasar por un sinnúmero de obstáculos debido a la corriente liberal que imperó en las dos primeras Constituciones: 1824 y 1857, mismas que impidieron el desarrollo de la legislación laboral, teniéndose que esperar hasta el 5 de febrero de 1917, para promulgar la Primera Declaración de Derechos Sociales, en Querétaro, la que consagró en su Artículo 123, toda una gama de conceptos mínimos fundamentales sobre el Trabajo y la Previsión Social, cuyo carácter proteccionista y reivindicatorio pretende hacer realidad el principio de Justicia Social.

Es a partir de ese momento, cuando se inicia en todas y cada una de las entidades federativas la creación de normas laborales tendientes a regular las relaciones entre las partes que intervienen en el proceso productivo, situación que concluye con la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, Reglamentaria del Artículo 123 Constitucional, que permite la adopción de una legislación única en materia de trabajo, aplicable a toda la República, la que desafortunadamente no logró reglamentar lo concerniente a instituciones trascendentales como la participación de utilidades, la seguridad social, la vivienda y el régimen jurídico aplicable a los trabajadores al servicio del Estado, omisión que fue subsanada con las posteriores reformas realizadas a la Carta Magna, a éste y otros ordenamientos secundarios, en los años de 1959, 1962, 1970 y 1980.

La misma dinámica social propició la creación de Instituciones encargadas de satisfacer las demandas de las clases laborantes, surgiendo paulatinamente los organismos y entidades responsables de desarrollar los programas de salud, asistencia social, seguridad social, protección a la infancia, a la vejez e integración familiar,

vivienda y defensa del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, que permitió ir abarcando cada día a un mayor núcleo de la población, cotizante e incluso a la que se encuentra descubierta y que lamentablemente en nuestro país esta última representa el grueso de la misma.

Las instituciones de Seguridad Social nacionales tuvieron tropiezos durante el período comprendido entre 1976 y 1988, debido fundamentalmente al impacto que sufrieron sus finanzas con motivo de la crisis por la que viene atravesando la Nación desde entonces, lo cual no diezmó su ánimo y a partir de 1989, han implementado un ambicioso Programa Integral que pretende elevar cualitativa y cuantitativamente el número de seguros, prestaciones y servicios que por ley les corresponde otorgar.

Nuestro Código Supremo establece claramente las facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo en materia económica, las que han sido objeto a últimas fechas de constantes reformas, ya que el Gobierno Federal tras el fracaso económico sufrido en los últimos dos sexenios decidió por fin implementar Programas y Planes Sectoriales, Globales y Nacionales, tendientes a alcanzar a un mediano plazo un desarrollo de tal magnitud, que haga factible mejores niveles de bienestar para la población, lo que ha implicado la adopción de medidas radicales tales como: la Renegociación adecuada de la Deuda Externa e Interna; Modernización del Aparato Administrativo; Actualización de las Normas Jurídicas relativas a los Bienes y Servicios del Sector Público; Apertura Comercial, Reprivatización de Organismos y Entidades "No Prioritarios" que no pongan en juego la Soberanía e Independencia Nacionales y que permitan mantener un nivel competitivo en el plano internacional, ya que la situación cambiante que se vive a nivel mundial, reclama organizaciones fuertes que puedan afrontar a los Bloques Económicos Regionales que se están conformando en todas las latitudes, con el único propósito de continuar manteniendo su hegemonía económica sobre las naciones en vías de desarrollo como la nuestra.

La desconfianza e incertidumbre generada por las érraticas medidas económicas implementadas por el Gobierno Federal, ocasionó una alta tasa inflacionaria cuyos efectos negativos repercutieron en toda la población, motivo por el cual se convocó a una Concertación Social, que culminó con la suscripción del Pacto de Solidaridad Económica, del 15 de diciembre de 1987, en la que intervinieron representantes de los sectores obrero, campesino, empresarial y del propio gobierno, que a más de dos años de vigencia, viene arrojando resultados que han permitido una ligera estabilidad económica, que pudiera perderse en el momento en que algunos de los interlocutores se retiren de éste.

## CAPITULO PRIMERO

### EL DERECHO SOCIAL

#### 1. NATURALEZA JURIDICA

##### 1.1 Antecedentes Históricos

Realmente el estudio del Derecho Social Representa en lo particular, - un tema muy apasionante, cuya investigación exige necesariamente el análisis acucioso de las diversas manifestaciones sociales, jurídicas, económicas y políticas, que la propia humanidad ha venido conformando desde la época del hombre primitivo hasta la moderna concepción de que se tiene de la sociedad civilizada.

Asombrosamente, la teoría del Derecho Social alcanzó tan amplia difusión y en tan corto tiempo, como pocas veces ninguna otra disciplina lo hubiera logrado, lo que nos da una idea de lo singular de su influencia, debido fundamentalmente a su proceso de constante y ascendente evolución, a través del cual han surgido múltiples divergencias entre los postulados vertidos por los estudios del derecho, quienes todavía no pueden ponerse de acuerdo en lo relativo a su origen, contenido definición y reconocimiento del mismo, coincidiendo excepcionalmente en que este nuevo derecho o nueva especialidad, aún no llega al período de madurez.

El movimiento social francés del siglo XVIII, culmina con el reconocimiento absoluto de los derechos fundamentales inalienables, sin lugar a dudas como consecuencia de la corriente filosófica del derecho natural, que pretende imponer sobre un mundo de valores propios de la persona individual, libertades políticas que vienen a generar como funesto resultado, que la misma Revolución produzca el medio jurídico del capitalismo y por una afortunada coincidencia, el medio económico estuvo dispuesto: la fábrica había sustituido ya al taller.

A pesar de lo anterior, el punto de partida de éste lo fue sin duda el último tercio de siglo XVIII, época característica de transformaciones político-sociales, en la que surge el movimiento liberatorio americano,

que culminó con los "Bills of Right", significados en la Declaración de Derechos del Estado Libre de Virginia, del 12 de junio de 1776 (iniciada en la Carta Inglesa) y con las Declaraciones Francesas de los derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789 y del 24 de junio de 1793, coincidiendo esencialmente estas declaraciones políticas al establecer que:

- a) Los hombres son libres e iguales con respecto a sus derechos;
- b) Los derechos naturales e imprescindibles del hombre son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión;
- c) La libertad política consiste en la capacidad de hacer cualquier cosa que no perjudique a otra;
- d) La ley es la expresión de la voluntad de la comunidad y que cualquier restricción de la libertad debe de coincidir de acuerdo con la ley
- e) La libertad de opiniones religiosas y el intercambio sin trabas - de ideas y opiniones de cualquier índole, se garantizan condicionados a la responsabilidad por cualquier perturbación del orden público.

Seguendo la tesis del Maestro Francisco González Díaz Lombardo, el Derecho Social es por naturaleza "antropocéntrico", ya que fija toda su atención en el hombre, resultado de la antítesis del liberalismo individualista, corriente regida por un derecho que consideraba más bien los bienes, la propiedad y el capital, con poca o nula atención hacia la condición de éste, en sus necesidades y en la inseguridad a que estaba expuesto.

Su origen data del siglo XIX, época en la cual empiezan a contemplarse los derechos de grupo de la colectividad, pretendiéndose la obtención de una solidaridad en la vida de los hombres, basada en los problemas sociales, surgidos con motivo del nacimiento de la nueva industria que se agudizan a finales de ese siglo y que se acentúan durante los primeros años de nuestra centuria, trayendo como consecuencia la gestación de una nueva concepción de la sociedad, del Estado, del derecho y del hombre:

"El Derecho Social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, sino grupos: patrones y trabajadores, obreros y empleados, campesinos; jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y enfermos.

Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico. Casi siempre, detrás de cada relación jurídica privada, asoma en el derecho social un - interesado: la colectividad" (1 ).

La imperiosa necesidad de corregir los desajustes del trato igual de los hombres ante la ley, hizo surgir el concepto de la igualdad dentro del derecho y establece la protección del desvalido frente a la ley, - creando aunque parezca un contrasentido, el trato desigual que se requiere para obtener la protección de aquellos valores humanos que constituyen el patrimonio personal de las clases sociales más necesitadas.

A mitad del siglo XIX, surgen nuevas formas estilísticas del derecho que revelan la quiebra del principio apriorístico de igualdad jurídica, de la autonomía de la voluntad y de la libertad contractual; ocasionando el resquebrajamiento definitivo del individualismo y el surgimiento de un nuevo derecho, como obra fecunda de socialización para proteger a las mayorías débiles, a las masas populares, en donde la socialización del derecho significó extender su esfera de acción del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin restricción y exclusivismo alguno.

Estas ideas socialistas anegaron y fertilizaron el ancho campo del derecho y de la vida misma, cuyo significado real lo sintetiza acerta-

---

( 1 ) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Ed. U.N.A.M., México 1973. p.10.

damente el maestro Trueba Urbina al afirmar:

"En contraposición al capitalismo emerge plétórica de esperanza la teoría socialista abominando el régimen de explotación del hombre y pugnando por la supresión de la propiedad privada para sustituirla por la propiedad colectiva o social.

El socialismo en sus orígenes de desarrolló al amparo de ideas románticas proclamadas por Platón, Moro, Fournier, Owen, Saint Simón, quienes elevaron a la cúspide de la utopía, Rosseau simboliza también los más nobles sentimientos sobre la democracia social.

Ante las grandezas y miserias del dogma capitalista y superando a los románticos de la economía, el genio de Tréveris estremece al mundo de ayer, de hoy de mañana con una doctrina vigorosa: el socialismo científico concebido con un profundo sentido realista de la economía y de la filosofía, en el orden dialéctico, y en el orden práctico, con un inexorable método de acción revolucionaria. Carlos Marx se convierte en el mentor de la clase obrera, pues los trabajadores siempre lucharán por su emancipación económica y social y por la socialización de los elementos de la producción.

El nombre de Marx es inseparable del de Federico Engels, su colaborador más leal y eficaz.

La doctrina marxista puede sintetizarse en tres puntos fundamentales: interpretación materialista de la historia, ley de la concentración capitalista y lucha de clases. El Manifiesto Comunista, Crítica de la Economía Política y el Capital, son auténticas fuentes de reivindicación económica, así como otros trabajos científicos y filosóficos de la misma tendencia.

El socialismo es un despertar de seguridad para todos los hombres de la tierra que anhelan un mundo en que impere la justicia social, libre de prejuicios radicales y religiosos, y en el que se distribuya equitativamente la riqueza. Sobre él se finca el porvenir de la humanidad; mientras no se logre habrá guerras feroces y encarnizadas, pero algún día ha de cristalizar el destino histórico de la humanidad: la igualdad económica, base de

la igualdad jurídica y política" ( 2 ).

El ilustre Otto Von Gierke, explicó en 1968, que al lado del derecho - del estado y del derecho privado, existió un derecho social, creado por las corporaciones, con la característica de autónomo; y que consideraba al hombre no como una persona individual, sino en relación con un grupo social. Esta teoría tendrá gran repercusión en el pensamiento revolucionario mexicano, que culminará con la proclamación de la Constitución Política de 1917.

Uno de los hombres más preclaros del siglo pasado, lo fué sin duda alguna, el italiano Giocchino Pecci, quien en 1878 es nombrado Papa de la Iglesia Católica Romana, recayéndole el nombre de León XIII, hombre que siempre se distinguió por su espíritu progresista, autor de la doctrina social de la Iglesia Católica, en su célebre "Encíclica Rerum Novarum", de 1891, abordando la cuestión social desde el punto de vista del catolicismo, al dirigir certeramente críticas contra el capitalismo, la usura, el libre cambio, el imperialismo y demás desigualdades de su época, aunque admite la propiedad privada el salario y algunas otras disposiciones jurídicas propias del Estado liberal europeo, lo cual no impide que el espíritu caritativo del llamado "Socialismo Católico" continúe luchando en favor de los pobres y desterrados.

En todos los países europeos se operaron profundas transformaciones en sus sistemas políticos tradicionales, aunque las capas dirigentes conservadoras pudieron mantenerse en el poder hasta los primeros años del siglo XX, se formaron poderosas fuerzas de izquierda que propugnaban por la transformación.

En los países con un marco constitucional más avanzado, los radicales luchaban por una democracia social; en otros, eran los socialistas y

---

( 2 ) TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado de Legislación Social. Ed. Herrero S.A. México, 1954. pp. 55 y 56.

en algunos casos los anarquistas quienes protagonizaban la lucha. El centro liberal en esos lugares donde existía, aplastado entre los progresistas y la burguesía, fue condenado a tener escasa influencia.

A lo largo de los conflictos, los grupos derechistas trataron de salvar una y otra vez su amenazada hegemonía, propugnando mejoras constitucionales, reformistas o aferrándose a derechos caducos; se realizaron algunas reformas democráticas, como la extensión del derecho del voto a capas populares más amplias, pero éstas no produjeron el fruto esperado por los partidos de izquierda.

Finaliza el siglo XIX, también con trascendentales cambios en las relaciones entre las potencias europeas, en donde la fiebre del Imperialismo se adueñó de los gabinetes europeos progresivamente, atrapando su atención los problemas coloniales y los nuevos mercados de ultramar, lo que vino a provocar un desarrollo aún mayor de la política de expansión. Mientras, las grandes masas habían hecho gradual y en ocasiones imperceptiblemente, su entrada a la escena política, pero casi en ningún país esto se había traducido en normas constitucionales, por el contrario, - las élites dominantes, provenientes de la nobleza y de la alta burguesía mostraron claramente su tendencia a hacer frente común contra las masas en ascenso. Con el apoyo de los poderes tradicionales pudieron en principio, cerrar el paso a las débiles y divididas fuerzas democráticas en marcha hacia la participación en el Poder.

Luego de la Revolución Rusa de 1905, sus triunfos iniciales y su exagerada esperanza, cambió súbitamente la situación, ya que hasta entonces este proceso se había llevado a cabo en la sombra, mientras la atención de los sectores burgueses se encontraba absorbida por la idea imperialista, pero cuando las tendencias democráticas se manifestaron abiertamente, se inició un período de lucha por la destrucción progresiva de los bastiones tradicionalistas en el Estado y en la sociedad, con la participación directa de las masas en la decisión política.

Para el año de 1906, habían amainado en toda Europa las pasiones imperialistas, relegando la febril excitación que significó las conquistas en ultramar, concéntrándose todo su interés hacia los

problemas de política interna.

A pesar de la aparente tranquilidad europea, al crecer las fuerzas democráticas se elevaron las energías nacionalistas e introdujeron en las relaciones internacionales un nuevo factor de extrema gravedad, derivado del empuje de los movimientos sociales, la inestabilidad de los gobiernos y la fortaleza industrial y bélica de Alemania, país en el que a pesar de la relativa moderación del gobierno del Reich en su lucha contra la social-democracia, la clase obrera se opuso rotundamente al orden existente y el descontento estalló en violentos disturbios, siendo necesaria la aparición de reformas constitucionales, que hicieron posible el sufragio universal, igualitario directo y secreto, que suscitó la hostilidad de los conservadores, convirtiéndose para 1914 en la segunda potencia industrial después de Estados Unidos y en la segunda potencia naviera luego de Inglaterra, con el consecuente incremento de exportaciones y amplios anhelos de colonización, que hasta entonces no había podido obtener, debido a su tardía aparición en el reparto de las naciones que habían quedado en manos de las principales potencias.

El peligro de la guerra había acelerado, sólo bastaba un pretexto para su inicio y éste se dió el 28 de junio de 1914, con el atentado de Sarajevo en Austria-Hungría, al ser asesinados el Archiduque de Austria Fernando José y su esposa, por un nacionalista serbio, haciendo explotar la oposición latente entre la hegemonía austro-húngara y servia, así como la Primera Guerra Mundial. Entre tanto los países de Asia, Africa y América Latina, que entraron a la vorágine del Imperialismo (algunos como colonias que eran; otros como productores de materias primas) se hicieron indispensables para que los países imperialistas se desarrollaran y consolidaran más y mejor cada día.

La situación de México revestía especial significación, ya que el pueblo vivía bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, desde su ascensión al poder en 1876, período durante el cual se había mantenido fiel a la ideología liberal, introdujo los ferrocarriles, coadyuvó al desarrollo de la industria nacional, y otorgó amplias facilidades al

ingreso del capital, a cambio de una total ausencia de justicia social, en donde la legislación liberal mantuvo en la pobreza y la esclavitud a la mayor parte de la población cuyos padecimientos eran atribuidos a defectos congénitos del hombre latinoamericano.

La Revolución Mexicana de 1910 vino a modificar el esquema social y económico impuesto por el régimen porfirista, mismo que propició su caída y abandono del país ese mismo año, sustituyéndolo en el poder, un hombre de claras y sostenidas preocupaciones políticas: Francisco I Madero, quien en 1908, había publicado un libro denominado. "La Sucesión Presidencial en 1910", en el cual se afirmaba que ya México contaba con una verdadera y numerosa clase media capaz de asumir concientemente sus responsabilidades políticas, concluyendo que el pueblo mexicano estaba apto para la democracia, por lo tanto, lo invitaba a organizarse en partidos para iniciar una auténtica vida institucional; considerando que éste era el único modo de garantizar la verdadera paz y la continuidad de la obra de gobierno sin peligros como los que acechaban entonces al país, porque según Madero: "Si los hombres son perecederos, las instituciones en cambio, son inmortales".

Francisco I. Madero asume el poder en 1911, con un partido seriamente desavenido, provocando nuevas discordias entre los revolucionarios quienes vieron frustrado su acceso al poder, porque consideraron que al haber transado Madero, había liquidado la revolución, porque sucumbieron a la intriga que desde el poder mismo urdían para dividir al movimiento los hombres del antiguo régimen, porque la historia lenta del México Porfiriano adquiriría ahora una aceleración insospechada, porque viejas y agudas carencias como las de la tierra cobraron una urgencia inusitada, porque la lucha armada no había tocado la organización social o económica existente, porque el insigne Presidente electo tenía sus propias convicciones sobre el sentido de la revolución, para quien el camino verdadero era la Ley y sólo por sus cauces deberían encontrar solución los grandes problemas nacionales.

Bajo todo este embrollo, el país siguió su marcha y Madero pagaría con su propia vida, el no haber podido comprender la necesidad de un

gobierno unilateral y monolítico que hiciera posible consolidar la victoria, ni tampoco detener el juego democrático que él mismo iniciara y que funcionó demasiado pronto, al grado tal que la XXVI Legislatura Federal contuvo en su seno tanto a los representantes auténticos del movimiento revolucionario, como a los emisarios del pasado porfiriano, quienes protegidos por los representantes de los inversionistas extranjeros y por la Embajada de los Estados Unidos, utilizan a un correligionario de éste y asaltan el poder en la figura de Victoriano Huerta, quien no logra convencer a nadie de su traición y tiene que enfrentar la reagrupación instintiva de los líderes revolucionarios, quienes a pesar de sus divergencias concilian intereses y reconocen Venustiano Carranza por caudillo, encaminando su lucha a la restauración del orden constitucional roto por el cuartelazo huertista.

La labor legislativa en materia social, iniciada por los nuevos insurgentes, genera toda una hermosa gama de disposiciones que tutelan los aspectos más nobles de la Revolución Mexicana, expresando por la vía jurídica los anhelos de un pueblo agotado, humillado, pero que logra sacar fuerzas para verlos cristalizados en la Constitución Mexicana del 5 de febrero de 1917, la que reunió en un orden normativo los ideales de libertad y justicia sociales, mediante la conformación de sus artículos 27 y 123, con lo cual abre paso a una nueva política social que beneficiaría a los obreros y a los campesinos, y serviría más tarde como arma defensiva contra el insaciable Imperialismo.

En ese sentido, el Maestro Alberto Trueba Urbina sostiene que:

"... en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, se socializó el derecho mexicano, al establecer preceptos que tutelan a los económicamente débiles y subordinan los intereses del individuo a los de la sociedad. En esa virtud, los artículos 3o, 5o, 27 y 123 son principalmente las bases fundamentales de nuestro derecho social positivo. Entrañan, por consiguiente, garantías sociales relativas a la educación, a la propiedad como función social, al reparto equitativo de la riqueza pública y al trabajo. Además de estas indiscutibles garantías sociales, tenemos también

en otros preceptos de la Constitución normas constitutivas de garantías sociales que protegen a la mayoría de la sociedad: por ejemplo, las disposiciones escritas en la fracción XVI del artículo 73 de la Ley Fundamental. En este precepto se establecen reglas básicas en materia de salubridad, de lucha contra el alcoholismo y las drogas enervantes que tanto destruyen al humano" (3 ).

## 1.2 Clasificación Tradicional del Orden Jurídico

El derecho puede ser considerado como una ciencia, pero también como un producto social que permite al hombre vivir en relación con los demás hombres en armonía, se desarrolla en una sociedad dinámica que crea normas y las transforma según las exigencias de la vida misma.

El Derecho es objeto de una ciencia, la ciencia jurídica y como tal, presenta la posibilidad de clasificación, la cual obedece a fines prácticos o didácticos.

La clásica división o clasificación entre Derecho Público y Privado, data de por lo menos dos milenios, constituyéndose en un dogma de la ciencia jurídica del siglo pasado, tras su desaparición temporal durante la Edad Media, a partir de que el Estado se constituye en un ente soberano, que tenía necesidad de un derecho propio, aún por encima de las normas que rigen las relaciones entre los hombres, por lo que, podemos apreciar que esta separación es sólo una solución relativa, que depende del derecho positivo de cada pueblo o de cada época.

Durante el siglo XIX, una y otra rama aparecían con caracteres diferentes y con finalidades diversas, cada una respondía a principios propios, obedecía a reglas especiales de formación y evolución, exigiendo un método de interpretación propio. El Derecho Público era el

---

(3) TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. p. 146.

ordenamiento general de la sociedad y tenía en cuenta intereses generales; el Derecho Privado regulaba las relaciones entre los particulares.

El Derecho Público como consecuencia de la limitación de funciones que el Individualismo y Liberalismo asignaron al Estado tenía un campo definido, y una pretensión absoluta de vigencia. El Derecho Privado aumentaba con el volúmen de las relaciones sociales, convirtiéndose en derecho supletorio de la voluntad de los particulares.

Correspondió a Ulpiano el haber hecho la distinción del Derecho, a través de su conocida fórmula bipartita, derecho público y derecho privado:

"Publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem" (4).

Esta fórmula fue considerada a través de los siglos, como algo inmutable y firme, llegándose con el avance de la ciencia jurídica a concebir por otra parte que "no existían entre el Derecho Público y el Derecho Privado, límites tan definidos que los separasen, como pueden las aguas de los ríos o las cordilleras señalar las fronteras geográficas entre dos naciones". A pesar de que los juristas de todos los tiempos se han esforzado por precisar el sentido de esa sentencia, no han logrado encontrar un criterio diferencial firme, sino por el contrario sólo han conseguido desvirtuar la sabiduría del pensamiento del ilustre jurista romano, en su afán de separarse de la realidad.

Esta división del Derecho, defendida durante siglos por los estudiosos de esta disciplina, mantuvo dos puntos de vista totalmente antagónicos, los que de acuerdo a lo expuesto por el Maestro Mario De la Cueva,

---

(4 ) PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Traducido por Fernández González José. Ed. Nacional. México, 1971. p.21.

representan dos corrientes fundamentales: Material o Sustancial y Formal.

En el presente siglo, al término de la Segunda Guerra Mundial, Jorge Jellinek al encontrarse con un Estado agónico sostiene que:

"El Derecho Público reglamenta la organización y actividad del estado y demás organismos dotados de poder público y las relaciones en que intervienen con ese carácter, y el Derecho Privado rige la vida del hombre y las relaciones en que intervienen bien entre sí, bien con titulares del poder público que actúen con carácter de particulares" (5).

Asimismo, León Duguit y Hans Kelsen a pesar de sus divergencias sustanciales en la concepción de la Clasificación del Derecho, llegan a coincidir en que el orden jurídico podía regular la gamma inmensa de las relaciones humanas en forma diversa, de donde la doctrina pudo presentar la clasificación y señalar la subespecie de las ramas básicas, de esta manera:

#### Derecho Público

- Derecho Constitucional
- Derecho Administrativo
- Derecho Penal

#### Derecho Privado

- Derecho Civil
- Derecho Mercantil
- Derecho del Trabajo

Ante esta clasificación, el Derecho Mercantil y el Derecho del Trabajo quedaron considerados dentro del Derecho Privado y sus subsecuentes concepciones individualistas y liberales, que aunado a la no-intervención del Estado en las relaciones sociales, obligaron a que se presentara la inevitable lucha que emprendió el Derecho del Trabajo contra esos dos principios, para poder imponer las instituciones

---

(5) CUEVA, Mario de la. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Novena Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. p.69.

colectivas del trabajo, demostrando en el orden jurídico que su diferencia con ambas era una cuestión de esencias, ésto es, fundamentos, de naturaleza y de fines de los estatutos, principalmente, generándose de todo ello la requerida aparición de una teoría del Derecho Social como un "Derecho Nuevo".

Autores en la materia opinan que la tradicional clasificación no pudo haberse transformado, concibiéndose como un absurdo el hablar de una nueva categoría del Derecho, y más aún el decir que nos encontramos en presencia de un "tertium genus", cuando hemos contemplado que todo el Derecho está socializándose y ahora se habla del aspecto socializador del Derecho como una cosa corriente, sin que tal cosa signifique que la institución jurídica socializada ha cambiado de estructura.

Para el Maestro Alberto Trueba Urbina, todavía se sigue discutiendo la clasificación romana sin llegar a ninguna conclusión aceptada unánimemente, ya que a su modo de ver, la clave está en completar la clasificación ulpianiana, debido a que:

"Las normas jurídicas que integran el derecho en general deben dividirse tricotómicamente, para comprender todas las relaciones humanas del individuo, de la sociedad y del Estado; desde este punto de vista debe clasificarse el derecho, en derecho privado, derecho social y derecho público; el primero está constituido por normas que regulan relaciones del hombre-individuo, y son de exclusiva utilidad para los individuos, o sea, para 'personas jurídicamente equiparadas'; el segundo lo integran las normas que tutelan a la sociedad, obreros campesinos, artesanos y a los grupos humanos débiles, inmersos en ella -al hombre masa, al hombre colectivo-; y tercero, el que trata del Estado y funciones del gobierno" (6).

---

(6) TRUEBA URBINA, Alberto. op. cit. pp. 78 y 79.

### 1.3 Clasificación Actual del Orden Jurídico.

A pesar de lo admisible de la distinción propuesta por Ulpiano, parece ser incompleta, debido a lo estricto de cuanto significaba el deslinde del Derecho Público y del Derecho Privado, pero que dejaba al margen un grupo importante de normas que por su esencia y naturaleza no corresponden ni al gobierno ni a la utilidad de los particulares, por lo cual los juristas se quebraron la cabeza una y otra vez, para incluirlas en uno y otro de los viejos términos, trayendo consigo toda esa confusión, a la cual incluso, la falta de definición entre los conceptos distintos de sociedad y estado, logró acrecentarla.

Indudablemente que la nueva concepción del Derecho Social:

"se debe en gran medida a la escuela alemana, la cual tras plasmar en su Carta Magna por primera vez los términos de Derecho Social o Derechos Sociales, continuó luchando hasta la aplicación del mismo, logrando avances sobresalientes en la materia, que dieron al traste con aquellas opiniones que señalaban que aún era prematuro darle frente a teorías tradicionales, valor de tésis consagrada o definitiva" ( 7 ).

Antes de llegar a la concepción actual de la división o clasificación del Derecho, necesariamente deben citarse las teorías de algunos de los más ilustres exponentes en la materia:

- a) León Duguit. A este estudioso del Derecho se debe una teoría que ha tenido, antes de batirse en retirada, numerosos adeptos, quien claramente se mostró a través de sus diversas obras (especialmente: Las Transformaciones Generales del Derecho Privado, desde el Código de Napoleón. 2a. ed. Madrid, s/f; Las Transformaciones del Derecho Público. Madrid, 1926; y Le Droit Social, Le Droit Individuel et la Transformation de l'Etat. Paris

---

( 7 ) Ibid. p. 70.

1922), como el creador de la concepción socialista del Derecho, frente a la concepción individualista tradicional.

Al hablar del Derecho Social, su tesis sobre la función social del Derecho se reduce a lo siguiente:

"El hombre no tiene derechos, la colectividad tampoco los tiene; hablar de derechos del individuo, de derechos de la sociedad, decir que se precisa conciliar los derechos del individuo con los de la colectividad, es hablar de cosas que no existen. Pero todo individuo tiene en la sociedad cierta función que llenar, cierta tarea que ejecutar. No puede dejar de cumplir esa función, de ejecutar esa tarea, porque su abstención resultaría un desorden o, cuando menos, un perjuicio social. Por otra parte, todos los actos que realicen contrarios a la función social que le incumbe serán socialmente reprimidos. Por el contrario, todos los actos que realice para cumplir la misión que le corresponde, en razón del lugar que ocupa en la sociedad, serán por tanto socialmente protegidos y garantizados.

Y aquí aparece claramente el fundamento social de la regla de Derecho, del Derecho objetivo. Es a la vez realista y socialista, porque descansa en el hecho de la función social observado y comprobado directamente; socialista, porque descansa en las condiciones mismas de la vida social. La regla jurídica, que se impone a los hombres, no tiene por fundamento el respeto y la protección de derechos individuales que no existen, de una manifestación de voluntad individual que por sí misma no puede producir ningún efecto social. Descansa en el fundamento de la estructura social, la necesidad de mantener coherentemente entre sí los diferentes elementos sociales por el cumplimiento de la función que incumbe a cada individuo, a cada grupo.

Y así es como realmente una concepción individualista tradicional ( Las transformaciones Generales del Derecho -

Privado desde el Código de Napoleón, pág. 28)" ( 8 ).

Duguit señala que los derechos son para con la sociedad, no del individuo, ni de ésta; y que la función del individuo es, por tanto social.

- b) Georges Gurvitch. Este escritor de origen ruso, en sus dos textos (*Le Temps present et l'ideé du Droit Social*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1932), estableció una relación histórica y propuso como idea que:

"... el primero constituye un Derecho autónomo, de comunión, por el cual se integra de una manera objetiva cada tonalidad activa, concreta y real, encarnando un valor positivo.

La Distinción entre Derecho individual, basado en una idea de jerarquía y el Derecho Social, cual Derecho de integración, no debe prevalecer sobre la distinción convencional entre el Derecho Privado y el Derecho Público, porque: como el Derecho Privado puede contener, al lado del Derecho individual numerosas capas de Derecho de integración ( Derecho Social) y de Derecho de subordinación; el Derecho Público, puede incluir e incluye en realidad frecuentemente, porciones importantes del Derecho individual, viniendo a convertir al Derecho Social en un Derecho de subordinación (*L'ideé du Droit Social*. p. 13)"

( 9 ).

- c) Mario de la Cueva. Este singular maestro, se inclina por la tesis de que nos encontramos en presencia de un Derecho Nuevo, de un "tertium genus", coincidiendo con la teoría de que la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado no representa una categoría de valor absoluto, la que tampoco obliga a los juristas de todos los pueblos y de todos los tiempos, ya que no siempre ha regido a las instituciones jurídicas, de tal manera que es

---

( 8 ) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo VII. Editorial Bibliográfica Argentina Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. p. 714.

( 9 ) Ibid. p. 715.

posible concebir alguna institución que no quepa en los linderos de tal distinción aseverando que:

"El Derecho del Trabajo no es Derecho Público en el viejo sentido, porque no es Derecho Privado, porque no reglamenta relaciones entre particulares a menos de sostener que las clases sociales y su representación las asociaciones profesionales, federaciones y confederaciones de trabajadores o de patrones son simples particulares" (10).

Para él, la nueva clasificación del orden jurídico nacional, se debe fundamentalmente a la influencia que han ejercido tres corrientes jurídicas muy importantes:

- a) La ruptura de la Dicotomía Derecho Público - Derecho Privado; mediante la formación de la idea nueva del Derecho Social, de lo que se impuso la situación jurídica real por sobre el pensamiento jurídico tradicional, cuyo resultado según Gustavo Radbruch: Es la presencia del Derecho Social, subdividido en Derecho Económico y Derecho del Trabajo, en donde el primero como antaño lo hacía el Derecho Privado, continúa siendo un Derecho "de y para el Capital", mientras el Derecho Laboral es un Derecho de Clase, lo que hace ver el antagonismo existente entre ambos ordenamientos jurídicos, por lo que el Derecho Social, debe dividirse por un lado en Derecho Económico y situar por el otro extremo, los estatutos del hombre que trabaja en formas múltiples, sobresaliendo entre éstos, el Derecho de Trabajo y el Derecho Agrario; añadiéndoseles a ambos el Derecho de la Seguridad Social, los cuales tienen su base en la Constitución Mexicana de 1917.
- b) La segunda sería: el apartamiento de los criterios meramente formales de clasificación y sustitución por un criterio

---

(10) CUEVA, Mario de la. op. cit. p.75.

material o sustancial lo cual significa que para la clasificación del orden jurídico, se ha vuelto a la naturaleza de los intereses que tienen a la vista las normas:

"...la garantía de la convivencia humana del Derecho Público; los intereses particulares de cada persona en sus relaciones con los demás en el Derecho Privado; 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 en el Derecho Social" (11).

Agrega que en la sustitución referida puede apreciarse ésta si analizamos que en ocasiones, la transformación de una relación de trabajo presupone un acuerdo de voluntades igualmente libres, como acontece en el trabajo de los domésticos y en otras; si existe en el contrato colectivo la cláusula de admisión exclusiva de trabajadores sindicalizados, es suficiente la voluntad del trabajador para que el sindicato imponga al patrón la formación de la relación, y sin embargo, el estatuto laboral no se escinde, para ser derecho privado o derecho público, sino que es en todo momento el mismo estatuto, un derecho nuevo, que no cabe en la dicotomía y al que no puede entenderse por caracteres formales.

- c) La última se refiere a la función del Derecho Constitucional en la clasificación del orden jurídico nacional. Aquí, al mencionar a la subdivisión del derecho público en varias subespecies, resalta la valiosa aportación de algunos profesores que desde el siglo pasado vienen recalcando que no corresponde a la naturaleza y a la función del Derecho Constitucional dicha subclasificación, ya que este Derecho es una fuente activa y una limitación para el orden jurídico,

---

(11) *ibid.* p. 76.

pero ello sin tomar las Declaraciones de los Derechos del Hombre como parte integrante del Nuevo Derecho Constitucional y tomando esto como la parte fundamental del derecho público, cuyas otras ramas presuponen su existencia.

Señala, que en el mismo sentido se refiere el Maestro Español Carlos García Oviedo, al afirmar que:

"...el Derecho Político es unas veces tronco y otras veces rama" (12).

En esta apreciación, se consideran los principios generales que presiden la estructura y vida del Estado y las relaciones de éste con los particulares, pero contiene además materia propia y privativa.

Resalta la postura de algunos juristas encabezados por el Maestro francés Maurice Hauriou, quienes coinciden en la afirmación de que en todo orden jurídico existen ciertos principios o decisiones políticas y jurídicas fundamentales, que se encuentran en la base del Estado y de las libertades contenidas en las Declaraciones de Derechos, que son adoptadas por el titular de la soberanía como principios rectores para la vida de la comunidad.

En el caso de los Estados democráticos, se presentan como principios políticos: las ideas de soberanía del pueblo y de la representación política; y como principios jurídicos: la separación de poderes y los derechos humanos.

Si las anteriores decisiones o principios políticos y jurídicos fundamentales son el núcleo o la esencia de la

---

(12) Ibid. p.77.

Constitución y una plataforma sobre la que tiene que levantarse todo el Derecho Positivo, no puede considerarse una subespecie del Derecho Público.

Por último, en base a los cuatro principios que señaló Schmitt: Soberanía del Pueblo, Representación Política, Derechos Humanos y Separación de Poderes, el Maestro De la Cueva, presenta la siguiente clasificación:

ORDEN	JURIDICO	NACIONAL
PRINCIPIOS	JURIDICOS	FUNDAMENTALES
Soberanía y Representación - Derechos Humanos y Separación de Poderes.		
Derecho Público		Derecho Social
Derecho Constitucional	Derecho	D. del Trabajo
Derecho Administrativo	Económico	D. de la Seguridad Social.
Otras Ramas		Otras Ramas
		Derecho Procesal

De todas las anteriores consideraciones, podemos coincidir con la definición del maestro Mario De La Cueva, quien sostiene que los Derechos Sociales:

"...pueden definirse como los que proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que a veces vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que haga posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas" (13).

Derivado de lo anterior, podemos citar a manera de conclusión los conceptos vertidos por el autor español Pérez Leñero, quien en su obra

---

(13) Idem.

Teoría General del Derecho Español del Trabajo (s/e. Madrid, 1948, pág. 18) afirma que:

"...se camina hacia una fusión entre lo social y lo laboral, no por indiferenciación, como hasta ahora, sino por crecimiento. En una sociedad, donde el trabajo sea un deber universal efectivo, la pertenencia a la sociedad, que es el fundamento de la justicia legal o social, y en consecuencia del Derecho Social, se identificará con el fundamento del Derecho Laboral, que no es otro que la justicia conmutativa, ya que la asistencia social o nacional será el pago del trabajo realizado en bien de toda la sociedad... el Derecho del Trabajo sufrirá como todo el Derecho Privado, un desplazamiento hacia el Derecho Público, pero concebido ya éste de modo distinto que cuando actuaba como segundo miembro de la dicotomía clásica. Más aún: para no confundir conceptos antiguos y modernos, convendría no hablar de Derecho Público, que en nuestras mentalidades, hechas a concepciones antiguas, dice algo de estatal; sería emplear el término Derecho Social, reconociendo la supremacía que sobre el Estado ha adquirido en los últimos tiempos la sociedad. Todo el Derecho, el Privado y el Público, sufre un fenómeno de socialización que cada día se agudizará, según esa supremacía se vaya convirtiendo en poder exclusivo" (14).

Esta fractura de la ortodoxia permitió quiérase o no reconocer el der---rumbé de la clásica postura que en la ciencia jurídica rigió durante la transición entre dos siglos, reconociéndose hoy día a las Garantías Sociales como los mínimos que aseguran condiciones indispensables de subsistencia o aquellas que se ubican en el arranque del Estado benefactor.

---

(14) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Op. Cit. 714.

## 2. EL DERECHO DEL TRABAJO MEXICANO

### 2.1 Evolución Histórica

La reglamentación jurídica del trabajo novohispano a principios de la Época Colonial se encuentra principalmente en las llamadas "Leyes de Indias" que de acuerdo a lo expuesto por el Maestro Mario de la Cueva, constituyen:

"... el monumento legislativo más humano de los tiempos modernos. Esas leyes, cuya inspiración se encuentra en el pensamiento de la Reina Isabel La Católica, estuvieron destinadas a proteger al indio de América, al de los antiguos imperios de México y Perú, y a impedir la explotación despiadada que llevaban a cabo los encomenderos" (15).

Con el negativo ejemplo vivido en las islas, el Rey Carlos V, intentó evitar que los indios fueran repartidos en la Nueva España, por lo cual instruye a Hernán Cortés sobre el trato que debía darse a los naturales y dispone en la Ley I, título V, libro IV, de las Leyes de Indias, datada el 26 de junio de 1523, que ya que los indios iban a ser repartidos, rindieran vasallaje pagando una moderada cantidad de frutos de la tierra, como antes lo habían hecho con sus jefes o teules. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del monarca español, Cortés presionado por la ambición de los otros militares colonizadores, inició en 1522 los repartos de tierras y de hombres aún cuando fuera a título de provisionales, generalizándose de manera violenta, tras largo proceso de contradictorias vacilaciones por parte de los soberanos.

La encomienda y el repartimiento forzoso de trabajadores (cuatequil), fueron sustituidos en 1632 por la contratación libre y renumerada de los operarios, por lo menos en derecho y en ciertas regiones de economía más desarrollada, a diferencia del centro y norte, en donde el nuevo sistema fué el tiro de gracia para muchas actividades basadas en

---

(15) CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 177.

la encomienda, y un poderoso estimulante de los ranchos y haciendas que desde antes habían maniobrado para arraigar a los operarios en los establecimientos.

A partir de entonces ambos pudieron disponer de una planta mínima de trabajadores permanentes: Los "peones acasillados", forma de trabajo que había de prolongarse hasta principios del siglo XX.

La hacienda novohispana se desarrolló en efecto para alimentar el mercado interior, justo cuando éste había dejado de ser proveído, esencialmente por la producción indígena, lo que aunado a la disminución de productos agrícolas favoreció la creación de pequeños mercados regionales de carácter autárquico, a los cuales ésta tuvo que adaptar su producción, creando una unidad económica autosuficiente, dueña de una gran variedad de tierras y recursos que la capacitaron para cultivar múltiples productos, dedicando sólo parte de éstos a satisfacer la demanda de su mercado más inmediato.

Hasta cuando la población indígena de la colonia llegó en las primeras décadas del siglo XVII a su nivel más bajo, se consolidó el asentamiento de la población blanca, surgiendo los mestizos y las castas, los hijos de una nueva sociedad.

Hidalgo legisla en su nombre, al apelar a la "voz común de la Nación" se refiere a la nación representada por los cuerpos constituidos, los Ayuntamientos principalmente, sin embargo, al ser usada esa expresión en el contexto revoucionario adquiere un alcance inesperado: la realidad que efectivamente expresa no coincide con la señalada por la teoría, ya que la "nación" que en realidad lo ha aclamado y cuya voz obedece, no son los "cuerpos Constituidos", ni los "hombres honrados" representados en los Ayuntamientos, son los campesinos indios que lo proclamaron "generalísimo", las grandes masas que desde entonces lo sostienen.

Hidalgo utiliza al igual que los estandartes de los antiguos Emperadores del Anáhuac, los blancos y azules, así como el estandarte de Nuestra Señora de Guadalupe, como señal de la predilección divina hacia América, la garantía de la final liberación del indio y la

promisión de una Santa Iglesia del Nuevo Mundo, que representa el "Nuevo Paraíso" americano, expresión en el símbolo guadalupano que significa "la unión del principio remoto con el esperado futuro", que parecen hacerse reales en el instante originario que vive el pueblo. Este movimiento unánime de las clases populares, sin antecedente en la historia anterior de toda América y sin paralelo en el proceso emancipador del Continente, sufre los embates de sus más fuertes impugnadores:

- a) La monarquía y el alto clero europeos;
- b) Los criollos ricos y alto clero novohispanos, como el Obispo Abad y Queipo, el primero en anatematizar a Hidalgo y el canónigo Beristáin que había sido preso por los europeos, al señalársele sospechoso de complicidad en los movimientos iniciados por el Cabildo Metropolitano en 1808.
- c) Las Tropas realistas, siempre fieles a la Corona.

La Junta de Zitácuaro, primera organización política de la insurgencia, legalizó sus funciones citando para su juramento a los Gobernadores y Alcaldes de los pueblos de indios de las inmediaciones; la tropa de su fundador el Licenciado Rayón, en quien recayó la autoridad jurídica de Hidalgo, compuesta exclusivamente de indios flecheros; las fuerzas de Morelos, constituidas por negros y mulatos del sur y de Veracruz al mando de Galeana, soldados mestizos de los cuerpos del ejército vencido y miles de indios apenas armados que lo auxiliaban en las tareas difíciles; curas de los pequeños poblados, que como sus feligreses, comparten todos sus trabajos y miserias.

José María Morelos y Pavón, empieza su carrera militar como uno de los tantos caudillos salidos de las filas del bajo clero, no era ningún "letrado", pertenece a las clases humildes, hijo de un carpintero, casta de indio y negro, con lenguaje y costumbres rudas; que siente su inferioridad cultural frente a sus compañeros criollos; hinchados de teorías y de retórica escolástica. Surgido del pueblo, conviviendo siempre con él, es el representante más auténtico de la conciencia revolucionaria netamente popular, con ideas y disposiciones políticas que sean la expresión paladina del movimiento positivo de la libertad, en las que el pueblo intenta crear desde el origen una estructura

social que remplace a la antigua. Sin embargo, cuando aumenta su poder, crece también la influencia de la clase media que el mismo Morelos acoge y resiente.

La complejidad de las figuras de Hidalgo y Morelos, proviene de su situación ambigua entre dos movimientos paralelos; ninguna de las dos figuras puede dibujarse de un sólo trazo; sus ideas se resienten de un doble origen:

- a) En Hidalgo, las propias concepciones ilustradas se ven desplazadas por el impulso popular;
- b) En Morelos, el proceso es inverso: su personal concepción popular se transforma al contacto con las ideas ilustradas criollas.

"El pueblo arrastró al sabio de Dolores poniéndolo a su servicio, pero la Ilustración se vengará seduciendo al gran caudillo popular hasta perderlo" (16).

El igualitarismo social, las medidas agrarias tanto de Hidalgo como de Morelos, no parecen desprenderse de doctrinas políticas previas, expresan la experiencia real de la revolución y obedecen al impulso popular; forman parte de una concepción general y responden a una mentalidad que difícilmente reconoceríamos como ilustrada, ya que todas esas ideas se presentan con un sello inconfundible: la espera de un cambio total en la sociedad y el advenimiento inminente de una era de perfección.

La guerra civil de 1810 - 1821, tuvo por resultado la militarización definitiva del poder político que los Borbones habían empezado, período durante el cual se dieron importantes manifestaciones jurídicas y sociales que mucho influyeron en la conformación del nuevo Estado Mexicano, mismo que tardaría más de una generación en arrebatarle el control de tales fuerzas reaccionarias:

---

(16) VILLORO, Luis. El Proceso Ideológico de la Revolución de Independencia. 2a. ed. Editorial U.N.A.M. México, 1967. p. 89.

- a) Los Decretos de Hidalgo. No hacen sino expresar la soberanía efectiva del pueblo; la mayoría de sus providencias son de carácter abrogatorio manifestando así el movimiento negativo de la libertad popular. Desde su alocución del 16 de septiembre, la abolición del tributo simboliza la destrucción del derecho existente:

"no existen ya para nosotros -dice- ni el rey ni los tributos. Esta gabela vergonzosa, que sólo conviene a los esclavos la hemos sobrellevado hace tres siglos como signo de la tiranía y servidumbre; terrible mancha que sabremos lavar con nuestros esfuerzos" (17).

En el Decreto de Guadalajara lanzó la Proclama de la Nación Americana, en la cual ordena:

- I. Abolir la esclavitud y tributos que gravitaban sobre las castas;
  - II. La restitución a las comunidades indígenas de las tierras que les pertenecían;
  - III. Devolución de todos los despojos del gobierno virreynal a legítimos dueños.
- b) El importante Manifiesto y Plan de Paz y de Guerra, redactado por José María Coss, en el real de Sultepec, el 16 de marzo de 1812.
- c) El Acta de la Declaración de Independencia, promulgada por el Congreso Constituyente de Chilpancingo, el 6 de noviembre de 1813, por la cual México quedaba libre de la dominación española y con el derecho de regir sus propios destinos; expresión elocuente del Derecho Natural, basado en los inalienables principios de igualdad, libertad y fraternidad.
- d) Los Manifiestos de la Nación, de José María Morelos y Pavón, en el Bando del 23 de marzo de 1813, en Tecpam, esbozan las ideas del Caudillo, mismas que coinciden con el nuevo sistema que se pretende para la patria nueva:

---

(17) Ibid. p.70.

- I. Pide que los americanos tengan los empleos;
- II. Que las leyes moderen la opulencia y la indigencia;
- III. Que las leyes comprendan a todos sin excepción de cuerpos privilegiados.
- IV. Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo las distinciones de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirán a un americano de otro el vicio y la virtud.

Morelos, tras excusarse por no tener "luces" políticas, ante las instancias del criollo letrado, el hombre claro del pueblo explica a Quintana Roo sus sentimientos anunciando así una era:

"Quiero que tenga (la nación) un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo... Quiero que hagamos la declaración que no hay otra nobleza que la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales pues del mismo origen procedemos; que no haya privilegios ni abolengos; que no es racional, ni humano, ni debido, que haya esclavos, pues el color de la cara no cambia el del corazón; ni el del pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barretero como a los del más rico hacendado; que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche; que lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario..."

(18).

- e) La promulgación del Decreto Constitucional de México, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, que a pesar de haber sido vituperada tantas veces por su heterogeneidad, impracticidad y falta de vigencia, acogió muchos de los principios sustentados por Morelos en sus Sentimientos de la Nación, cuya sustancia adolece de ser una Carta Jurídica, sino que sólo fué un documento que proclama una ideología y pronostica los designios de una nación por nacer.
- f) El Plan de Iguala de 1821, por medio del cual se abole la Constitución con todas sus reformas, y que propuesto por el

---

(18) Ibid. pp. 89 y 90.

coronel criollo Agustín de Iturbide, hombre valiente, cruel, parrandero y simpático, que siempre fue feliz en la guerra, quien logró pactar con Vicente Guerrero, lanzaron este Plan, llamado también de las Tres Garantías:

- I. Religión única;
- II. Unión de todos los grupos sociales;
- III. Independencia de México, con Monarquía constitucional y rey prefabricado en alguna de las casas reinantes de Europa.

Tras sus campañas diplomática y militar, logró ganarse la confianza de los jefes insurgentes que años atrás había combatido y reduce incruentamente muchas guarniciones que deciden voluntariamente adherirse a él pacíficamente, con lo cual la destitución del Virrey Apodaca. Y la designación del nuevo Virrey llega de España, Juan O'Donojú, el que aceptó negociar con éste y firma el 24 de agosto del mismo año, el Tratado de Córdoba, que ratificaba en lo esencial el Plan de Iguala.

El 27 de septiembre de 1821, el Ejército Trigarante, con Iturbide al frente, hizo su entrada triunfal a México y el 28 se nombró al primer Gobierno Independiente, representado por una Junta de Gobierno, que provoca exagerada alegoría y entusiasmo irreal, llegando inclusive a calificar a Iturbide como "Varón de Dios" y "Padre de la Patria".

En el lapso comprendido entre los casi treinta y cinco años que transcurren desde el efímero Imperio de Agustín de Iturbide (abril de 1822 marzo de 1823) hasta la promulgación de la Carta Magna de 1857, la Nación Mexicana tuvo:

"Siete Congresos Constituyentes, que produjeron como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones, dos Golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas e infinidad de protestas, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y

encender los ánimos" (20).

La situación de los trabajadores en este ambiente caótico sigue siendo angustiosa, laborando jornadas de dieciocho horas, recibiendo salarios miserables pagados generalmente en dinero y en especie, que delatan aún más ciertos rasgos permanentes de los grupos dominantes: el clero, los terratenientes, los dueños de las minas y los comerciantes, quienes sacan provecho de la Independencia, incrementándose cada día más su poder; en cambio, la mayoría de la población sigue sumida en la miseria, aglutinada en las clases inferiores, los campesinos, los obreros y en general todo asalariado, constituían los miembros más representativos de esos estratos sociales.

El Plan de Ayutla, redactado y proclamado en la Hacienda de la Providencia, trajo como consecuencia el derrocamiento del dictador Antonio López de Santa Anna y la elección como Presidente Interino del viejo cacique Don Juan Álvarez, quien gobernó durante algunos meses con un gabinete formado por cinco "puros": el filósofo y científico Melchor Ocampo, el reformador Ponciano Arriaga, el poeta Guillermo Prieto, el abogado Benito Juárez y el economista Miguel Lerdo de Tejada, además del único "moderado": el Ministro Ignacio Comonfort, a quien cedió la Presidencia el General Álvarez, correspondiéndole dirigir la Asamblea Constituyente que venía trabajando desde 1856, misma que concluye el Proyecto de la Nueva Constitución, jurándose ésta en febrero de 1857, apegándose en lo fundamental a la del 24, razón por la cual se ha llegado a considerar que el avance de esa Ley Suprema se redujo a sólo tres años: 1821-1824, destacando entre los principales "cambios":

- a) La forma Federal y forma Democrática, Representativa y Republicana de Gobierno.
- b) Innovaciones que dejan la puerta abierta para la intervención del

---

(20) MILLET PUERTO, José Enrique. Tesis Profesional. La Teoría Económica Social de la Constitución Mexicana de 1917. UNAM. México, 1986 p. 21.

gobierno en los actos del culto público y la disciplina eclesiástica, consistentes en la supresión del Vicepresidente y ampliar los capítulos de las libertades individuales y sus garantías.

- c) Se declara la libertad de enseñanza, la industria y el comercio, el trabajo y la asociación, situación esta última que impide el reconocimiento del Derecho del Trabajo, por el que tanto habían luchado los nuevos mexicanos.

La lucha por el poder entre los grupos conservadores o "cangrejos" y los liberales o "puros", trae como consecuencia batallas fratricidas que originan el establecimiento de un Segundo Imperio, gestionado por los primeros y apoyados por la Pareja Imperial del Francia: Napoleón III y Eugenia, quienes envían tropas que logran desembarcar en Veracruz entre diciembre de 1861 y enero de 1862, mismos que nombran a los Miembros de la Asamblea de Notables o junta de Nobles del Ejecutivo Provisional, ofreciendo éstos la Corona del Imperio Mexicano a Fernando Maximiliano de Habsburgo quien la acepta y por medio de los convenios de Miramar, se compromete a pagarle al Monarca Francés:

"...por gastos de la intervención francesa, la crecida suma de 260 millones de francos" (21).

El Archiduque de Austria Maximiliano, desemboca con su esposa Carlota en las playas mexicanas el 28 de mayo de 1864, logrando en poco tiempo dominar casi todo el país, quien creía que todos los mexicanos coincidían en las ideas avanzadas de la libertad y justicia y exigían el Programa del Progreso en el sentido más amplio de la palabra, llegando inclusive a desconcertar a sus propios anfitriones, cuando repite la obra de sus enemigos al suscribir los ordenamientos jurídicos denominados:

---

(21) COSIO VILLEGAS, Daniel y Otros. Historia Mínima de México. Ed. El Colegio de México, 1973. p. 111.

- a) El Estatuto del Imperio, expedido el 10 de abril de 1865, que:
- I. En los artículos 69 y 70, incluidos en el Capítulo de las "Garantías Individuales" prohibió los trabajos gratuitos y forzados; previene que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordena que los padres y tutores deberán autorizar el trabajo de los menores;
  - II. Exige pase oficial para los documentos pontificios;
  - III. Seculariza a los cementerios;
  - IV. Crea el Registro Civil;
  - V. Establece el Sistema Decimal de Pesas y Medidas;
  - VI. Señala normas sobre pensiones y montepíos.
- b) Ley del Trabajo del Imperio; Lev sobre trabajadores, del 10. de noviembre de 1865, atendida por la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, cuyos objetivos consistieron:
- I. Se da libertad a los campesinos a separarse en cualquier tiempo de la finca en la que prestan sus servicios;
  - II. Se establece la Jornada de Trabajo de sol a sol, con dos horas intermedias de reposo;
  - III. Se reconoce el descanso hebdomerario;
  - IV. Se otorga el derecho de agua a los campesinos;
  - V. Es obligatorio el pago del salario en efectivo;
  - VI. Se reglamentan las deudas de los campesinos;
  - VII. Se impide el libre acceso de los comerciantes a los centros de Trabajo;
  - VIII. Se suprimen las cárceles privadas y los castigos corporales;
  - IX. Se establecen obligatoriamente escuelas en las Haciendas en donde habitaran veinte o más familias;
  - X. Se impone, la inspección del trabajo;
  - XI. Se obliga a los hacendados a proporcionar asistencia médica gratuita a sus peones;
  - XII. Se establecen claramente las sanciones pecunarias por la violación de los preceptos que anteceden y algunas otras disposiciones complementarias.

Se puso tan reformista el Emperador, que hasta el Nuncio del Papa se molestó y lo atacó por cuantos flancos pudo, situación que vino a -

agravar más su posición además de que al concluir la Guerra Civil Norteamericana, éstos piden la salida de los franceses de tierras americanas, teniendo que retirarse por ello y por la apremiante necesidad que tiene Napoleón III de defenderse de Prusia, dejando sólo a Maximiliano, quien tras tres años de lucha, es vencido por los ejércitos liberales de Mariano Escobedo, Ramón Corona y Porfirio Díaz, rindiéndose en Querétaro el 15 de mayo de 1867 y fusilado por instrucciones del incombustible Juárez, en el Cerro de las Campanas, el 19 de junio del mismo año, junto con los generales Miramón y Mejía.

Al elaborarse el Código Civil de 1870, con sentido humano de larga tradición, nuestros juristas procuraron dignificar el trabajo declarando que la prestación de servicios no podía ser equiparada al contrato de arrendamiento, porque el hombre no es ni podía ser equiparado y tratado como las cosas; en donde el mandato, el ejercicio de las profesiones y el Contrato de Trabajo, formaron un solo Título, aplicable a todas las actividades del hombre, sin que las condiciones de los trabajadores acusaran mejoras importantes en esa época.

Por más absurdo que parezca:

"...la Historia Moderna de México comienza con una caída y acaba con otra caída. Se inicia en julio de 1867, al derrumbarse el Imperio de Maximiliano, y concluye en mayo de 1911, cuando se desploma el gobierno de Porfirio Díaz. Entonces, esa historia abarca cuarenta y cuatro años, que, sin embargo, se dividen habitualmente en dos épocas. La inicial, de escasos diez años, va de 1867 a 1876, y se le llama la República Restaurada. A la segunda, de treinta y cuatro, de 1877 a 1911, se le nombró, El Porfiriato" (22).

Pareciera ser, que las condiciones no cambiaran, pero -

---

(22) Ibid. p. 117.

al iniciarse el presente siglo, la inquietud social y política del país señalaba malos augurios para el régimen dictatorial porfirista, en el que prevalecía para la miserable población campesina, una situación de servidumbre, la cual era tratada peor que las bestias de carga y de tiro, que a pesar de representar el 72% de la población, era sometido por los jefes políticos y por la acción de los rurales-halcones, sostenidos por la burguesía territorial y el grupo denominado "de los científicos", los que incluso habían logrado imponerse al anciano dictador.

Por otro lado, la clase media se ahogaba frente a los cuadros de la burocracia, cerrados a toda persona que no perteneciese a las clases privilegiadas, situación que empezó a generar un movimiento intelectual que se manifestaba a nivel urbano y que años más tarde intervendría como factor detonante para la cristalización de las ideas sociales que dieron origen a la Revolución Mexicana de 1910, en donde una nueva generación de jóvenes van a hacerse presentes, van a abrirse paso y a destacarse en la vida pública del país.

Mientras tanto, la situación del trabajador no cambia en lo absoluto, en donde éste y su fuerza de trabajo, son cosas, objetos dentro del comercio, objetos encadenados a las jornadas de sol a sol, al pago miserable de un salario, al acasillamiento, a la esclavitud individual y familiar, al exterminio en las regiones henequeneras y tabacaleras, a la represión y a la muerte.

En 1904, ante la inminente posibilidad de que la muerte de Díaz, a sus setenta y cuatro años, podría presentarse en cualquier momento, provoca que los aspirantes a ocupar su puesto, se empezaran a preparar, para lo que se intensifican las actividades políticas, ya sea a través de los partidos existentes o fundando nuevos que abanderaron todas las tendencias concebibles, desde los clásicos conservadores o "científicos", hasta los liberales recalcitrantes, en cuyos programas éstos últimos, incluyeron en principio la defensa de todo el proletariado nacional y la reivindicación de los derechos del pueblo mexicano.

Estas ideas de transformación o cambio radical y total de la estructura social, económica y política, empieza a recorrer todo el territorio nacional, presentándose tanto en la capital del país, como en algunos estados confederados las primeras manifestaciones jurídicas de carácter social y económico, de entre las cuales cabe hacer mención:

- a) La Primera Ley de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, promulgada el 30 de abril de 1904, por Don José Vicente Villada, Gobernador del estado de México.
- b) El "Manifiesto a la Nación", Programa de Acción y Principios. Firmado en San Luis Missouri, E.E.U.U., el 10 de julio de 1906, por Ricardo Flores Magón, presidente del Partido Liberal Mexicano.
- c) La Ley sobre Accidentes de Trabajo, promulgada el 9 de noviembre de 1906, por el General Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León y gran impulsor de la industria.
- d) El Programa de Gobierno de la Asamblea Nacional Antireleccionista, presidida por Francisco I. Madero, quien el 15 de abril de 1906, anunció que en su gestión trataría de efectuar "una innovación de los sistemas y una transformación de las condiciones sociales".
- e) El Plan de San Luis Potosí, pactado por Francisco I. Madero el 11 de septiembre de 1910, antes de su salida del país, que viene a ser el vehículo para que en Puebla se levanten y sean asesinados los hermanos Carmen y Aquiles Serdán, hecho que detonaría el Movimiento Revolucionario el 18 de noviembre de 1910.
- f) La iniciativa de Ley Contra Accidentes de Trabajo, publicada en el Boletín del Departamento del Trabajo, números 18 y 19, en septiembre de 1911, por los Diputados Pablo Prida y Acerraca.
- g) El compromiso de Francisco I. Madero, al tomar posesión como el nuevo Presidente Constitucional de la República, el 6 de noviembre de 1911, consistente en:

"... Expedir Leyes sobre Pensiones e Indemnizaciones sobre

Accidentes de Trabajo" (23).

- h) El Plan de Ayala, firmado en Villa de Ayala, estado de Morelos, el 25 de noviembre de 1911, en donde Madero y los Jefes Revolucionarios se comprometen a satisfacer demandas sociales contempladas en los artículos que lo conforman.
- i) El Plan Orozquista, suscrito en la Ciudad de Chihuahua, el 25 de marzo de 1912, por los Generales Pascual Orozco, José Inés Salazar, Emilio Campa y otros, que contemplaba novedades más avanzadas socialmente que ninguno de los tres planes anteriores (de San Luis, de Tacubaya y de Ayala), correspondiéndole ser el antecedente de la Constitución de 1917.
- j) El Proyecto de Ley presentado por los Diputados del Estado de Aguascalientes, Eduardo J. Correa y Román Morales, tendiente a remediar el Daño Procedente del Riesgo Profesional, que proponía la creación de una Caja de Riesgos Profesionales.
- k) El Proyecto de Ley que reforma el Art. 309 del Código de Comercio, presentado el 17 de septiembre de 1913, por los Diputados José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortíz Rubio, José I. Novelo y otros.

"en el cual se intentó legislar sobre el Contrato de Trabajo, descanso dominical, salario mínimo, habitación del trabajador, educación de los hijos de los trabajadores, accidentes del trabajo y seguro social" (24)

En ambos proyectos se encuentran antecedentes de lo que treinta años más tarde sería la Ley del Seguro Social.

- l) El Plan de Guadalupe, firmado el 26 de marzo de 1913, en la Hacienda del mismo nombre, en el estado de Coahuila, por el cual se desconoce el gobierno espurio de Victoriano Herta y se le conceden facultades extraordinarias al Gobernador de esa entidad, Don Venustiano Carranza, en todos los ramos de la Administración

---

(23) RIESTRA CORDOBA, Hector. Tesis Profesional El Derecho a la Seguridad Social. Editorial UNAM. México 1986. p. 90.

(24) Ibid. p. 95.

para coadyuvar al Restablecimiento de la Legalidad en toda la Nación, constituyéndose en la Bandera de una lucha trascendental para el progreso nacional, pero aún más, para los obreros y campesinos que aspiraban tener una personalidad y un bienestar económico y social a que tenían derecho, desde hacía casi un siglo.

- m) El Decreto del Gobernador y Comandante Militar del estado de Aguascalientes Alberto Fuentes D., del 8 de agosto de 1914, quien legisló sobre la reducción de la Jornada de Trabajo a nueve horas, la imposición del descanso semanal, y la prohibición de reducir los salarios.
- n) El Decreto del General Pablo González, del 3 de septiembre de 1914, en los estados de Puebla y Tlaxcala, aboliendo las deudas del proletariado del campo y de las ciudades.
- ñ) El Decreto más completo de aquellos días, lo fué sin lugar a dudas el del General Eulalio Gutiérrez, Gobernador y Comandante Militar del Estado de San Luis Potosí, expedido el 15 de septiembre de 1914, en el que se legisla sobre:
 

"...un salario mínimo para toda la clase de trabajadores; establece la jornada máxima de nueve horas, suprime las tiendas de raya; proscribire las deudas de los peones y una serie de medidas tendientes a mejorar su nivel de vida. Además ordena la organización total del Departamento del Trabajo en el Estado, con el objeto de ayudar a resolver los problemas de los trabajadores en las fincas rústicas, minas e industrias de transformación" (25).
- o) El Decreto del Estado de Tabasco, del 9 de septiembre de 1914, por medio del cual se reconoce: la fijación de los salarios mínimos, el establecimiento de la jornada de ocho horas y la cancelación de las deudas de los campesinos.
- p) A través del Decreto. Número 11, del 10. de octubre de 1914, promulgado por Cándido Aguilar, Gobernador Y Comandante Militar del Estado de Veracruz, se estableció:

---

(25) Ibid. p. 98.

"...la obligación de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, quienes tenían derecho igualmente a recibir alimentos, más una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que cobrarían en tanto dura su impedimento. Los servicios médicos comprenderían el establecimiento de hospitales o enfermerías, dotados convenientemente de arsenal quirúrgico, drogas, medicinas, médicos y enfermeras" (26).

Además en ella se determina: la jornada máxima de nueve horas, del descanso semanal, el salario mínimo, la teoría del Riesgo Profesional, la obligación de los empresarios de crear escuelas y ayudar a su funcionamiento, la Inspección del Trabajo y la reorganización de la Justicia Obrera.

- q) En Jalisco, en septiembre y octubre de 1914, se dictan dos Decretos, el primero de Don Manuel M. Diéguez y el segundo de Don Manuel Aguirre Berlanga, en los que se legisó sobre: el descanso obligatorio y los salarios mínimos.
- r) Por Decreto del 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, adiciona el Plan de Guadalupe, por considerar que durante el avance del movimiento armado se van presentando situaciones que requieren de su atención inmediata, sobresaliendo entre éstas, las contempladas en el artículo 2o. por ser las de mayor importancia y trascendencia social.
- s) El Decreto expedido el 9 de abril de 1915, por el General Alvaro Obregón, por el que se fija un salario mínimo que comprendió los estados de Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato, para todos los trabajadores del campo y de las ciudades, incluyendo a los de carácter doméstico que al ser ratificado semanas más tarde por el Jefe del Ejército Constitucionalista, estableció que su vigencia se iría extendiendo a medida que fueran siendo dominadas otras

---

(26) Idem.

entidades federativas, por el ejército a su mando.

- t) La Soberana Convención Nacional Revolucionaria, que fué establecida el 10. de octubre de 1914, expidió su Programa Revolucionario casi un año después, el 27 de septiembre de 1915, en el que estableció diversas disposiciones de gran relevancia política, económica y social, de entre las cuales sobresale el Artículo XVIII, al buscar precavar de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre Accidentes de Trabajo, Pensiones de Retiro, reglamentación de las horas de labor, higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas y en general, por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.
- u) Uno de los estados de excepcional avance en materia social lo fué Yucatán, logrando esa primicia durante los gobiernos de los Generales Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto, llegando casi al umbral del régimen socialista, en donde el primero de estos insignes gobernantes, expidió el Decreto No. 392, para esa entidad, el 11 de diciembre de 1915, con el que se acercó a los linderos de los Seguros Sociales Modernos, al comprender que la gravedad del problema laboral requería de una mayor acuciosidad científica entre los involucrados de su desarrollo, mismos que a diferencia de los otros Jefes Revolucionarios, contaban con mayor información en la materia. En esta ley, se puede apreciar una exposición dogmática más extensa y mejor sistematizada, que todos los demás intentos surgidos hasta esa fecha, de ahí que la representación yucateca que asistiría al Congreso Constituyente un año después, tendría el honor de proponer por vez primera la inclusión de los Derechos Laborales, como parte medular de los artículos que conformarían la Nueva Constitución Social de 1917.
- v) Nicolás Flores, Gobernador del estado de Hidalgo, promulga el 25 de diciembre de 1915, la Ley sobre Accidentes del Trabajo, que sigue muy de cerca la Ley de Bernardo Reyes, con la salvedad de que en sus artículos 6o. y 7o., aparece un antecedente de la Ley del Seguro Social.

Bien caben las palabras del Maestro Alfonso Noriega Cantú, al referirse a la etapa previa del Congreso Constituyente que había de promulgar la Primera Declaración de Derechos Sociales en el mundo:

"...con gran visión de estadista Carranza se dió cuenta que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legalizar su situación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer de las reformas necesarias a la Constitución de 1917... Realizadas las elecciones respectivas, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el día 10. de diciembre en 1916, en la ciudad de Querétaro. En la primera sesión el señor Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que había preparado, para su discusión, aprobación y modificación... dando inicio al nacimiento de los derechos sociales en el seno de la Asamblea" (27).

Toda esa efervescencia política y social que caracterizó a la etapa previa a la promulgación de la Primera Declaración de los Derechos Sociales, traería como resultado, que nuestros constituyentes se convirtieran en un extraordinario grupo de hombres que logró rebasar el simple deseo legislativo a que se nos tiene acostumbrados.

## 2.2 El Artículo 123, de la Constitución de 1917.

La formulación del Artículo 123, es una muestra de la lucha organizada por el derecho, ya que en el Proyecto Original enviado por el Jefe Máximo del Ejército Constituyente, Don Venustiano Carranza, al Congreso de Querétaro, no se contenía el actual artículo 123, surgiendo éste a través de los debates efectuados en el seno de la Asamblea, en donde la corriente laborista fué unánime, al incluir en el texto de la Ley

---

(27 ) NORIEGA CANTU, Alfonso. Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. Ed. UNAM. México 1988. p.103.

Suprema los derechos de la clase trabajadora, dándole efectividad a los principios rectores de la Revolución.

Este Artículo fue elaborado por el Grupo de Diputados Constituyentes, que tomaron en cuenta las ideas de Jara Y Victoria, e irónicamente surge en las reuniones celebradas en la Sacristía de la Iglesia de Querétaro, comandadas por el Ing. Pastor Rouaix de los Ríos, quien al frente de veinticinco legisladores, presentan el Proyecto del Artículo 123, el que con ligeras modificaciones, fue aprobado por 163 representantes del pueblo, hecho trascendental que venía a consignar en un contexto de nuestro Código Político, el Derecho Constitucional del Trabajo, rama del Nuevo Derecho Social Mexicano, que daría pauta a que otras legislaciones nacionales e internacionales consolidaran definitivamente los derechos del hombre que trabaja.

Este artículo no vino a ser uno más de las que se refieren a las relaciones laborales, sino que se convirtió en un catálogo de Derechos mínimos de la clase obrera, que se pueden ampliar en la legislación ordinaria, a través de la Contratación Individual y Colectiva, dejando ver el propósito real del Constituyente, al señalar las bases para una reglamentación posterior, dentro de la idea de lograr una armonía entre los factores de la producción y obtener el equilibrio entre el capital y el trabajo.

Este artículo contiene disposiciones que pueden ser clasificadas como:

- a) Derecho Individual del Trabajo: En lo que se refiere a la fijación de la jornada máxima; el establecimiento del salario mínimo; el descanso semanal obligatorio; la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas; el principio de igualdad de salario por igual trabajo; las normas de efectividad en el pago del salario; el aseguramiento de la estabilidad en el empleo y los principios de la imperatividad de las normas del Derecho del Trabajo, todas ellas irrenunciables.
- b) El Derecho Colectivo del Trabajo: Este quedó asegurado con el reconocimiento de los Derechos de Asociación Profesional, Huelgas y Paros.

- c) La Previsión Social: Quedó comprendida en las Normas Especiales para el trabajo de las mujeres y los menores de edad; en las normas que establecen el Derecho Preventivo y de indemnizaciones en riesgos profesionales; en disposiciones que obligan a los patrones a proporcionar determinadas prestaciones en los centros de trabajo, como habitaciones, escuelas, enfermerías, mercados y edificios comunales; en el servicio gratuito para la colocación de los trabajadores; en el establecimiento del patrimonio de la familia obrera; en la promoción de sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y de manera preferente; en el establecimiento de un Régimen de Seguridad Social que comprenda seguros de riesgo profesional, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades, de accidentes no profesionales y de maternidad.

De acuerdo a la clasificación del contenido del texto original de la Constitución de 1917, expuesta por el Maestro Jesús Castorena, podemos concebirla como sigue:

- a) El Contrato de Trabajo.- Que comprende los principios acerca de la Jornada de Trabajo: el descanso semanal, el salario, los riesgos profesionales y el despido de los trabajadores.
- b) Trabajo de Menores y Mujeres.- Concreta la edad de admisión y la jornada de trabajo de los menores; prohíbe ocupar a ambos en labores insalubres y peligrosas; en trabajos nocturnos, en centros de vicio. Reglamenta el trabajo de las mujeres, en estado de embarazo y durante el periodo de lactancia.
- c) Asociación Profesional.- La instituye en favor de los obreros y de los patrones.
- d) Huelga.- otorga este derecho a los trabajadores para equilibrar su situación jurídica frente a los patrones.
- e) Paros.- Se refiere a los términos en que concede a los patrones la suspensión del trabajo.
- f) Servicios para la comunidad.- Los necesarios para la sociedad: el

establecimiento de escuelas elementales y enfermerías, así como la obligación de destinar cinco mil metros cuadrados de terreno para los servicios públicos, que correrán a cargo del patrono cuando la localidad carece de ellos.

- g) Arbitraje.- Instituye las Juntas de Conciliación y Arbitraje para el conocimiento y decisión de los conflictos de trabajo.
- h) Previsión Social.- Se declararon de utilidad pública las cajas de seguros, las cooperativas, para la construcción de casas destinadas a ser adquiridas por los trabajadores e instituye el patrimonio de familia.
- i) Carácter imperativo de las normas legales.- Las cláusulas (no el contrato) del contrato de trabajo que impliquen renuncia a cualquier derecho que las leyes concedan a los trabajadores, serán nulas.
- j) Generalidades.- Las bases constitucionales rigen el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados y artesanos, y además el que dimana de todo contrato de trabajo.
- k) Los Congresos de los Estados fueron facultados para legislar en materia de trabajo, sin contravenir las bases anteriores.

Por lo anterior, se puede sostener que apesar de que este artículo no concibió todos los aspectos requeridos para lograr la reivindicación total del trabajador, se dio un gran paso con el cual se inició ese proceso reivindicador de una clase social que día a día lucha por la obtención de mejores condiciones de vida que le permitan lograr realmente su libertad económica, libertad que le asegure el bienestar de su familia y una vida digna y humana, aquella que defendió Flores Magón:

"Libertad económica que es la base de todas las libertades, es la condición sin la cual no hay libertad alguna" (28).

---

(28) OLVERA HERNANDEZ, Celedonio. Tesis Profesional. Trabajo Salario y Conflicto Social. UNAM. México, 1986. pp. 40-42.

El texto original del Artículo 123 consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempló los derechos relativos del trabajo y de la previsión social de la siguiente manera:

"Art. 123. El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo.

I. La duración máxima de trabajo nocturno será de ocho horas.

.....  
 XXXI.- La ampliación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos de la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas en las que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más Entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa correspondan a los patrones en forma y términos que fije la Ley respectiva" (29).

Es a partir de este momento cuando se inicia en realidad la verdadera lucha por el reconocimiento del Derecho del Trabajo, reflejándose que - la voluntad de la diputación obrera que representaba el querer ser de - la clase trabajadora iba encaminada a la elaboración de un proyecto de Derechos Sociales.

### 2.3 La Ley Federal del Trabajo de 1931.

El creciente número de conflictos de trabajo que afectaban directamente a la economía nacional y la imposibilidad de su resolución por parte de las Juntas de los Estados, debido a que muchos de ellos, trascendían los límites de su jurisdicción, al haberse determinado como competencia federal, todos los conflictos relacionados a los ferrocarriles, mineros, petróleo y los de la industria textil, por la celebración del Contrato-Ley, que obligó al Ejecutivo Federal expedir un Decreto al respecto (27 de septiembre de 1927), por medio del cual se crearon estos órganos y se determinó el ámbito de su competencia. Esta transformación de local a federal, de la Legislación del trabajo como consecuencia de los cambios sociales y económicos que va viviendo el país, al crearse sindicatos, federaciones y confederaciones en toda la República, abrió el camino para la expedición de la Ley Federal del Trabajo, aplicable a nivel nacional, la cual encontró su fundamentación en la reforma a la Constitución efectuada en 1929, en la que se modifican como ya se señaló, el artículo 73 fracción X y el párrafo introductorio del artículo 123, estableciéndose que en materia de trabajo sólo podrá legislar el Congreso de la Unión.

Esta Ley trata de hacer una reglamentación jurídica del Artículo 123 Constitucional, lo que logra a medias, ya que en su texto se encuentran omitidas varias instituciones reguladas en el citado precepto constitucional, como lo son:

- I.- La participación de utilidades.
- II.- La seguridad social.
- III.- La habitación obrera.
- IV.- El régimen jurídico que se debía aplicar a los trabajadores al servicio del estado, ya que sólo determina que la relación laboral entre el Estado y sus trabajadores se regiría por las leyes del servicio civil que para tal efecto se expedirían.

Entre los principales derechos mínimos consignados en la Ley Federal del Trabajo de 1931, que deben ser analizados por su relevante importancia, están:

a) La Jornada de Trabajo.- Se determinó como Jornada máxima la de ocho horas, con las siguientes variantes:

- a) La Jornada diurna (ocho horas)
- b) Jornada nocturna (siete horas)
- c) Jornada mixta (siete y media horas)

Regula además, la prolongación de la jornada ordinaria, limitándola a una duración no mayor de tres horas por día, ni más de tres veces en una semana; cada hora extra debe ser pagada al doble de lo que se paga por la hora extraordinaria, estableciendo un límite a la jornada laboral, para evitar la explotación económica y física del trabajador.

b) Derecho de un día de descanso semanal y a vacaciones pagadas.- Estas razones de carácter fisiológico, psíquico y social, tienen como fin proteger la salud del trabajador, contribuir a la convivencia entre éste y su familia y favorecer las relaciones de tipo social y cultural entre el trabajador, su familia y demás integrantes de la sociedad.

c) Derecho a la estabilidad en el empleo.- Es un derecho de todo trabajador a conservar su trabajo y a obtener todos los beneficios inherentes a la relación laboral.

d) El salario.- Se define como la retribución que el patrón paga al trabajador en virtud del contrato de trabajo; que incluye no sólo la cantidad percibida en efectivo como cuota diaria, sino también las gratificaciones, percepciones, habitación y cualquier otra prestación que se otorgue al trabajador a cambio de su labor ordinaria.

e) El salario mínimo.- Establece que aquél que: "... atendiendo las condiciones de cada región, sea suficiente para satisfacer las necesidades normales de la vida del trabajador, su educación y placeres honestos, considerándolo como jefe de familia y teniendo en cuenta que debe disponer de los recursos necesarios para su subsistencia durante los días de descanso semanal en los que no perciba salario..."

f) Los Sindicatos.- En esta materia establece que tanto trabajadores como patronos tienen derecho de asociarse para formar sindicatos, sin necesidad de autorización previa y consigna que una vez que

se ha constituido éste, se han elaborado sus estatutos, elegida la mesa directiva, debe registrarse ante la autoridad laboral (Junta de Conciliación y Arbitraje), y en los casos de competencia federal se registran ante el Departamento de trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. El registro otorga personalidad jurídica al sindicato y validéz a los actos que ejecuta en el cumplimiento de sus objetivos.

Es de mencionarse los principios rectores de la ley en cuestión, por la sabiduría de sus conceptos y la vigencia que aún alientan, al señalar en esa exposición de motivos, el verdadero sentido protector del Gobierno para con los trabajadores, que genera un suceso que se niega a considerar en la relación del trabajo, el simple cambio de dos bienes igualmente patrimoniales, trabajo y salario (tal y como lo sostenía la concepción individualista, que fundó la relación del trabajo en el contrato libre), concediendo todo su valor a los derechos humanos del trabajador, de ahí que pueda sostenerse sin lugar a equivocarse, que la Ley Federal del Trabajo de 1931 contuvo caracteres marcadamente proteccionales.

Durante la vigencia de esta ley, se produjeron reformas constitucionales trascendentales como la de 1962, la cual fue un intento de protección para los trabajadores y sus familiares, al reformarse el artículo 123 Constitucional en su apartado "A" y en las fracciones:

- II. Aquí consigna la garantía para el desarrollo del trabajo por parte de los menores de 16 años y de las mujeres, al prohibirles labores insalubres y peligrosas, el trabajo nocturno industrial y el trabajo en establecimientos comerciales después de las diez de la noche.
- III. Determina como edad mínima para trabajar, los catorce años (anteriormente era a los doce años).
- VI. A diferencia de la anterior consideración del salario mínimo, el cual era considerado un salario estrictamente vital, un salario "indispensable para satisfacer las necesidades mínimas del

trabajador..." (artículo 461 de la Ley Federal del Trabajo de 1931), se crea un concepto de salario mínimo más amplio y más benéfico para el trabajador, el cual debe satisfacer:

"las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación, obligatoria de los hijos..." (29).

Este nuevo concepto del salario mínimo al decir del Maestro De la Cueva, es un concepto:

"...que se desenvuelve en dos grados: los salarios mínimos generales y los salarios mínimos profesionales, cada uno de los cuales son salario mínimo..." (30).

Asimismo, modifica a las autoridades encargadas de fijar el salario mínimo: Las Comisiones Municipales son sustituidas por las Comisiones Regionales Tripartitas, subordinadas a una Comisión Nacional Tripartita.

IX. Se regula por primera vez, sobre la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

XXI y XXII. Regulan el derecho de todo trabajador a cierta estabilidad dentro de su empleo, por todo el tiempo que dure su vida laboral, buscando evitar los despidos arbitrarios, al establecer que sólo mediante causa justificada establecida en la ley, el patrón puede prescindir de los servicios de un trabajador.

Al respecto, el Maestro Salomón González Blanco, nos expresa lo siguiente:

"... la estabilidad aplicada a los trabajadores significa en términos generales, firmeza en las relaciones jurídicas y garantía del presente y futuro. Los hombres necesitan mirar con seguridad el mañana inmediato y estar ciertos de que la satisfacción de las necesidades familiares no dependerá de las arbitrariedades y del capricho de otros hombres" (31).

(29) OLVERA HERNANDEZ, Celedonio. Op. Cit. pp. 47 y 48.

(30) CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p.313.

(31) OLVERA HERNANDEZ, Celedonio. Op. Cit. p.49.

arbitrariedades y del capricho de otros hombres" (32).

XXXI. Se incluye dentro de la competencia federal ciertas actividades o ramas industriales como: La Petroquímica, Metalúrgica y Siderúrgica, con el fin de fortalecer el desarrollo de tales actividades.

Como todas las leyes, ésta no fue la excepción y luego de su promulgación que pretendió dar soluciones a los problemas de la época en que surgieron con motivo del trabajo, fue producto de subsecuentes mejoras, característica propia por ser México un país de Derecho escrito, con una tradición codificadora con enormes ventajas, consistiendo la primera y más esencial el hecho de que la Ley está a disposición de cualquier ciudadano, a diferencia de otras naciones que a pesar de contar con un derecho, anhelan lograr codificar su legislación laboral, lo que ocasiona que el proceso legislativo en esos países sea lento cuando se busca reformar los textos legales, porque al estar codificada la legislación laboral, es más flexible al cambio.

#### 2.4 La Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

Esta Ley se promulga el 10. de abril de 1970, y entra en vigor a apartir del 10. de mayo del mismo año, con excepción de los artículos 71 y 87, que entraron en vigor el día 10. de julio de 1970 y el artículo 80 vigente a partir del 10. de septiembre siguiente, como una imperiosa necesidad para regular las relaciones laborales entre los factores de la producción, la cual es sometida en varias ocasiones a la opinión y consulta, viéndose enriquecida por las aportaciones que hicieron al Anteproyecto de Ley, las instituciones académicas, las asociaciones de profesionales en la materia, las centrales y sindicatos obreros, así como las organizaciones patronales, quienes intentaron a toda costa su creación, en virtud del sentido social que contenía este

---

(32) OLVERA HERNANDEZ, Celedonio. Op. Cit. p. 49

nuevo ordenamiento laboral, el cual a pesar de todos los embates que sufrió fue aprobado y publicado en el D.O.F. en la fecha citada anteriormente, conteniendo las ideas y las ansias de justicia de los hombres de buena voluntad que se proponen sincera y notablemente la erradicación de la miseria, que actuando con una fuerza viva debe guiar a los sindicatos y organizaciones obreras en su lucha por mejorar las condiciones de prestación de los servicios y a los patrones para atenuar las injusticias que existen en sus fábricas.

Como un instrumento social de mera ordenación, cuyo contenido es dado por los lineamientos de la Política Laboral vigente, debe cuestionarse la Ley Federal del Trabajo, a efecto de estar en condiciones de detectar si aún se ajusta al proyecto concreto de vida social mexicana, que anima a nuestra sociedad en nuestro momento histórico actual, para lo cual cuenta son la posibilidad de poder renovarse en caso de que sus disposiciones requieran adecuarse a la realidad social que hoy vive el mundo del trabajo en nuestro país, ya que es el sistema normativo que la sociedad mexicana se dio a sí misma, que a partir de su publicación en el D.O.F., cumplió brillante y eficazmente la función a la que fue destinada, constituyendo en su época uno de los medios que en mayor medida apoyaron al progreso de la economía nacional y a la elevación de vida de los trabajadores respecto a:

- 1.- La armonía de sus principios e instituciones;
2. La regulación de los problemas de trabajo;
- 3.- La determinación de los beneficios mínimos que deberán corresponder a los trabajadores por la prestación de sus servicios;
- 4.- La fijación de las normas para el trabajo de las mujeres y de los menores;
- 5.- La consideración de algunos trabajos especiales, como el trabajo de los deportistas profesionales;
- 6.- La ordenación de los principios sobre los riesgos del trabajo;
- 7.- El reconocimiento y la afirmación de las libertades de coalición social y huelga;
- 8.- La declaración de la obligatoriedad de la negociación y de la

contratación colectiva;

- 9.- La organización de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; y,
- 10.- La creación de un Derecho Procesal Autónomo, lo cual hizo posible que el trabajo principiara a ocupar el rango que le corresponde en el fenómeno de la producción.

En relación con la Ley Federal del Trabajo del 18 de agosto de 1931, la Nueva Ley Federal del Trabajo publicada en 1970, al abrogar a la primera, llevó a cabo un cambio radical del marco jurídico, el cual influyó en gran medida en los cambios sociales y económicos que se dieron sobre todo a favor de la clase trabajadora, entre los que sobresalen:

- I. La protección de la mujer durante el período de la concepción y a los menores, quienes constituirán el México del mañana.
- II. Se pasa del contrato libre al contrato dirigido y la función tutelar de la Ley se sobrepone a la voluntad del sujeto tutelado con los llamados derechos irrenunciables en favor de los trabajadores.
- III. Se pretende crear un plano regulador de igualdad teórica que contrarreste al plano efectivo del hombre real en desigualdad práctica ante la vida, a fin de coadyuvar a la realización efectiva de la justicia social.
- IV. Establece un nuevo concepto del trabajador al señalar que: "trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".
- V. Define lo que debe entenderse por trabajador de confianza y al mismo tiempo se señalan los conceptos de patrón e intermediario.
- VI. Logra la Independencia del Derecho del Trabajo del Derecho Común, estableciéndose que en esta Ley la relación de trabajo, por regla general, tendrá su origen en el contrato del trabajo.
- VII. Al analizar las relaciones individuales de trabajo, señala la importancia que éstas ejercen en la influencia de los convenios colectivos.
- VIII. Se estipula la reglamentación de la duración de la jornada máxima de trabajo (que como norma general no será mayor de 8

horas), para el caso excepcional de que ésta sea rebasada; creando además la obligación del patrón de pagar salarios triples, en el caso de que el trabajador preste sus servicios en los días de descanso semanal obligatorio o en días festivos.

- IX. Considera que el salario será integrado con la cantidad en efectivo que reciba el trabajador y con el conjunto de todas las prestaciones otorgadas al mismo; estableciendo normas protectoras y privilegios en favor del salario de los trabajadores.
- X. Adiciona importantes reformas a favor de los trabajadores con relación a la participación de los mismos en las utilidades de las empresas.
- XI. Marca los primeros pasos para lograr la construcción de casas habitación de fácil adquisición para los trabajadores.
- XII. Establece los derechos de preferencia, antigüedad y ascenso, en función de la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, así como el otorgamiento de garantías para aquellos trabajadores que lleven a cabo inventos o descubrimientos dentro de su jornada de trabajo.
- XIII. Son establecidas las prestaciones económicas del aguinaldo, prima dominical, vacaciones progresivas y prima de vacaciones.
- XIV. Se lleva a cabo una clara reglamentación de los trabajos que por sus características, se consideran como especiales, tales como:
- a) Los trabajadores de confianza;
  - b) El trabajo de las tripulaciones aeronáuticas;
  - c) El trabajo ferrocarrilero;
  - d) El trabajo de autotransportes;
  - e) El trabajo de carga y estiba de los puertos;
  - f) Los trabajadores del campo;
  - g) Los agentes de comercio;
  - h) Los deportistas profesionales;
  - i) Los trabajadores actores;
  - j) Los trabajadores domésticos;
  - k) Los trabajadores a domicilio; y
  - l) Los trabajadores de hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos.

- XV. Al establecer las relaciones colectivas, norma la libertad de coalición, respeta los principios normativos en materia de sindicatos, federaciones y confederaciones y con respecto al contrato colectivo de trabajo, crea la obligación para el patrón de celebrarlo con el sindicato cuando este último así lo solicite. Además, complementa los principios normativos relacionados con el Contrato-Ley a efecto de darle la vitalidad necesaria al sistema de convenciones de trabajadores y patronos.
- XVI. Establece los lineamientos para elaborar los reglamentos interiores de trabajo, modificar las condiciones colectivas de trabajo, realizar la suspensión colectiva de los efectos de las relaciones de trabajo o la terminación colectiva de las relaciones de trabajo. Al igual que en la Ley de 1931, se establece y regula claramente el derecho de los trabajadores a la huelga.
- XVII. Da una viraje respecto a los riesgos de trabajo y crea un nuevo capítulo basado en la teoría de riesgo de la empresa, a través de la cual se obliga al patrón al pago de determinadas prestaciones e indemnizaciones para aquellos trabajadores que hayan sido víctimas de un riesgo.
- XVIII. Dispone modificaciones de gran importancia respecto a la administración pública del trabajo y delimita quienes son las autoridades del trabajo, señalándoseles a la vez el ámbito de su competencia, marcando claramente la jurisdicción tanto de autoridades federales, como de las locales. Por otra parte, esta Ley crea un nuevo sistema de organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y de las de Conciliación y Arbitraje y establece nuevos requisitos para el personal jurídico de las Juntas y para los representantes obreros y patronales.
- XIX. En lo relativo al Derecho procesal del trabajo, se amplían los términos en materia de prescripción, se señalan nuevas reglas procesales generales de competencia y respecto a las recusaciones y excusas se establece un sistema normativo especial.
- XX. Se crea un cuerpo normativo para regular el procedimiento ordinario ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje entre cuyas características está la de darle al proceso una doble función:

Primera.- La de conciliación; y

Segunda.- La de arbitraje.

Forma un nuevo procedimiento llamado Especial y otro para la Tramitación y Resolución de los conflictos colectivos.

En materia de recursos, providencias cautelares, tercerías, procedimientos de ejecución y de embargo, así como de remates, se otorgan nuevos sistemas procesales.

XXI. Son establecidas penalidades de mayor importancia para el caso de incumplimiento de la Ley, por parte de trabajadores y patrones.

Además de las anteriores reformas, esta nueva Ley logró concretar y definir muy claramente el significado de muchos conceptos que durante años se habían venido considerando de manera equivocada o incluso ambigua, de entre los cuales por la importancia que revisten caben transcribirse:

- 1.- Se reafirma que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo.
- 2.- En el artículo 2o. se determina que: "Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones".
- 3.- El artículo 3o. estipula que: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".
- 4.- En el primer párrafo del artículo 2o., se establece como objeto del contrato o relación laboral: "La prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".
- 5.- Define el trabajo en el artículo 8o. como: "Toda actividad humana, intelectual o material independientemente del grado de preparación requerido por cada profesión u oficio".
- 6.- Establece y define a los sujetos que intervienen en la relación

laboral, en el artículo 80. primer párrafo:

- a) "Trabajador es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado".
  - b) "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.
- 7.- Define a la empresa como: "Unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios".
- 8.- Regula la institución de las utilidades y la define como: "El derecho del capital a obtener un interés razonable y la necesaria reinversión de capitales" (artículo 118 parte final).
- 9.- El artículo 82 define al salario como: "La retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo".
- 10.- La jornada de trabajo la define en el artículo 58 como: "El tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo".

## 2.5 Reforma y Adiciones.

El derecho positivo en general se transforma de acuerdo con los requerimientos sociales, en donde los elementos sociológicos, económicos, históricos, culturales e ideales de la vida social, proporcionan la sustancia de las que serán las nuevas normas jurídicas y en caso específico del Derecho del Trabajo como derecho protector de la clase trabajadora, las transformaciones se dan por sus características esenciales, su fuerza expansiva, su especial imperatividad, su naturaleza inconclusa y sobre todo, por la idea misma del derecho del trabajo.

El carácter dinámico de la regla jurídica se acentúa tratándose de disciplinas como el Derecho Laboral, en donde se hace patente la necesidad de renovar las normas tutelares de los intereses de la clase trabajadora, para hacer frente, de manera adecuada, a las situaciones cambiantes en que se desenvuelve la relación de los factores de la producción, por cuyo motivo entre otros, obedeció la adopción de la Ley Federal del Trabajo de 1970, la que luego de estar vigente durante casi 20 años, ha sufrido numerosas reformas y adiciones a su texto entre las

que se cuenten las relativas a los derechos de los trabajadores en materia de:

I. Habitación.- Se reformaron y adicionaron los artículos 97, 110, 136 al 151 y 782, por Decreto del 20 de abril de 1972, publicado en el D.O.F. el 24 de abril del mismo año, estableciéndose que toda empresa está obligada a proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, y que para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, correspondiéndole al Fondo Nacional crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por este concepto.

Para la administración de los recursos se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (I N F O N A V I T), organismo social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, integrado tripartitamente mediante Ley publicada en el D.O.F. de la misma fecha, la cual regula los procedimientos y formas de acuerdo a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos en comento.

Esta reforma constituyó un avance trascendental en virtud de hacer accesible a los trabajadores de todas las clases, la obtención o mejora de una vivienda decorosa, mediante un financiamiento que comparada con los normales del medio bancario, es considerablemente más bajo. A pesar de que la demanda habitacional nacional es exagerada, por medio del I N F O N A V I T se han brindado incontables beneficios a la clase trabajadora del país, colaborando con algo en la urgente solución de este agudo problema.

Se distingue entre el Sistema de Aportaciones que integra el Fondo de Ahorro de los Trabajadores del Sistema de Recuperación de los créditos otorgados, cuyas tasas de interés anual son fijas y notablemente bajas, respondiendo así la legislación nacional a

uno de los más urgentes problemas que afronta todo trabajador.

II: La Protección de la Capacidad Adquisitiva del Salario.- Se reformaron y adicionaron los artículos 90, 97, 103, 103 Bis y 132, por Decreto del 4 de enero de 1974, publicado en el D.O.F. el día 9 del mismo mes y año, estipulándose en el primero de éstos, que es de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que lo hagan posible y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores.

Se crea el Fondo de Fomento de Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), que otorga financiamiento para la operación de almacenes y tiendas en que se venda ropa, comestibles y artículos para el hogar a un precio más bajo que en el mercado, previniéndose el hecho de que con el consentimiento del trabajador, el patrón podrá descontar del salario correspondiente la parte respectiva destinada al pago de las deudas para cubrir los créditos destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero o al pago de servicios, dentro de los límites legales, enterando los descuentos a la institución acreedora; con este sistema se pretende educar al trabajador en la tendencia que éste tiene respecto a vivir siempre endeudado.

El FONACOT ha proporcionado un auténtico servicio a los trabajadores para que obtengan a un menor costo de mercado artículos de consumo, y ha constituido una forma de organizar al trabajador como consumidor y una protección al salario. Al respecto el maestro Mario de la Cueva expresa:

"...nos preocupa grandemente la autorización para que operen descuentos sobre el salario mínimo, porque la fracción VIII del Apartado "A" del Artículo 123, dice que: el salario mínimo quedará exceptuado, de embargo, compensación o descuento. Es inquietante que el Poder Legislativo pase tan fácilmente un vicio de inconstitucionalidad. Es cierto que la ley aceptó dos posibilidades pero ambas están contenidas en el mismo Artículo 123:

Primera.- Concierne a las pensiones alimenticias en favor de la esposa, hijos, ascendientes y nietos, la que se funda en que el salario mínimo de conformidad con la fracción VI del precepto

constitucional, poseé un carácter familiar.

Segunda.- Se relaciona con el pago de pensiones para la adquisición de habitaciones de conformidad con lo dispuesto -- en la fracción XII del mismo" (33).

- III. Revisión Anual Salarial.- Por Decreto del 30 de septiembre de 1974, publicado en el D.O.F. en esa misma fecha, se adicionaron los artículos 399 Bis, 419 y la fracción VII del artículo 450 que entraron en vigor el lo. de mayo de 1975, reformándose además los artículos 561, fracciones VI y VII, 570, 572, fracciones I y II y 573, fracciones III y V.
- IV. Atribución a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos para publicar y dar opiniones en materia de fluctuaciones de los precios y de su repercusión en el poder adquisitivo de los salarios (Artículos 561, fracciones VI y VII; 570, 571 y 573, publicados en el D.O.F. el 4 de enero de 1974).
- V. Reformas para hacer congruentes ciertas disposiciones de la ley, con el Decreto que reformó el Artículo 43 de la Constitución, que declaró Estados a los Territorios de la Baja California Sur y Quintana Roo (publicado en el D.O.F. el 8 de octubre de 1974).
- VI. Autoridades del trabajo, representantes de los trabajadores y patrones.- Por Decreto del 23 de diciembre de 1974, se reformaron los artículos 531, 601, 662, 663, 637, fracción II, 650, 656, 659, 660, fracciones V y IX, 661, 663, 668, 669, fracción I, 670, 674, fracciones I, 724, fracción I, inciso B y 887, (reformas publicadas en esa misma fecha en el D.O.F.).
- VII. Obligaciones, Sanciones y penas en relación con la omisión en el pago de los salarios mínimos.- Por Decreto del 24 de diciembre de 1974, se reformaron y adicionaron los artículos 95, 97, fracción VI, 600, fracción VI, 743, fracción IV y 891, siendo objeto de reglamentación una vez más el tema del salario, que tal y como lo establece el estudio del Derecho Penal, es inagotable la Ley punitiva.

---

(33) CUEVA, Mario de la. Op. Cit. Prólogo a la segunda ed.

VIII. Medidas de igualdad jurídica a la mujer trabajadora en relación al hombre y protección a los menores.- Por Decreto del 31 de diciembre de 1974 se promulgan las reformas relativas a la protección a menores e igualdad jurídica de la mujer trabajadora en relación al hombre. Se reformaron los artículos 5o. fracciones IV y XII, fracción I, 154, 155, 159, 166, 167, 170, fracción I, 423, fracción VII y 501 fracciones III y IV. Se adicionó la fracción XXVII al artículo 132, enunciado del título quinto Bis. Se suprimió el enunciado a los Capítulos I y II del título quinto y se derogaron los artículos 168 y 169.

X. Incorporación a la jurisdicción federal de ciertas ramas industriales.- Con la publicación en el D.O.F. el 7 de febrero de 1975, fecha en que se expidió el Decreto por medio del cual se reformó y adicionó el artículo 152 de la L.F.T. en congruencia con el 124 Constitucional, se establece la competencia expresa de las autoridades federales para aplicar las normas relativas al trabajo.

En esta reforma pasaron a ser de jurisdicción federal los conflictos o asuntos que se presentaron en las industrias siguientes:

- 1.- De fabricación y ensamble de vehículos automotrices;
- 2.- De celulosa y papel;
- 3.- De aceites y grasas vegetales;
- 4.- Empacadora o enlatadora de alimentos;
- 5.- Embotelladora de refrescos, aguas naturales y aguas gaseosas.

XI. Derecho al pago del aguinaldo.- El 30 de diciembre de 1975, por Decreto expedido ese día y publicado al día siguiente, se reformaron los artículos 87 y 501 fracciones III y IV, en virtud de que el texto anterior del Artículo 87 señalaba que: "Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del 20 de diciembre equivalente a quince días de salario, por lo menos. Los que no hayan cumplido el año de servicios tendrán derecho a que se les pague en proporción al tiempo trabajado".

XII. Reasignación y delimitación de competencias de las autoridades laborales.- Por Decreto del 30 de diciembre de 1977, se reformó

la fracción XXXI del Artículo 123 Constitucional, publicándose en el D.O.F. el 9 de enero de 1978, estableciéndose la competencia expresa de las autoridades federales para la aplicación de las Leyes del Trabajo. Esta reforma, independientemente de que otorga competencia a la autoridad federal respecto a los asuntos relacionados con la industria vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio, y la industria tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, la ordena plasmándola en partes:

- a) Ramas industriales, y
- b) Empresas.

XIII. Obligatoriedad de los patrones para la Capacitación y Adiestramiento de los trabajadores.- Con fecha 27 de abril de 1978, se expidió el Decreto publicado en D.O.F. al día siguiente, vigente a partir del 1.º de mayo, de ese año, reformando los artículos 3o., 25, 132, 159, 180, 391, 412, 504, 512, 523, 526, 527, 528, 529, 537, 538, 539, 876, 877, y 891.

Se adicionó el Capítulo III Bis del Título Cuarto y los Artículos del 153A, al 153X y 512A al 512F, 527A y 539A al 539F.

Dentro de todas las reformas a la Nueva Ley Federal del Trabajo realizadas durante la década de los 70's, se refleja el interés del Ejecutivo Federal, al proponer al Congreso de la Unión el estudio y aprobación de las iniciativas planteadas, toda vez que los representantes de los trabajadores solicitan mejoras para sus representados, en todos los órdenes.

Con la Reforma Procesal de 1980, se pretendió buscar la justicia pronta y expedita y hacerla accesible a los trabajadores, otorgándole a éstos ciertas ventajas jurídicas (como la suplencia de la queja), buscando compensar su desigualdad económica; concentrando en una sola audiencia las etapas fundamentales del proceso laboral; conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas (Artículo 875 de la Ley Federal del Trabajo).

Asímismo deben destacarse como reformas fundamentales a las siguientes:

- a) Se consigna la obligación de la Junta de subsanar --

- la demanda del trabajador cuando: "sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta Ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador (Artículo 875 L.F.T.)"
- b) Se elimina el Capítulo de Recusaciones, sustituyéndolo por el de los impedimentos y excusas.
- c) Se incluye la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo en los casos de fallecimiento del trabajador.
- d) Respecto a la capacidad de los menores trabajadores se consigna que:
- "...tienen capacidad para comparecer en juicio sin necesidad de autorización alguna, pero en el caso de no estar asesorados en juicio, la Junta solicitará la intervención de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo para tal efecto. Tratándose de menores de 16 años, la Procuraduría les designará un representante (Artículo 691 L.F.T.)".
- e) En el Artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, se establece la forma en que se ha de acreditar la personalidad en el juicio, ya sea, que se comparezca como apoderado de persona física o moral, como representante de un sindicato.
- f) Se subsana una vieja omisión respecto de las pruebas, al incluirse la inspección.
- g) Por último, en materia de huelga, la reforma determina nuevas normas para su ejercicio:
- 1.- Se reserva el ejercicio del derecho de huelga a los sindicatos titulares de los contratos colectivos.
  - 2.- Se autoriza al presidente de la Junta a no dar trámite a los emplazamientos en determinados casos:
    - I. Cuando no se cumplan los requisitos establecidos en la Ley; y
    - II. Cuando se pretende exigir la firma de un contrato colectivo, no obstante existir ya uno depositado en la Junta.
  - 3.- Se prohíbe diferir más de una vez el estallido de la huelga.

4.- Se deroga el Artículo 453 en la L.F.T. de 1970, el cual establecía que si existe un emplazamiento a huelga para una determinada empresa o patrón no podía ejecutarse ninguna sentencia, embargo, aseguramiento, diligencia o desahucio en su contra. Con esta reforma se abre la posibilidad a la ejecución de los laudos, en los siguientes casos:

- I. Cuando se busque asegurar los derechos del trabajador, indemnizaciones, salarios o pensiones.
- II. Cuando se trate de créditos a favor del I.M.S.S. o del fisco.
- III. Cuando se trate de aportaciones del patrón al INFONAVIT.

En síntesis, es en este año de 1980, cuando se efectúan el mayor número de reformas a los artículos originales de la Nueva Ley Federal de Trabajo, modificándose en su integridad los Títulos Catorce, Quince y Dieciséis; adicionando el Art. 48 y derogando los artículos 452 a 458, 460 a 465, 467, 468, 470 y 471, para establecer las bases de un nuevo Derecho Procesal del Trabajo y precisar las consecuencias jurídicas para el patrón por la falta de aviso de despido al trabajador.

### 3. LA LEGISLACION BUROCRATICA NACIONAL

3.1 Ley Reqlamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional  
Comúnmente se le conoce como "Ley Federal del Derecho Burocrático", la cual fue promulgada el 27 de diciembre de 1963, durante el período constitucional del Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, publicándose en el D.O.F. al día siguiente, en vigor a partir del 29 de diciembre de ese mismo año, teniendo como normas constitucionales a:

1.- La Declaración de Derechos Sociales del 5 de febrero de 1917, que en su artículo 123 original señalaba:

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, y de una manera general, todo contrato de trabajo...

2.- El vigente artículo 73 constitucional, fracción X, que al igual que en el texto original de 1917, otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República.

"... y expedir las leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123" (34).

Actualmente el Apartado "B" del Art. 123 Constitucional, en sus XIV fracciones determina las disposiciones a que quedan sujetos los trabajadores al servicio del Estado y las garantías mínimas establecidas a su favor y por el sólo hecho de estar reglamentadas las relaciones entre el Estado y sus trabajadores dentro del Título denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", del artículo que se comenta, constituye una relación de Derecho Laboral, regulando y disponiendo las obligaciones y prestaciones referentes a:

1. Los trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal (que constitucionalmente está confiado al Ejecutivo Federal).
2. Los trabajadores de diversas instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo la realización de funciones de servicio público.
3. Los trabajadores de otros organismos descentralizados no enlistados, similares a los mencionados, pero que tengan a su cargo la realización de funciones de servicio público.

El incremento de la población y las necesidades que de ello se derivan, ha ocasionado que el Estado Mexicano se transforme para poder atender todas y cada una de éstas, de la mejor manera y de acuerdo a las disponibilidades presupuestales con que cuenta, originándose con ello la proliferación de entidades descentralizadas de la propia

---

(34) RABASA, Emilio O y CABALLERO, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Cuarta ed. Editada por la H. Cámara de Diputados. México, 1982. pp. 142-146.

Administración Pública Federal, lo que a su vez originó la modalidad de señalar obligatoriamente en el documento constitutivo de cada una de éstas, el tipo de régimen laboral que habrá de regir las relaciones entre los organismos y sus trabajadores, ya sea en el Apartado "A" o en el "B", del mismo Artículo 123 Constitucional, tomando en cuenta la ejecución de funciones, fueran de servicios públicos o de otra naturaleza, que a los mismos se les encomiende, generando inclusive que se haya llegado a cuestionar al Ejecutivo Federal:

"... por tener facultades para establecer regímenes laborales, al crear nuevas entidades de la Administración Pública Federal" (34).

Sobre el particular, el maestro Mariano Herrán Salvatti sostiene que:

"...tal crítica es infundada, ya que el titular del Poder Ejecutivo no está creando por Decreto un régimen laboral con base en la fracción I del Artículo 89 Constitucional, sino solamente interpretando que resulta aplicable al régimen laboral del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, dada la función de servicio público que realizará el nuevo organismo" (35).

Al respecto, en la Ponencia denominada "Competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en relación a los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal", que fue aprobada en la Primera Reunión Nacional de Juntas de Conciliación y Arbitraje, celebrada del 10. al 5 de julio de 1975, en la Ciudad de México, D.F., se estableció que:

"...las juntas de Conciliación y Arbitraje son competentes para tramitar y resolver todo conflicto que se suscite entre sujetos o personas que rijan sus relaciones laborales por la Ley Federal del Trabajo, incluidas las Empresas de Participación Estatal y en

---

(34) SALVATTI, Mariano Herrán y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Burocrático. Editorial Porrúa, S.A. México 1986. p. 14

(35) Idem.

principio, los Organismos Públicos Descentralizados, a excepción de aquellos que de manera expresa rijan sus relaciones por otra legislación" (37).

También es importante considerar que las personas físicas que utilizan los servicios de uno o varios trabajadores, asumen el papel de patrones, debiéndose regular sus relaciones en este caso, por el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, al igual que cuando se trata de personas jurídicas, que su constitución o creación se realice por medio de actos jurídicos, de Derecho Privado (Civil o Mercantil), a diferencia del caso de que se tratara de un acto de derecho Público de carácter legislativo.

En el caso de las Empresas de Participación Estatal, ya sean mayoritarias o minoritarias, que al adoptar ellas por lo general la forma de sociedad anónima y excepcionalmente algún tipo diverso de asociación o sociedad, tienen siempre una personalidad jurídica y un patrimonio propios que lo hacen independientes totalmente, de la Administración Pública Centralizada y no participan obviamente del Poder Público, lo que aunado al hecho de que su constitución se realizó también generalmente, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley de Sociedades Mercantiles y no por acto del Poder Público (Ley o Decreto), resulta que siempre quedan encuadradas desde el punto de vista laboral, en el régimen general previsto en el Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y su legislación reglamentaria.

Tratándose de las personas jurídicas cuya existencia deriva de la propia Constitución o de un Acto Legislativo, que reciben los servicios de una o varias personas físicas, la determinación del régimen que les es aplicable o la no aplicabilidad de ninguno, se obtiene por disposición materialmente legislativa, rigiéndose sus relaciones por el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, debido al carácter general del régimen laboral del Apartado "A" del Artículo en comento.

---

(37) Idem.

En lo que se refiere a la relación laboral de los trabajadores al servicio de las Entidades Federativas y de los Municipios, se determina claramente por vez primera en la reforma al Artículo 115 Constitucional, publicadas en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983, específicamente en su fracción IX, que las relaciones de trabajo entre éstos, se regirán por las reglas que al efecto establezcan las legislaturas estatales, con base en lo estipulado por el Artículo 123 de la Constitución General de la República y sus disposiciones reglamentarias, por lo cual ha dictado Leyes de Servicio Civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores, y se establecen principios generales para que los Estados legislen sobre esta materia, teniendo como bases mínimas las establecidas en el Artículo 123 Constitucional.

La estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad y demás prestaciones que garantiza la Constitución para todo trabajador, deberán reglamentarse cada día con mayor claridad en beneficio de los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios:

"...esta adición al texto del Artículo 115, habrá de asegurar la justicia social para más de un millón de servidores públicos de los Estados y de los Municipios" (38).

Además de las reformas realizadas a la vigente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Legislación Burocrática Federal ha sido objeto de múltiples reformas y adiciones, las cuales en lo individual y en su conjunto han pretendido establecer las garantías más importantes para los trabajadores al servicio del Estado, que junto a las clases obreras y campesinas, forman quiérase o no, una clase económicamente desprotegida, ya que con su trabajo han contribuido al engrandecimiento de México, a pesar de los variados comentarios que en

---

(38) Ibid. p.19.

sentido opuesto vierten algunos sectores de la población, reflejando con ello su retrógrada postura y falta de solidaridad, al negarles a este grupo de trabajadores el derecho a aspirar a obtener un nivel más decoroso de existencia, una aceptable calidad en su vida social y lo que es más importante: el derecho a gozar del trabajo y a percibir sus propios beneficios; mismos que aún no logran alcanzar, por tener como único patrimonio, su trabajo, lo que sin embargo no ha menguado el ánimo del Estado, al dignificar gradualmente la situación de éstos, tal y como se aprecia en las distintas disposiciones jurídicas que rigen las relaciones entre éste y sus trabajadores, entre las que sobresalen:

1. Decreto del 23 de diciembre de 1966, publicado en el D.O.F. el 20 de enero de 1967, que adicionó el artículo 109 y reformaron los artículos 128, 140, y 142.
2. Decreto del 30 de diciembre de 1966, publicado en el D.O.F. el 20 de enero de 1967, que reformó la fracción I del Artículo 46.
3. Decreto del 23 de noviembre de 1972, publicado en el D.O.F. el 28 de diciembre del mismo año, que reformó y adicionó los artículos 38 y 43.
4. Decreto del 21 de diciembre de 1974, publicado en el D.O.F. el día 23 del mes y año citado, que reformó los artículos 2o. y 5o. fracción IV.
5. Decreto del 27 de diciembre de 1974, publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre de ese año, que reformó y adicionó los artículos 14, fracciones II y III; 43 fracción I; 51, segundo párrafo y 88, fracciones V y VI.
6. Decreto del 30 de diciembre de 1975, publicado en el D.O.F. al día siguiente, que reformó y adicionó los artículos 5o., fracción II; 16; 35, último párrafo; 43 fracciones IV y X; 46, fracción V y párrafos segundo y tercero 87; creando además los artículos 42 Bis, 46 Bis y 127 Bis.
7. Decreto del 17 de octubre de 1978, publicado en el D.O.F., el 23 de diciembre del mismo año, que reformó el artículo 42 Bis.
8. Decreto del 28 de diciembre de 1978, publicado en el D.O.F., al siguiente día, que reformó el artículo 5o., fracción III, párrafo segundo.

9. Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el D.O.F., el 31 de diciembre siguiente, que reformó el párrafo segundo del artículo 34.
10. Decreto del 22 de diciembre de 1979, publicado en el D.O.F., el 15 de enero de 1980, que reformó el artículo 62.
11. Decreto del 27 de diciembre de 1979, publicado en el D.O.F. el 15 de enero de 1980, que reformó el inciso c, primer párrafo, del artículo 50.
12. Decreto del 16 de noviembre de 1982, publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre del mismo año, en vigor al siguiente día, por el cual se reformó el artículo 73, fracción X y se adicionó el artículo 123 Constitucional con una Fracción XIII bis. del Apartado "B".
13. Decreto del 28 de diciembre de 1982, publicado en el D.O.F. el 21 de febrero de 1983, que reformó los artículos 5o, 8o. 20 y 32.
14. Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el D.O.F. el 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 5o, 32, 43 y 65.
15. Decreto del 30 de diciembre de 1983, publicado en el D.O.F. el 12 de enero de 1984, que reformó los artículos 119, 120 y 124; reformó y adicionó los artículos 118, 121, 122, 123, 128; y adicionó la Ley con los artículos 120-A, 120-B, 120-C, 121-A 124-A, 124-B y 124-C.
16. Decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el D.O.F. el 31 de diciembre del mismo año, que reformó los artículos 32, 33, 35, 40 y 43, fracción IV y derogó el artículo 36.

Estas reformas y adiciones son el producto de la tenaz lucha que los burócratas han venido sosteniendo, desde el momento mismo en que se elevó a rango constitucional el derecho al trabajo de este grupo de servidores públicos; y no como algunos autores los han llegado a calificar de "concesiones gratuitas" o "dativas del Ejecutivo Federal", quien acostumbraba anunciarlos los días 1o. de septiembre, durante el Informe anual que éste presentaba al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 69 Constitucional, los cuales se reflejan hoy en día en el incremento cuantitativo y cualitativo de las prestaciones que la Ley les ha reconocido.

### 3.2 Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.

Este ordenamiento jurídico en favor de todos los mexicanos que hayan prestado servicios activos a la Revolución Mexicana, durante el lapso comprendido entre el 19 de noviembre de 1910 y el 5 de febrero de 1917, independientemente de la manera como hubieran participado, vino a constituirse en el primer reconocimiento hecho por parte de la República para aquellos que combatieron en contra de la tiranía y dictadura del gobierno Porfirista y de los usurpadores del poder que durante ese mismo período pretendieron apoderarse del destino del país, quienes oprimieron y masacraron indistintamente a sus propios hermanos de raza, creando élites inmisericordes y aristocráticas que fueron derrotadas por el pueblo, por los campesinos, por los obreros, por los amantes de la libertad, la justicia, la democracia y de los derechos inalienables del hombre, surgiendo de todo esto el movimiento revolucionario mexicano que culminó con la promulgación de la Constitución Política del 5 de febrero de 1917.

El motivo de todo este grupo de revolucionarios, cuya única alternativa fue la de subsanar la crisis, política y social en que se vio envuelta la Nación Mexicana, trajo como resultado que el conjunto de todos sus esfuerzos se vieran cristalizados, al llevarse a cabo el movimiento revolucionario que culminó con las primeras manifestaciones jurídicas en beneficio de éstos:

- I. En 1941, por Decreto del 31 de diciembre de ese mismo año, se expidió la Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado, la cual contempló una serie de medidas proteccionistas para estos ilustres mexicanos, que nunca titubearon en buscar el cambio político y social que la Nación requería, habiendo tenido que exponer incluso sus vidas durante la lucha armada en que participaron, ya que la situación infrahumana en que vivían no les permitía mejores expectativas de vida; intentando esta Ley reivindicarlos en parte tanto a ellos como a sus familiares derechohabientes.
- II. Por Decreto Presidencial del 31 de diciembre de 1940, publicado

en el D.O.F. el 7 de enero de 1950, se expidió la nueva Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado, la que en sus 21 artículos que la integran reconoce a estos servidores una serie de derechos y prestaciones que vienen a lograr un incremento en su nivel de vida, estableciendo los requisitos mínimos indispensables para ser considerados como tales y lograr el reconocimiento de manera formal por la Secretaría de la Defensa Nacional, previo el estudio y dictamen de las hojas de servicio correspondientes.

III. Por Decreto Presidencial del 28 de diciembre de 1966, publicado en el D.O.F. el 19 de enero de 1967 se reformaron los artículos 15 y 16 de la Ley en favor de los Veteranos de la Revolución y se establece en el único artículo transitorio de la misma, que "los trabajadores al servicio civil de la Federación que se crean con derecho a ser reconocidos como Veteranos de la Revolución, deberán presentar la solicitud respectiva a la Secretaría de la Defensa Nacional, Comisión Pro-Veteranos, en el término de un año a partir de la fecha en que entre en vigor el presente Decreto, en la inteligencia de que, de no hacerlo dentro de ese plazo, prescribirá su derecho a solicitar los beneficios de pensión establecidos por el mismo".

Todos los derechos enunciados a favor de los veteranos de la Revolución, hoy en día carecen de objetividad, si consideramos que la gran parte de estos servidores que participaron en el movimiento armado de 1910, a esas fechas contaban con una edad promedio de 15 a 20 años y para el año de 1990, ya tendrían en caso de subsistir, una edad aproximada a los 95 años, lo cual los inhabilita físicamente a desarrollar cualquier tipo de actividad, independientemente que durante ese lapso se hayan allegado al beneficio correspondiente a la pensión en sus diversas modalidades, ya que en la práctica es de todos conocido que muchos de estos hombres durante gran parte de su vida vivieron y en su caso siguen viviendo en condiciones totalmente infrahumanas, ya que las cantidades que les hubieron asignado las diversas Dependencias que les correspondió manejar el pago de esta prestación, mucho tiempo fue ínfima, hasta que en el año de 1966 fueron reformados los artículos 15

y 16 de esta Ley, con lo cual se vieron beneficiados al reconocerles incrementos en el monto de sus pensiones, derivados del aumento en el cómputo de años de servicio y de la cuota diaria adicional con cargo al Erario Federal.

Por equidad, por justicia y por humanidad, debe velarse hoy más que nunca porque los pocos o nulos derechos a favor de estos insignes excombatientes, se conviertan en una realidad, se mejoren y alcancen a beneficiar a sus descendientes, en quienes ha recaído el peso de la carga que originan éstos, resarciendo aunque sea de manera parcial el gran esfuerzo realizado durante tantos años, derivado del desigual reconocimiento de los derechos de estos exservidores del Estado Mexicano.

### 3.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con fecha 27 de diciembre de 1979, fue promulgada una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicándose en el D.O.F. el 4 de enero de 1980 y entrando en vigor un día después de su publicación, la cual deroga la Ley de 1939, de la cual también mucho se esperó, misma que al redactarse no tan sólo no logró corregir los indudables vicios de la anterior Ley, sino que los supera, razón que motiva que no tuviera plena vigencia, al ser considerada como la negación de los ideales contenidos en su propia Exposición de Motivos, perdiéndose una vez más, la gran oportunidad de enmendar los errores de las Leyes que le antecedieron y haber logrado un trascendental avance en esta materia.

La actual Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, promulgada por Decreto del Ejecutivo Federal el 30 de diciembre de 1982, fue publicada en el D.O.F. el 31 del mismo mes y año, y la fé de erratas el 10 de marzo de 1983, entrando en vigor al siguiente día de su publicación, por medio de la que se derogó la Ley de 1979, que como se señala en el párrafo anterior, no cumplió con el objetivo primordial para lo cual fue creada en su oportunidad, justificándose su derogación, de acuerdo con lo que señala la Vigente Ley en su

Exposición de Motivos; segundo párrafo; y que para una mejor comprensión de su significado y alcance real considero prudente transcribir en su totalidad, la iniciativa presentada al H. Congreso de la Unión; sostuvo que:

"En un Estado de Derecho el ámbito de acción de los poderes públicos está determinado por la Ley. La irresponsabilidad del servidor Público genera ilegalidad, inmoralidad social y corrupción; el Estado de Derecho exige que los servidores públicos sean responsables, la responsabilidad no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declaratorias, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas.

El régimen vigente de responsabilidades de los servidores públicos debe renovarse para cumplir sus objetivos en un Estado de Derecho. Por ello se han sometido al Poder Constituyente la iniciativa de reformas al título IV Constitucional, dicha iniciativa propone reglamentar dicha Propuesta de Reformas Constitucionales a fin de que los servidores públicos se comporten con honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficiencia. Las reformas antes señaladas, así como las reformas al Código Penal, el Código Civil y de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establecen las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, por lo tanto permitirá a la Representación Nacional disponer de elementos más amplios, al considerar un nuevo sistema de responsabilidades, dicho sistema se compone de cuatro modalidades de la responsabilidad: la penal y la civil, sujetas a las leyes relativas y la política y administrativa, que se regularían por la iniciativa de ley reglamentaria del Título IV Constitucional.

La responsabilidad penal responde al criterio primigenio de la democracia: Todos los ciudadanos son iguales ante la Ley y no hay cabida para fueros ni tribunales especiales; los servidores públicos que cometan delito podrán ser encausados por el juez ordinario con sujeción a la ley penal como cualquier ciudadano y sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con

fuero, que la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

Para la responsabilidad civil de los servidores públicos, se estará a lo que dispone la legislación común ..." (33).

Entre los principales rubros a que se refiere esta Ley resaltan:

- a) Responsabilidades políticas.
- b) Declaración de Procedencia.
- c) Las Responsabilidades Administrativas.
- d) Registro de Situación Patrimonial.

Por último al dirigirse al H. Congreso de la Unión, reafirma:

"H. Representación Nacional:

Se está conciente de que la expedición de leyes, por buenas que sean, no acaban vicios ni prácticas arraigadas; pero también se está conciente de que sin buenas leyes los compromisos políticos corren el riesgo de convertirse en meras prédicas despojadas de efectividad.

Leyes como las que se plantean en este caso a esa H. Representación Nacional tienen también el propósito de que los Poderes de la Unión revitalicen y compartan el compromiso de sanear la vida nacional, de reivindicar los usos republicanos y de responder a una viva demanda popular.

Por lo anterior, y con fundamento en la fracción I del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, se presenta a la consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" (39).

---

(38) MADRID HURTADO, Miguel de la. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos. Ed. Secretaría de la Presidencia. México, 1982. p. 6.

(39) Ibid. pp. 56.

Sin mayores comentarios, se puede concluir que este nuevo ordenamiento no ha evitado aún el despendio, los malos manejos y el enriquecimiento desmesurado.

#### 3.4 Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Las relaciones de trabajo entre las Instituciones que prestan el servicio público de Banca y Crédito y sus trabajadores se regulan por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, conocida comúnmente como Ley Laboral Bancaria, la que tiene como principales antecedentes a los siguientes:

1. El Decreto del Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas del Río, publicado en el D.O.F. el 29 de noviembre de 1937, que contuvo el Primer Reglamento de Trabajo de los empleados bancarios.
2. El Decreto del 22 de diciembre de 1953, del Presidente de la República Don Adolfo Ruíz Cortines, por medio del cual se reformó el Reglamento antes mencionado, el que otorgaba a los trabajadores bancarios prestaciones superiores a las de los demás trabajadores, incluyendo un salario mínimo equivalente al 50% más del general; permitía la celebración de contratos a prueba y prohibía la sindicalización y el ejercicio de derechos colectivos.
3. El Decreto del 13 de julio de 1973, publicado en el D.O.F. al día siguiente, por medio del cual se reformó el Reglamento que regulaba las relaciones de trabajo entre las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares con sus empleados, destacando dentro de la reforma, la dismunición de la jornada semanal de trabajo.
4. El Decreto del presidente de la República Lic. José López Portillo, publicado en el D.O.F. el 6 de septiembre de 1986, 5 días después del anuncio realizado por el propio Ejecutivo Federal, con motivo de la expropiación hecha el 1.º de septiembre del mismo año, de los activos bancarios, y promulgar lo que se

conoce como "Nacionalización de la Banca", señalando ante el H. Congreso de Unión que:

"... los derechos de los trabajadores del Sistema Bancario serán respetados. El viejo anhelo (crear un sindicato bancario) podrá fructificar como ocurre en la mayor parte de los países del mundo" (40).

Resultado de la Nacionalización de la banca, se decretó la incorporación de los trabajadores bancarios a las disposiciones del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, "permaneciendo entre tanto reguladas por el Reglamento de Trabajo de los Empleados Bancarios de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin menoscabo de los derechos y prestaciones de que actualmente disfrutan".

Para comprender mejor la decisión del Ejecutivo Federal de nacionalizar la banca privada, como un hecho histórico que para esa época fue considerado como irreversible e intocable, debemos reconocer de antemano que este acto se efectuó en medio de la crisis más aberrante que se tenga conocimiento después de los gobiernos militares, cuyo fin primordial a mi modo de ver, lo constituyó el pretender obtener en principio, el saneamiento del modelo de desarrollo económico, social y cultural de la nación, que trató de buscar aceleradamente un equilibrio más racional, congruente y con mayor justicia social, al haberse depositado la confianza en los trabajadores bancarios y al reconocérseles su derecho a la sindicalización, en busca de la unidad de acción de este grupo de trabajadores y de la auténtica aplicación de las leyes laborales.

- 5.- La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, que adicionó al Artículo 123 Constitucional la fracción XIII Bis, al amparo de la cual las Instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito regirán sus

relaciones con sus trabajadores de conformidad con lo que dicho apartado dispuso.

6. La publicación en el D.O.F. el 30 de noviembre de 1983 de la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que consta de 6 capítulos:

Las Disposiciones Generales (Primero); el establecimiento de los días de descanso obligatorio, el pago de primas vacacionales, tiempo extraordinario, vacaciones y prima vacacional, el salario mínimo, el pago de la prima de antigüedad, la prohibición de descuento en sus salarios y el pago del aguinaldo anual de 40 días (Segundo); la obligatoriedad de las Instituciones a proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, las prestaciones económicas y los seguros que deben recibir éstos (Tercero); causas de suspensión, cese y terminación de los nombramientos de los mismos (Cuarto); el derecho a la sindicalización de los servidores bancarios y su adhesión a la Federación Nacional de Sindicatos Bancarios ( Quinto); y el establecimiento de los mecanismos para la supervisión de las Instituciones Bancarias por parte de la S.H. y C.P., a través de la C.N.B.S. (Sexto).

La parte in fine de esta Ley, en sus cuatro Artículos Transitorios establece:

Artículo Primero.- La presente ley entrará en vigor el 1o. de enero de 1984.

Artículo Segundo.- Se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido en este ordenamiento.

Artículo Tercero.- En tanto se expiden las Condiciones Generales de Trabajo de las Instituciones, seguirán aplicándose los Reglamentos Interiores de trabajo respectivos. Dichas condiciones deberán expedirse dentro de los meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

Artículo Cuarto.- Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las Instituciones continuarán surtiendo efectos y deberán formalizarse con la expedición de los nombramientos correspondientes, en un plazo no mayor de seis meses a partir de su entrada en vigor. La falta de expedición de los nombramientos

no impedirá la continuación de la relación de trabajo establecida con anterioridad al vencimiento de dicho plazo.

7. La Privatización del Servicio de banca y Crédito, derivada de la Iniciativa de Ley, enviada por el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el día 2 de mayo de 1990, discutida y aprobada sin ninguna modificación al texto original por la Cámara de Diputados el día 12 del mismo mes y año, por la cual se reformaron los Artículos 28, fracción V y 123 Constitucionales, proceso legislativo que dio inicio a la expedición de la nueva Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que presumiblemente será promulgada en julio o agosto de 1990, además de cambiar el régimen laboral de los trabajadores bancarios del Apartado "B", al Apartado "A", del mismo Artículo 123.

Es necesario destacar que este primer acto legislativo tiende a que en un futuro mediato, la nueva Ley en la materia sea elevada en su caso a rango constitucional, cuyos principios básicos deberán regular en forma permanente las instituciones que proporcionen estos servicios, pretendiendo constituir las en un instrumento eficaz para la obtención de la democracia económica que a manera de oxígeno requiere nuestro país.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 1.1 El Surgimiento de la Seguridad Social

Al referirnos al estudio de la Seguridad Social, necesariamente tenemos que reconocer que esta Institución se encuentra íntimamente ligada:

"a los grupos más necesitados de la colectividad, porque los derechos, como fenómeno legal, tienen raíces legales y profundas y reflejan la evolución de la humanidad desde la carencia de la libertad a la libertad para unos cuantos y eventualmente a la libertad social de todos en la futura sociedad" (41).

Este fenómeno social ha tenido diferentes manifestaciones a lo largo de la historia, que han ido evolucionando al ritmo de los cambios sociales y de las necesidades generadas por tal motivo, por lo que podemos concebir que originalmente el socorro a los necesitados fue un acto privado, de persona a persona, generado por el ideal solidario del hombre que siempre tiende a intervenir en favor de otros que se encuentran en estado de inseguridad, lo cual tuvo que verse modificado, conforme los problemas de necesidad se vieron incrementados, de ahí el surgimiento forzoso de nuevos mecanismos e Instituciones auspiciadas en un principio por religiosos, o por personas altruistas que proporcionaron ayuda a los menesteros de manera más regular, sistemática y especializada como lo fue el caso de los hospitales pero descansando siempre en la idea de la caridad.

Entre manifestaciones características de esta corriente, podemos citar a las inherentes a la Asistencia Pública, de la época imperial romana,

---

(41) GARCIA AVENDAÑO, Adolfo. Apuntes para el Curso de Derecho de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho, de la U.N.A.M. p.4.

figurando de manera sobresaliente la Ley Trumentaria de Cayo Graco, que permitía la compra de trigo para ser repartida entre la plebe a precio bajo o en forma gratuita, al igual que otro tipo de alimentos, cuya distribución se le conció con el nombre de Anona, que significaba el tributo en especie que pagaban a la metrópoli romana las diversas provincias del Imperio.

Asimismo, durante la Edad Media, las doctrinas del Cristianismo al desarrollarse en contacto íntimo con la filosofía y las clases más bajas de la sociedad, originan las Ordenes Medicantes, instrumento por el cual las sociedades cristianas atendían a los enfermos, socorrían al anciano, cuidaban viudas y huérfanos y a través de los diezmos que recolectaban, trataban de llevar ayuda a los menesteros, propiciando así la creación de hospitales, que aunque modestos, ayudaban a toda clase de enfermos, cuya multiplicación cobra auge durante los siglos V y VI de la Era Cristiana, tanto en Oriente como en Occidente.

Al ir aumentando la población e irse creando situaciones sociales más complejas, derivadas sobre todo de la urbanización poblacional y de la modificación de los sistemas de producción, su manifestación principal y posteriormente como Estado Nacional, concordante con la organización existente va a derivarse esa acción tutelar hacia la prevención del riesgo y la protección del individuo, y subsecuentemente con su familia y la sociedad en su conjunto, fenómenos que tienen su origen durante la época feudal (siglos X y XI) tras el fracaso del clan y la iglesia en su lucha por la conquista del poder público, alcanzando su esplendor hasta el siglo XV al consolidarse la Burguesía como nueva clase social, que estuvo compuesta por artesanos y comerciantes libres, período -- durante el cual surgieron:

- a) Las Asociaciones de Ayuda Mutua, consideradas como la primera -- manifestación de solidaridad, integrada por artesanos y comerciantes, que unidos organizan las Corporaciones por Oficios, llamadas Gildas, que a pesar de aparecer con tinte religioso, fueron francamente gremiales, como las Gildas Inglesas de Boltsbury Exester y Cambridge.

- b) Las Cofradías, que fueron Asociaciones Españolas originalmente de tipo militar y posteriormente de carácter religioso-benéfico.
- c) Las Hermandades ó Asociaciones de Ayuda Mutua en las que prevalece el motivo religioso para la asociación, incluyendo al igual que las Cofradías, miembros religiosos y seglares, que posteriormente se transformarían en Beneficencia Pública.
- d) Los Gremios o Asociaciones de Profesionales cuyo motivo fundamental lo constituyó la defensa de sus intereses y la Ayuda Mutua entre los socios, siendo sus principales fines: la enseñanza en el Taller Artesanal, de parte del maestro al aprendiz u oficial; la vigilancia en la labor; la defensa del oficio, cuyo celo impide la creación de nuevos talleres, cuidando siempre la producción en relación con la oferta y la demanda; Ayuda Mutua entre los miembros frente a las calamidades de la vida.
- e) Las Corporaciones o Asociaciones Seglares que llegaron a abarcar al finalizar la Edad Media, todo un cúmulo de prestaciones relativas al Capítulo designado como Riesgos, que homologados a la concepción actual de la Seguridad Social, se denominan Accidentes, mismos que comprendieron entre otros: el subsidio, determinado o no, en dinero, por desempleo u otra necesidad; atención en caso de enfermedad, con ayuda en dinero, en servicio médico y farmacéutico, en hospitales o a domicilio; auxilio de invalidez o de vejez; auxilio para gastos de entierro y pensión a las viudas y huérfanos, además de la conservación activa del taller para éstos; auxilios propios para cubrir necesidades de la época como lo fueron el dotal (para jóvenes casaderas), el de prisión y el de cautividad y el novel seguro de desempleo o prestación contra el paro, proveniente de la ruina del artesano y de su industria o negocio o por la pérdida u otros accidentes.

Al irrumpir el Renacimiento en el mismo siglo XV, se inicia el período de la Asistencia Social o Pública, la cual contó también con el estímulo otorgado por la Iglesia y además con el Estado, cuya doctrina del fundamento legal de su deber hacia los desvalidos, surgió de la corriente de grandes filósofos, como Juan Luis Vives, el Padre Mariana, Tomás Moro y otros, propiciando las bases del Derecho Social y del

## Derecho de la Seguridad Social.

Los siglos XVIII y XIX fueron testigos de grandes movimientos sociales de la historia que desembocarían en el Liberalismo Político y Económico:

- a) El Liberalismo o la Corriente del Pensamiento Individualista y Liberal, etapa en la cual las condiciones del trabajador no mejoran en nada, ya que ambas corrientes filosóficas permitieron la explotación del hombre por el hombre.
- b) La Revolución Francesa, que culmina con la toma de la Bastilla el 14 de julio de 1789 y con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano por parte de la Asamblea Nacional Francesa, que inicia un período de luz y esperanza que concluye en 1791 con la Primera Constitución que contempló la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, dando inicio a la Legislación Social, cuando al Estado se le declara responsable de proporcionar la subsistencia adecuada a los necesitados, ya fuera procurándoles trabajo o asegurándoles los medios para subsistir, naciendo así la Asistencia Social.
- c) La Revolución Industrial, que empieza a fraguarse a fines del siglo XVIII como consecuencia de la utilización de la energía mecánica en la industria y de la consiguiente expansión del comercio; los antiguos sistemas de trabajo y producción fueron experimentando a partir de la aplicación práctica de los nuevos inventos tecnológicos - en especial la máquina de vapor y los telares - toda una serie de profundas transformaciones, que con el paulatino desarrollo de la industria propicia a la vez una radical evolución de las perspectivas socioeconómicas, fundamentalmente definida por la adaptación del hombre al complejo de factores morales y materiales surgidos en esa fase del progreso.

El último tercio del siglo XIX se caracterizó por una gran efervescencia social, con una abundantísima creación de doctrinas políticas y sociales que tienden a reivindicar a los obreros y reclaman

derechos para los trabajadores y sus familias, así como límites a la autoridad patronal, lo que obligó al Estado a intervenir de manera definitiva en un doble campo:

"Por un lado mejorando y ampliando los servicios de asistencia pública y por otro auspiciando la creación de nuevas instituciones como los seguros sociales, que puede definirse como una institución económica impuesta por el poder público que asegura, a las clases económicamente débiles o socialmente necesitadas, contra toda pérdida o disminución del trabajo, así como para velar y mantener la salud de los trabajadores y sus familias" (42).

El actual siglo XX, despertó con el reconocimiento de diversos ordenamientos jurídicos emanados de las legislaciones nacionales, entre las cuales destacan por su oportuna creación:

- a) Inglaterra, cuya legislación continuó la obra alemana inherente a la promulgación de los primeros seguros sociales clásicos (Enfermedad, Riesgos de trabajo e Invalidez, Vejez y Muerte), a través de la permanente y decidida participación de Lloyd George, quien presionado por el Laborismo Inglés, influye para que en 1911 se promulgue la Ley Nacional de Seguros Sociales, misma que cubre además de las contingencias del sistema alemán, el Seguro del Desempleo.
- b) Francia, cuyo sistema se inicia en 1910, con una importante innovación: Las Asignaciones Familiares.
- c) Italia, país en el cual en 1910 nace su Seguro Obligatorio, el que comprendía los seguros clásicos, además de amparar otro riesgo: el de Maternidad. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, expide el Seguro Social Integral, basado en una sola Institución que cubriría la generalidad de los beneficios y la totalidad de los asegurados.

---

(42) GARCIA FLORES, Margarita. La Seguridad Social y la Población Marginada en México. Editorial UNAM. México, 1989. pp. 26 y 27.

- d) Suecia, país que tras promulgar su Seguro de Enfermedad en 1889, establece el Seguro de Riesgos del Trabajo en 1901 y el de Invalidez-Vejez-Muerte en 1913.
- e) Nueva Zelanda, instituye el Seguro de Riesgos del Trabajo en 1902 y 1918, además del de Invalidez y Vejez en 1908.
- f) Chile, primera nación que instituye en América la legislación sobre Seguros Sociales en 1924, mediante la cual se introdujo el Seguro Social de Enfermedad-Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte.
- g) Canadá, establece el Seguro de Pensiones Asistenciales en 1927.
- h) México, logró implementar su Seguro Social de Enfermedad, Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, en 1943.
- i) Japón fue la primera legislación asiática de Seguros Sociales en 1922.
- j) Argelia, implementa por vez primera en Africa los Seguros Sociales, al establecer en 1919, el Seguro de Riesgos del Trabajo.

Luego de éstos, se fueron sucediendo uno tras otro los regímenes de Seguros Sociales en todos los países restantes de los cinco continentes, apreciándose diversas peculiaridades tanto en su establecimiento como en su operación.

Con motivo del surgimiento de la Primera Conflagración Mundial, las organizaciones obreras de las naciones beligerantes, exigen que en el tratado que se firma al término de la misma, se incluyan las normas fundamentales para la protección futura de los trabajadores, culminando su propuesta en la redacción de la Carta Internacional del Trabajo, operándose además un profundo cambio de las ideas clásicas materia de la Seguridad Social, el cual se efectuó, en dos planos: por un lado la necesidad de extenderla al conjunto de la población y por el otro, la vigencia de tomar en cuenta en una forma más sistemática los lazos que la unen con las estructuras sociales básicas.

Entre los años de 1925 a 1934, corresponde a la Organización Internacional del Trabajado participar activamente en el

establecimiento de Normas Internacionales en materia de Seguro Social, al adoptar varios convenios para reglamentar las Indemnizaciones por Accidentes del Trabajo, el Seguro de Enfermedad, las Pensiones de Vejez y el Seguro del Desempleo, habiendo adquirido así autoridad doctrinal para lograr que se extendiera la protección a categorías cada vez más numerosas de personas y para aumentar también la variedad de contingencias cubiertas, así como para hacer más eficaces las prestaciones concedidas.

La expresión "Seguridad Social" fue ideada para atribuirle a la Ley Federal Americana de 1935, que concebía a la Seguridad Social como una amalgama de Seguridad Económica y Seguro Social, y fusionaba el Seguro de Vejez y el de Desempleo con la Política de Asistencia a la Vejez y de Salud Pública. Esta expresión fue adoptada en:

"Nueva Zelanda para una Ley expedida en 1938, mediante la cual se protegía por primera vez a toda la población a través de un sistema que abarcaba prestaciones en dinero y asistencia médica, y era financiado por un impuesto general sobre los ingresos" (43).

El 14 de agosto de 1935, el Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, promulga la Ley sobre Seguridad Social (Social Security Act), con lo que se inicia en ese país un Programa de Seguridad Social contra el paro laboral, la vejez, la protección a los niños, las madres y los ciegos; circunstancia que le ha valido gran mérito para ser considerado como uno de los principales antecedentes de esta disciplina jurídica. Este instrumento legal incluyó no sólo las formas clásicas de seguros sociales contributivos, sino también aspectos de asistencia económica concedidos por el Gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado, siendo una característica especial de la Seguridad Social Estadounidense, la no inclusión de la protección contra los Riesgos de Enfermedades Generales y el de Maternidad, ni el ramo de Riesgos

---

(43) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. México, 1980. p. 113.

Profesionales, resultado de la decidida y sistemática oposición que presentaron las asociaciones médicas y las grandes compañías de seguros de esa nación.

En cambio, implementó un sorprendente Seguro contra el Desempleo, mediante el cual se protege a la mayor parte de los trabajadores de la industria y del comercio, contra la interrupción temporal de sus ingresos, a causa del desempleo, Sistema que se maneja por un Régimen Mixto de Contribución Federal Estatal, administrado independientemente por cada uno de los Estados de la Unión y el Distrito de Columbia.

Con excepción del Seguro de Desempleo, su Sistema de Seguridad Social comprende diversos regímenes oficiales, que son administrados por una Oficina especializada del Departamento de Salud Pública, Educación y Bienestar, llamada Social Security Board.

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, se reúnen secretamente en los barcos "Prince of Wales" y "Augusta" durante varias ocasiones, el Presidente de los Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt y el Primer Ministro del Reino Unido, Winston Churchill, quienes el 14 de agosto de 1941, frente a las costas de Terranova emiten una Declaración Conjunta, conocida como "Carta del Atlántico", que en su artículo 5o. define ideas básicas, que afirman la importancia de la Seguridad Social como objetivo indispensable a cumplir, una vez terminado el conflicto bélico, señalado:

"... promover la máxima colaboración entre las naciones en el campo económico, a fin de que todas puedan lograr mejores condiciones de trabajo, adelanto económico y seguridad social"  
(44).

Hasta los años 40's los países habían organizado sistemas de protección social basados en la Asistencia Social y el Seguro Social, pero la

---

(44) ESCAREÑO CEDILLO, Blanca Delia. Tesis: Proyección Internacional de la Seguridad Social. Facultad de Ciencias Políticas UNAM. México, 1976. p. 129.

Seguridad Social como consecuencia de la guerra se plasma en objetivos más amplios de protección social que hasta entonces lo venían realizando los gobiernos, incluyendo no solo a los trabajadores sino a toda la población, excediendo así los límites de los Seguros Sociales tradicionales implantados hasta esa época; lo cual nos permite señalar que la Seguridad Social:

"se desarrolló bajo la inspiración de que era necesario ganar la guerra, pero sin renunciar a la inspiración de combatir la miseria, la enfermedad, el ocio y la incultura con la misma fuerza que se ha combatido al enemigo" (45).

A partir de ese momento, la Seguridad Social empezó a tener una vital importancia en el panorama internacional, considerándose como una consecuencia de la aplicación práctica de los principios emanados de la Carta del Atlántico de 1941, la aparición de Programas y Planes tendientes a mejorar las condiciones de vida de toda la humanidad, situación que propició asimismo que los diversos organismos internacionales y regionales se avocaran al estudio científico de esta disciplina y de las materias que de una o otra forma se encuentran interrelacionadas, logrando significativos avances, los cuales por desgracia no pudieron ser aplicados de manera general en todas las naciones por sus divergencias económicas, políticas e inclusive sociales, pudiéndose destacar a manera de síntesis, las siguientes:

- a) En los Países Desarrollados. Las manifestaciones de Seguridad Social se van sucediendo de manera consecutiva en sus legislaciones nacionales, contando con el decidido apoyo de importantes organismos, muchos de éstos creados por las propias naciones o por su iniciativa, sobresaliendo la O.I.T., O.M.S., U.N.E.S.C.O., F.A.O., O.E.A., A.I.S.S., C.I.S.S. y otros, los

---

(45) GONI MORENO, José María. Principios y Proyecciones de la Seguridad Social. Año II. No. 8/11. Buenos Aires, Argentina, junio de 1963.p.14.

cuales trajeron como resultado que además de los seguros clásicos, estos países lograron implementar otros nuevos, o simplemente actualizar los ya existentes, destacando: El Seguro Social sobre el Desempleo, las Asignaciones Familiares, medidas en favor de los inválidos, servicios para la Rehabilitación Médica, Mejoramiento Ecológico, programas ambiciosos sobre Vivienda e Higiene, disminución de Riesgos del Trabajo, aumento en las Pensiones de Invalidez y Vejez de manera global conforme al incremento del costo de la vida, ampliación en las Pensiones de Sobrevivientes abarcando incluso a padres y hermanos del asegurado, mejoras en el Seguro de Enfermedades y Maternidad al incrementarse el monto de las Prestaciones como Licencia de Maternidad que aumentó a 18 semanas y se redujo el período de cotización para el otorgamiento de Prestaciones en Efectivo, se logró la Coordinación Internacional de todos los países europeos para la implementación del Seguro Panaeuropeo; se orientaron los Programas de Seguridad Social para la contribución de la distribución más equitativa de los ingresos; se mantuvo el costo de la Asistencia Médica proporcionada como un derecho por los regímenes del Seguro de Enfermedad o por los Servicios Sanitarios Nacionales; extender la protección de la seguridad social a los trabajadores migrantes, lograron mejorar gradualmente las condiciones de vida de sus nacionales y disminuyeron la indigencia resultante de las contingencias sociales. En algunos casos se observó un aumento en el número de sus asegurados y en el nivel de prestaciones, lo que ocasionó sin embargo, un incremento en las cotizaciones de éstos, debido a que algunos sistemas intentaron reducir sus subvenciones de esta materia. Adoptaron nuevas técnicas de Planificación Social, a fin de que la prestación alcanzara niveles óptimos.

- b) Los Países en Vías de Desarrollo, lograron avances que si no lo fueron de la misma proporción que los anteriores, progresaron en la materia, al adoptar en sus legislaciones internas las medidas y recomendaciones propuestas por los organismos especializados, de acuerdo a sus propias posibilidades financieras sobre todo, pudiendo obtener una integración de la planificación de la

Seguridad Social a la planificación nacional, adoptando en cierta medida el sistema de asistencia primaria de salud; extendieron casi todas las prestaciones a nuevas categorías de trabajadores y a varios tipos de prestaciones a toda la población; incrementaron las Pensiones de Invalidez y Vejez de acuerdo con un porcentaje del salario; iniciaron programas de financiamiento de vivienda; sustituyeron pequeñas enfermerías rurales por clínicas u hospitales, tomaron medidas tendientes a promover la Planificación Familiar; se introdujeron ciertas asignaciones Prenatales y de Maternidad, al prever una Licencia Pre y Posnatal de 45 días; tomaron medidas tales como la elevación de las cotizaciones de los asegurados y de los empleadores y la implantación por parte del Estado de nuevas imposiciones fiscales, tendientes a cubrir los gastos por pago de Pensiones y Prestaciones, tanto en especie como en Dinero, así como los gastos por la Administración del régimen y de los Servicios de Seguridad Social.

Como puede apreciarse se ha continuado luchando en contra de los principales enemigos del desarrollo, como lo son el Desempleo, la Inflación, el atraso de la producción agrícola y el aumento de la pobreza en algunos sectores de la población, los que a su vez provocan mayor necesidad de prestaciones sociales, razón por la cual se hace indispensable resaltar que la Seguridad Social:

"... ha de ser aplicada en primer término, a los grupos sociales mejor organizados y lo más importante, desde el punto de vista de la actividad económica, pues a ellos se debe proteger en primer término, puesto que además garantizan la permanencia y engrandecimiento, ampliando tanto servicios como población cubierta" (46).

---

(46) GARCIA FLORES, Margarita. Op. Cit. p.29.

## 1.2 En la Declaración de los Derechos Sociales de 1917

La oportuna intervención del Jefe del Ejército Constitucionalista permitió la integración del Congreso Constituyente que hubo de aplicarse en la tarea nada fácil de realizar las reformas a la Constitución de 1857, mismo que tras los Decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916, quedó totalmente conformado, correspondiéndole presidirlo al Lic. Manuel Rojas, quien junto con los demás representantes populares a partir del día 20 de noviembre se reunieron en el Teatro Iturbide de la Ciudad de Querétaro, en donde determina que el inicio de las sesiones fuese el día 10. de diciembre siguiente, fecha desde la cual se entregaron de lleno en sus tareas, concluyendo ese período el día 3 de enero de 1917.

Al designarse el 18 de diciembre de 1916, a la Comisión encargada del estudio de la legislación obrera, ésta decide que recaiga en el Ing. Pastor Rouaix su presidencia, mismo que logra culminar el encargo el día 13 de enero de 1917, al presentar el Dictámen Intitulado: "Del Trabajo y de la Previsión Social", el cual es debatido por el Congreso tras acaloradas sesiones, correspondiendo debatir lo concerniente al Seguro Social el día 23 inmediato, analizándose el Artículo 123 Constitucional en sus fracciones XIV, XXV, y XXIX, los cuales textualmente expresaban:

"XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente; según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario;

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o cualquier otra institución oficial o particular, y

XXIX.- Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación

involuntaria de trabajo, de accidente y de otras con fines análogos; por lo cual; tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular" (47).

Las fracciones XIV y XXV no representaron problema alguno para su interpretación y aplicación, a tal grado que aún permanecen inalterables, en cambio, la fracción XXIX, ha dado lugar a múltiples interpretaciones, debido a que excluyó el carácter de obligatoriedad al aseguramiento, dejándole con índole potestativo, además de limitar la atribución estatal a una nueva atribución, es decir, la de fomentar únicamente la organización de las cajas de seguros populares, situación que provocó incluso que el propio Diputado Don José Natividad Macías, pensara que:

"... en México, deberían establecerse empresas aseguradoras, como en Holanda o Francia, para que los trabajadores del campo y de la Ciudad, acudieran a ellas a contratar Seguros" (48).

A raíz de lo anterior, se fueron constituyendo en nuestro país Cajas de Socorros, Montepíos, Cajas Populares de Crédito, Ahorro Postal, Cajas de Capitalización y hasta Sociedades Cooperativas de Servicios Médicos, Jurídicos, Contables y Académicos, que a pesar de sus buenas intenciones no lograron hacer de la Institución propuesta, un auténtico Sistema de Previsión, ya que en nada benefició a la clase obrera, sobre todo porque los métodos propuestos hicieron difícil y frágil su establecimiento, a lo que había que agregarle que ese tipo de sistema dio lugar a exageradas utilidades de las empresas aseguradoras y que nunca representaron una garantía al ocurrir el riesgo al trabajador, y por ser el patrón quien contrataba directamente con las compañías de seguros, las cuales con todas las argucias legales posibles y trámites

---

(47) RIESTRA CORDOBA, Héctor. Op. Cit. p. 107.

(48) Ibid. p. 108.

engorrosos nunca representaron la garantía que les correspondía asumir al momento en que el riesgo se diera.

El anhelo original de la clase necesitada no pudo verse concretado en la fracción XXIX, al no garantizarse en ella la libertad, la justicia, la seguridad y la dignidad, tanto en la función individual como colectiva, que la sociedad mexicana requería, la cual no desmayó a pesar de este aparente fracaso, ya que en los años siguientes se fueron sucediendo diversos intentos legislativos que culminaron con el reconocimiento e implantación del Seguro Social Obligatorio, y que siguiendo la tésis del Maestro Mario De la Cueva: todo ello no fue más que el producto del México que aspiraba a un mañana con justicia social:

"... cuando la sociedad no cumple el fin para el que existe, cuando las fuerzas en el poder son un obstáculo para el triunfo de la vida, los hombres en estado de necesidad, como sostuvo Rosseau en el Contrato Social, obran mejor suprimiendo las cadenas de un orden jurídico caduco y creando un nuevo, armónico con las necesidades humanas".

De acuerdo al espíritu y naturaleza dinámicos de la Declaración de Derechos Sociales de Querétaro, que contempló un mínimo de beneficios, surge cada día la obligación de ir conformando, depurando e implementando todas las medidas que respondan al clamor universal, a la exigencia de paz en la tierra y de justicia en cada uno de los países del orbe, sin importar el tipo de sistema económico a que pertenezcan, considerando al hombre por sí mismo, haciéndole frente al estado de necesidad del ser humano independientemente de la causa que lo haya originado, o como lo expresara el Maestro Francés Georges Ripert (*Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1936, págs. 328 y 333) al referirse a la larga lucha de la idea de la justicia:

"...La democracia busca un derecho nuevo, pues está convencida de que al progreso material debe corresponder un progreso moral y social; y si esta lucha fuera el último ideal que le queda, habrá

de convenir que no carece de belleza... la democracia verdadera no puede admitir una organización que separe en la explotación económica los beneficios y los riesgos, porque la justicia del mañana, antes de buscar al autor del daño, mirará a la víctima" (49).

De ahí que la nueva concepción de la Seguridad Social deba considerar aspectos tan importantes como: el cuidado del ser, desde la concepción hasta el nacimiento del niño, su capacitación, la conservación de los niveles de vida en la vejez, en la invalidez y en general en la adversidad, medidas complementarias de bienestar, defensa del trabajo, la igualdad de tratamiento para todas las personas y en todas las hipótesis y por último, protección en caso de necesidad a todos aquellos que se sustentan de su trabajo.

Fue la misma sesión del 13 de enero de 1917, cuando a petición de la Comisión de Constitución encargada del Proyecto Constitucional, se propuso que la sección respectiva llevara por título: "Del Trabajo y de la Previsión Social", ya que uno y otro se referían a las disposiciones comprendidas, así como la facultad de legislar en materia del trabajo tanto al Congreso como a las legislaturas estatales, según las circunstancias locales, dejando a ambos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más siempre que no contravinieran las consignadas y que se prescriba que la legislación no debería limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleados de comercio, artesanos y domésticos.

Este Dictámen se planteó al Congreso el día 23 de enero siguiente, siendo aprobado por unanimidad de los 163 diputados asistentes a esa sesión.

---

(49) CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Cuarta ed. Editorial Porrúa S.A. México, 1986, Tomo II. pp. 52 y 53.

### 1.3 El Nacimiento de la Previsión Social.

La Previsión Social nació y se desarrolló como una parte del Derecho del Trabajo, compartiendo de una manera general sus caracteres, por lo tanto, poseen una causa común, que la constituye la miseria reinante en las grandes masas de población de casi todas las naciones, producto de la explotación de que ha sido objeto el hombre por el propio hombre, que data desde las primeras organizaciones sociales hasta nuestros días, atravesando por las etapas históricas como las características de la aparición de la industria, el individualismo liberal y el socialismo utópico, hasta llegar a la socialización del Estado, como resultado de la crítica situación que vivió la empresa hacia finales del siglo pasado, con motivo del agotamiento de la fuerza física del elemento trabajo, la disminución de la salud de los hombres y la sobreutilización de mujeres y niños en trabajos muy pesados, hechos todos ellos que ocasionaron un eminente peligro para las existencias de la industria y la salvaguarda de la soberanía de los países.

Esta idea que pertenece a la historia, desde los años de la Asistencia Privada y Pública y de las Mutualidades y Cofradías de los siglos de Roma, nació y conservó su característica de ser "un derecho de clase" ya que es la seguridad del mañana para quienes entregan su energía de trabajo en la empresa capitalista, convirtiéndose esa condición al mismo tiempo en su limitación, porque su propósito no fue la erradicación de la miseria, sino el problema concreto del futuro del proletariado, que si bien puede considerarse como una bella aplicación de la justicia social, no deja de ser una solución parcial. Esta vendría a originar dos instituciones durante el siglo XIX:

- a) Los Seguros Sociales en Alemania, que abarcaron, por una parte, la Invalidez y la Vejez, y por la otra la Enfermedad y los Accidentes, cualesquiera fuera la causa de una y otros, lo que suprimió el problema de los Riesgos del Trabajo como algo distinto de los puramente naturales.
- b) La Teoría Francesa de los Riesgos Profesionales, que puso a cargo de las empresas la reparación de los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión del trabajo.

Ambas corresponden al Derecho del Trabajo, pero limitadas exclusivamente a la clase trabajadora, que sin embargo, propician la transición de la Previsión Social entendida como un acto de beneficencia o una donación graciosa para la redención de los pecados del donante, hacia un derecho de los trabajadores, cuyo fundamento sería una de las finalidades urgentes de la vida social, y cuya fórmula podemos expresar diciendo que:

"... todo trabajador, sujeto de una relación de trabajo, tiene derecho, cuando sobrevenga una circunstancia que le impida cumplir su trabajo, a que la sociedad le proporcione los recursos económicos necesarios para que pueda continuar gozando de la misma condición de vida que disfruta y a que se le preste atención conveniente para su curación y rehabilitación" (50).

La relación dialéctica existente entre los deberes del trabajador y los de la sociedad, se asemeja indiscutiblemente a las manifestaciones de la Tesis de Carlos Marx en sus diversas obras y al pensamiento de nuestro ilustre Constituyente Don Ignacio Ramírez, quien durante su discurso inmarcesible en la Asamblea Constituyente de 1857, manifestó que el trabajo es el valor social y ético supremo sobre el que se elevan la civilización y la cultura, por lo que su remuneración no es, ni puede ser, un acto de caridad, sino el cumplimiento de un deber. De ahí, que podamos concebir que al igual que el estatuto laboral, la Previsión Social se presentó como Derecho Imperativo entendiéndose éste en un triple sentido:

- a) La determinación clara y específica tanto en la Ley como en los Contratos Colectivos de los sujetos que contribuirán al sostenimiento de la Institución, así como el porcentaje en que deberán hacerlo.

---

(50) CUEVA, Mario de la. Op. Cit. Tomo II. p. 21.

- b) Al entender a la Previsión Social como un Derecho del Trabajador, también debe consebírsese a ésta como un deber, o bien, como un derecho imperativo, la misma no depende de la voluntad de los trabajadores.
- c) Las prestaciones y servicios que el trabajador pudiese temporalmente negarse a recibir, puede disfrutarlos en cualquier momento en que cambie de opinión. Asimismo, la falta de cumplimiento en las aportaciones que cubra el patrón, podrán ser cubiertas por la Institución sin menoscabo del procedimiento compulsivo que la misma pueda ejercer contra éste, en virtud de que contribución que deba aportar a la Previsión Social, no es sino aquella parte de la retribución del trabajo que se destina para el aseguramiento del futuro de los hombres.

El mérito de los tratadistas como creadores de la Previsión Social contemporánea, radica principalmente en el establecimiento del Sistema de los Seguros Sociales de 1883, precursor de la Seguridad Social, ya que contempló por vez primera, la organización de un Instituto al servicio del futuro de los trabajadores y la substitución de la responsabilidad personal por la responsabilidad social de todas las personas que utilicen el trabajo ajeno, cuyos principios pueden resumirse en:

- a) La Previsión Social es creadora de una relación jurídica entre la sociedad y los trabajadores que caen en estado de necesidad, reclamable judicialmente de la Institución destinada por la Ley a prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones. Cuando la Institución no se constituye y, consecuentemente, no existe el deudor social al que pueda llamarse a juicio, no es posible hablar de Previsión Social.
- b) El principio base de la Previsión Social es la dilución de los riesgos entre todos los trabajadores y empresarios sujetos de una relación jurídica de trabajo. A diferencia del Principio francés sobre el Riesgo Profesional, ya que se refiere a una responsabilidad meramente personal, el Principio de la Responsabilidad Social comprende el conjunto de aportaciones de trabajadores y patrones que forman un fondo común, que podríamos

denominar impersonal y del que debe señalarse que no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado, sino que es un patrimonio social destinado a la realización de un fin: la reparación de los daños sufridos por los trabajadores. Este último principio nos explica el porqué el número de accidentes ocurridos en las empresas va en descenso cada día, al llegar los trabajadores a comprender que sus cotizaciones no están destinadas únicamente a ellos, sino a todas las personas, presentes o futuras, cualquiera que sea la empresa a la que entreguen su energía de trabajo, que resultan víctimas de un riesgo.

Para muchos autores la Previsión Social constituye un sinónimo de los Seguros Sociales e incluso de la Seguridad Social, como es el caso de Don Francisco de Andrade Ramos, del Brasil, quien sostiene que la expresión Previsión Social:

"designa todos los beneficios de carácter social otorgados a los trabajadores sin distinción, que corresponden al Seguro Social propiamente dicho, o sea, cobertura de los riesgos en caso de desempleo por motivo de invalidez o muerte, en relación a los beneficios del trabajador y de los que se refiere a la Asistencia Social, comprendiendo:

- a) Asistencia Médica Social, tanto en las formas preventivas como curativas, incluyendo servicios médicos, quirúrgicos, obstétricos, hospitalarios, farmacéuticos, odontológicos, así como reeducación y readaptación profesional.
- b) Asistencia Alimentaria, mediante el fortalecimiento a bajo costo de artículos de primera necesidad a modo de proporcionar alimentación racional a los asegurados y a sus beneficiarios, así como mediante la educación por todos los medios apropiados, de acuerdo con los preceptos básicos de nutriología.
- c) Asistencia Complementaria a la familia, elevando el nivel de vida" (51).

---

(51) GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco. Ob. Cit. pp. 120 y 121.

El Maestro chileno Waldo Pereira A, en su obra intitulada "La Seguridad Social en Chile (Escuela Nacional de Artes Gráficas, Santiago de Chile, 1950. pp. 67 y 68)", escribe que la diferencia entre la Previsión Social y la Seguridad Social, consiste en:

- a) La Previsión Social esperaba tranquilamente la realización de los siniestros, y frente a ellos, no hacía otra cosa que pagar o servir con prontitud. En cambio, en el concepto de Seguridad Social, se ha querido indicar que la actitud de los Seguros Sociales debe ser activa, debe actuar, ojalá adelantándose a los siniestros para evitarlos. La Seguridad Social desea realizar una idea de prevención, cuidando del capital humano.
- b) La Previsión Social dirige su acción al individuo, más que la familia, a la comunidad; en cambio, la Seguridad Social toma al individuo como componente de la colectividad y dirige su acción en la colectividad en su conjunto. Vela por el individuo porque le interesa la comunidad.
- c) La Previsión Social se preocupa preferentemente en acumular dinero para tener oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de las personas afiliadas y le preocupa a la vez, invertir las sumas acumuladas, sin importarle las ganancias y los intereses. A la Seguridad Social le interesa tener esas sumas pero mira especialmente a la inversión, le interesa invertir las enormes sumas de dinero que se han sustraído a los sueldos, a las ganancias patronales y al presupuesto de la nación en bienes que tonifican la economía de los mismos intereses económicos, colaborando en la realización de la economía nacional.  
De esta manera, la Seguridad Social completa el círculo de los beneficios y abarca el problema interno de la colectividad.
- d) La Previsión Social ha creado organismos para servir las prestaciones sin un plan. La Seguridad Social, en cambio, actúa solamente planificando su acción. Organiza los Seguros Sociales en planes armónicos y convergentes al fin que se propone. Da a la sociedad una sensación de seguridad ante lo incierto del porvenir. De ahí que no sea concebible el concepto de Seguridad

Social sin planificación y sin dirección.

Con esa acción planificada la Seguridad Social desea organizar en un todo armónico los Seguros Sociales y rodean al hombre desde la edad prenatal hasta su muerte, como asimismo a su descendencia, de una acción protectora ante la cesantía, la enfermedad, la invalidez, la vejez y la muerte. Esta acción protectora para cada hombre y cada mujer, da, naturalmente, a la sociedad entera una seguridad frente al porvenir" (52).

Para concluir, el Maestro Mario De la Cueva, en su texto de "Derecho del Trabajo en la América Latina", dice que:

"... la Previsión Social se ha desarrollado en nuestras naciones y comprende la prevención y la reparación de los infortunios del trabajo, las leyes sobre el seguro social y otras medidas accesorias.

La Previsión Social ha tomado dos caminos que se originan en los modelos alemán y francés. El primero establece un sistema único para asegurar a los trabajadores por la pérdida de su salario, ya se trate de un riesgo profesional u otra causa, que integra la institución del seguro social. El método francés extinguió los riesgos profesionales de las otras causas de posible pérdida del salario y únicamente en los últimos años ha procurado la unidad de los seguros sociales, en las leyes de seguridad social. La razón de las diferencias es histórica, pero además radica en la circunstancia de que la teoría francesa del riesgo profesional puso a cargo del patrono la responsabilidad por accidentes y enfermedades profesionales.

La América Latina siguió el modelo francés, su legislación principió con el siglo. A diferencia de otras que vamos a encontrar, el derecho individual del trabajo y previsión social

---

(52) Ibid. pp. 122 y 123.

forman una unidad. El Seguro Social es la parte de la Previsión Social Obligatoria, que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancias, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos" (53).

En todos estos conceptos encontramos una filosofía social que intenta proteger y precisar, sistemas y medios reguladores de la empresa y de la riqueza en general para humanizar las relaciones entre quienes detentan los bienes del capital y aquellos que colaboran con su trabajo al desarrollo económico, a fin de que tanto la empresa como la riqueza tengan el sentido social indispensable en el armónico y funcional desenvolvimiento de las naciones, que vienen a reafirmar a la Previsión Social como:

"...un conjunto de principios, normas e instituciones que buscan incansablemente la satisfacción de la necesidad presente no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, y más aún de aquellas que únicamente cuentan con su fuerza de trabajo como patrimonio personal y familiar. Mas adelante el Estado perfecciona esta rica filosofía, al organizar la estructura jurídica y administrativa de lo que hoy se conoce como Seguridad Social" (54).

La atención que la Previsión Social ha merecido de parte del Estado, -- permitió la expedición de diversas leyes tendientes a mitigar las condiciones socioeconómicas de los más desamparados.

---

(53) Ibid. p. 124.

(54) INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. Marco Conceptual de la Seguridad Social. Centro Interamericano de la Seguridad Social. México, 1984. p. 16.

#### 1.4 La Previsión Social en México.

La lucha mexicana contra el sistema casi-feudal y semi-capitalista, inhumano y explotador de los hombres y poblaciones que trabajan con sus manos, trajo consigo una nueva idea de la justicia, lo que pronto se llamaría justicia Social, que sería para los mexicanos un nuevo estilo de vida, la cual fue precedida por múltiples intentos legislativos como el del Ejecutivo Federal a quien correspondió el honor de promulgar la Declaración de Derechos Sociales de 1917, Don Venustiano Carranza, el cual al presentar el Proyecto de Constitución expresó que en éste se contenía la reforma al Artículo 72 de la Constitución de 1857, a fin de conferir al Poder Legislativo la facultad de:

"... expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarían todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores" (55).

Esta situación originó desconcierto y desesperanza entre los representantes populares quienes casi veían desaparecer la única y porque no pensar que última opción para hacer realidad los principios por los cuales se sacrificaron millones de compatriotas, los que tras álgidas confrontaciones con el ala conservadora se imponen y logran transformar la clásica concepción que se tenía de las Declaraciones o Leyes Fundamentales expedidas hasta entonces, colocando junto a los Derechos Individuales del hombre y del Ciudadano de origen francés, los Derechos Sociales de los Campesinos y de los trabajadores mexicanos.

A diferencia del Derecho Privado, que se ocupa de las relaciones patrimoniales, los Derechos del Trabajo y de la Previsión Social se proponen asegurar una existencia decorosa al trabajador y a su familia, entendiéndola tanto presente como futura, para permitirles hacer uso pleno de su libertad y determinar consecuentemente la ruta que deban

---

(55) CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 28.

seguir en la historia, para lo cual cuentan con los principios emanados de nuestra propia Constitución, que buscan la realización de la justicia Social en las relaciones entre el capital y el trabajo, concebida ésta como:

"... el principio dinámico, el motor de la vida social, que se propone entregar a cada hombre una existencia decorosa, en el presente y en el futuro, a efecto de que pueda conducir una vida auténticamente humana, la cual, a su vez, es aquella que permite el desarrollo integral de las potencias materiales y, sobre todo, espirituales" (56).

Previamente en las diversas Legislaciones estatales, se dieron los primeros intentos sobre la manera de asegurar la vida de los trabajadores mediante Sistemas de Seguridad Industrial y Riesgos del Trabajo, sobresaliendo los intentos de los gobernadores del Estado de México, José Vicente Villada y de Nuevo León, Bernardo Reyes, para introducir la idea del Riesgo Profesional, lo cual desgraciadamente no prosperó, ya que ambas Leyes permanecieron en el terreno de la responsabilidad personal del patrono, al igual que los diversos principios que postuló el Programa del Partido Liberal del año 1906, que en su Capítulo "Capital y Trabajo" señalaba respecto al problema de la Previsión Social:

- a) La prohibición del trabajo de los menores de catorce años;
- b) Alojamientos higiénicos a los trabajadores rurales;
- c) Higiene y Seguridad Industrial; e
- d) Indemnizaciones por los Accidentes de Trabajo.

Estos mismos postulados fueron replanteados nuevamente en la Declaración de Derechos Sociales de 1917, contemplándose en el:

---

(56) Ibid. p. 31.

"Artículo 123 Constitucional todo un conjunto de principios, normas e instituciones, que buscan ardientemente la satisfacción de la necesidad, presente y futura, no sólo de los trabajadores considerados individualmente, sino también de las comunidades obreras, más aún, de las poblaciones, pueblos, haciendas y centros de trabajo en los que vivían los trabajadores" (57).

De lo anterior, se puede afirmar que el contenido de la Previsión Social en México es doble:

- a) La primera parte, que está compuesta con las disposiciones que se desarrollaron en un pasado más o menos próximo hasta constituir lo que tradicionalmente denominamos Previsión Social.
- b) La Parte segunda se integra con el conjunto de principios surgidos de nuestra Constitución de 1917, abierto a posibilidades ilimitadas cuyo destino sería el bienestar colectivo de los hombres y de los trabajadores, en donde nuestro Artículo 123 adquirió una nueva característica, al convertirse en fuente inagotable para un mejoramiento general y constante de los centros de población, de entre los cuales cabe sobresaltar las ideas que subyacen en sus fracciones XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXIX:
  - a) La obligación de las empresas de sostener escuelas en los Centros de Trabajo, becas para los trabajadores o sus hijos y la capacitación profesional.
  - b) El servicio público del empleo gratuito para los trabajadores.
  - c) Las normas reguladoras del trabajo de las mujeres y de los menores.
  - d) La obligación a las empresas de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

---

(57) Ibid. pp. 32 y 33.

- e) La adopción obligatoria de los sistemas adecuados e higiene, salubridad y seguridad industrial.
- f) Medidas preventivas para evitar accidentes y enfermedades, así como la reparación de las consecuencias de los riesgos de trabajo.
- g) Establecimiento de cajas de seguros populares, precursores de los seguros sociales modernos.
- h) La obligación a las empresas que se encuentren situadas fuera de las poblaciones y cuyo número de habitantes fuese mayor de doscientos, de reservar un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, centros recreativos y edificios destinados a los servicios municipales.

Todo ese conjunto de disposiciones, fueron evolucionando en cuanto a su cantidad y calidad, tanto en las Leyes expedidas por las entidades federativas posteriores a la promulgación de la Ley Suprema de 1917, como en la Ley General de Pensiones Civiles de 1925, la Ley Federal del Trabajo de 1931, la Ley del Seguro Social de 1943, la Nueva Ley de Pensiones Civiles de 1947, la Ley de Retiros y Pensiones Militares de 1955, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1960, la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de 1961, las Reformas a la Ley del Seguro Social de 1963 y 1966, la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, las Reformas a la Ley del ISSSTE de 1972, 1975, 1977, 1978, 1980, 1982, las Reformas a la Ley del I.M.S.S. de 1971, la Nueva Ley del I.M.S.S. de 1973, la Nueva Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas de 1976, las Reformas Procesales a la Ley Federal del Trabajo, la Nueva Ley del ISSSTE de 1984, y subsecuentes modificaciones efectuadas a la normatividad que rige la ciencia social mexicana, vienen a confirmar el enorme dinamismo de nuestra legislación y de nuestras instituciones, las cuales cada día van alcanzando el fin propuesto para lo cual fueron creadas.

### 1.5 Su Contenido Actual.

Tal y como lo señalamos en párrafos anteriores, las manifestaciones inherentes a la Previsión Social Nacional se han venido desarrollando de un manera si no muy adecuada a las exigencias de la clase trabajadora, sí conforme al proceso socioeconómico que ha tenido nuestro país, pretendiendo siempre conformar una nueva dimensión en la infraestructura requerida para facilitarle a los hombres y a su familia una vida no sólo económicamente decorosa, sino además auténticamente humana, apta para llevar a las conciencias la convicción de que la vida social no debe ser, según el pensamiento Darwiniano:

"el escenario de una lucha por la existencia, sino el medio en el que el hombre pueda desarrollar, con alegría y sin temor al mañana, sus potencias materiales y espirituales en beneficio de la humanidad y de la cultura" (58).

Pretendiendo nacer un breve clasificación de los principios que integran la Previsión Social Actual, podríamos catalogarlos de la siguiente manera:

- a) La Educación a los Trabajadores. La obligación hacia los patrones de establecer y mantener las escuelas que requiriera la población trabajadora contratada por ellos, cuando no existiera alguna de tipo oficial a una distancia de dos kilómetros del lugar del trabajo, que durante mucho tiempo llevaron el nombre de "Escuelas 123", y debido a la reforma a la Ley de Educación de 1973, producto de la unificación de los Sistemas Educativos Nacionales, pasaron a formar parte del Sistema General, contemplándose en la fracción XII, del Artículo 123 Constitucional vigente, el cual establece:
- "XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo....."

---

(58) Ibid. p. 75.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad..."

La fracción XIII en vigor, contempla la obligatoriedad de las empresas, a capacitar y adiestrar a sus trabajadores, señalando que corresponderá a la Ley Reglamentaria determinar los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con esta obligación, disposiciones éstas que lograron su constitucionalización hasta el año de 1977, al fusionarse dos de las fracciones originales del Artículo 123 de 1917 que se analiza, de donde surgió el Capítulo III, del Título Cuarto, de la Vigente Ley Federal del Trabajo, intitulada "De la Capacitación y Adiestramiento de los Trabajadores" (Artículos 153 A al 153-X). Con las Reformas de 1978, en el Capítulo IV, del Título Décimo Primero de la Ley en comento, el Artículo 539, le asigna a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultades plenas para todo lo concerniente a esta materia, a través del Comité Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, en la fracción XIV, del Artículo 132, determina el porcentaje de becarios en relación con los trabajadores de una empresa, así como los requisitos que deben cubrir éstos o sus hijos, para ser beneficiados con el otorgamiento de una beca financiada a cargo del patrón.

- b) El Servicio Público del Empleo. Por iniciativa presidencial, en 1974, fue adicionada la fracción XV del Artículo 123, estableciendo que en la prestación del servicio de colocación de la mano de obra, deberá tomarse en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representan la única fuente de ingresos de su familia. Las Reformas Constitucionales de 1977 y 1978, fusionaron en el Capítulo IV, del Título Décimo Primero de la vigente Ley Federal del Trabajo, los Servicios Sociales del Empleo y de la Capacitación y Adiestramiento, señalando que este servicio sustituto de las Bolsas de Trabajo, no tiene funciones públicas sino de carácter social, el cual siempre será gratuito para los --

que pretendan trabajo, con las excepciones que marque la Ley para las Instituciones Privadas que en determinados casos pretendan obtener un lucro por la prestación del mismo.

c) La Habitación de los Trabajadores. Esta preocupación que data de siempre, contemplada en la fracción XII del multicitado precepto constitucional, en el cual se obligaba a los patrones a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrarles a éstos, rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. La Reforma de 1970, reprodujo esencialmente la fracción XII original y dispuso en el Capítulo II, del Título Cuarto, denominado "Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones", todo lo referente a las "Habitaciones para los Trabajadores" (Artículos 136 al 153), lo cual fue sustituido casi en su totalidad por la Reforma Constitucional del 9 de febrero de 1972, la que crea una obligación hacia una Institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar créditos o construir "Conjuntos Habitacionales en beneficio de los Trabajadores". Esta nueva disposición rompió con la limitación de obligatoriedad para las "empresas agrícolas, industriales o mineras", al señalar el término "o cualquier otra clase de trabajo", así como también exceptúa a las empresas cuyos recursos no le permitan cotizar y a los patrones que contraten a trabajadores domésticos, en virtud de no considerar al hogar de ningún modo como una empresa. La finalidad de las aportaciones se determina de doble manera:

I. Constituir depósitos en favor de cada uno de los trabajadores, lo que da nacimiento a un derecho de crédito personal equivalente a la cantidad periódica que corresponda al 5% del salario que perciba de la empresa.

II. El conjunto de las aportaciones servirá para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, destinado a la adquisición, ampliación o reparación de las habitaciones, así como el pago de pasivos por ese mismo concepto.

La concepción que la Nueva Ley había establecido, de que el

trabajador podría disponer a los diez años de todos los depósitos hechos a su favor si no hubiese disfrutado de ningún crédito, o del total de los mismos si tuviere incapacidad permanente o falleciere o dejara de ser sujeto de una relación de trabajo, independientemente del tiempo laborado, fue modificado por Reformas al Artículo 141 de la Ley que entraron en vigor en 1982, 1984 y 1986, estableciéndose los casos concretos en que se podrá disponer de esa especie de "Fondo de Ahorro". El Artículo 2o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores lo autodefine como:

"...un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio"

El INFONAVIT está integrado tripartitamente, participando en su administración y designación de funcionarios el gobierno, el capital y el trabajo, con la excepción del Director General, que lo designa el Ejecutivo Federal, correspondiéndoles iguales derechos a cada uno de los miembros de la Asamblea General y de los Diversos Consejos y Comisiones. El Instituto fue elevado a la categoría de autoridad fiscal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de su propia Ley Constitutiva, facultándosele para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro, a través de las Oficinas Federales de Hacienda correspondientes y con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

- d) La Higiene y Seguridad del Trabajo. Originalmente se le llegó a denominar "El Derecho de los Infortunios del Trabajo", habiéndosele modificado en virtud de la época en que vivimos, conteniendo desde el punto de vista jurídico, muchas disposiciones correspondientes a la Medicina del Trabajo y a la Ingeniería Industrial, cuyos orígenes se remontan a la fracción XV, del Artículo 123, que hablaba de "higiene y salubridad". A partir de 1970, la Nueva Ley amplía y precisa estos principios en el Artículo 132, fracciones XVI a XIX, estableciendo de manera general: La adopción de los procedimientos adecuados para evitar perjuicios al trabajador en la instalación y manejo de las máquinas; y para prevenir accidentes; aviso oportuno a la

autoridad de los accidentes ocurridos; observancia de los principios de higiene y seguridad en los lugares de trabajo; prevención de las enfermedades epidémicas o infecciosas; acervo de medicamentos y material de curación, a efecto de que oportuna y eficazmente se presten los primeros auxilios; proporcionar a los trabajadores los medicamentos profilácticos en lugares donde existen enfermedades tropicales o endémicas o cuando exista peligro de epidemias; difusión de los Reglamentos de Higiene y Seguridad y fijación de los mismos en lugares y centros de trabajo.

El Artículo 509 de esta Ley, establece la obligación de organizar las Comisiones de Seguridad e Higiene que se necesiten, las cuales se integrarán por igual número de representantes de los trabajadores y del patrón, para investigar las causas de los accidentes y enfermedades, así como para proponer las medidas indispensables para prevenirlos y la vigilancia de éstas. Además, se establece en el Artículo 994, fracción IV, las sanciones referentes al trabajo, que podrán ser impuestas por el Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los estados o el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

- e) Los Riesgos del Trabajo. La fracción XIV del Artículo 123, de la Declaración de 1917, coincidió con la Tesis Francesa de 1898, fundando el Riesgo Profesional en la idea del "Riesgo Creado por la Empresa", constituyéndose así en:

"...una fuerza viva y activa para prevención y reparación de los infortunios del trabajo" (59).

La Ley del Trabajo de 1970, es una de las legislaciones más avanzadas en la materia, la cual ha tenido que afrontar embates y resistencias de toda índole, que le han impedido adentrarse por el camino de la Seguridad Social Integral, encontrándose al acecho de la primera oportunidad que se aparezca para dar el paso

---

(59) Ibid. p. 126.

final. Esta Nueva Ley influyó en las definiciones que la Ley del Seguro Social de 1973, utilizó respecto a los accidentes y enfermedades de trabajo. Define al Accidente de Trabajo como:

"...toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera sean el lugar y el tiempo en que se preste".

Incluye a los Accidentes en Trayecto, Accidentes provocados por actos de compañeros de la víctima, accidentes provocados por actos de terceros; determina que la carga de la Prueba corresponderá a la Empresa Demandada y las Acciones por Riesgos de Trabajo. Define a la Enfermedad de trabajo como:

"...todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios".

Esta definición se complementa con la Tabla de Enfermedades Profesionales del Artículo 476 de la Ley, al considerar que las "enfermedades incluídas en las Tablas son Enfermedades de Trabajo". Se determina que la naturaleza del padecimiento es incuestionable, auxiliándose de la Ciencia Médica o Medicina del Trabajo, para la resolución de los Problemas de la Prueba de las Enfermedades de Trabajo.

Asimismo, hace una exhaustiva descripción de las Consecuencias de los Infortunios del Trabajo, mencionando entre éstas a la Incapacidad Temporal; Incapacidad Permanente Parcial, Permanente Total y la Muerte; la fijación, revisión, beneficiarios de las mismas. Se refiere además, a la Reparación de los Infortunios del Trabajo, tanto a las Prestaciones en Especie y a la Indemnización, como al Pago Global o Revisión Periódica. Como Normaciones Complementarias, señala la Incapacidad para el Trabajo y la Incapacidad para la Profesión, otras Incapacidades Totales, las Deformaciones Estéticas, la Flexibilidad de las Tablas, el Procedimiento para el Pago de las Indemnizaciones en los casos de Muerte del trabajador, la Reposición y Asignación de nuevo Empleo.

La Ley de 1970, en su Artículo 516, recogió una regla reconocida universalmente en todas las ramas del Derecho: "La Prescripción principia desde que la obligación es exigible". Textualmente expresa:

"Las acciones de Trabajo prescriben en un año, contando a partir del día siguiente a la fecha en que la obligación sea exigible, con las excepciones que se consignan en los artículos siguientes".

- f) El Bienestar de los Trabajadores. Tradicionalmente, las coaliciones obreras siempre han mantenido una constante batalla con los patrones, para que en los Contratos Colectivos se consideren entre otras de las muchas mejoras para sus representados, las medidas relativas a su mejoramiento como consumidores y a la Protección a la Capacidad Adquisitiva del Salario, entre los cuales por su relevante importancia cabe señalar al Fondo de Fomento de Garantía para el Consumo de los Trabajadores, que surge por Decreto del 4 de enero de 1974, publicado en el D.O.F. el 9 del mismo mes y año, reformándose por ende los Artículos 90, 97, 103, 103 Bis y 132, estipulando el primero de éstos:

"Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de los trabajadores a la obtención de satisfactores".

La creación del FONACOT constituye un esfuerzo del Gobierno Federal, encaminado a proteger a las clases económicamente débiles que padecen cotidianamente la angustia del encarecimiento de la vida, aunado al hecho de que el obrero consistió en restringir el aumento de su salario, lo cual ha propiciado que el nivel de bienestar de los trabajadores y sus familiares diste mucho de ser considerado como óptimo.

Otra medida importante lo es sin duda la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Organismo Descentralizado que desde que se constituyó, ha llevado a la práctica la tesis inobjetable de que los productos alimenticios relativamente escasos tiene que manejarlos el gobierno, para distribuirlos con sentido social y no con fines mercantilistas, para lo que ha

desarrollado Empresas Filiales como Distribuidora Conasupo (DICONSA), que vende artículos de primera necesidad a precios en ocasiones más bajos que en el mercado; Leche Industrializada Conasupo (LICONSA) que produce y comercializa a los precios más bajos existentes una gran cantidad de leche, que satisface en parte la demanda que hay entre la población de escasos recursos y que irónicamente es la más prolífica; la Panificadora CONASUPO, que produce enormes cantidades de pan blanco, cuyo costo es subsidiado al igual que los demás productos antes señalados.

Además, el Gobierno Federal desde la década de los años setenta ha venido subsidiando el costo del alimento básico de nuestra población; el maíz, producto que es transformado en tortillas, que se expenden a precio muy bajo, a través de la implementación de "Tortibonos", que son repartidos a quienes acrediten tener una menor capacidad de ingresos.

Por último, el Sistema de Tiendas Administradas por el ISSSTE, cuya función original estaba destinada a la Protección al Salario de los Servidores Públicos, han abierto sus puertas a la población en general, la cual puede adquirir artículos de primera necesidad, ropa, muebles y enseres electrodomésticos a precios razonables bajos.

La presente administración inició desde 1989 un Programa por medio del cual dejarán de ser generalizados los Subsidios, estableciendo toda una serie de medidas jurídico administrativas para que los alimentos subsidiados sean canalizados sólo para los verdaderamente pobres, para los consumidores de ingresos menores, es decir, los subsidios serán dirigidos, pagará más por los productos básicos subsidiados quien más gane, otorgándose apoyo a los consumidores en base a evaluaciones sociales que se llevarán a cabo entre la población. El Gobierno Federal intenta acabar así con "ventajas" para algunos sectores de la población que cuentan con los recursos económicos suficientes para pagar el precio real que éstos tengan en el mercado y de canalizar los ahorros obtenidos hacia programas solidarios.

## 2. EL SEGURO SOCIAL

### 2.1 Concepto.

Antes de abordar de lleno la definición o concepto del Seguro Social, cabe hacer una breve diferenciación entre las figuras del Seguro Privado y del Seguro Social, ya que a pesar de que las dos son comprendidas por diversas ramas del estudio de la ciencia jurídica, no siempre queda claro el campo de acción de cada una de ellas.

En principio, debemos partir de que la connotación de seguro, nos sugiere siempre la idea de protección, de tutela, de ayuda, la cual a su vez necesariamente presupone la existencia de un riesgo. Y éste, la necesidad de atender una contingencia, o como lo define el Maestro Alberto Briseño Ruíz al referirse a la noción de Seguro:

"La palabra significa libre y exento de todo peligro o daño. Seguro es previsión al azar mediante, la subdivisión del riesgo. El Seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación, el pago de una cuota, llamada prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido como póliza. El total de las primas pagadas al grupo por los contratantes de las pólizas constituye el fondo de reserva que sirve para cubrir las pérdidas individuales. Deben tenerse presentes cinco condiciones fundamentales, a fin de que el Seguro sea económicamente factible:

1. La de existir un peligro real.
2. El asegurado debe estar interesado en el bien que se asegura.
3. El valor de este bien ha de ser suficiente para justificar la creación y mantenimiento del contrato del Seguro.
4. Ha de ser posible calcular la frecuencia de pérdidas y su gravedad, de acuerdo con normas predeterminadas.
5. Debe de existir un número elevado de personas interesadas en suscribir y mantener la póliza a fin de que se produzca una

debida distribución" (60).

Al Seguro Privado bien podríamos ubicarle su origen cuando surge la clase trabajadora de la era industrial: el proletariado, y ante la circunstancia de que los empleadores no contaran con los recursos suficientes para cubrir sus responsabilidades en materia de Accidentes de Trabajo, las Compañías de Seguros les vinieron a auxiliar al emitir pólizas en virtud de las cuales el asegurador tomaba a su cargo la responsabilidad del empleador a cambio del pago de una prima proporcional al riesgo calculado por la empresa, lo que permitió hacer frente en común al riesgo de los Accidentes de Trabajo. Cuando las aseguradoras tomaron a su cargo la responsabilidad referente al pago de Indemnizaciones derivadas de ese tipo de riesgos, a menudo trataban de oponerse vigorosamente a las reivindicaciones de los trabajadores o de persuadirlos a que aceptaran un simple pago simbólico.

De las primeras Sociedades de Ayuda Mutua que aplicaban rudimentariamente el método del Seguro, surge toda una Institución que prevalece aún en nuestros tiempos y que cada vez adquiere mayores adeptos, las Compañías de Seguros, que tras tener un auge estrepitoso en Inglaterra, invaden Estados Unidos y luego Europa, transformándose el primitivo "Seguro Industrial, a cambio de una módica cuota" en el moderno "Seguro de Vida y otros riesgos conexos", organizado con fines comerciales, constituyendo un negocio de gran seriedad que se ajusta a estrictas normas legales de solvencia; basado en cálculos actuariales muy precisos, que ofrecen a los clientes o asegurados el mejor contrato posible que no implique riesgos para el negocio y que sea lo más indicado para ganar la confianza de éstos.

No obstante, puede afirmarse que estas Compañías tienen una importante función que cumplir, al complementar la protección que ofrecen los

---

(60) BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Ed. Harla. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México, 1987. --- pp. 16 y 17.

regímenes de Seguro Social, cuyas prestaciones son consideradas a menudo como insuficientes por los sectores pudientes de la población, recurriéndose a ellos cada día más para asegurar Pensiones Complementarias, función técnicamente complicada que éstas pueden cumplir mejor que nadie, e incluso han llegado a convertirse para empresas de mediana importancia, en un elemento importante de la protección general de que gozan los trabajadores contra las principales contingencias.

Por lo que se refiere al Seguro Social, este propone:

"...proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad. Los grupos permitirán fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. Las contingencias serán aquellas por su importancia resulten atractivas para los asegurados y, por su incidencia, necesario prevenirlas. Un Seguro Social no puede limitarse a establecer un catálogo de amenazas y formulas de prevención para resarcirlas; su función es más trascendente: debe ser un instrumento ágil, real, eficaz y permanente, que amplíe marcos de acción para que los individuos puedan lograr e incrementar bienestar. Ese estar bien es el objeto del Seguro Social, condición de quien tiene garantizados ingresos, capacitación, esparcimiento, en un medio que permita la existencia y el mejoramiento" (61).

Las transformaciones que la economía internacional ha generado, repercuten de manera directa en el progreso de todos los pueblos sin excepción alguna, hecho que ha venido a confirmar una vez más, las palabras de Hery George, quien afirmó que:

---

(61) Ibid. p. 11.

"...la asociación de la pobreza con el progreso es el enigma de nuestros tiempos" (62).

Ello ha traído como consecuencia que la inseguridad económica se haya apoderado de gran parte de la población de casi todos los países, debido a que ésta vive de su salario o sueldo, cuya vida queda sujeta al patrón, al empleador o al empresario, en quienes se han concentrado los capitales, obligando a los anteriormente pequeños industriales, comerciantes, artesanos, profesionistas y demás, a ingresar en el campo de la subordinación, de la clase obrera, que a pesar de la temporal disminución de ella, tiende a crecer a futuro, derivado de la gran industrialización que se promueve como única alternativa de los gobiernos democráticos y totalitarios.

Este fenómeno propio de nuestra acelerada civilización exige como premisa indiscutible que los Seguros Sociales Nacionales que se establezcan deberán guardar una mínima uniformidad en sus sistemas, señalar objetivos viables, crear Instituciones eficientes, elaborar normas realistas, configurar prestaciones adecuadas, evitar contingencias y resarcirlas, atender a los grupos destinatarios de sus beneficios y adecuar su desarrollo acorde al crecimiento económico del país, para que una vez que esto se dé, pueda entonces convertirse en el instrumento de paz social que la actual época requiere, caracterizada últimamente por el incremento de problemas internos e inseguridad, que impiden satisfacer las necesidades mínimas y acrecentar los niveles de existencia.

Partiendo de que la institución jurídica, de la que ya nos hemos referido ampliamente, creada en Alemania en 1881, da origen de manera concreta a los Seguros Sociales, que a su vez toman la experiencia de los seguros privados para conformar sistemas de protección, trajo como

---

(62) ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa. S.A. México, 1972. p.18.

resultado que el actual Seguro Social sea conocimiento ordenado, sistematizado que ha permitido la formulación de principios, el logro de objetivos, cuyas normas jurídicas dan lugar a instituciones de Derecho; brindándosele su desarrollo tener autonomía dentro de la ciencia del Derecho, lo cual permite, asimismo, establecer el Derecho del Seguro Social con claro y limitado ámbito de aplicación.

El Derecho del Seguro Social podríamos definirlo como:

"...el conjunto de normas e instituciones jurídicas que se propone la protección de los grupos que limitativamente se establecen, frente a la ocurrencia de ciertas contingencias, previamente determinadas, que afecten su situación económica o su equilibrio psicobiológico" (63).

Algunos autores sostienen que el Seguro Social configura un derecho de protección para ciertos sectores de la comunidad, donde se refleja un interés social y económico frente a aquellas contingencias que pongan en peligro su capacidad económica. La "Concepción Ecléctica" involucra al Derecho del Trabajo, al Seguro Social y a la Seguridad Social, sin que pueda olvidarse que su origen atiende al trabajador en cuanto sujeto de protección y sin que por ello quepa duda alguna respecto a que el Seguro Social constituye una disciplina autónoma del Derecho del Trabajo y es un instrumento de la Seguridad Social.

El Artículo 4o. de la Ley del Seguro Social, nos define a éste como:

"... el instrumento básico de la seguridad social establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

---

(63) Ibid. p. 19.

## 2.2 La Ley del Seguro Social de 1943.

Con motivo de la Conferencia de Trabajo de los Estados de América, celebrada en Santiago Chile en 1936, el gobierno mexicano se compromete a legislar en materia de Seguridad Social y en 1938 el Presidente Cárdenas le encarga al entonces Secretario de Gobernación, Lic. Ignacio García Tellez, la preparación de un Anteproyecto de Ley, quien auxiliado por una comisión mixta de profesionistas y de representantes de diversas Dependencias gubernamentales, recogió una serie de estudios, leyes y documentos sobre este problema y los establecimientos existentes encargados de administrarla, para de ahí partir hacia la elaboración del ansiado Proyecto Mexicano, el cual se declaró incapaz de cubrir todos los Riesgos Asegurables, limitándose a reconocer únicamente a los que consideraba inmediatamente más graves y amplios; con aportaciones tripartitas, constituido en un Establecimiento Público encargado del servicio, el que forzosamente debería ser descentralizado para garantizar una prestación eficaz; que gozaría de Personalidad Jurídica, Autonomía, sin perseguir fines lucrativos y compuesta tripartitamente. Sin embargo, a pesar de haberse turnado a las Cámaras este Anteproyecto en diciembre de 1938, no corrió con mejor suerte que los anteriores, siendo congelado debido al grave conflicto nacional propiciado por la Expropiación Petrolera hecha meses antes.

Con fecha 30 de junio de 1941, siendo Presidente de la República el General Manuel Avila Camacho, se emitió un Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Técnica del Seguro Social, tendiente a realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, que considera de Utilidad Pública la expedición de una Ley de Seguros Sociales; de acatar el mandato contenido en el Artículo 8o. Transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros de vida, que obliga al Ejecutivo de la Unión a dictar las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes, para establecer el Seguro Social y de hacer efectivo el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo que previene que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los Riesgos Profesionales, asegurando a su costo, al trabajador, a beneficio de quien debe percibir la indemnización.

Asimismo, era inconcebible que mientras los países de Europa y el 90% de la población del Continente Americano poseían una Legislación de Seguros Sociales, México aún no contaba con la propia, constituyendo una excepción que:

"... no es acorde con el sentido social de su movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor" (64).

Por ello se creó la Comisión Técnica encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Seguros Sociales, teniendo como base el Anteproyecto formulado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, integrada por Delegados de esa misma Secretaría, las de Economía Nacional, Hacienda y Crédito Público, Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública, además de siete representantes de las organizaciones obreras y siete de las organizaciones patronales, debiéndose tomar las decisiones de la Comisión por mayoría de votos de los Delegados de las Dependencias Oficiales, presidiendo ésta el Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultándole hasta en tanto el H. Congreso de la Unión expidiera la Ley de Seguros Sociales.

Este Proyecto Mexicano o Iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social Obligatorio fue sometido a la consideración de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en la Ciudad de Santiago de Chile, siendo aprobado unánimemente el 14 de septiembre de 1942, por las Delegaciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, quienes lo calificaron de ser:

"...un código de Seguridad científicamente elaborado, con todas

---

(64) GARCIA FLORES; Margarita. Op. Cit. p. 97.

las perspectivas de viabilidad en su realización a la par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana" (65).

Por fin, tras haber sorteado un sinnúmero de imponderables, se logró expedir la Ley del Seguro Social, el 31 de diciembre de 1942, publicándose en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de enero de 1943, la cual quedó integrada por diez capítulos, los que se refieren específicamente a:

- I. Disposiciones Generales
- II. De los Salarios y las Cuotas
- III. Del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales
- IV. Del Seguro de Enfermedades No Profesionales y Maternidad
- V. De los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte
- VI. Del Seguro Facultativo y de los Adicionales
- VII. De la Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social
- VIII. De la Inversión de las Reservas
- IX. Del Procedimiento para Dirimir Controversias
- X. De las Responsabilidades y Sanciones

En los diez Artículos Transitorios que lo conforman, se determinaba la designación del Director General por parte del Ejecutivo Federal, su Primer Congreso Técnico, y su duración de dos años hasta la instalación de la Primera Asamblea General; las fechas de implantación de los diversos ramos del Seguro Social y las circunscripciones territoriales en que se aplicará, la fecha y modalidades conforme a las cuales se realizará la primera inscripción general de empresas y trabajadores; del adelanto que hará el Gobierno Federal a cuenta de su contribución, de la cantidad necesaria para cubrir los gastos de instalación y

---

(65) Ibid. p. 148.

organización del servicio; la exención de los trabajadores de 60 años o más en la inscripción de los Seguros de Invalidez, Vejez y Cesantía; el incremento en las pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte, mediante una mejora de vejez, para aquellos trabajadores que se inscriban dentro de los siguientes seis meses, que tengan más de 30 años de edad y cinco años cotizados; el pago conforme a la Tabla de la Pensión reducida de Vejez, Invalidez y Muerte, para los asegurados cuya edad fluctúe entre los 45 y 60 años; el reconocimiento al trabajador de hasta 100 semanas de cotizaciones en los Seguros de Invalidez, Vejez y Muerte implantadas con posterioridad al Seguro de Enfermedad no Profesional y de Maternidad; la expedición de los Reglamentos de esta Ley; la facultad expedida del Ejecutivo Federal por parte del H. Congreso de la Unión, para que sea expedido un Capítulo Especial de "Seguros de Vejez" para los trabajadores mineros metalúrgicos y otros a quienes la índole misma de su esfuerzo, reduzca considerablemente el período de su vida económica activa.

El Reglamento de la Ley del Seguro Social fue expedida el 25 de abril de 1943, publicándose un día despues en el D.O.F., el cual reguló todo lo inherente a la inscripción de patrones y trabajadores, el funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico, rubricado por el mismo Ejecutivo Federal y el nuevo Secretario del Trabajo y Previsión Social, Lic. Francisco Trujillo García, en virtud de que el Lic. Ignacio García Téllez, ya fungía como Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social recién constituido.

Por mandato del Ejecutivo Federal, el 10. de abril de 1943, fue expedido el Decreto que implantó en el Distrito Federal los Seguros Obligatorios de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, no Profesionales, y otros que en él se indican, publicado en el D.O.F., el día 15 de mayo siguiente, en el que se determinó como fecha en que debían implantarse éstos con carácter obligatorio, el día 10. de enero de 1944, señalando la obligación de los patrones de acudir al llamado del Instituto a partir del 10. de julio de 1943, cuando en el Distrito Federal presten sus servicios trabajadores por ellos contratados, para

proceder a la inscripción obrera y patronal, contando para ello con un plazo de 90 días a partir de la fecha en que hayan recogido sus cédulas de inscripción.

El 23 de junio de 1944, el Ejecutivo de la Nación tuvo a bien expedir un Decreto por el que se declara de utilidad pública, la construcción de edificaciones, que se destinarán para el establecimiento de las Oficinas Generales, Laboratorios Químicos y Farmacia Central del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicándose en el D.O.F. el 6 de octubre del mismo año.

Una vez que se contó con la normatividad suficiente y que se dieron los pasos para concretar la infraestructura que el Instituto necesitaba, la labor de los funcionarios encargados de aportarlo se multiplicó desmesuradamente, los cuales jamás descuidaron la nueva tarea que les había sido asignada por el Ejecutivo Federal, para impulsar la filosofía mexicana que pretendía concatenar a las actividades de la Seguridad Social con la Justicia Social, conceptos que consideran al país en su conjunto y a todos los grupos que lo conforman. Puede afirmarse con certeza, que el ritmo creciente que ha observado este Instituto, mucho se debe a las destacadas actuaciones al frente de la misma, que tuvieron gente de gran valía como lo fueron sus diferentes Directores Generales desde su creación, así como sus más cercanos colaboradores que jamás conocieron ni conocen limitación alguna, ni de tiempo, esfuerzo o creatividad.

### 2.3 Reformas y Adiciones.

La dinámica por la que el país atravesaba en esa década de los 40's, producto de las exigencias internas y sobre todo externas derivadas de la Segunda Guerra Mundial, requirió que la Legislación Social tuviera un acelerado proceso, por lo cual, la recién implementada Ley del Seguro Social empezó a ser objeto de reformas y adiciones, de entre las que considero más importantes por su trascendencia:

- a) La Reforma al Artículo 135, del 4 de noviembre de 1944, publicada en el D.O.F. el 24 de igual mes y año, por medio de la cual se

estableció que la obligación de pagar las aportaciones tendrían el carácter de fiscal, así como, la facultad del Instituto en su carácter de Organismo Fiscal Autónomo de la determinación de los Créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias.

- b) El Decreto del 11 de abril de 1945, por el cual se modificó el Artículo 112 de la Ley del Seguro Social, que incrementa de 6 a 7 el número de miembros propietarios e igual cantidad de suplentes que integran el Consejo Técnico, mismo que será presidido por el Director General, conformado por 3 miembros del Estado, 2 de los trabajadores y otros 2 de los patrones.
- c) El nuevo Decreto de fecha 4 de agosto de 1945, que incrementa de 7 a 9 el número de los miembros del Consejo Técnico, igualando a tres miembros por cada uno de los sectores.
- d) Las Reformas a la Ley, según Decreto del 30 de diciembre de 1947, publicadas en el D.O.F. al siguiente día, por la que -- fueron modificados los Artículos 12, 37, 52, 63, 74, 96, 128, 129, 130, 132, que provocó un aumento en los grupos de cotización, a modo de adecuarlos a los incrementos que se habían operado en los salarios mínimos: a fin de elevar congruentemente el monto de los subsidios y pensiones teniendo en cuenta el aumento de la vida y la disminución del poder adquisitivo de dichas prestaciones.
- e) Con fecha 3 de febrero de 1949, se expide el Decreto por medio del cual se propusieron cambios a 60 Artículos de la Ley, además de añadirsele a ésta 15 Artículos Transitorios por medio de los cuales se adecuaron de nuevo las cuotas para el Ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad, pretendiendo con ello equilibrar financieramente al Instituto, ofreciendo la ventaja de aumentar las prestaciones y mejorar los servicios, cumpliendo así parte de los anhelos de las clases laborantes y atendiendo también el interés de los patrones por la obvia razón de que "los trabajadores satisfechos son los que dan mejor y más alto rendimiento". Asimismo, se amplió hasta los 25 años de edad, el goce de las Pensiones de Orfandad, siempre y cuando sus beneficiarios estuvieran incapacitados para sostenerse a sí

mismos, ya fuera por enfermedad, defecto físico o por hallarse estudiando.

- f) Las Reformas a la Ley del Seguro Social, según Decreto del 30 de diciembre de 1959, publicado en el D.O.F., el día 31 del mismo mes y año, por medio del cual se crean las condiciones para extender el régimen del Seguro Social a los ejidatarios, pequeños agricultores, aparceros y medieros del medio rural y a los artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres en las zonas urbanas.

Incrementa en 20% el Subsidio en Dinero que se concede en el ramo de Enfermedades Generales y Maternidad, con el fin de que represente el 60% del valor promedio del grupo de salario de cotización, en vez del 50% que la Ley en vigor tiene establecido. Se prorroga con carácter permanente el derecho a recibir los servicios médicos a los padres del asegurado que fallezca. Se elevan los Subsidios por Riegos Profesionales, como el de Invalidez y Vejez, se reestructura la Ley para establecer el Seguro en el Campo, con el propósito de ampliar la Seguridad Social a nuevos grupos y establecer Seguros Obligatorios mediante los Decretos que se expedirán en forma oportuna para beneficio de los trabajadores urbanos independientes. Finalmente, se armonizan eficazmente los procedimientos para la aplicación del Seguro, para adoptar dichos procedimientos a las normas generales que han sufrido modificaciones, en relación con el cambio de competencia de algunas autoridades.

- g) Con fecha 29 de junio de 1963, aparece en el D.O.F., el Decreto relativo a la Incorporación de los Productores de caña de azúcar al régimen del Seguro Social Obligatorio, estableciéndose en el Artículo 3o. del mismo, que los Productores de Caña y sus trabajadores Asalariados Permanentes, tendrán derecho a todas las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social en las ramas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Enfermedades no Profesionales y Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, y Cesantía en Edad Avanzada; señalando que las Prestaciones en Dinero de las Ramas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades No Profesionales y Maternidad, se cubrirán a los

Productores de Caña con base en el ingreso promedio del grupo en que estén inscritos.

- h) La promulgación de la Ley del Seguro Social del 10. de abril de 1973, que vino a actualizar radicalmente casi todas las disposiciones legales contenidas en la anterior Ley de 1943, la cual a su vez buscó dar satisfacción a las demandas formuladas al Ejecutivo Federal en turno Lic. Luis Echeverría Alvarez, por parte de los distintos sectores de la población, aunadas al indispensable ajuste que requerían los mecanismos del Instituto para extender los beneficios del Sistema, habiendo tenido como objetivos primordiales: el mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; creó un nuevo Ramo de Seguro, el de Guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentó el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al Régimen Obligatorio; estableció Servicios de Solidaridad Social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisó diversos puntos controversiales de la Ley de 1943; reordenó preceptos múltiples que se refieren a una misma materia y simplificó para hacer más expeditos, diversos procedimientos.
- i) La Reforma a la Ley, de fecha 31 de diciembre de 1974, en vigor desde el 10. de enero de 1975, por lo cual se modifican 19 de sus Artículos (13,33, 34, 37, 39, 40, 41, 65, 71, 92, 101, 106, 114, 156, 164, 165, 167, 168, 177), con el propósito fundamental de proporcionar atención médica a otros miembros del grupo familiar, así como de mejorar en general el monto de las pensiones económicas que se incrementarían además con una cuantía anual concedida a título de aguinaldo, pretendiendo con todo estoperfeccionar el funcionamiento del Seguro Social en México, a modo de hacer mejorar el objetivo gubernamental de conseguir un más adecuado repartimiento de la riqueza del país, entendido todo ello como las finalidades propias de la Seguridad Social, al garantizar el Derecho a la Salud, a la Asistencia Médica y a la Protección de los Medios de Subsistencia.
- j) Los 6 procesos distintos de modificaciones de la Ley del Seguro Social, efectuados durante el lapso que abarca 1976-1982.

Dos de esas Reformas establecían, reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones fiscales, expidiéndose por Decretos Publicados en el D.O.F., los días 31 de diciembre de 1979 y 1981, respectivamente. La primera disposición modificó el Artículo 46 de la Ley y la Segunda, el Artículo 271, ambos referentes al pago de las aportaciones al I.M.S.S.

El Artículo 168 sufrió modificaciones en tres ocasiones, en lo relativo a la cuantía mínima mensual de las Pensiones de Invalidez, Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, la cual fue fijada en 1976 en \$1,000.00, para 1979 en \$1,600.00 y durante 1980 en - \$2,200.00, derivado de la disminución progresiva que resintió el poder adquisitivo del dinero.

En 1981, se presentó otra Reforma a los Artículos 75, 76, 172 y 173, que pretendía disponer que anualmente se revisara el monto de las Pensiones que otorga el Instituto, a diferencia de la revisión que se hacía a ésta cada cinco años, la cual fue publicada en el D.O.F., el 11 de enero de 1982, entrando en vigor a partir del 10 de junio de ese año.

- k) El "Paquete Legislativo" presentado al Congreso de la Unión es diciembre de 1983, por la cual se elevó la Salud a Rango Constitucional y se reformaron y adicionaron varios Artículos del Código Sanitario (Artículos 7, 12 y 13) y de las Leyes del ISSSTE (Artículo 104) y del IMSS (modificada en el párrafo segundo del Artículo 252, por el cual se hacía obligatoria la representación estatal en el Consejo Técnico, a través de la persona del Secretario de Salubridad y Asistencia), expidiéndose el Decreto respectivo el 23 de diciembre de 1983, publicado el día 26 inmediato.
- l) Las Reformas y Adiciones a la Ley, pretenden que el Instituto pueda cumplir con las finalidades que constituyen su esencia, cuya publicación se efectuó el 28 de diciembre de 1984, modificándose los Artículos 109 (por el que le reconocen todas las prestaciones contenidas en la Ley a los trabajadores temporales en la actividad de la construcción); 41 (precisándose que todos los cambios en el salario base de cotización, surtirán efectos a partir del día en que ocurran con ventajas en ---

el otorgamiento de las Prestaciones en Dinero y Diferidos); 45 (que tiende a garantizar que la Institución cuente oportunamente con los recursos indispensables para hacer frente a las erogaciones que generan los servicios que proporciona); 71 (para eliminar el trámite señalado para el Pago de Gastos de Defunción, en virtud de su desactualización, que significó para 1985, un incremento del 430% aproximadamente); 112 (con el propósito de precisar el concepto de Ayuda en los Gastos de Defunción previsto en el Seguro de Enfermedades y Maternidad, se suprime el límite máximo fijo que actualmente contiene la Ley, utilizando la misma dinámica del cambio hecho al artículo 71, fracción I, aumentándose esa Prestación en más de 4 veces su monto actual); 123 (se suprimen limitaciones para que los Pensionados por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad Avanzada, cuando así lo deseen, puedan ingresar a un trabajo sujeto al Régimen del Seguro Social, sin menoscabo de que sigan disfrutando de la Pensión que tengan otorgada); 240 (se reagrupan en éste, las Facultades y Atribuciones conferidas al Instituto); se adicionan los Artículos 258-A al 258-E (a efecto de precisar las Facultades y Atribuciones de las Delegaciones, los Consejos Consultivos Delegacionales, las Subdelegaciones y las Oficinas para Cobro del IMSS, Dependencias todas ellas que integran la Estructura Operativa y Financiera de la propia Institución); 283 (se contempla un procedimiento que permite la actualización permanente de los Montos de las Sanciones a aplicarse, por los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del propio Instituto, realicen los patrones y demás sujetos obligados en términos de la Ley); se previene además, que cualquier conducta ilícita de los patrones que encuadre dentro de los supuestos previstos en el Código Fiscal de la Federación como Delito Fiscal, será sancionado en la forma y términos establecidos por dicho Código.

Como se puede constatar, todo el proceso normativo por el cual ha atravesado el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un intento que tiene gran relevancia, si consideramos que a pesar de la limitada creación legislativa en la materia por parte los órganos respectivos,

el sector obrero no ha claudicado en su lucha por obtener a un mediano plazo (de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del país), muchas de las prestaciones que aún le vienen siendo restringidas.

### 3. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Desde la Revolución Industrial hasta nuestros días, la humanidad hubo necesitado de Instituciones u Organismos Nacionales e Internacionales que le permitieran alcanzar las metas y aspiraciones a los hombres que trabajan y la sociedad en su conjunto reclaman, como consecuencia de las experiencias amargas por las que durante varios siglos habían atravesado, lapso durante el cual nunca dejó de sentirse cada vez -- más frecuentemente, una inseguridad en lo físico y en lo espiritual que trajo como consecuencia una urgente necesidad de garantizar una vida armónica, de paz y bienestar para todos los pueblos del mundo, que a principios del siglo actual se logra concretar al constituirse el 18 de enero de 1918, la Sociedad de las Naciones, en el Discurso pronunciado por el Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, durante el Primer Conflicto Bélico Mundial, enunciando los Catorce Puntos que contenían los lineamientos encaminados a conseguir la futura paz entre las naciones, la cual fue aceptada por los países aliados, confiándose la elaboración del Pacto Constituyente a una Comisión que fue presidida por éste, la cual sobresaltó la urgencia de que:

- I. La orientación del trabajo debía tender a la creación de un órgano de cooperación internacional y de garantía contra la guerra.
- II. Su instrumento constitutivo sería incluido en los Tratados de Paz y quedaría abierto, en principio, a todas las naciones civilizadas.
- III. Sus miembros deberían celebrar reuniones periódicas y habría además, una Organización Permanente y una Secretaría.

El 14 de febrero de 1919, la Comisión adoptó un Proyecto Provisional, el cual fue modificado con diversas enmiendas propuestas por el Senado

de los Estados Unidos, en el cual se advertía la tendencia a constituir una Organización que a nivel Internacional tomara para sí y avalara las decisiones de los aliados, en donde la nación suscriptora se obligaba a cumplir con los principios fundamentales de la Sociedad, como era el de la limitación de recursos de guerra.

La Sociedad de Naciones contaba con cuatro Organos Principales: el Comité Financiero, el Económico, el Fiscal y el de Expertos Estadísticos, así como varias Organizaciones Subalternas con el objeto de abarcar distintas Ramas del Interés y Bienestar Social, entre las cuales es importante destacar: la Organización de Higiene, la cual tenía Programas de Ayuda para Aliviar los Problemas de Salud en los países miembros. Sus principales actividades abarcaban desde el intercambio de personal médico, y la lucha contra las enfermedades contagiosas y sociales, hasta la colaboración en programas de higiene rural, estudios sobre viviendas y un programa general de lucha en contra de los estupefacientes.

De aquí puede deducirse, que en el ámbito internacional, la Sociedad de Naciones fue entre otros antecedentes:

"...el germen de ciertos organismos internacionales y dentro de ellos de algunas instituciones de bienestar social; de ella partió la iniciativa de ayudar a los pueblos mediante la conjunción de esfuerzos de carácter internacional" (66).

Con la Declaración del Atlántico de 1914, surgió la idea de una nueva Organización, lo cual se dio hasta 1945, al fundarse la Organización de las Naciones Unidas, tendiendo a desaparecer por ello la Sociedad de las Naciones.

---

(66) I.M.S.S. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. Op. Cit. p. 54.

### 3.1 La Organización Internacional del Trabajo.

La Sociedad de Naciones consideró que la injusticia social al finalizar la guerra, no podía ser resuelta en cada nación por temor a la competencia extranjera, decidiendo la formación de un Organismo que realizara el Programa expuesto en el Prólogo del Tratado de Versalles, surgiendo así la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la cual pertenecerían todos los países miembros de la Sociedad de Naciones, pudiéndose afiliarse a ella los que así lo desearan, y aún los que no pertenecieran a dicha Sociedad. Esta Organización creada en 1919, en cumplimiento a una de las Cláusulas del Tratado de Versalles, quedó vinculada con carácter autónomo a la Sociedad de las Naciones. Tras 5 años de interrupción, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, en el año de 1944 se reunió en Filadelfia la XXVI Conferencia General de la OIT, que adoptó la llamada "Declaración de Filadelfia", - que precisaba las finalidades de la Organización y que incluía como Anexo, a la Constitución de la OIT. Dos años más tarde, durante la XIX Conferencia General, reunida en Montreal en 1946, se adoptaron las Enmiendas a la Constitución, que la desligan de la Sociedad de Naciones y la vinculan como el "Primer Organismo Especializado" a la Organización de las Naciones Unidas, entrando en vigor el 20 de abril de 1948. Entre sus objetivos primordiales resaltan: el mejoramiento de las condiciones de vida y del trabajo, lograr una paz universal basada en la justicia social, pudiéndose afirmar que en términos generales los propósitos de casi todos los Organismos están incorporados en el articulado del Tratado Constitutivo correspondiente, y en el caso de la OIT aparecen en el anexo que contiene la Declaración de Filadelfia y que amplía el propio Prólogo de la Constitución.

La Declaración comprende algunos aspectos que pueden considerarse como una afirmación de Principios Fundamentales, los cuales son al mismo tiempo una auténtica Declaración de Derechos Políticos. El cumplimiento de sus objetivos está supeditado al progreso actual de los países, de ahí que la OIT debe prestarles su colaboración para promover el desarrollo económico de éstos. Los Principios de la Declaración son válidos para todos los pueblos y tienen modalidades de aplicación distinta en cada uno de ellos.

La OIT esta compuesta tripartitamente, estando en cada uno de sus órganos, representantes de los gobiernos, los patronos y los trabajadores, con el fin de que los intereses de estos sectores se armonicen en la negociación y que los resultados que de ella emanen tengan mayor viabilidad de aplicación. Su órgano principal es la Conferencia General a la que corresponde tomar las decisiones pertinentes sobre la política general que debe seguir la Organización, está compuesta por todos los Estados miembros, cuyas Delegaciones están formadas por dos representantes del Gobierno, uno de los empleadores y otro de los obreros. Sus funciones principales consisten en:

- "a) Fijar la política de la Organización;
- b) Llevar el control del presupuesto tanto a través de su aprobación como de su distribución entre sus miembros contribuyentes, fijado los gastos de la Organización;
- c) Elegir a los miembros del Consejo de Administración, excluidos aquellos designados por los diez países de mayor importancia industrial; y
- d) Servir de foro para la discusión de los problemas de trabajo en todo el mundo y adoptar recomendaciones y convenciones a través de los cuales la Organización realice su cometido fundamental" (67).

La Conferencia General celebra reuniones ordinarias una vez al año, aunque la Constitución prevé que pueden celebrarse cada vez que sea necesario.

El Consejo de Administración está compuesto por 48 representantes, de los cuales 25 son representantes de los Gobiernos, 12 de los trabajadores y 12 de los empleadores; además de los miembros titulares,

---

(67) I.M.S.S. Seguridad Social y Organismos Internacionales. México, 1979. pp. 45 y 46.

el Consejo tiene también miembros adjuntos que son nombrados por cada grupo de la Conferencia y gozan del derecho único de voz en el Consejo.

Los miembros del Consejo son elegidos por un término de tres años, pero si por alguna razón no pudieran celebrarse en este término elecciones, continúan en su puesto hasta su realización. Sus principales atribuciones comprenden:

- a) Preparar y vigilar la aplicación de las decisiones de la Conferencia General y convocar Conferencias Regionales y Reuniones Periódicas de diverso carácter.
- b) Establecer la fecha de celebración, la duración y su orden del día.

La Oficina Internacional del Trabajo es el Organismo Administrativo Permanente de la Organización, depende directamente del Consejo de Administración, el cual nombra a su Director General que tiene facultades para nombrar al personal de la Oficina, de acuerdo con las reglas aprobadas por el Consejo, destacan entre sus principales funciones:

- a) Preparar las Reuniones de la Conferencia
- b) Colaborar y Prestar Asistencia Técnica a los Gobiernos, y
- c) Editar las publicaciones destinadas a la difusión de los temas de interés general para la organización.

Su acción no se limita a promover la adopción de Normas Laborales, sino que se extiende a otros terrenos, como el de la Asistencia Técnica en Materia de Formación Profesional, Desarrollo de la Productividad, Seguridad Social, Rehabilitación y otros. Muchas de las actividades de la Organización se realizan en cooperación con otras Instituciones Internacionales como la organización de las naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Las "Actividades Normativas" del la OIT, procuran el establecimiento de normas mínimas en Materia de Reglamentación del Trabajo, teniendo siempre presente una uniformidad en la aplicación para los diversos países miembros. Este carácter normativo de sus Convenios le da un cariz especial a la Organización, ya que, a diferencia de otros Organismos Internacionales, cualquier Convenio Suscrito y Ratificado por un país implica compromisos de carácter jurídico, cuyo incumplimiento puede entrañar sanciones al Estado infractor. A setenta años de su creación, la OIT ha celebrado Reuniones, las cuales generaron una multiplicidad de Convenios y Recomendaciones, que van desde las relativas al desempleo, Indemnizaciones por Accidentes del trabajo en la Industria y en la Agricultura; el Importe Mínimo de las Indemnizaciones por estos Accidentes, su Jurisdicción Competente; la Igualdad de trato entre los Trabajadores Extranjeros y Nacionales en Materia de Indemnización por Accidentes del Trabajo; al Seguro de Enfermedad de los Trabajadores de la Industria, del Comercio y del Servicio Doméstico, así como de los Trabajadores Agrícolas; Al Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez y Muerte de los Asalariados en las Empresas Industriales y Comerciales, en las Profesiones Liberales, en el Trabajo a Domicilio y en el Servicio Doméstico; de Invalidez de los Asalariados en las Empresas Agrícolas; sobre los Principios Generales del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; al Seguro Obligatorio de Muerte de los Asalariados Agrícolas, por el que se Garantizan Subsidios a los Desempleados Involuntarios; sobre el Seguro de Desempleo y las Diversas Formas de Asistencia a los Desempleados; relativo a la Organización de un Régimen Internacional para la Conservación de los Derechos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (trabajadores migrantes); relativo al Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar; sobre la Seguridad de los Medios de Vida y sobre la Asistencia Médica en favor de las personas Licenciadas de las Fuerzas Armadas, de los Servicios Asimilados y Empleos de Guerra; sobre los Acuerdos Relativos a la Gente de Mar; relativo a las Pensiones de la Gente de Mar; relativo a las Normas Mínimas de la Seguridad Social; sobre los Servicios Sociales para los Trabajadores; sobre la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes; sobre las

Condiciones de Empleo de los Trabajadores de las Plantaciones; relativo a la Igualdad de Trato de Nacionales Extranjeros en Materia de Seguridad Social; sobre las Prestaciones en Caso de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Invalidez, Vejez y Sobrevivientes; sobre la Asistencia Médica y las Prestaciones Monetarias de Enfermedad; sobre la Formación Profesional y la Prevención de Accidentes de Trabajo de la Gente de Mar; sobre las Migraciones en Condiciones Alusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades.

### 3.2 La Organización Mundial de la Salud.

Su antecedente más cercano lo encontramos en la Oficina Internacional de Higiene Pública, creada para realizar no sólo a escala nacional estudios de enfermedades epidémicas, sino también cooperar con la administración de las Convenciones Sanitarias Internacionales y obtener un rápido intercambio de información ante la presencia de enfermedades contagiosas. Al crear la Sociedad de Naciones la Organización de Higiene, ésta realizó varias actividades enfocadas básicamente a la lucha contra las enfermedades dentro de un marco internacional, la cual se agudizó en el transcurso de la Segunda Conflagración Mundial, razón por la que durante los meses de junio y julio de 1946, se celebró en la Ciudad de Nueva York una Conferencia Internacional de la Salud, que redactó la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que entró en vigor en el año de 1948 al ser ratificado por 26 países miembros de las Naciones Unidas.

Estableció como su finalidad principal, la de alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud, así como:

- a) Dirigir y Coordinar lo relativo a la Sanidad Internacional,
- b) Facilitar la Asistencia Técnica cuando sea solicitada,
- c) Combatir las Enfermedades Epidémicas;
- d) Promover la Prevención de Accidentes, la Celebración de Reuniones Internacionales y la Conclusión de Acuerdos en Materia de Salud y el Mejoramiento de la Higiene del Medio y de la Nutrición.

- e) Desarrollar, Establecer y Promover Normas Internacionales, con respecto a productos alimenticios, biológicos, farmacéuticos y similares.

La OMS cuenta con una Asamblea Mundial de la Salud, compuesta por los representantes de todos los países miembros, los que son elegidos por su capacidad y competencia técnica en el campo de la Salubridad y que debe representar preferentemente la Administración Nacional de Salubridad del País miembro, esta misma tiene encomendados:

- a) Elaborar la Política General de la Organización.
- b) Nombrar a los miembros que tengan derecho a designar una persona para el Consejo.
- c) Recibir Informes del Consejo y del Director General y dictaminar acerca de ellos.
- d) Adoptar el Presupuesto y aprobar la Política Financiera de la Organización.

El Consejo Técnico es el Organismo Técnico, sus miembros no representan a gobiernos y son electos de acuerdo con el criterio de distribución geográfica equitativa, se reúne por lo menos dos veces al año, actúa como Organismo Ejecutivo de la Asamblea y, en la forma que ésta lo señala, elabora el Programa de Trabajo.

La Secretaría es el Organismo Administrativo y Técnico de la Organización está compuesta por el Director General, que es nombrado por la Asamblea de Salud a propuesta del Consejo, y por el personal de la propia Secretaría, le corresponden las siguientes facultades:

- a) Establecer relaciones con Organizaciones Internacionales que realicen actividades similares.
- b) Informar a las Oficinas Regionales de los Asuntos objeto de su competencia.
- c) Preparar y presentar anualmente al Consejo, Balances y Proyectos de Presupuesto y nombrar al personal de la Secretaría, ajustándose a las normas fijadas por la Asamblea de la Salud y el Reglamento de Personal.

En el campo de las enfermedades, la OMS tiene una destacada actuación que va desde la investigación hasta su combate, ya sea a través de sus servicios, o mediante la prestación de ayuda Técnica. Su acción incluye la lucha contra la zoonosis, las enfermedades venéreas, la elaboración de vacunas especiales, la prevención y combate de las enfermedades propias de nuestra época, como el herpes, el sida y otros. Sigue un sistema de Control para asegurarse que los compromisos adquiridos por sus miembros sean efectivamente observados, su constitución preveé que cada miembro rinda un informe anual sobre las medidas que haya tomado respecto a las recomendaciones de la Organización, debiendo cada Estado Miembro concertar en el Organismo las Leyes, Reglamentos y Estudios Oficiales que nacionalmente se hayan publicado y que tiendan a mejorar la salud de sus poblaciones. Le corresponde también a la Organización, velar por la existencia y el cumplimiento de los Reglamentos Sanitarios Internacionales.

La admisión de nuevos miembros en la OMS está reglamentada con criterios menos estrictos que los que se establecen para la FAO y la UNESCO, ya que de acuerdo a su Constitución todos los Estados pueden pertenecer a ella independientemente de su vinculación con la Organización de las Naciones Unidas aunque, naturalmente, de existir este vínculo, se le facilita su ingreso, con sólo aceptar la Constitución de la OMS.

La amplia gama de funciones de la Organización, que van desde la promoción del mejoramiento de las normas de enseñanza y capacitación en salubridad, hasta la unificación de los procedimientos de diagnóstico, están íntimamente ligados con uno de los pilares básicos de la Seguridad Social: La Salud, concepto que ha evolucionado tanto hoy en día, que ya no se les relaciona exclusivamente en el campo médico, al haberse adentrado su significación en el propio campo humanístico para representar todo:

"...un estado de completo bienestar físico, mental y social y no

solamente la ausencia de afecciones o enfermedades" (68).

### 3.3 La Asociación Internacional de la Seguridad Social.

En 1946 se convocó en Ginebra a una Reunión de Funcionarios del Comité Internacional de la CIMAS (Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad, que venía funcionando desde octubre de 1927, fecha en que la constituyeron en Bruselas, 17 Organizaciones, de nueve países europeos), a fin de percatarse de los nuevos conceptos que existían sobre Seguridad Social, y considerar la forma en que la misma podría convertirse en su exponente internacional, redactándose para las deliberaciones de esta reunión, un Proyecto de Nuevos Estatutos que implicaba el reconocimiento de una Noción de Seguridad Social plasmada en el Informe Beveridge y en las Recomendaciones de la Declaración de Filadelfia de 1941, sometiéndose para su ratificación el texto definitivo de los Estatutos a la VIII Asamblea General, la cual se celebró en la sede de la OIT, en Ginebra, en octubre de 1947, contándose con la asistencia de las Delegaciones de Austria, Bélgica, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Palestina, Polonia y Suiza.

Los Nuevos Estatutos guardaban ciertas diferencias con el Estatuto de la CIMAS:

- a) La nueva denominación de la Organización que correspondía a la ampliación de su esfera de actividad Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- b) La enumeración de los Sectores del Seguro Social (Enfermedades, Invalidez, Vejez y Muerte) que se sustituía por la referencia a: Ramas de Seguridad Social.
- c) La supresión del párrafo dedicado a la Organización y Fomento de

---

(68) Ibid. p. 53.

la Autonomía entre las Cajas e Instituciones, con objeto de facilitar la admisión de regímenes administrados por el Estado.

Al ser ratificados los Estatutos de la AISS en esta Asamblea, se planearon sus actividades futuras y adoptaron dos importantes resoluciones sobre la Seguridad de los Ingresos y la Asistencia Médica que representan en forma sucinta los principios:

"...que los miembros deberán esforzarse en incluir en la legislación de sus respectivos países" (69).

La Asociación Internacional de la Seguridad Social, por definición estatutoria es: una Organización Internacional de Servicios, Instituciones de Organismos Administradores de una o varias Ramas de la Seguridad Social o de la Mutualidad que tiene por objetivo cooperar internacionalmente en la defensa, promoción y desarrollo de la Seguridad Social en el mundo entero para su perfeccionamiento técnico y administrativo. Su sede se halla en Ginebra.

La acción de la AISS consiste en:

- a) Organizar Reuniones Internacionales periódicas entre sus miembros.
- b) Favorecer el intercambio de informaciones, la confrontación de experiencias relacionadas con la actividad de los miembros de la Asociación y la Ayuda Técnica Mutua que éstos puedan prestarse.
- c) Organizar Investigaciones y Encuestas sobre la Seguridad Social.
- d) Publicar y Difundir documentación sobre esta materia y colabroar con otras Organizaciones Internacionales, en particular con la OIT.

La admisión de los miembros esta dividida en dos tipos:

---

(69) I.M.S.S. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. Op. Cit. p. 96.

- a) Los Miembros Afiliados, son los Servicios Gubernamentales, las Instituciones Centrales y las Uniones Nacionales de Instituciones Administradoras de todas o de una de las Ramas de la Seguridad Social o de la Mutualidad. Tienen derecho a participar en todas las Reuniones organizadas por la Asociación y a recibir las publicaciones.
- b) Son Miembros Asociados, No Lucrativos, aquéllos cuyos fines son compatibles con los de la Asociación, pero que no reúnen las condiciones para ser Afiliados, los Servicios Gubernamentales que administran una o más ramas de la Seguridad Social cuando la Legislación de sus países les impide adherirse a la AISS como Miembro Afiliado. Estos participan con Voto Consultivo en las Reuniones organizadas por la Asociación que presenten interés para ello, y reciben también todas las publicaciones.

Corresponde también al Consejo decidir sobre las solicitudes de admisión en cualquiera de los dos casos, tomándose la decisión por mayoría absoluta de los Delegados Titulares del Consejo presentes.

La AISS esta compuesta por:

- a) La Asamblea General, se integra por Delegados debidamente designados por los Miembros afiliados; cada Miembro tiene derecho a designar a 5 Delegados; los Miembros que agrupan a más de un millón de asegurados tienen derecho a un Delegado Suplementario por cada millón de Asegurados que exceda del primero hasta un máximo de diez Delegados. Los Delegados de los Miembros Asociados pueden participar en los trabajos con voto consultivo. Entre sus principales actividades destacan: Aprobar los Informes Financieros, Modificar los Estatutos de la Asociación y Decidir, en su caso, la Disolución. Para quesus decisiones sean válidas las necesitan adoptar en presencia de los Delegados de por lo menos, la mitad de los Miembros Afiliados. La decisiones en forma de Resoluciones sobre cuestiones de Seguridad Social, así como aquéllas relativas a una modificación de los Estatutos de la Asociación o la Disolución de ésta, se adoptarán por mayoría de

tres cuartos de los votos emitidos por los Miembros Afiliados representados en la Reunión de la Asamblea General. Las demás decisiones se adoptan por simple mayoría de los votos de los Miembros Afiliados representados en la Reunión.

- b) El Consejo, se compone de Delegados Titulares y Suplentes designados por aquéllas Instituciones Miembros. Entre sus funciones destacan: velar por el cumplimiento de las decisiones de la Asamblea General, fijar el Orden del Día, el lugar y la fecha de las Reuniones de la Asamblea y de las de carácter Regional, así como establecer los reglamentos de éstas últimas; elegir al Presidente de la Asociación, al Tesorero y a 14 Miembros de la Mesa Directiva; nombrar al Secretario General y poner fin a sus funciones; proponer al Consejo de Administración de la OIT a dos Representantes de la Asociación para el Comité de Expertos de la Seguridad Social de la OIT; nombrar a la Comisión de Control y designar a su Presidente; preparar el Programa de Actividades para tres años no teniendo que adoptar ninguna decisión respecto a la fijación de la Tasa de las Cotizaciones, en virtud de ser competencia exclusiva del Consejo.
- c) La Mesa Directiva, está compuesta por el Presidente, el Tesorero y el Secretario General, la cual opina ante el Presidente de la Asociación sobre cuestiones que éste le someta y que generalmente le competen; adopta decisiones sobre aspectos administrativos y financieros y establece el Programa de Reuniones, Publicaciones y otras actividades de la AISS para cada uno de los tres años que correspondan al Plan de Acción Trienal preparado por el Consejo.
- d) La Comisión de Control, examina la Contabilidad de la Asociación al final de cada ejercicio financiero; aprueba la Cuenta de Ingresos y de Gastos realizada por el Tesorero y prepara un Informe acompañado de las Observaciones y Recomendaciones que la Comisión considere necesarias. El Presidente de esta Comisión presenta anualmente a la Mesa Directiva el informe antes mencionado. Respecto a las Comisiones Regionales, el Consejo, en caso de ser necesario, puede crearlas y organizar Reuniones a fin de examinar cuestiones de interés particular para una región determinada.

### 3.4 La Conferencia Interamericana de la Seguridad Social.

El origen de la Conferencia, lo encontramos en la acción emprendida por la Organización Internacional del Trabajo en el mejoramiento de los Seguros Sociales en la Región Americana, particularmente a través de las Conferencias de los Estados de América, y la conveniencia de que las Normas Internacionales mostraran una auténtica realidad en la práctica de los Seguros Sociales en este Continente, trayendo consigo que bajo sus auspicios se reunieran en Lima, Perú, en diciembre de 1940, los Representantes de diversas Instituciones de Seguridad Social. Este antecedente dio origen a la creación de un Comité Interamericano de iniciativas en materia de Seguridad Social, el cual más tarde habría de propiciar la Conferencia Interamericana sobre el tema.

En el Comité Interamericano participan representantes Oficiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Venezuela, incrementándose el número de participantes a veinte, al celebrarse dos años después la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la Ciudad de Santiago, Chile del 10 al 16 de septiembre de 1942, en el que se creó un Organismo Regional cuyo principal objetivo consistía en Ampliar y Facilitar la Cooperación de las Administraciones e Instituciones de Seguridad Social en la Región Americana.

La CISS cuenta con una Asamblea General como Organo más importante, integrado por los Representantes de las Instituciones Miembros, la cual se reúne cada tres años y adopta resoluciones que, como en otros Organismos Interinstitucionales, son instrumentos sin carácter obligatorio para sus miembros, sin embargo, el contenido de esas Resoluciones ha inspirado en muchas ocasiones la Política de Seguridad Social en nuestro continente. Hasta 1990 en múltiples Asambleas, la Conferencia ha adoptado Resoluciones en las que puede verse plasmada la evolución y el desarrollo de la Seguridad Social en América.

El Comité se creó durante su Segunda Reunión, realizada en la Ciudad de México, en 1945, acordándose no obstante, que la Reunión efectuada en 1942 se considerara como Constitutiva, convirtiéndose desde entonces el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social en el Organo

Ejecutivo de la Conferencia, el cual está compuesto por un Miembro Titular y un Suplente por cada uno de los Miembros de la Conferencia. Además de los Representantes de las Instituciones de Seguridad Social, forman parte del Comité (como Miembros Ex-Oficio), los Representantes de los tres grupos del Consejo de Administración de la OIT; el Director General de la OIT; el Secretario General de la OEA; el Director de la Oficina Sanitaria Panamericana; y el Presidente de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Las principales funciones del Comité son: Cumplir con las Resoluciones y Acuerdos formulados por la propia Conferencia; Realizar los trabajos de Secretaría Permanente; Preparar las Reuniones Técnicas y Contribuir por cualquier medio a los fines de ésta. Sus reuniones son anuales, aunque se han realizado varias Reuniones Extraordinarias en el transcurso de su existencia, teniendo su Sede el Comité desde 1953, en la Ciudad de México.

Existe otro Organó importante de la Conferencia, la Comisión Ejecutiva, integrada por un Presidente, un Vicepresidente y Cuatro Miembros electos por el Comité Permanente, de entre sus propios Miembros, previendo asimismo que forme parte de esta Comisión el Representante del país en el cual se vaya a celebrar la siguiente Reunión de la Conferencia.

La Comisión Ejecutiva dura en sus funciones tres años para facilitar el cumplimiento de los Programas de Acción del Comité y la Organización de la siguiente Reunión de la Conferencia. La CISS realiza Conferencias, Seminarios Regionales y publica diversos Estudios e Informes en materia de Seguridad Social, a fin de permitir a sus miembros un intercambio de experiencias e ideas, cooperando así en el mejoramiento de sus regímenes de Seguridad Social, además, cuenta con Organos Técnicos de acción Conjunta, como las Comisiones Americanas de Seguridad Social y el Centro Interamericano de Seguridad Social, ubicado en la Ciudad de México el cual juega un relevante papel en el desarrollo de la Seguridad Social Americana, ya que en sus instalaciones ininterrumpidamente se están efectuando Seminarios de -

estrecha interrelación con la Seguridad Social, impartidos por estudiosos en la materia de muy alta calificación, de donde salen muchos de los funcionarios que están o van a administrar las Instituciones de Seguridad Social Americana, lo que ha permitido que en las respectivas Legislaciones Nacionales se vayan sucediendo avances tan importantes que logran tener acceso en las disposiciones de carácter internacional. Lo anterior obedece fundamentalmente, a que las instalaciones, el acervo bibliográfico y el personal con que cuenta este Centro, mantienen un alto nivel que podría afirmar sin mucho temor, no se encuentra tan fácilmente en cualquiera de los países miembros de la Conferencia e incluso en otros que no lo son.

Además de las anteriores Organizaciones Internacionales que se interesen en la Seguridad Social, vale la pena mencionar a: La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), cuya constitución data de 1951.

La Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica y Panamá (AISSCAP) creada en el año de 1965, y de manera sobresaliente la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo origen se remonta a 1890.

#### 4. LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL NACIONALES

##### 4.1 El Instituto Mexicano del Seguro Social.

El nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, provocó las más airadas reacciones: al lado de la conciencia de Justicia Social y Solidaridad, se apoyaron la incomprensión, la hostilidad y los malos augurios, en virtud de las carencias de recursos y experiencias que al respecto se tenían en el año de 1943, lo cual no significó un obstáculo para hacer realidad uno de los postulados de nuestra Revolución, el de la Seguridad Social, al tiempo que se hacía efectiva la encomienda esencial de protección al salario de los trabajadores, cuyas aspiraciones y necesidades determinaron las corrientes de opinión.

El IMSS, como Institución de Derecho Positivo Nacional posee fundamento

jurídico y obtiene las normas que regulan su funcionamiento a partir de la Ley del Seguro Social, expedida el 31 de diciembre de 1942 y publicada el 19 de enero de 1943, en el D.O.F. logrando implementar sus servicios un año después inicialmente en el Distrito Federal y posteriormente en el resto del país, respondiendo eficientemente a los retos que nuestra sociedad lo demanda, habiendo requerido para ello de muchas modificaciones legislativas, que se han venido concretando en la vigente Ley del Seguro Social, del 12 de marzo de 1973, lo cual ha permitido que hoy en día el Instituto proteja a 38 millones de derechohabientes y a 11 millones de habitantes de Zonas de Profunda Marginación.

De las cinco Ramas de la Seguridad Social que la Asociación Internacional de la Seguridad Social considera actualmente: El Seguro de Accidentes del Trabajo y/o Maternidad; Vejez y/o Invalidez y/o Sobrevivientes; Desempleo y Asignaciones Familiares, nuestro Régimen Obligatorio del Seguro Social contempla:

a) El Seguro de Riesgos de Trabajo y/o Enfermedades Profesionales.

Sobre el primero, la Ley Federal del Trabajo, fue el primer ordenamiento que lo hubo contemplado, siguiéndole la Ley del Seguro de 1943. Se entienden como tales a los Accidentes y las Enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del Trabajo.

La Legislación actual considera al Accidente de Trabajo como:

"toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior; o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente. También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el Trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél" (Art. 49).

La Enfermedad de Trabajo es concebida como:

"todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el Trabajo, o en el medio que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo" (Art. 50).

El Capítulo III de la Ley del Seguro Social (Artículos 48 al 90), se refiere a: las Generalidades de este tipo de Seguro; su Cobertura; los Requisitos de Calificación; las Prestaciones en Especie y en Dinero; el Incremento periódico de las Pensiones; su Régimen Financiero; la Prevención de los Riesgos de Trabajo; las Prestaciones por Incapacidad Permanente y Médicas para Asegurados; las Prestaciones para Sobrevivientes y Médicas para Dependientes; señalando de una manera muy clara todos los aspectos más importantes sobre el mismo.

Actualmente el Instituto viene realizando trascendentes estudios tendientes a dar flexibilidad al Catálogo de Actividades del Seguro de Riesgos del Trabajo, que incluyen en este Catálogo cuatro nuevas fracciones y modifica el texto de dos, que permiten determinar que los procesos básicos de trabajo nos señalen diferencias fundamentales en la siniestralidad. De manera conjunta se han concertado esfuerzos con empresarios y trabajadores para velar por la Seguridad en el Trabajo, vigorizando en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Acciones de Prevención, que la propia Institución ha convertido en el Programa Prioritario de la Institución. Se logró incrementar sustancialmente el monto de las Pensiones derivadas de este Seguro, lográndose modificar el régimen estático por uno dinámico, que reflejará permanentemente los aumentos que se otorguen a los Salarios Mínimos Generales, estableciéndose como nuevo monto de la Pensión Mínima el 70% del S.M.G. vigente en el D.F.; las de Viudez se elevaron al 90% de la Pensión que el Beneficiario Original disfrutaba o de la que le hubiere correspondido al asegurado en caso de Invalidez, otorgándoseles un aumento durante los meses de julio y diciembre de 1989, de un 6% y 10% respectivamente. Se incluyeron en las Pensiones Mínimas las Asignaciones y Ayudas, que sumando el Beneficio de Servicios Médicos para ellos y sus familiares sin costo alguno, constituye un incremento muy significativo al importe de la Pensión, prácticamente un 57% del monto asignado a la Mínima, por el núcleo familiar tipo, integrado por el Pensionado, Esposa y un Hijo.

Diariamente el Instituto expidió en promedio en 1989, 21,707 Certificados de Incapacidad con Subsidio que ampararon 191,110 días (derivados de Enfermedades Profesionales y No Profesionales); otorgó 144 Ayudas para Gastos de Funeral y pagó 450 nuevas Pensiones, que por su prontitud satisficieron las necesidades productivas, debido a que se cubren las Pensiones en un plazo de 7 días a partir de que se formula la solicitud correspondiente.

- b) El Seguro de Enfermedades y Maternidad. El Capítulo IV de la Ley, (Artículo 92 a 120) se refiere a las Generalidades de éste; su cobertura; su financiamiento; los Requisitos de Calificación; las Prestaciones en Dinero, para los Asegurados (exceptuando la Incapacidad Permanente); las Prestaciones por Incapacidad Permanente y Médicas para Asegurados; las Prestaciones para Sobrevivientes y Médicas para Dependientes; la Conservación de Derechos, y la Medicina Preventiva.

Se considera No Profesional como:

" Aquella que se deriva de defectos, agotamiento físico o mental, o bien cuando se padezca una afección o se encuentre la persona en estado de invalidez permanente que le impida trabajar" (70).

El Seguro de Maternidad, consiste en la Prestación que el Instituto otorga a una mujer en estado de embarazo y que previa certificación de éste, determina la fecha probable del parto para efectos del cómputo de los 42 días previos y posteriores del subsidio que se otorga a la misma, así como para tener derecho a todas y cada una de las Prestaciones Médicas, desde la concepción hasta el nacimiento del nuevo ser.

El IMSS cada vez fortalece más la Medicina Curativa, al incorporar Especialistas, nuevas Tecnologías, Estrategias y Recursos, incrementando con ello su capacidad resolutive y de

---

(70) FLORES, Margarita. Op. Cit. p. 158.

atención y evitando así, estériles esperas, traslados innecesarios, angustia y sufrimiento. Destacan entre otras medidas adoptadas: la Cirugía Ambulatoria; Puerperio de bajo riesgo, cuidado del embarazo; atención del niño sano; Dirección Temprana y Tratamiento Oportuno de Enfermedades Crónico-Degenerativas; las de Vacunación y Prevención, estas últimas en estrecha coordinación con la Secretaría de Salud. Inició un Programa para el Otorgamiento Oportuno de Consulta de Especialidades de Primera Vez, entendiéndose por oportuna la atención que se otorga el mismo día en que se solicita. Ha venido aumentado la capacidad resolutive de sus Unidades, lo que trajo consigo un incremento de intervenciones de alta especialidad, como lo fueron los Trasplantes y Multitrasplantes de Organos. En un día normal de ese mismo año, el Instituto otorgó 312,882 consultas y realizó 243,535 estudios de Laboratorio Clínico y 30,367 de radiodiagnóstico; practicó 4,162 intervenciones quirúrgicas; atendió 1,959 partos y efectuó 4,831 egresos hospitalarios, lo cual cabe destacar que en gran medida pudieran evitarse, si en su oportunidad se hubiese efectuado una:

"Vacunación adecuada, una detección oportuna de padecimientos, esfuerzos mínimos de autocuidado de la salud; de concertación comunitaria que permita erradicar las causas de las enfermedades de mayor conciencia del peligro, o de mejor organización social" (71).

- c) Los Seguros de Vejez, Invalidez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte. Estos vienen contemplados en el Capítulo V de la Vigente Ley (Artículos 121 al 183), en la cual se hace mención en forma separada de cada uno de ellos; su cobertura; su Régimen Financiero; los requisitos a cubrir por parte de los asegurados; las Prestaciones en Dinero para los mismos (excepto por Incapacidad Permanente); la ayuda a los Dependientes (Asignaciones Familiares); las Prestaciones por Incapacidad

---

(71) GARCIA SAINZ, Ricardo. IMSS. Informe de Actividades 1989 Programa de Labores y Presupuesto 1990. p.6.

Permanente y Prestaciones Médicas para el asegurado; las Prestaciones para Sobrevivientes y Médicas para Dependientes; las Pensiones, su Cuantía, el Incremento Periódico, su Compatibilidad e Incompatibilidad para disfrutarlas y la Conservación y Reconocimiento de Derechos. Incluye este Capítulo el Seguro de Cesantía en edad Avanzada, el cual difiere al de Vejez, respecto a la edad del asegurado y el monto de las semanas cotizadas.

Se le reconoce al trabajador asegurado que con motivo del trabajo se encuentre en estado de invalidez, el derecho a disfrutar de una Pensión Temporal o Definitiva, Asistencia Médica, una Asignación Familiar y una Ayuda Asistencial; se exige para el goce de las prestaciones de este Seguro, que al Declararse la Invalidez, el asegurado tenga acreditado el pago de las cotizaciones semanales como señala la Ley.

En el caso del Seguro de Vejez, se requiere para disfrutar de las prestaciones derivadas del mismo, que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el Seguro Social un mínimo de 500 cotizaciones semanales, dándole derecho a la Pensión, a la Asistencia Médica, a las Asignaciones Familiares y a la Ayuda Asistencial.

El Seguro de Cesantía en Edad Avanzada, consiste en el hecho de que al momento en que el asegurado quede privado del trabajo remunerado y cuente con una edad de 60 años o más, tenga derecho a disfrutar de una Pensión, a la Asistencia Médica, a la Asignación Familiar, a la Ayuda Asistencial y al Seguro por Muerte. Cuando ocurra la Muerte del Asegurado o del Pensionado por Invalidez, Vejez o Cesantía en edad Avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios: Pensión de Viudez, pensión de Orfandad, Pensión a los Ascendientes, Ayuda Asistencial y Ayuda Médica.

- d) Las Asignaciones Familiares y Ayuda Asistencial. Consisten en una Ayuda por concepto de Carga Familiar y se concederán a Beneficiarios del Pensionado por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad Avanzada. Se obliga al Patrón a enterar el 1% de la Nómina (hasta 10 veces el S.M.G.) para el Programa de Guarderías

Además de los anteriores Seguros, la Ley del Seguro Social tiene implementados los Seguros Facultativos y Adicionales: podrá contratar el Instituto en forma individual o colectivamente Seguros Facultativos para proporcionar Prestaciones en Especie del Ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta Ley. Asimismo para proporcionar dichas Prestaciones a personas que no estén sujetos a una relación de Trabajo, o bien, que ya tengan. Régimen de Seguridad Social Obligatorio, los Seguros Adicionales podrá contratarlos el IMSS, siempre que se pretendan satisfacer las actividades económicas pactadas en los Contratos Ley o en los Contratos de Trabajo que fueran superiores a los de la misma naturaleza que establece el Régimen Obligatorio del Seguro Social, Prestaciones pactadas sobre las cuales puedan versar los Convenios, tales como: Aumento de las Cuantías, Disminución de la Edad Mínima para el disfrute, Modificación del Salario Promedio Base del cual se calculó y en general todas aquellas que se traduzcan en Coberturas y Prestaciones Superiores a las Legales, o en mejores condiciones de disfrute de las mismas. Estos tipos de Seguros están organizados en una Sección Especial, con Contabilidad y Administración de Fondo separada de la correspondiente a los Seguros Obligatorios.

Referente a las Prestaciones Sociales que otorga el Instituto, destacan en la Ley las que tienen como finalidad fomentar la salud; prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población, lo cual se ha manifestado con los Programas que han sido instituidos: la Prestación de Servicios de Bienestar Social, Recreación Física y Deporte y Promoción Cultural; la atención a derechohabientes y no derechohabientes en los Centros de Extensión de Conocimientos; en Centros Vacacionales; en Actividades Deportivas, Artísticas y Culturales; Asistencia en sus Guarderías; se imparten cursos y pláticas relacionadas con el bienestar Familiar y el Saneamiento Ambiental; se apoyan prioritariamente a los Jubilados y Pensionados, a través de Grupos de Autogestión, Viajes y Eventos Culturales y Deportivos; por último, se realizan Actividades Físicas de Rehabilitación, que propician la Reintegración Social de la Población con limitaciones físicas y mentales.

Los Servicios de Solidaridad Social que el instituto otorga son variados, entre ellos cabe hacer mención especial de la participación del IMSS en la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) que desde su creación el 21 de enero de 1977, fecha en que fue publicado en el D.O.F. el Acuerdo Presidencial respectivo, el Instituto ha refrendado su compromiso solidario con los mexicanos que habitan las zonas de profunda marginación, ya que actualmente prestan servicios 2,663 Unidades de Primer Nivel y 52 Hospitales Rurales, que protegen a 12 millones de mexicanos, que representan el 62% de la población rural de las 17 entidades federativas donde opera el Programa y se mantiene atención integral a la salud de los Refugiados Guatemaltecos asentados en los Estados de Chiapas y Campeche y a los colonos del Penal Federal de las islas Mariás.

Se amplió a 1,300,000 mexicanos la Red de Servicios Permanentes de Salud. Dada la prioridad conferida por el Ejecutivo Federal al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y su empeño en el combate a la pobreza extrema y a la marginación, propone el IMSS la celebración de un Nuevo Convenio con el Gobierno Federal para cambiar la denominación del "Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria" IMSS-SOLIDARIDAD", remarcándose así:

"el Pacto (PECE) y la concertación existentes entre el Gobierno que suministra los medios económicos para su operación, el Instituto que aporta su experiencia y administración y la comunidad que compromete su esfuerzo y voluntad para superar sus niveles de vida" (72).

Lo anterior viene a reafirmar las ideas del Dr. Victor Espinoza de los Reyes S., quien sostiene que:

---

(72) Ibid. p. 34.

"El individuo que está amparado por un Sistema de Seguridad Social, lo tiene todo, el que por desgracia no está, carece de algo que es importante para el hombre: el empleo fijo y la protección del Seguro Social. Este es un marginado, un inconforme, un ciudadano que buscando solución a sus problemas, es presa fácil de demagogos; formará parte de grupos que su desesperación los lleva a ocasionar estallidos sociales, siempre de graves consecuencias para un país" (Prólogo a la obra citada de Margarita García Flores).

#### 4.2 El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El 12 de agosto de 1925, fue expedida la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro y es creada la Dirección General de Pensiones de Retiro, que por vez primera da orden y coherencia a toda una gama de disposiciones jurídicas relativas a la protección del servidor público, en la cual para fomentar el ahorro y quitarle a las Pensiones la etiqueta de "Acto Caritativo del Gobierno Federal", se estructuró un Sistema en que los trabajadores con la ayuda del Estado contribuirían a la formación de un Fondo que sería manejado por esa Dirección General, sobre el que gravitaría el Otorgamiento y Garantía de las Pensiones, esfuerzo que no pudo ser concretado en ese entonces, debido a que el instrumento de protección al trabajador se definió más como una "Institución de Crédito y Ahorro", que de Seguridad Social.

Con fecha 5 de marzo de 1946, se promulgó la Nueva Ley de Pensiones Civiles de Retiro, cuya vigencia fue suspendida por el propio legislador, en virtud de que las prestaciones no estaban soportadas en los Estudios Técnicos Actuariales indispensables para no exponer dichas prestaciones a insolvencias, habiéndosele calificado de que su aplicación hubo sido solo limitada y para el Magisterio. Con la creación de la Dirección de Pensiones Civiles y la promulgación de la nueva Ley de Pensiones Civiles de 1947, se establecen los primeros lazos de un Régimen de Seguridad Social más amplio, en el que se señala la obligatoriedad expresa por parte del Estado de contribuir al bienestar de sus trabajadores, lo que desafortunadamente no pudo

rebasar las aspiraciones que la originaron y al igual que el ordenamiento de 1925, no preveía que sus beneficios alcanzaran la totalidad de los trabajadores y las dificultades técnicas y financieras a que tendría que enfrentarse, imponiendo serias restricciones al Esquema de Prestaciones que ofrecía al trabajador y a sus familiares, diferenciándose únicamente en las innovaciones que estableció en cuanto a sus coberturas y en el hecho de que esta última Ley si contiene las bases generales y criterios aplicativos del actual Sistema Pensionario.

Posteriormente se fueron sucediendo Reformas y Adiciones a esta ley, como aconteció en 1949, 1953 y 1958, que originaron cambios que podríamos calificar de "no muy Sobresalientes", ya que casi mantuvieron los dispuestos por la Ley de 1947, hasta que el 30 de diciembre de 1959, es promulgada la Ley que crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, encaminado a dar protección a los trabajadores al servicio del Estado, el cual vino a sustituir a la antigua Dirección de Pensiones Civiles por un Sistema más moderno, encuadrado dentro de la técnica del Seguro Social, abrogando a su vez a la Ley de 1947.

Esta nueva disposición social amparaba a 280,000 servidores públicos activos, 560,000 familiares de éstos y 8,000 pensionistas, en la cual se establecieron con carácter Obligatorio los Seguros y Prestaciones siguientes:

- a) Los Seguros de Enfermedades No Profesionales y de Maternidad, y el de Accidentes de Trabajo Enfermedades Profesionales.
- b) En materia pensionaria presenta las innovaciones relativas al concepto de Jubilación, Indemnización Global, conceptuando como Seguros a los diversos Tipos de Pensión; fija la Cuota Mínima de Pensión en \$ 12.00 diarios; introduce el concepto de sueldo Regulador; enriquece los presupuestos para la calificación de la Concubina (que haya procreado hijos con el generador de los derechos); se concede en la Indemnización Global una cantidad adicional que varía de 1 a 2 meses del último sueldo percibido, de acuerdo a la antigüedad en el servicio (5 a 9 y 10 a 14 años,

- respectivamente) y siempre que no tenga derecho a pensión; cancela la imprescriptibilidad de la obligación por parte del Estado, para enterar aportaciones al Instituto.
- c) Se instituyen Servicios que buscan elevar los niveles de vida del servidor público y de su familia; promociones que mejoran la preparación técnica y cultural tendientes a activar las formas de Socialización del Trabajador y de su familia; créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del servidor público; arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; préstamos hipotecarios y préstamos a corto plazo.
- d) Se reconoce al ISSSTE como un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyos Organos de Gobierno lo conforman:
- I. La Junta Directiva, integrada por 7 miembros designados: Uno por el Ejecutivo Federal, tres nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (F.S.T.S.E.)
  - II. El Director General, nombrado por el propio Presidente de la República y a quien toca presidir la Junta Directiva.
- e) Los aportes establecidos para financiar el Régimen, se componen del 8% del sueldo básico del burócrata, del cual un 2% se destina a cubrir el Seguro de Enfermedades No Profesionales y Maternidad, y el 6% restante para cubrir las Prestaciones Económicas y Sociales, la Jubilación, la Vejez, la Invalidez, la Muerte y la Indemnización Global, y del 12.75% que les corresponde cubrir a las Dependencias y Entidades de los cuales se canaliza el 6% para el Seguro de Riesgo de Enfermedades y Maternidad, el 0.75% para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Esta Ley fue objeto de Reformas y Adiciones en los años de 1972, 1975, 1978, 1980 y 1982, mismas que hicieron posible la aplicación de una Revisión Sistemática, producto del diagnóstico Institucional efectuado en 1982, que permitió la implantación gradual de las medidas de reforma a fin de no poner en riesgo el funcionamiento normal del Instituto,

lográndose incluir en su máximo Órgano de Gobierno la participación de los Coordinadores Sectoriales en cuyos ámbitos de acción se desarrollan los principales Programas de la Institución (Salud, Seguridad Social y Vivienda) y actualizar el Sistema de Depósitos del Fondo de la Vivienda, durante los que no se modificó en esencia el sentido de la Ley, más bien fueron modificaciones poco significativas que se fueron dando para ir supliendo de manera provisional las deficiencias del entonces vigente ordenamiento jurídico, es decir, se ajustaron a la realidad social y a la demanda de la derechohabencia que así lo exigieron.

La actual Ley del ISSSTE fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el 20 de diciembre de 1983, promulgándose por el Ejecutivo Federal el día 26 inmediato y publicada en el D.O.F. al siguiente día, en vigor a partir del 1.º de enero de 1984, constituyendo el Marco Jurídico dentro del cual el Instituto lleva a cabo los Programas de Seguridad Social que lo justifican, ya que amplía el concepto de Seguridad Social y lo fortalece al incorporar en forma explícita la denominación de Solidaridad Social, y no sólo amplía el Esquema General de Prestaciones al Servidor Público, sino que desarrolla su contenido de Justicia Social, el cual se expresa en la garantía de un nivel adecuado y decoroso de vida para su población derechohabiente, en una mayor equidad y justicia en el otorgamiento de las Prestaciones sin distinción de nivel salarial o de antigüedad y en la posibilidad de ofrecer una mayor protección al poder adquisitivo de los trabajadores.

A finales de 1984, se modificó nuevamente la Ley Vigente, cuya publicación en el D.O.F. se dio el 7 de febrero de 1985, con la que se lograron afinar algunos aspectos que requería la previa consolidación de las Reformas promovidas por el propio Congreso de la Unión, en lo particular por la Cámara de Diputados, sobresaliendo:

- a) La reducción de requisitos administrativos para el otorgamiento de las Pensiones y Jubilaciones, así como de créditos, estableciéndose una sola fuente a la que ocurrirían los derechohabientes y un mismo trámite a realizar. Se logró unificar

el Sistema para el Otorgamiento de los Créditos Hipotecarios del ISSSTE y del FOVISSSTE a la tasa del 4% anual. Se autorizó que la vivienda que renta el Instituto pueda ser adquirida en propiedad por sus actuales arrendatarios y se establecen que las operaciones que se realicen en materia de vivienda tengan el carácter de Escritura Pública para todos los efectos legales.

- b) Es establecida la obligación del Fondo de la Vivienda de Constituir Reservas Actuariales para el cumplimiento de sus fines. Se implementa la Constitución del Régimen de Propiedad en Condominio de Conjuntos Habitacionales que financié o adquiriera el Instituto. Se enfatizó la obligación de Constituir Reservas Actuariales y Financieras para Prestaciones Diferidas de todos los cotizantes.

Para culminar con el Proceso de Reestructuración del Instituto, iniciado en 1982, se reforma la ley el 24 de diciembre de 1986, publicándose ésta en el D.O.F. ese mismo día y en vigor al día siguiente, con lo cual se organizó su funcionamiento en torno a dos vertientes principales.

- a) Las Prestaciones Económicas, que agrupan a las pensiones (Jubilación, Edad y Tiempo de Servicios, Invalidez; Muerte -- y Cesantía en Edad Avanzada), las Indemnizaciones Globales, los Riesgos del Trabajo, los Créditos Personales y los destinados a la Adquisición de Vivienda, así como las Devoluciones por Depósitos del Fondo de la Vivienda. Este tipo de Prestaciones se otorgan por Ley exclusivamente a los trabajadores asegurados, beneficiando a los de mayor antigüedad.
- b) Las Prestaciones en Especie, que comprenden la protección a la Salud, al Salario, las diversas Prestaciones Sociales (Estancias de Bienestar Infantil, Talleres de Jubilados y Pensionistas, Servicios Funerarios, Actividades Culturales, Deportivas y Recreativas). Aquí el concepto de Solidaridad Social se incorpora a la Ley de forma ampliada, ya que se otorgan este tipo de prestaciones a todos los derechohabientes por igual, sin distinciones de nivel salarial o de antigüedad.

Se establece que cada Vertiente o Grupo de Prestaciones debe tener un respaldo financiero y un tratamiento contable por separado, garantizando así la inexistencia de riesgos en el pago de las Pensiones y en la Cobertura de los Servicios Médicos, al impedir que los fondos correspondientes se desvíen para financiar otras Prestaciones.

Se establece así la transparencia en el destino de las cuotas y aportaciones en función de las Prestaciones que se consideran prioritarias para atender las diversas demandas de la derechohabiente, además de implementar el Sistema Integral de Crédito de la Institución, lo que permitió la posibilidad de Confinanciar la Vivienda con otras Entidades Públicas o Privadas. Se autorizó a la Junta Directiva para que fije los intereses sobre saldos insolutos de los Créditos a Corto y Mediano Plazo, así como para los de Vivienda en los casos en que excedan del tope del Crédito Hipotecario Unitario.

Entre otras muchas innovaciones de esta Ley: se precisa el Calendario de las Reuniones de la Junta Directiva a fin de que ésta pueda analizar con oportunidad las decisiones estratégicas; se establece la Jubilación para las mujeres trabajadoras con 28 años de servicios; se determina la cuantía de las Pensiones en función del promedio del sueldo básico percibido durante el último año inmediato anterior a la baja del trabajador o de su fallecimiento; se encargó al Instituto la Administración de los Centros Deportivos en Operación para los Derechohabientes por las Dependencias, Entidades, Organismos e Instituciones de la Administración Pública Federal mediante la transferencia del presupuesto correspondiente.

Se incrementan los Seguros, Prestaciones y Servicios que otorga el Instituto (de 14 a 20); se implementan medidas relativas a los Instrumentos de Regulación y Control (la redistribución de las Cuotas y Aportaciones que recibe el Instituto equivalentes al 25,75% del salario de los trabajadores, integrada por Aportaciones a cargo del Estado, del 17,75% y cuotas de los trabajadores de 8%); se Desconcentra el Instituto y se eleva a nivel de Ley el reconocimiento de las Delegaciones (estatales y metropolitanas); se ratifica la dependencia del FOVISSSTE como Organó Desconcentrado al ISSSTE; se obliga a

presentar sus respectivos Informes de Actividades, dentro del primer bimestre de cada año, tanto al Director General del Instituto, al Vocal Ejecutivo del Fondo y a la Comisión de Vigilancia.

Su reestructuración administrativa y financiera le ha permitido al ISSSTE garantizar un funcionamiento más eficiente, ordenado y transparente, así como la programación adecuada de la ampliación de la cobertura y la mejoría en la CALIDAD Y CALIDEZ de sus servicios, sin necesidad de haber recurrido a incrementos de Cuotas y sin correr riesgos de restringir el otorgamiento de sus Seguros, Prestaciones y Servicios Prioritarios, que durante el año de 1989 benefició a casi 8'000,000 de derechohabientes, entre los cuales a 162,000 pensionistas se les hubo incrementado sus respectivas percepciones en la misma proporción que se aumentó el Salario Mínimo General, hechos que aunados a las acciones de Solidaridad implementadas por el Instituto, permiten superar rezagos en materia de Salud y Seguridad Social, para agilizar la respuesta a las demandas más urgentes de los trabajadores al Servicio del Estado y hacer realidad las sólidas expectativas de crecimiento y bienestar en el futuro de nuestro país.

Dando cumplimiento a lo establecido en el actual Plan Nacional de Desarrollo en lo concerniente a Salud y Seguridad y a las instrucciones del Presidente de la República, en el sentido de fortalecer las Entidades al Servicio de los Trabajadores del Estado, se procedió a la ejecución de diversas medidas encaminadas a subsanar viejos rezagos, profundizar los cambios **estructurales** que requiere la modernización del Instituto, sobresaliendo la reestructuración orgánico-funcional de las áreas centrales del Organismo, a fin de lograr una adecuada administración de abasto de medicamentos y material de curación, integrar las actividades relativas a la presupuestación, cobranza y contabilidad, fortalecer la labor coordinada de áreas vinculadas a la desconcentración y consolidar los principales requerimientos de las unidades de atención, principalmente los que se refieren a la atención médica. Lo anterior corrobora las palabras del Director General de la Institución:

"El el Instituto estamos profundamente identificados con el proyecto de Modernización Nacional; por ello, nuestro convencimiento se ha traducido en entusiasmo y entrega a las grandes tareas que animan nuestra acción. Los retos por vencer son varios y complejos todavía; no obstante, nuestra convicción en la estrategia adoptada y la confianza en el mando de Carlos Salinas de Gortari nos permiten asumir el futuro con fundado optimismo" (73).

El Instituto se va comprometiendo socialmente cada día más a promover el bienestar e incrementar el nivel de vida no sólo de los servidores públicos, sino también de la sociedad en su conjunto, reconociendo que únicamente con el esfuerzo solidario de todos los compatriotas, será factible cumplir con el magno compromiso que tienen las Instituciones de Seguridad Social Nacionales o como lo dijera el Maestro Alvarez del Castillo:

"En una sociedad bien organizada, la desigualdad debe ser cobatida incesantemente, manteniendo entre los hombres un cambio continuo que multiplique sus relaciones y sus satisfacciones" (74).

#### 4.3 El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

EL Régimen Especial de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, fue organizado por vez primera el 26 de diciembre de 1955, fecha en la que el Ejecutivo Federal expidió el Decreto para constituir la Dirección de Pensiones Militares, misma que en principio fue concebida más como Institución de Ahorro para los militares y marinos, que como Organismo de Seguridad Social, expidiéndose cuatro días después la Ley de Retiros y Pensiones Militares que regularía a esta Entidad desde entonces y hasta el 30 de diciembre de 1961, en virtud de la promulgación del primer ordenamiento en la materia: la Ley de

(73) LOZOYA THALMANN, Emilio. Informe de Labores sobre 1989. ISSSTE. México, 1990. p.18.

(74) ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. El Derecho Social y los Derechos Mexicanos. Ed. U.N.A.M. México, 1982. p. 12.

## Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el 28 de mayo de 1976 fue promulgada la actual Ley, cuya publicación en el D.O.F. se dio el 29 de julio de ese mismo año, entrando en vigor 30 días después, la cual consta de 238 Artículos divididos en cuatro títulos, con Tablas Anexas en donde se clasifican por categorías los Accidentes y las Enfermedades que pueden sufrir los miembros de las Fuerzas Armadas, la cual se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Título Primero, comprende un sólo Capítulo relativo a la Organización y Funcionamiento. El Artículo 1o. señala la creación del Instituto con carácter de Organismo Público Descentralizado Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Artículo 2o. determina como sus funciones, las de otorgar las Prestaciones y Administrar los Servicios que la ley le encomienda. El Patrimonio del mismo queda claramente especificado en el Artículo 3o. de acuerdo a lo estipulado en los Artículos 4o. a 7o. sus Organos de Gobierno lo componen la Junta Directiva, integrada por nueve miembros, tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la de Marina, dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la de Hacienda y Crédito Público; y el Director General que es designado por el Ejecutivo Federal, así como el Subdirector General y los Subdirectores que estime necesarios, debiendo tener el primero de éstos la jerarquía de General de División.

Título Segundo integrado con seis Capítulos:

Capítulo Primero; Prestaciones y Generalidades. El Artículo 16 contempla las 22 Prestaciones que otorga esta Ley, las cuales había que diferenciar entre Ramas del Seguro, Prestaciones propiamente dichas y Servicios, ya que según el criterio que presenta el Maestro Briseño Ruíz, éstas se clasifican:

"1. Ramas:

- a) Haberes de Retiro
- b) Pensiones
- c) Seguro de vida

## 2. Prestaciones:

- a) Compensaciones
- b) Pagos de Defunción
- c) Ayuda para Gastos de Sepelio
- d) Fondo de Trabajo
- e) Fondo de Ahorro
- f) Venta y Arrendamiento de Casas
- g) Préstamos Hipotecarios y a Corto Plazo

## 3. Servicios:

- a) Tiendas, Granjas y Centros de Servicio
- b) Hoteles de Tránsito
- c) Casas Hogar para Retirados
- d) Centros de Bienestar Infantil
- e) Servicio Funerario
- f) Escuelas e Internados
- g) Centros de Alfabetización
- h) Centros de Adiestramiento y Superación para esposas e hijos de militares
- i) Centros Deportivos y de Recreo
- j) Orientación Social
- k) Servicio Médico Subrogado y de Farmacias Económicas
- l) Servicio Médico Integral" (75).

Capítulo Segundo: Haberes de Retiro, Pensiones y Compensaciones, Pagos de Defunción y Ayuda para Gastos de Sepelio. Al respecto, la Ley define al Retiro, como: la facultad del Estado para separar del activo a los militares al ocurrir una de las causas que la misma previene, ejercida por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina. El Haber de Retiro es: la prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación, los cuales serán cubiertos con cargo al Erario Federal. Las Causas de Retiro establecidas son: llegar a la edad límite (de acuerdo al Artículo 23) o quedar

inutilizado, en acción de armas, otros actos de servicio o fuera de servicio, estableciendo que tienen derecho a los Haberes de Retiro íntegro (calculado en la forma establecida en el Artículo 29) los militares inutilizados en acción de armas o actos de servicio, así como aquellos que tengan un mínimo de 30 años de servicios, los que hubieran participado en los actos heroicos señalados en la Ley.

También, la Ley establece el derecho que los familiares del militar muerto en activo tienen a disfrutar del pago de una Pensión del 100% del Haber de Retiro o una Compensación, según el caso, además al fallecimiento del mismo, sus deudos tendrán derecho a recibir Pagos por Defunción, equivalentes a cuatro meses por Gastos de Representación o Asignaciones, así como Gastos de Sepelio, según el Grado del militar fallecido (conforme al Artículo 56).

Capítulo Tercero: Fondo de Trabajo, Fondo de Ahorro y Seguro de Vida Militar. El Fondo de Trabajo se constituye con aportaciones del Gobierno Federal a favor de cada elemento de tropa, del 10% de los Haberes anuales del personal. Para la Constitución del Fondo de Ahorro, los Generales, Jefes y Oficiales en servicio activo aportarán cuota quincenal del 5% de sus Haberes; el Gobierno Federal, por su parte, efectuará una aportación de igual monto. El Seguro de Vida Militar es la Prestación que tiene por objeto proporcionar una ayuda pecunaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de la muerte, cuya administración corresponde al Instituto o puede ser contratado con alguna Institución de Seguros, con carácter obligatorio para todos los militares que se encuentren en servicio activo, el monto del Seguro establecido en la Ley será de \$ 50,000.00 para la tropa y \$ 100,000.00 para los Generales, Jefes y Oficiales, revisable cada seis años (la Ley señala aún esas cantidades, que en la práctica son totalmente obsoletas, ya que gozan de seguros superiores a los de todos los demás servidores públicos), correspondiendo a la S.H. y C.P. fijar las Cuotas por este Seguro.

Capítulo Cuarto: Vivienda y otras Prestaciones. El Derecho a la Vivienda para las Fuerzas Armadas, hace referencia que corresponde al Instituto Administrar el Fondo de Vivienda con el propósito de establecer un Sistema de Financiamiento que permita a los militares en

activo obtener crédito barato y suficiente, a fin de adquirir en propiedad, construir, reparar, ampliar o mejorar habitaciones o pagar pasivos. Este fondo se integra con las aportaciones del 5% que sobre los Haberes y Asignaciones de los militares en activo proporcione el Gobierno Federal; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier Título y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos señalados. Se reconoce el otorgamiento de préstamos Hipotecarios y a Corto Plazo a través del Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V. para los militares con Haber, con Haber de Retiro o Pensionistas, estableciéndose los límites de los montos de cada uno de ellos de acuerdo al Grado y a la antigüedad. Se menciona en la Ley la obligación del establecimiento del Sistema de Tiendas para la Venta de Artículos de consumo necesario; Centros de Servicios en las Unidades Habitacionales, de Lavandería, planchado, costura, peluquería, baños y otros; Hoteles y Casas Hogar para Retirados.

Capítulo Quinto: Escuelas, Becas, Créditos de Capacitación. En este sentido la Ley considera obligatorio el establecimiento de Centros de Bienestar Infantil, de Capacitación; Servicios Universitarios; Otorgamiento de Becas, Derecho a Plazas e Internados Oficiales; intervenir en Programas de Alfabetización; Centros de Adiestramiento y Superación, Deportivos y de Recreo; y cooperar con las Secretarías de Estado en las Campañas para Incrementar Convicciones y Hábitos tendientes a la protección de la estabilidad del hogar.

Capítulo Sexto: Servicio Médico Integral, está consiedrado en la Ley, que la atención médica quirúrgica se prestará por las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en sus hospitales, Enfermerías y Secciones Sanitarias, debiendo atender el Instituto a los militares en retiro y a los familiares, directamente o por Servicios Subrogados, incluyendo entre éstos a la Asistencia Hospitalaria y Farmacéutica y en su caso, Obstétrica, de Prótesis, ortopedia y Rehabilitación, así como Medicina Preventiva y Educación Higiénica, facultando al Instituto a celebrar Convenios con las Secretarías antes señaladas, ISSSTE e IMSS, para prestar el Servicio Médico Subrogado que comprenda Asistencia Médica Qurúrgica, Obstétrica, farmacéutica y Hospitalaria, además de los aparatos de Prótesis y Ortopedia.

Título Tercero, comprende dos Capítulos:

Capítulo Primero: Pruebas, comprende las de todo tipo; parentesco; estado civil; la imposibilidad física para trabajar; incapacidad legal; dependencia económica; la relación de concubinato; la muerte de un militar en acción de guerra y armas, cuando un buque se pierda en el mar, por caída al mar sin naufragio, por naufragio, a consecuencia de lesiones recibidas en acción de armas y en otros actos de servicio, proveniente de una enfermedad contraída en el servicio, por causas ajenas al servicio; la inutilización por lesiones recibidas en acción de armas y proveniente de enfermedades contraídas en el servicio.

Capítulo Segundo: Procedimiento, trata todo lo inherente al manejo del personal, tiempo de servicios de éste, ingreso, solicitudes de retiro voluntario, retiro forzoso, licencias ilimitadas, el derecho de retención del militar en activo, el desistimiento del retiro voluntario, la cuantificación del beneficio económico del retiro, su ineficacia, la solicitud de sus familiares con derecho a este beneficio, las objeciones, su procedencia, su dictámen, el pago de los haberes o haberes de retiro a los familiares, la resolución definitiva, el recurso de reconsideración, su aprobación o denegación, y la notificación.

Título Cuarto, con sólo un Capítulo:

Capítulo Unico: Previsiones Generales, se hace una especificación de los efectos y aplicación de la Ley, referente al significado del término de "Militares", la nulidad de disposiciones, la compatibilidad del disfrute del Haber de Retiro con una y hasta en dos Pensiones Militares, la modificación o insubsistencia de los derechos consagrados en la Ley, las controversias judiciales y su competencia; las sanciones a que pueden ser sujetos por la causión de delitos o faltas graves; las acciones que puede ejercer el Instituto para la protección de los derechos o beneficios que tutela la Ley, la sujeción de las relaciones entre éste y su personal bajo el régimen de la Ley del ISSSTE, las responsabilidades de sus funcionarios y empleados y la competencia de las leyes en la materia.

En general puede observarse que este ordenamiento jurídico tutela ampliamente a todos los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, pudiendo incluso afirmarse que muchas de estas Prestaciones rebasan a las que cualquier otro servidor público disfruta, con lo que parece en cierto modo, que se pretende compensar la difícil tarea de estos mexicanos encargados de salvaguardar nuestras libertades y soberanía nacional, además de auxiliar a la población en casos de extrema urgencia, en acciones de solidaridad como las campañas de salud, protección civil o preservación de los recursos naturales, la lucha contra el narcotráfico, que bien podría resumirse con las palabras del Primer Mandatario de la Nación:

"Los hombres y las mujeres de las Fuerzas Armadas son determinantes en el eficiente desempeño de su delicada misión. Propiciamos nuevos avances en su competencia profesional y mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, con programas para satisfacer sus necesidades de vivienda, salud, educación y bienestar. Al surgir de las más profundas capas del pueblo, se hacen acreedores de la consideración y del respeto no sólo del Gobierno, sino también del mismo pueblo" (76).

Para el Maestro Alberto Briseño Ruíz, la vigente Ley está compuesta de "normas ineficaces", razón por la cual es necesario adecuar este ordenamiento a los adelantos de instituciones similares en el país y aprovechar las experiencias del ISSSTE y del IMSS, ya que los integrantes de nuestras Fuerzas Armadas merecen contar con instrumentos eficaces que atiendan y reduzcan las contingencias a que se encuentran expuestos, debiéndose distinguir claramente los dos tipos de Seguro: Obligatorio, para los miembros en activo y Voluntario, para quienes se encuentran en situación de Retiro, sin derecho a recibir Haberes. Además, se requiere eliminar la confusa enumeración de Prestaciones y Servicios para determinar las Ramas de Seguro, cuando las contingencias ocurran en servicio, ya sea en acción de armas o en actos de servicio,

---

(76) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. México, 1989. p. 25.

así como aquellas que acontezcan fuera del mismo; la atención a la maternidad y la vivienda conforme a su naturaleza y necesidades.

#### 4.4 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Entre los antecedentes más remotos que podemos encontrar del DIF, cabe resaltar que las Instituciones Nacionales creadas por el Ejecutivo Federal siempre han perseguido la protección y tutela de la clase más débil de nuestra sociedad: la niñez, y con el paso del tiempo han evolucionado a tal grado que actualmente intervienen en casi todas las ordenes de los integrantes de la célula de nuestra sociedad: la familia.

El 31 de enero de 1961 es creado por Decreto Presidencial el Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Nacional de Protección a la Infancia (I.N.P.I.) que responde al imperativo de carácter moral y social de proteger a la niñez distribuyendo desayunos con dietas adecuadas a su edad y como instrumento de apoyo a la familia y a la escuela. En verdad que los desayunos escolares han jugado un papel muy importante en la formación educativa de muchas generaciones de mexicanos, debido fundamentalmente a que nuestra población infantil de escasos recursos acude generalmente a la escuela sin haber ingerido el mínimo indispensable ya no para estudiar, sino para su desarrollo natural, habiéndose distribuido durante 1989, un total de 620,000 desayunos diarios.

A consecuencia de la creciente explosión demográfica de nuestro país y ante la necesidad de ampliar el Servicio Asistencial a la Niñez, el 15 de julio de 1968 mediante Decreto publicado en el D.O.F. el 19 de agosto del mismo año, se crea otro Organismo Público Descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, llamado Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (I.M.A.N.) cuyas atribuciones se extienden a la atención especial de los niños abandonados por enfermedad o prisión de sus padres, orfandad, explotación e invalidez, contando para su cometido con el establecimiento de Casas Cuna y Hospitales Infantiles.

Con fecha 24 de octubre de 1974, es expedido un Decreto por el que se reestructura la Organización del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, ampliando sus objetivos a fin de procurar el desarrollo integral de la niñez, promoviendo al bienestar social en los ámbitos cultural, nutricional, médico y económico. Posteriormente, el 30 de diciembre de 1975, éste se transforma en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (I.M.P.I.) formalizando desde el punto de vista jurídico el Fomento y Desarrollo de actividades de tipo productivo para elevar el nivel de vida familiar y de la comunidad, regularizar nacimientos y matrimonios.

Fue en 1977, conforme al Programa de Reforma Administrativa cuando el Ejecutivo Federal consideró indispensable que el I.M.P.I. y el I.M.A.N. como Organismos Públicos Descentralizados que eran y que poseían programas afines, se fusionaran en un sólo Organismo que fomentara el Bienestar Social en el país y que coadyudara a la satisfacción de necesidades de la población, resultando de ello que el 10 de enero de ese año, se creara mediante Decreto Presidencial el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) como Organismo Público Descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, orientando sus servicios a la Promoción del Bienestar Social de la Niñez y de la Familia.

Por Decreto del Ejecutivo Federal del 20 de diciembre de 1982, el DIF se modifica en su estructura orgánica y funcional, incorporándole los Servicios de Asistencia Social y Rehabilitación de Carácter No Hospitalario, que hasta esa fecha se encontraban a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y al mismo tiempo separan del Sistema las funciones de Hospitalización, pasando a formar parte del Sector Salud, bajo la coordinación de la citada Secretaría.

El 9 de enero de 1986, se publica en el D.O.F. mediante Decreto Presidencial, la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, en vigor un día después, la cual fija las bases y procedimientos para promover la Prestación de Servicios de Asistencia Social establecidos en la Ley General de Salud y coordinar así el acceso de los mismos a que tiene derecho todo Mexicano, de acuerdo con -

el párrafo tercero del Art. 4o. de nuestra Ley Fundamental, de donde se desprende que la Asistencia Social es una "Actividad Solidaria del Estado Mexicano", que busca disminuir carencias de personas y grupos que han quedado rezagados del Desarrollo Nacional, cuya aplicación actualmente sigue rindiendo frutos promisorios, garantizando además, la concurrencia y colaboración de la Federación, entidades federativas y sectores social y privado, cuya participación ha ido creciendo.

En el D.O.F. del 30 de junio de 1986, se publicó el Estatuto Orgánico que regula su estructura y funcionamiento actual, beneficiando con esta reestructuración a aquellos sectores de la población no incorporados a Sistema alguno de Seguridad Social, lo que implica que los mejores esfuerzos deban dirigirse preferentemente a las zonas marginadas rurales y urbanas, apoyando así el propósito del Gobierno de la República de avanzar hacia la ya mencionada Sociedad Igualitaria.

Este ordenamiento específico, ha propiciado la Coordinación y Organización de los Servicios Asistenciales a menores y ancianos desamparados, mujeres de bajos recursos en estado de gestación o lactancia, minusválidos, indigentes, farmacodependientes, familias y comunidades en condiciones de marginación, a más de que se ha limitado la dispersión de esfuerzos y recursos, a partir de la interrelación sistemática de las acciones de los sectores social y privado bajo la Rectoría del Estado, que para su consolidación y siguiendo los principios de nuestro Sistema Federal, se promovió ante las entidades federativas la promulgación de Leyes Estatales en la materia, resultando de estas gestiones la expedición de 31 ordenamientos en el mismo número de estados.

La Secretaría de Salud ha expedido a partir del mes de mayo de 1986, las Normas Técnicas inherentes a los 12 Servicios Asistenciales Básicos, que han permitido constituir un sólido método operacional que uniformó actitudes y criterios de las Dependencias, Entidades y Sectores que actúan en el campo de la Asistencia Social y que se integran a los fines del Sistema Nacional de Salud, cuya aplicación son de observancia nacional, permitiendo simplificar procesos, unificar

acciones y asegurar el cumplimiento de los principios de la Asistencia Social. Con la formalización y entrada en vigor de todas estas disposiciones legales y la estrecha relación que se ha logrado en todos los ordenes con las Dependencias y Entidades de nivel federal, estatal y municipal que actúan en este campo, se ha hecho posible el establecimiento de un modelo único de Asistencia Social, en el cual la sustentación jurídica permitió el fortalecimiento institucional, mediante la aplicación de Programas que generan una operación uniforme de los Servicios Asistenciales en todo el territorio nacional, por lo cual podemos afirmar que a partir de ese momento:

"La Asistencia Social ha dejado de ser manifestación de pareceres, interpretaciones o gustos personales; se sustenta ahora en un Régimen de Derecho" (??).

El cumplimiento de Objetivos y Metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Salud, determinó como necesario disponer de recursos idóneos y eficaces para optimizar recursos, racionalizar estructuras, conjuntar esfuerzos, evitar duplicidades y lograr el aprovechamiento de infraestructura común de servicios, dando lugar a la creación del Subsector de Asistencia Social, en el que integraron el D.I.F. Nacional, que guarda el carácter de Coordinador, los Centros de Integración Juvenil y el Instituto Nacional de la Senectud y resultando de su operación, que las Entidades que lo constituyen logren avances significativos en cuestiones programáticas, presupuestales y de organización, que se han traducido en más y mejores realizaciones.

Conforme las vertientes que para la instrumentación y ejecución de acciones se dispone en el P.N.D., realizar trabajos conjuntos las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Gobernación, Reforma Agraria, de Salud, el Departamento del Distrito Federal, las Procuradurías, General de la

---

(??) RUIZ PEREZ, Leobardo C. Informe de Actividades Realizadas en 1986, por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. México, 1987. p. 6.

República y del Distrito Federal, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Programa Nacional de Solidaridad, lo que ha dado lugar a una más amplia y efectiva articulación e integración de la acción del Sector Público Federal en materia de Asistencia Social. Acorde a los lineamientos y orientaciones en materia de Coordinación con Estados y Municipios, establecidos en la Ley de Planeación y en el P.D.N. el D.I.F. ha estrechado los vínculos de Comunicación y Cooperación con dichas instancias del Gobierno, a fin de que los beneficios de la Asistencia Social lleguen al mayor número de personas, suscribiéndose por lo mismo, Convenios de Coordinación y Cooperación con los Gobiernos de las 31 entidades federativas, que permitió formar a nivel nacional Programas Operativos, Ordenamientos Jurídicos y Estructuras Orgánicas de los Sistemas Estatales y Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia.

Los campos de Salud, Alimentación y Educación constituyen aspectos de atención prioritaria para el Gobierno de la República, en los cuales la participación del D.I.F. se ha venido dando de manera creciente, coadyuvando a disminuir las desigualdades que aún laceran a grupos importantes de nuestra sociedad, debiéndose resaltar su inigualable labor en lo concerniente a:

- a) Las Campañas de Vacunación, tendientes a abatir las incidencias de Enfermedades Transmisibles y limitar las No Transmisibles.
- b) Asistencia Médica y Servicios Odontológicos en comunidades marginadas.
- c) Programas de Planificación Familiar, en las zonas urbanas y rurales marginadas.
- d) Programa contra las Adicciones
- e) Atención a la población en Condiciones de Minusvalía Física y Programas de Rehabilitación.
- f) Educación entre la Salud.
- g) Programas de Asistencia Social Alimentaria, tendientes a lograr no sólo la subsistencia, sino también el desarrollo de Facultades

Físicas y Mentales de los niños, ancianos, mujeres en períodos de gestación o lactancia, familias con posibilidades económicas escasas y comunidades marginadas. En favor de la niñez se tiene implementado el Programa Especial de Alimentación para Niños (PREPAN) y la producción y distribución de Raciones Alimentarias para Escolares. Los Ancianos, Mujeres y Familias de bajo poder adquisitivo, así como comunidades marginadas, se atienden con los Programas de Ayuda al Gasto Familiar (PAGAF), y de Asistencia Social Alimentaria a Familias (PASAF), que logró incorporar en 1989, a 860,000 beneficiarios.

Los propósitos de estos Programas de Alimentación, son generar condiciones en los grupos de menores ingresos que les permitan integrarse al Desarrollo Nacional, no se trata de subsidiarlos indefinidamente.

- h) Acciones de Asistencia Educacional y para el Desarrollo Artístico y Cultural (atención preescolar y escolar básica, primaria y secundaria abiertas, educación tecnológica, alfabetización, capacitación y adiestramiento a personas de baja condición económica).
- i) Acciones de Desarrollo Integral y Salud Social (eventos cívicos, culturales, artísticos y deportivos).
- j) Acciones de Asistencia Jurídica a personas de bajos ingresos (prevención y tratamiento de los menores maltratados, ejercicio de la tutela y la conciliación de intereses de la familia).
- k) Fomento a la Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico Apropiado (biotecnología y desarrollo de medicamentos, alimentación y nutrición, reproducción humana, crecimiento y desarrollo y salud mental).

Cada vez mejor, el DIF logra perfeccionar los Sistemas de Administración de sus Recursos Humanos, Materiales y Financieros, que ha traído consigo una reforma sustancial y la modernización de los Servicios de Salud y por ende de los de Asistencia Social, destinado en 1989, el 89.3% de los recursos que le fueron asignados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Operación de sus Programas Institucionales, beneficiando a 7.3 millones de personas de -

escasos recursos, que aunadas a los esfuerzos y recursos de quienes tienen la responsabilidad de atender la Asistencia Social en México, hizo factible apoyar en la satisfacción de sus necesidades esenciales a casi 2.5 millones de compatriotas.

#### 4.5 La Secretaría de Salud.

La evolución de las Instituciones encargadas de proporcionar atención y servicios de salud a la población mexicana es amplísima, razón por la cual se tratará este tema de manera sucinta, resaltando únicamente los aspectos que he considerado más relevantes.

Durante la Colonia, la Salubridad Pública fue administrada por el Tribunal del Protomedicato, el cual hubo de ser suprimido por Ley del 21 de noviembre de 1831, siendo substituido por la Facultad Médica del Distrito Federal, fecha a partir de la cual por diferentes Leyes y Decretos, diversas Dependencias ejercieron competencia en la materia hasta el año de 1917, año en el que por disposición Constitucional se creó el Departamento de Salubridad. Asimismo, también desde la Colonia, fueron dictadas diversas disposiciones en materia de Asistencia, encomendándosele desde 1861 a la Secretaría de Estado y del despacho de Gobernación varias funciones asistenciales. Hasta 1937 con motivo de la expedición del Decreto emanado del H. Congreso de la Unión del 31 de diciembre de ese año, que crea la Secretaría de Asistencia Pública, se le transfiere a ésta todo lo relativo a la Asistencia Nacional.

A partir del Decreto del 5 de octubre de 1943, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, cuyas funciones tuvieron vigencia hasta 1982, año en que se transformó en la actual Secretaría de Salud.

El 25 de agosto de 1981 se creó la Coordinación de los Servicios de Salud de la Presidencia de la República, cuya misión específica consistió en proponer las bases que permitieran establecer un sistema Nacional de Salud que lograra determinar los elementos normativos,

administrativos, financieros y técnicos necesarios para coordinar en forma eficiente las acciones y recursos relativos a la prestación de servicios de salud, así como definir las estrategias y acciones que coadyuven a este fin, y fijar las bases para la integración de los servicios públicos de salud en un Sistema Nacional, que diera cobertura a toda la población.

Tras largos estudios diagnósticos de la situación prevaleciente y de instrumentar la integración de algunos servicios a Instituciones a donde les correspondía ubicarse en función de su naturaleza, la Coordinación logra definir tres grandes estrategias para consolidar el Sistema Nacional de Salud:

- I. La Sectorización, que significa el agrupamiento de todo servicio público de salud bajo la coordinación de la Secretaría del Ramo. Es una forma de organización de la Administración Pública Federal para hacer efectivas las facultades del Ejecutivo Federal, en lo que se refiere a la orientación del trabajo de las Instituciones para alcanzar los objetivos comunes en aspectos específicos de la vida nacional. Una Secretaría de Estado es responsable de emitir las normas y de coordinar las actividades de cada sector al planear, evaluar, y vigilar las Entidades Paraestatales adscritas al Sector.
- II. La Descentralización, es la decisión superior de gobierno, porque busca equilibrar las relaciones Unión-Estados, pero es también que hacer administrativo de precisión, puesto que se tiende a que se integren Sistemas Locales de Salud eficientes que atiendan mejor las necesidades de la sociedad.
- III. La Modernización consiste en la reordenación de las funciones sustantivas, connotados ahora en ámbitos precisos a saber: Servicios de Salud, Regulación Sanitaria e Investigación y Desarrollo, además en lo concerniente a las tareas de regulación de apoyo: Planeación y Administración" (78)

---

(78) SOBERON ACEVEDO, Guillermo y Otros. La Descentralización de los Servicios de Salud. Editorial. Miguel Porrúa, México 1976. pp. 46-49.

Este planteamiento filosófico de la política de salud incide directamente en otro de los postulados básicos del ideario político ideológico del Ex-Presidente de México, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el referente a la "Sociedad Igualitaria", inscribiéndose ahí el compromiso de elevar el Derecho a la Protección de la Salud a rango constitucional, que fue aprobada por el Congreso de la Unión en diciembre de 1982, añadiéndose éste a las Garantías Sociales consignadas en nuestra Carta Magna, fecha a partir de la cual la Secretaría de Salud ha llevado a cabo diversas acciones para la Descentralización y la Integración del Sistema Nacional de Salud.

El 5 de febrero de 1983 se instaló el Gabinete de Salud como Organismo Colegiado para coadyuvar en la Planeación del Sector Salud, siendo presidido por el Presidente de la República e integrado por las Secretarías de Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, y de Salud, además de los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y Desarrollo Integral de la Familia, el cual es apoyado por el Secretario Técnico de Gabinetes. En esa misma ocasión se aprobaron los Planteamientos iniciales para la consolidación del Sistema Nacional de Salud, esfuerzo basado en las referidas estrategias de los Servicios de Salud.

El Programa Nacional de Salud 1984-1988, fue aprobado el 7 de agosto de 1984, el cual sintetiza la acción sinérgica de las Instituciones realizadas a través de los Grupos Interinstitucionales del Sector Salud, en el que se comprenden aspectos inherentes a la enseñanza y la investigación de salud, la elaboración del Cuadro Básico de Medicamentos, el Programa de Fomento y Desarrollo de la Industria Farmacéutica, el Programa de Planificación Familiar y otro más. Lo anterior hizo congruente el Trabajo de la Secretaría de Salud con su destino institucional: convertirse en una Dependencia encargada de normar, planear, evaluar, supervisar los Servicios de Salud y ser un Organismo de Gestión Financiera, dejando la operación de los mismos a los estados y a otras entidades de la Administración Pública Federal, repercutiendo ese cambio en una transformación sustancial, pues de 116

Unidades Administrativas se ha pasado a 60, lográndose elaborar un Programa de Racionalización de la Regulación con la filosofía de "controlar menos para controlar mejor".

El 13 de febrero de 1983, fue promulgado un Decreto por el que se adicionó con un párrafo penúltimo al Artículo 4o. de la Constitución Política, para incorporar el "Derecho a la Protección de la Salud", el cual en lo esencial establece que:

- a) Toda persona tiene derecho a la Protección de la Salud.
- b) Una Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud.
- c) Esa misma Ley establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de Salubridad General.

Conforme a lo dispuesto por el referido Artículo 4o., el 7 de febrero de 1984 se promulgó la Ley General de Salud, Reglamentaria del Derecho a la Protección de la Salud e Instrumento Básico para dar eficacia progresiva para que esa Garantía Social pueda darse, entrando en vigor el 1o. de julio de ese año. La Ley de Salud responde a los propósitos de definir el contenido, las finalidades y las bases jurídicas del Derecho a la Protección a la Salud y a precisar el contenido normativo de las materias de Salubridad General, teniendo entre sus objetivos, dar impulso a la Descentralización a través de una distribución de competencias en materia de Salubridad General entre la Federación y las entidades federativas (Títulos Primero y Segundo), estableciendo su articulado: La definición de materias de Salubridad General (Tercero), precisa las Autoridades Sanitarias, siendo una de ellas los Gobiernos de las entidades federativas (cuarto), indica como una de las Atribuciones de la Secretaría, impulsar la Descentralización de los Servicios de Salud (Séptimo), señala el propósito de establecer Sistemas Estatales de Salud y la responsabilidad de los Gobiernos Estatales en su Planeación, Organización y Desarrollo (Noveno), distribuye las competencias entre la Federación y los estados (Décimotercero), establece las bases y modalidades en el ejercicio de esas Atribuciones y en la prestación de los Servicios de Salubridad General, de conformidad con los Acuerdos de Coordinación suscritos entre la Secretaría de Salud y los Gobiernos estatales y el

Departamento del Distrito Federal, en el marco del Convenio Unico de Desarrollo (Décimooctavo), refieren la Estructura Administrativa que tendrán los Servicios de Salud (Décimonoveno y Vigésimo), y establece las Bases a que se sujetan esos Acuerdos de Coordinación (Vigésimo Primero).

Con fecha 8 de marzo de 1984 se expidió un decreto por el que se determina la descentralización a los Gobiernos estatales de los Servicios de Salud de esta Secretaría y los del Programa IMSS-COPLAMAR que, por encargo del Poder Ejecutivo, presta el IMSS para la atención de la población abierta en las zonas rurales. En concordancia con lo señalado en el Convenio Unico de Desarrollo y en los Decretos del 30 de agosto de 1984 y del 8 de marzo de 1984, la S.S. ha formalizado Convenios con los 31 Gobiernos de los Estados de la República y el D.D.F., cuyas finalidades han consistido fundamentalmente: establecer el tipo y características operativas de los Servicios de Salud; determinar las funciones que corresponda realizar a la misma Secretaría y al Estado; determinar los recursos que se aportan al efecto y efectuar las transferencias que correspondan; establecer la Estructura Administrativa para los Servicios de Salud en la entidad; desarrollar los procedimientos para elaborar Programas y Presupuestos conforme a Manuales de Coordinación Programática; fijar los lineamientos para la Descentralización hacia los Municipios; y establecer normas y procedimientos del control que corresponde a la Secretaría de Salud.

A finales de 1984, culminó la primera etapa del proceso de celebración de Acuerdos de Coordinación para la descentralización de los Servicios de Salud con todas las entidades federativas, arrojando avances sustanciales la Coordinación Programática ya que se conformaron los Programas Estatales de Salud, se integraron los Comités Internos de Administración de los Servicios Coordinados de Salud Pública, así como los Comités Estatales de Vigilancia IMSS-COPLAMAR, se definieron Sistemas de Referencia y Contrareferencia de pacientes en la infraestructura conjunta SS-IMSS-COPLAMAR, en algunos casos se avanzó a la transferencia de los servicios a los gobiernos Municipales, como en el caso de algunos ayuntamientos del estado de Guerrero, se identificaron omisiones y se cancelaron duplicidades.

En el proceso de Modernización Legislativa desencadenado por la Ley General de Salud, figura destacadamente la renovación de ordenamientos locales que se aplican a la Salud, permitiendo la actualización de la Legislación Sanitaria Local, mediante la promulgación de Leyes de Salud en casi todos los estados de la República. La Segunda etapa del Proceso de Descentralización se caracterizó por la integración Orgánica de los Servicios Coordinados de Salud Pública, los del Programa IMSS-COPLAMAR y los propiamente estatales para formar los Servicios Estatales de Salud, operados por la instancia local, dando lugar a que el 24 de junio de 1985, se emita un decreto mediante el cual se adiciona un Artículo 12 al decreto del 8 de marzo de 1984, en el cual se ordena la extinción de los Servicios Coordinados de Salud Pública en forma gradual y progresiva, en la medida en que venga consolidando la descentralización operativa y la integración orgánica de los Servicios de Salud en cada entidad federativa.

Esos servicios se sustituirán por la Estructura Administrativa que acuerde el Gobierno Estatal correspondiente; bajo cuya Dirección, Coordinación y Conducción quedarán los mismos. A partir de entonces, se han suscrito acuerdos para la Integración Orgánica y la descentralización Operativa de Servicios de Salud con todas las entidades federativas.

En base a lo antes expuesto, podríamos afirmar que el arreglo del Sistema Nacional de Salud, ha significado:

- "a) una reordenación Institucional, en la que concurren todas las Instituciones que tienen a su cargo Servicios Públicos de Salud para ver conjuntamente problemas, programas y recursos, precisar universos de acción y hacer lo que a cada quien toca para lograr objetivos comunes;
- b) Una Reordenación Estructural, que refiere los cambios que se han dado tanto en la estructura de la Dependencia Cabeza del Sector Salud como las Entidades Sectorizadas para cumplir mejor con el cometido que les requiere el Sistema.
- c) Una Reordenación dentro del Pacto Federal, para que el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales deslinden y armonicen responsabilidad en el amplio espectro de la Salubridad General.

d) Una Reordenación Territorial, a fin de establecer Sistemas Estatales de Salud, de dimensiones más efectivas que, en conjunto, constituyen el Sistema Nacional de Salud.

e) Una Reorganización Intersectorial, para sumar a los fines de la salud acciones que corresponden a otras Secretarías de Estado" (79).

La Modernización política y económica de nuestro país se ha venido dando a la par del desarrollo social, que exigió cambios en las Leyes y Reglamentos que garantizan la vigencia de los Derechos Sociales, reformándose de manera importante los Artículos 4o. y 123 Constitucionales para garantizar el Derecho a la Salud, y los Artículos 27 y 23 del mismo ordenamiento, para sustentar institucionalmente y fortalecer las acciones relativas a la Ley General de Ecología. Se expidieron los Reglamentos de Control Sanitario de la Publicidad, de Prestaciones de Servicios de Atención Médica y de Investigaciones de Salud, del límite permisible en el Uso de Plaguicidas y la Fabricación de Detergentes, y a la instrumentación de la Ley Forestal.

La población sin acceso permanente a los Servicios de Salud se redujo de 14 millones en 1983 a 9.5 en 1986, no obstante el crecimiento de la población; 9 500 comunidades rurales dispersas reciben atención mínima básica en salud, con Acciones de Vacunación, Educación para la Salud, Planificación Familiar y Control de Enfermedades Epidémicas; se elevó la Cobertura de los Servicios que se prestan a la Población Abierta en 87%; las Unidades de Primer Nivel aumentaron un 15.4% las Camas Hospitalarias un 11.6%; se implantó una Red de 70 Servicios de Rehabilitación ubicadas en las principales ciudades de los 31 estados de la República, las cuales apoyan los Servicios de Medicina Física y Rehabilitación de los Hospitales Generales de Zona, los Centros Médicos Nacionales y dos Unidades de Especialidades del Valle de México; se

---

(79) Ibid. p. 60.

logró descender las Tasas de Mortalidad a 5.2 defunciones y la de Natalidad a 32.34 por cada mil habitantes; se incrementó la esperanza de vida a 68.2 años; las metas de morbilidad señaladas en el Programa Nacional de Salud para 1988 en relación a enfermedades transmisibles como poliomielitis, tosferina, tétanos, tuberculosis, lepra, sífilis, gonorrea, dengue, brucelosis, fiebre reumática, tifoidea y oncocercosis, han sido alcanzadas o superadas, habiéndose establecido Campañas Nacionales de Vacunación y un Consejo Nacional para combatir el SIDA, al ser considerado dentro de la lista de enfermedades bajo vigilancia epidémica, cuya notificación es de carácter inmediato y obligatorio. Se logró avanzar en la Prevención y Combate de los Problemas de Salud Pública causados por la Farmacodependencia, el Abuso de Bebidas Alcohólicas y el Tabaquismo. Se logró reducir la tasa de Mortalidad Perinatal e incrementar a un 30% la Cirugía Ambulatoria, prescindiendo de la Hospitalización; promover y vigilar el Programa de Salud y Seguridad para los Trabajadores y la instauración de las Comisiones de Seguridad e Higiene en el Trabajo, tanto en las Empresas Privadas, como en las Dependencias Públicas.

En materia de Asistencia Social, la Secretaría de Salud participa activamente en múltiples acciones, entre las cuales se mencionarán tan sólo las más relevantes, las cuales se derivan de las atribuciones y obligaciones que le confiere la Ley General de Salud, habiendo sido publicadas en su oportunidad en el D.O.F. bajo el rubro de "Normas Técnicas para la Prestación de Servicios de Asistencia Social", de conformidad con la Vigente Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, y del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, para su realización, con la participación de Unidades o Entidades Públicas diversas:

- a) En Albergues para Adultos (29-V-86)
- b) Para toda la Prestación de Servicios de Rehabilitación extrahospitalaria (29-V-86)
- c) En Casas Hogar para Menores (29-V-86)
- d) En Guarderías para Menores (29-V-86)
- e) En Escuelas Asistenciales para Menores (29-V-86)

- f) En Casas Hogar para Ancianos (29-V-86)
- g) En Casas Cunas (29-V-86)
- h) Alimentaria a Población Marginada de Escasos Recursos (29-V-86)
- i) En Comedores para Población Indigente y de Escasos Recursos (25-IX-86).
- j) En Centros de Desarrollo Comunitario (25-IX-86)
- k) En Hogares Sustitutos (25-IX-86)
- l) En la Rehabilitación a Inválidos (lo.-X-86)

Por otra parte, la propia Ley General de Salud y el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, señalan otro tipo de actividades a desarrollar por parte de ésta, las cuales se han publicado en el D.O.F. en diferentes fechas, denominándose como "Normas Técnicas" para:

- a) La Prestación de Servicios de Atención Primaria a la Salud (7-VII-86)
- b) La Planificación Familiar en Atención Primaria a la Salud (7-VII-86)
- c) La Vigilancia Epidemiológica de la Nutrición Humana (28-XI-86)
- d) El Control de la Nutrición, del Crecimiento y del Desarrollo del Niño en la Atención Primaria a la Salud (28-XI-86)
- e) La Prestación de Servicios de Salud Mental en la Atención Primaria a la Salud (21-VIII-87)
- f) Para La Prestación de Servicios de Psiquiatría en Hospitales Generales y de Especialidad (21-VIII-87)
- g) La Prestación de Servicios de Atención Médica a Farmacodependientes. (21-VIII-87)

Todo este conjunto de disposiciones han coadyuvado de manera importante en la reestructuración integral de los Servicios de Salud que prestan - las distintas instituciones nacionales y estatales, las cuales se han - incrementado cuantitativa y cualitativamente, conforme a las disponibilidades presupuestales asignadas para ello.

## CAPITULO TERCERO

### EL DERECHO ECONOMICO

#### 1.1 EL DERECHO ECONOMICO INTERNACIONAL

##### 1.1 Nacimiento de un Nuevo Derecho

Si partimos del supuesto de que el Derecho es un conjunto de normas coactivas que el Estado impone a la Sociedad, podemos afirmar entonces que ésta sociedad constituye un fenómeno histórico en constante evolución y cambio y que el Estado Democrático en su tarea reguladora necesariamente recurre al mismo para:

- a) Reglamentar las relaciones económicas
- b) Definir la organización de la sociedad y del propio Estado
- c) Crear los mecanismos que resuelvan los conflictos y controversias de intereses dentro de un contexto de paz social

Es en dicho contexto donde se hace posible discernir las relaciones que se dan entre el sistema económico y las instituciones jurídicas en cualquier sociedad, operando entre el Derecho y la Economía, una interacción dialéctica, tal y como lo comprueban la existencia de la propiedad privada (románica-continental), la libertad de contratación y la libertad económica, pilares todos ellos del modelo económico liberal que se consolidó en el siglo XIX y que se expandió universalmente en base a un economía autoregulada por las fuerzas del mercado en competencia perfecta y descansa precisamente en tales instituciones jurídicas, o dicho de otra forma, la Economía privada y el Derecho individualizado son las dos caras de un mismo proceso, que opera en dicho lapso histórico y consolida la hegemonía de una clase social (Burguesía), que nace de la sociedad feudal iniciando el tránsito a un sistema social más avanzado y progresista: El Capitalismo, para lo cual el Estado se afianza jurídicamente, teniendo como función primordial la custodia externa a los individuos, base indivisible de la sociedad liberal en lo económico y en lo jurídico.

Históricamente ese modelo económico-jurídico presentó problemas casi insuperables, ya que el Estado, centro de poder, depositario de intereses plurales, es obligado a "intervenir" y "participar" en los mecanismos del mercado a fin de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e indivisibles, derivándose de ello que esta doble función estatal, "intervención" y "participación", impacte los sistemas jurídicos, donde el Derecho abarcaría nuevas funciones de organización de unas relaciones sociales más equitativas, y del equilibrio entre las fuerzas económicas existentes en el contexto social.

Al transformarse el Estado moderno de "gendarme" en "gestor", provoca cambios relevantes en los sistemas jurídicos, tal y como lo sostiene el maestro Jorge Witker:

- a) La Ley pasa a ser el instrumento de Programación Económica
- b) se sustituyen principios y técnicas jurídicas
- c) El Poder Ejecutivo, en desmembramiento del Legislativo, pasa a formar un centro importante de la producción jurídica" (80).

Los inicios del Derecho Económico los encontramos en Alemania e Italia, producto de la situación creada por la Primera Guerra Mundial de 1914-1918, que provocó que se dictaran medidas legales de urgencia para ejercer control sobre las actividades económicas, dirigidas de manera acorde al esfuerzo bélico y a algunas otras de finalidad social, que aliviaran la situación de la población y evitaran acaparamiento y especulaciones, logrando mantenerse algunas de estas medidas o legislaciones aún después del conflicto, originando otras que ayudaron a resolver problemas derivados de la post-guerra, sobresaliendo especialmente Alemania, que sufrió una grave crisis y aguda inflación, lo que aunado a la crisis de 1930-1933, precipitaron un mayor

---

(80) WITKER V., Jorge. Derecho Económico. Editorial Harla, Colección Libros Universitarios, México, 1985. p. 5.

intervencionismo y dirección estatal, ya no para hacer frente a los problemas de escasez o de perturbación de la guerra, sino para resolver los problemas de producción y mercado, y de cesantía, provocados por la crisis a la que seguía el proceso inflacionario de graves consecuencias, con motivo del abandono casi general del patrón de cambio, el oro, y en el caso particular de Alemania, a un propósito bélico que exigía concentración de esfuerzos sobre la base de una férrea disciplina impuesta por el Estado.

Esta crisis provocó cambios bruscos en los gobiernos de muchos países europeos, teniendo gran repercusión en latinoamérica, haciéndose generalmente el cambio con una orientación populista, tendencia socialista e inspiración meramente marxista, trayendo consigo que la legislación promovida por éstos tuviera un carácter de "dirección", tal y como se apreció en los Estados Unidos, bastión del liberalismo, durante el gobierno de Roosevelt, a quien correspondió enfrentar el período de más honda depresión, iniciando una Política Nueva (New Deal) que originó una importante legislación, que trajo una serie de medidas de ayuda y estímulo a la producción mediante mecanismos de acción estatal, actuando de manera más organizada el Estado y participando en los negocios internos y externos con fines de regulación, control, promoción y desarrollo.

Al producirse la Segunda Guerra Mundial en 1939, las medidas de control y dirección económica se agudizan por doquier para responder a las exigencias de la guerra y a sus repercusiones en el campo social y económico, iniciándose a partir de la post-guerra un vasto movimiento de liberación de los pueblos que figuraban entonces como colonias y dominios de potencias europeas, y de un reclamo urgente de mejoramiento de las condiciones de vida de una amplia área del mundo que ha sido definida hoy en día como "Países Subdesarrollados o en Desarrollo".

La denominación Derecho Económico, como nueva disciplina jurídica, ramal del Derecho Social, tuvo su origen en Alemania, al ser utilizada por Hedemann Justus en sus obras "Wirtschaftsrecht" (1929) y "Deutsches Wirtschaftrecht" (1939) cuyo significado literal ha venido siendo

utilizado por todas las legislaciones hispanas, cuyo común denominador es la acción del Estado, la cual a través de la Ley de la Reglamentación consiguiente orienta, regula o dirige, marcando las disposiciones de orden público, mientras que las Constituciones europeas atribuyen al Estado funciones planificadoras expresas, inscritas en el llamado Estado Social de Derechos, sistema inspirado en las ideas de la Social-Democracia de amplia difusión en las sociedades vigentes en Europa Occidental y últimamente en Europa Oriental, con motivo de las transformaciones políticas, jurídicas y sociales que ha experimentado desde finales de 1989, esa parte del viejo continente.

Múltiples son las definiciones que sobre la materia han emitido los estudiosos de la misma, resaltando entre éstas:

- a) "El Derecho Económico es el conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías sustancialmente de derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país" - (81).
- b) "El Derecho Económico es el Derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses privados por otro (Gustavo Radbruch)" (82).
- c) "El Derecho Económico presenta la singularidad de que no ha aparecido como una rama particular del derecho (desde el Derecho del Trabajo hasta el Derecho Espacial), sino que lo que ha ocurrido es que lo económico se ha desarrollado en casi todas las ramas del Derecho Clásico (Gérard Farjat: Droit Economique)". De donde aparece un Derecho Constitucional Económico, un Derecho Penal Económico y sobre todo un Derecho Administrativo Económico,

---

(81) Ibid. p. 9.

(82) Idem.

que bajo tales condiciones surge hoy en día el Derecho Económico como una manera de considerar y puede ser que de sentir los problemas del Derecho" (83).

- d) "El Derecho Económico (refiriéndose a la singularidad de la Declaración de los Derechos Sociales Mexicanos de 1917) que en ella se inició no ha sido una nueva rama, sino que el error es querer definir al Derecho Económico como una disciplina jurídica, es decir, como un cuerpo de reglas particulares y homogéneas cuyo estudio y enseñanza constituirán una especialidad. En realidad más que una disciplina, el Derecho Económico es un orden jurídico que responde a las necesidades de una civilización que aún está en vías de formación (Claude Champaud; Contribution a la définition du droit économique)" (84).
- e) "El Derecho Económico es, el conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones generalmente de Derecho Público, que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico (Daniel Moore Merino)" (85).

De las anteriores definiciones podemos concluir que todas ellas apuntan a:

- a) Organizar la Economía Macrojurídicamente y asignar al Estado un poder de dirección.
- b) Son normas generalmente de Derecho Público que tienen un carácter nacional.
- c) Buscan conciliar los intereses generales con los privados y proteger los sectores más débiles de la sociedad.

Concluyendo cabe citar las palabras del Maestro Arturo Pueblita:

---

(83) RANGEL CUOTO, Hugo. El Derecho Económico. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980. p. 29.

(84) Ibid. pp. 29 y 30.

(85) WITKER V. Jorge. Op. Cit. p. 9.

"...que el carácter dinámico y de actualización de nuestro Derecho, especialmente el Constitucional Económico, va creando nuevos cauces según lo exige la realidad social, económica, política y cultural del pueblo, en el que la interpretación judicial tiene una función trascendental" (36).

## 1.2 Su relación con la Ciencia Económica.

Los procesos de interferencia entre la economía y el Derecho son de larga data, tal y como lo hemos podido apreciar en la reseña histórica que se describió en párrafos que anteceden, caracterizados por un sinnúmero de cambios económicos y de explosiva dinámica social, mediante la cual el Estado organizó y orientó la producción, creó planes, reguló y controló el comercio interno y externo, fomentó las inversiones, controló el crédito, dictando diversas medidas de estímulo para actividades específicas o a las que se realizan en determinadas zonas que se desean proteger.

Las relaciones recíprocas que se presentan entre la Economía y el Derecho pueden corroborarse en el hecho de que a una economía intervenida y dirigida por el poder público, corresponde siempre un orden jurídico público y administrativo, es decir, a normas inorgánicas individualizadas, aptas y funcionales para economías autorreguladas y descentralizadas, le suceden normas orgánicas funcionales penetradas por reglamentación y directriz estatal, en donde el nuevo Derecho de la intervención estatal, está estructurado sobre nuevos conceptos y categorías jurídicas: la propiedad función social, los contratos de adhesión, los controles de precios y alquileres, la intermediación estatal entre el capital y el trabajo, la determinación del presupuesto, el control del dinero, crédito y comercio exterior, todos ellos signos indicadores de profundos cambios en las sociedades

---

(36) PUEBLITA, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México. Segunda Ed. Editorial Noriega Editores. México, 1987. p. 18.

contemporáneas, cuyo proceso avanza hacia su racionalidad y permanencia.

A la Economía Política que estudia y sistematiza las decisiones microeconómicas (empresas), le sustituye la Política Económica que sitúa al Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las cuales los agentes económicos deben atenerse y ajustarse, erigiéndose el "Estado del Bienestar" (Welfare State) como indicador del progreso social y su participación se articula a la estructura misma de la nueva economía mixta (social de mercado), conformada por medio de empresas privadas, públicas y transnacionales, transformándose la Política Económica en ciencia y técnica, avanzando hacia la planificación al regular democráticamente las decisiones y ejecuciones económicas de los grupos o individuos o empresas.

Como consecuencia, el sistema normativo sigue el sentido y ritmo de estos cambios, siendo indispensable para disciplinar y regular primero la política económica y luego regular jurídicamente la planificación, la imperiosa aparición del Derecho Económico que en su carácter instrumental y subordinado del Estado planificador, registra, sistematiza y evalúa este prolífero universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica coyuntural y no codificada, surgiendo éste como una nueva rama del Derecho Público, de tal suerte que su estudio supera los métodos formalistas y cae de lleno en el amplio campo de lo económico y social, de ahí que podamos sostener que:

- a) A sistemas económicos liberales han correspondido sistemas jurídicos individualistas y privatistas.
- b) A sistemas económicos socializados les correspondieron sistemas jurídicos administrativistas y públicos. Teniendo dichos cambios como centro nodal el derecho de propiedad y sus consecuentes efectos jurídicos y económicos.
- c) A sistemas económicos mixtos, corresponden sistemas jurídicos orgánicos e inorgánicos (coexistencia de derechos públicos y privados).

El nacimiento del Derecho Económico como ya se señaló, se da en los sistemas socializados y mixtos, como un instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo, integrado por categorías jurídicas (elemento formal) y económicos (elemento material), cuyo objeto de estudio es "bicéfalo", teniendo ambos elementos como eje central el fenómeno del intervencionismo estatal en la Economía (mixta o socializada) a fin de alcanzar metas definidas por el sistema político global, recogidas en las Constituciones Nacionales. Este eje central será distinto en uno u otro sistema económico (mixto o socializado). Este intervencionismo y dirección estatal ha generado una rama autónoma en la ciencia económica: La Política Económica, que estudia, sistematiza y evalúa los instrumentos técnicos de intervención estatal con el fin de regular la producción, distribución, circulación y consumo en una comunidad que aún mantiene mecanismos de mercado para la asignación de recursos e incluso, cuando ésta se racionaliza, se hace sistemática y permanente, avanza hacia la planificación democrática o concertada.

En la sociedad occidental, para regular ambos matices del intervencionismo estatal surge el Derecho Económico, como un subconjunto normativo que regula, disciplina y ejecuta la Política Económica y la Planificación en busca del desarrollo que equilibre necesidades sociales ilimitadas frente a recursos materiales escasos, mientras que cuando dicho intervencionismo estatal es total y planificado imperativamente como en los sistemas socializados, exige normas administrativas y económicas totales, dándole al Derecho Económico una función hegemónica confundiéndolo por lo general con el Derecho de la Planificación, volviéndose ambos en sinónimos.

Concluyendo y de acuerdo a la tesis del maestro Jorge Witker, en los modelos mixtos o de Estado Social de Derecho, el Derecho Económico es:

"el derecho de dirección, de mando que se adscribe en el ámbito del derecho público, sin desconocer su incidencia normativa en áreas del derecho mercantil. Este carácter de "derecho fronterizo", ha llevado a algunos autores a sostener que en los

sistemas económicos mixtos, este derecho es derecho de síntesis, que plasma los intereses privados (en cuanto a gentes que cumplan actividades económicas no estrictamente individualistas con los intereses públicos de dirección" (87).

Sin embargo, para los autores italianos, más que un Derecho Económico de dirección, habría que hablar de un Derecho de la Economía.

Los sujetos del Derecho Económico, técnicamente son el Estado, como rector del proceso económico, junto a diversos agentes ejecutores de actividades económicas que se registran en el circuito de un país; tratándose entonces de agentes que están en el sector de las empresas (públicas y privadas) y el sector de los consumidores (familias), pero insertos en el circuito general del sistema económico, ya sea como oferentes o como consumidores económicos reales.

La función del Estado como director y rector, que actúa activamente como depositario de los intereses globales del sistema y no como un ente ajeno a la propia sociedad, consiste en el papel de mando y jerarquía y los agentes afectados tienen la obligación de observar un acatamiento que obviamente está previsto en las garantías individuales (derechos-autonomía) de todo Estado Social de Derecho, en cuyo contexto de legalidad, las violaciones o infracciones a las directivas estatales son sancionadas por las técnicas del Derecho Penal Económico existente en todo sistema económico.

Por lo que se refiere a los demás sujetos, surge la duda en la normatividad mercantil concurrente que es dable que se presente con normas del Derecho Económico y pese a lo difícil del problema y utilizando criterios de especificidad podríamos afirmar que:

"...la regulación mercantil (comerciantes) apunta a normar

---

(87) WITKER, Jorge. Op. Cit. p. 7.

relaciones privadas de tipo subjetivas las que siguen en la órbita privada, pero que al actuar en el mercado regulado por normas de política económica de tipo general, a este nivel, los comerciantes estén regidos por el Derecho Económico. En estas normas el Estado, rector del proceso económico, impone a los agentes privados reglas de comportamiento a productores, distribuidores y prestadores de bienes y servicios para la colectividad, al margen de su profesión de comerciantes o no" - (88).

### 1.3 En las Legislaciones de los Países Industrializados.

El sistema económico es el conjunto de estructuras, relaciones e Instituciones complejas que resuelven la contradicción presente de las sociedades humanas ante las ilimitadas necesidades individuales y colectivas, los limitados recursos materiales disponibles para satisfacerlos, (conocido comúnmente como el Principio de Escasez). Por otro lado, el sistema jurídico conforma aquel subsistema de control social, que dimana del Estado en forma de normas jurídicas, disciplina al cuerpo social en base a una ideología de aceptación.

El Principio de Escasez, base del sistema económico, históricamente ha sido resuelto en función de tres grandes interrogantes ¿Qué producir?, ¿Cómo producir? y ¿Para quién producir?, en función a la respuesta que se decida dar a cada una de las premisas, la sociedad contemporánea identifica tres sistemas económicos y por tanto jurídicos:

- a) Sistema Capitalista Liberal (o economía de mercado).
- b) Sistema Colectivista Socialista (o economías centralmente planificadas).
- c) Sistemas Mixtos Duales (o economías formadas por sectores públicos y privados o descentralizados, Estado Social de Derecho).

El Sistema Capitalista o Liberal resuelve las tres interrogantes: producir lo que el mercado demande a través de empresas privadas destinadas a consumidores que tengan poder de compra, aquí, el Estado y el Derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado, sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación es de policía (Estado gendarme), y subsistema jurídico individualista y privado.

En los Países Industrializados, el sistema de economía libre o de mercado surgido en el siglo XVIII, consolidado en el XIX y principios del XX al calor de la Revolución Industrial, tuvo como centro geoeconómico a Inglaterra, determinando su gestación los factores siguientes:

- a) Consolidación de los Mercados Nacionales (Francia e Inglaterra).
- b) Apertura de los Mercados Internacionales.
- c) Inventiones Tecnológicas Productivas.
- d) Consolidación de la Propiedad Privada sobre los medios de la Producción.
- e) División Social del Trabajo.
- f) Desarrollo de las ideas liberales (libertad, igualdad y paternidad).
- g) Desarrollo de Instrumentos Financieros, Monetarios y Bancarios y de Sociedades Mercantiles.
- h) Presencia de un Estado Abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de individuos).
- i) La Economía es una actividad natural autorreguladora por el mercado que fija a través de los precios, las retribuciones al Capital y al Trabajo.
- j) La libertad Económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo).

Tras su mayor esplendor durante el siglo pasado, en la primera década del presente tuvo diversos desajustes, crisis y desequilibrios que desembocaron en la Primera Guerra Mundial de 1914 y en la Gran Crisis

de 1929-30, teniendo que transformarse en un Sistema de Economía Mixta, conocido con una gran variedad de nombres (economía neoliberal, economía social del mercado, economía de mercado con planificación indicativa, economía socialista de mercado, socialismo concurrencial, economía de mercado administrativo y, más jurídicamente estado social de derecho: Capitalismo Reglamentado), para responder al colapso de las economías puras de mercado, sustentado en las teorías de John Maynard Keynes y en la experiencia del "Nuevo Trato" del Presidente norteamericano Franklin D. Roosevelt de 1934, teniendo como características principales a partir de entonces:

- a) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico.
- b) Creación de un Sector Público Estratégico.
- c) Existencia de Empresas Privadas nacionales y extranjeras.
- d) Areas Económicas Planificadas o Publicitadas.
- e) Areas Económicas Concurrenciales o Privatizadas.
- f) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- g) Liberación Parcial del Comercio Exterior.
- h) Protección estatal de sectores atrasados.
- i) Servicios Públicos en Salud, Seguridad Social y otros.
- j) Libertad individual Empresarial.

Los Países Industrializados o Desarrollados han recuperado y prácticamente monopolizado la capacidad de iniciativa a nivel global, la cual se manifiesta en el campo de las políticas económicas, que condicionan enormemente la evolución de la economía mundial, así como en el terreno de las ideas, ideologías y propuestas de política económica para los Países en Desarrollo. En el nivel internacional han multiplicado sus acciones conjuntas y de coordinación de sus políticas, como se aprecia en la serie de iniciativas del llamado "Grupo de los 7" (Estados Unidos, Japón, Alemania Federal, Francia, el Reino Unido, Italia y Canadá), las propuestas para iniciar nuevas rondas de negociaciones comerciales multilaterales en el marco del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), las reuniones de los Jefes de esos Estados que funcionan como una especie de "Directorio" que señala las

pautas de acción y define las iniciativas que se ponen luego en marcha en el nivel global.

Los planteamientos comunes y las acciones concertadas de los Países Industrializados son un hecho cotidiano, que a pesar de sus diferencias entre ellos (los conflictos comerciales entre Estados Unidos y Japón y entre éstos y la Comunidad Económica Europea) han logrado diseñar mecanismos y procedimientos para la resolución de sus diferencias, pudiendo citarse como tal vez el más eficaz de estos mecanismos a la OCDE.

El principal logro de estos países ha sido sin duda alguna el control de la inflación, lo cual les ha permitido lograr mayores exportaciones, aumentos en el ritmo de su Crecimiento y Producto Interno Bruto per Cápita, mejoras en el nivel de vida de su población y de política distributiva; un acelerado desarrollo tecnológico que han generado un mayor número de inversiones sociales.

#### 1.4 En las Legislaciones de los Países en Vías de Desarrollo.

Las Legislaciones nacionales de este grupo de países no lograron un pronto desarrollo como sucedió en los Países Industrializados o Desarrollados, debido fundamentalmente a aspectos culturales e institucionales, que conforme fueron rebasándose trajeron consigo condiciones propicias para el reconocimiento e implementación de esta nueva disciplina jurídica, en su interacción con el todo social, debiéndose señalar que la legislación económica de éstos, reviste elementos comunes y diversos, en función del nivel de subdesarrollo que adquiere cada país o grupo de países, dejándonos ver la variable esencial de que todo cambio estructural en sus economías, es consecuencia de cambios ocurridos en el exterior.

La característica más notable de los Países en Desarrollo contemporáneos, es su dependencia, subdesarrollo o retraso económico respecto del mundo noratlántico, proceso que se inicia desde los primeros años de las diversas etapas de colonización de que fueron

objeto cada uno de ellos, razón por la cual han ido adoptando el Sistema de Economía Mixta o Dual que les ha sido heredado por las potencias económicas en cuya órbita giran individualmente, destacando en casi todos ellos una activa y parcial Rectoría del Estado, sin dejar de reconocer la libertad individual empresarial característica de este tipo de sistema económico que permite que los Países Desarrollados intervengan e interfieran en las políticas económicas emanadas de sus respectivos gobiernos, provocado por su excesiva vulnerabilidad económica y jurídica, lo cual hubo ocasionado un doble fenómeno:

- a) La relativa desvinculación de sus economías, de la evolución de la economía mundial.
- b) La excesiva debilidad ante las consecuencias de las políticas económicas puestas en práctica por los Países Industrializados.

En el curso de las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, este grupo de países fueron ganando progresivamente una mayor autonomía, logrando extender su base productiva, la cual se hizo más compleja; su comercio se diversificó; fueron reforzados los acuerdos integracionistas y se amplió el mercado interno; situación que se revirtió durante las últimas décadas al sucederse cambios significativos, como la crisis de financiamiento externo que trabó la dinámica de crecimiento, deteriorándose los niveles de inversión; se restringieron los mercados como consecuencia de las medidas de ajuste destinadas a contener la demanda; se debilitó el comercio intraregional y se abandonaron muchos de los esfuerzos de integración; el comercio entre estos países disminuyó y sus exportaciones hacia los Países Industrializados decrecieron; se incrementaron el endeudamiento externo y las subsecuentes condicionantes que ésto impuso a la recuperación económica y desarrollo de estos países.

La política expansionista dirigida hacia algunos de los países periféricos por parte de los Países Desarrollados, pretende integrarlos al capitalismo avanzado, reforzando los modelos centrales de producción y de consumo, por lo cual se han tenido que enfrentar a una serie de dificultades económicas también políticas y sociales internas, que la

han obstaculizado y que en algunos casos desembocó en la instalación de regímenes autoritarios para garantizar (como único medio) la subordinación económica, de ahí que estos países pugnen por la defensa de sus recursos naturales, cuestionen la división internacional del trabajo vigente que les condiciona a esa dependencia, misma que impide desenvolverse a sus economías internas, lo que ha ocasionado que se consoliden cada día más como bloque de poder internacional, sobre la base de la comunión de intereses y no en función de su ideología o sistemas políticos.

Las tesis desarrollistas por medio de las cuales se pretendía alcanzar el "progreso" económico de acuerdo con los modelos sustentados por los Países Industrializados, fracasaron en casi todos aquellos Países Subdesarrollados que en su oportunidad los hubieron implantado, trayendo consigo que en estas Naciones se acentuara la concentración del ingreso sin que se elevara el nivel de vida de las mayorías, por lo que los países pobres se volvieron relativamente más pobres y los países ricos más ricos, aumentando cada día el número de personas sin trabajo o subempleadas y las condiciones de vida llegaron a extrema pobreza e indigencia, convirtiéndose en una situación tan delicada, que produjo un cambio sustancial en los gobiernos de estos pueblos, que plantearon la urgente necesidad de impulsar el crecimiento, pero dentro de un nuevo marco de políticas redistributivas fijadas de acuerdo con sus particularidades, cuyas estructuras socioeconómicas, en muchos casos debieron transformarse en función de metas de justicia.

La estructura económica de estos países de economía dependientes tuvo que sufrir ciertas deformaciones debido a la cristalización del rol de proveedores de materias primas y por el proceso de industrialización substitutiva de importaciones dirigidas por los grupos dominantes, que no les permitieron que la producción se diversificara, motivo por el cual se puso especial énfasis en la búsqueda de modelos propios para resolver los problemas internos, interrelaciones con la cooperación internacional entre países con situaciones similares, lográndo presionar a los Organismos Financieros Internacionales (F.M.I., Banco Mundial y B.I.D.), Gobiernos de Países Industrializados Acreedores y

Banca Internacional, quienes comprendieron que la situación por la que atravesaban estos países deudores no les permitiría por mucho tiempo aguantar las presiones sociales y económicas quienes tuvieron que cambiar en cierto grado sus acciones y políticas impuestas hasta entonces, estableciéndose nuevas reglas en lo concerniente a la transferencia de ciencia y tecnología y medidas tendientes a lograr en un mediano plazo un auténtico desarrollo industrial que les permita participar en la producción mundial.

El proceso legislativo en materia económica se ha ido reforzando cada vez más, pudiéndose observar una casi total ingerencia Estatal en muchas de las actividades internas y externas que estos países realizan, lo cual en gran medida ha provocado sacrificios de toda índole para sus pueblos que son quienes más resienten este tipo de medidas o ajustes.

#### 1.5 En las Legislaciones de los Países Socialistas.

A diferencia de los dos sistemas antes señalados, los Países Socialistas aplican el sistema de economía centralmente planificada o denominado también, sistema socialista o colectivo, cuya fuente de inspiración nace de la filosofía-marxista-leninista, que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva. Su permanente crítica al sistema capitalista se orienta a que la tenencia privada en la producción, condena a la explotación a los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, pues el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, por éstos, existiendo "una plusvalía o plusvalor" en favor de los empresarios, lo que los transforma en explotadores y clase dominante que controla el Estado e impone su derecho, un derecho burgués, al resto de la sociedad, lo cual origina una lucha de clases permanente en el capitalismo, la que terminará con la revolución en la que los trabajadores socializan la producción, toman el Estado, e imponen un nuevo orden jurídico: El Derecho Socialista.

Correspondió a Rusia en 1917, ser el primer país que siguió esas

directrices ideológico-políticas, conformándose posteriormente un bloque de países socialistas con la inclusión de la U.R.S.S., Rumanía, Hungría, Polonia, Alemania Democrática, Checoslovaquia, Bulgaria, Yugoslavia, así como los países de otros continentes que han adoptado ese tipo de régimen en virtud de la influencia que tienen de la Unión Soviética, quien les subsidia y proporciona todo tipo de ayuda (militar, educativa, médica y otras) a cambio de mantenerse dentro de los lineamientos de este tipo de sistema económico, cuyas características son:

- a) La Propiedad Social sobre los Medios de Producción.
- b) La Planificación autoritaria de toda la Economía.
- c) El Monopolio Estatal del Comercio Exterior.
- d) Un Rígido Control de Cambios.
- e) Desarrollo del Derecho Público o Socialista (Derecho de Planificación y Derecho Económico).
- f) Sistema Político de Partido Único (no democrático).
- g) Inexistencia de Libertad Económica (o de empresas).

Este grupo de países al igual que los industrializados han formado bloques u organismos que protegen sus intereses económicos frente a las demás naciones de economía libre, como el Consejo de Asistencia Económica Mutua (COMENCON), que al crearse en 1949 se expresó en principio con Acuerdos Bilaterales y después con la División Socialista Internacional del Trabajo, respondiendo a la amenaza que representó la OTAN (Organización del Atlántico Norte), con el Pacto de Varsovia o Tratado de Amistad Cooperación y Ayuda Mutua firmado hasta 1955, momento a partir del cual su recuperación económica se hizo notoria, estableciendo sus Planes Quinquenales, que incluyen todas las propuestas del Congreso del Partido Comunista, como órgano supremo del Soviet, Programas que le permitieron al bloque socialista lograr un acelerado desarrollo económico y militar a la par de los países occidentales, permitiéndoles establecer una política Descentralizadora y Reforma, que se extendió hasta las colonias, protectorados y mandatos o naciones dominadas por su esfera de influencia.

Otro importante país comunista lo es sin duda la República Popular de China, el cual mantiene un sistema de economía centralmente planificada, cuya extensión territorial es la más grande del mundo, compuesta por 21 provincias, 5 regiones autónomas y 3 municipios (9'596,961 kms.), y cuyos programas económicos se generan en el seno del Partido Comunista, con vigencia de 5 años también, existiendo relaciones económicas con los demás países, independientemente de su tipo de sistema económico al que pertenezcan, logrando incluso ingresar al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional en 1980, rompiendo de esta manera con el modelo soviético.

Con motivo de la asunción al poder de la Secretaría General del Partido Comunista Soviético de Mijail Gorbachev, éste implementó una nueva política de apertura y democratización, denominada "Perestroika", término ruso que tiene varias connotaciones: renovación, reestructuración, apertura o revolución, por medio de la cual se están promoviendo en la U.R.S.S. cambios radicales que transforman su economía y sociedad, todos ellos resultado lógico de los ideales de la Revolución de 1917, la cual habíase ya anquilosado, que como él mismo sostiene:

"En el curso de la Perestroika está tomando forma un nuevo concepto de centralismo democrático, es importante el tener sus dos caras correctamente balanceadas, teniendo presente que en diferentes etapas se acentuarán aspectos diferentes. Ahora la situación se presenta de la manera siguiente: hay mucha gente que reclama un centralismo más fuerte. Los balances, las cuotas, la necesidad de que los ingresos se correspondan con la magnitud de los productos y el volumen de los servicios, las políticas estructurales, las finanzas del Estado, la defensa, todo esto requiere un principio firme de centralización.

Todas nuestras repúblicas y todos nuestros pueblos deben sentir que son colocados en condiciones iguales y tienen iguales oportunidades de desarrollo. En estos reside la garantía de la estabilidad de la sociedad soviética. Es por eso que no queremos debilitar el papel del centro, porque de otra manera podríamos

perder las ventajas de una economía planificada.

Al mismo tiempo, no podemos dejar de ver que las autoridades centrales están agobiadas con trabajos menores. Debemos aliviarlas de los deberes actuales, porque por ocuparse de ellos, pierden de vista los asuntos estratégicos.

Mucho de lo que justamente criticábamos en las Reuniones Plenarias, se debe en primer lugar a las omisiones del centro: no puede percibir a tiempo las tendencias peligrosas, fracasa en encontrar soluciones a los nuevos problemas, etc. Toda la reorganización del aparato central y sus funciones, voy a repetirlo, deberá ser estrictamente comparada con la Ley de Empresas del Estado. El centralismo, en las condiciones de la Perestroika, no tiene nada en común con la reglamentación burocrática de la vida multifacética de las colectividades de producción, ciencia y diseño. Todavía tenemos que dividir las funciones del centro y de las localidades, cambiar la esencia del trabajo de los ministerios y sus mismos propósitos.

Estamos considerando democratizar la planificación. Eso significa que la preparación del plan - no formal, sino real - deberá comenzar dentro de las empresas y las colectividades de trabajo. Son ellos los que deberán planear la fabricación de su producción, en base a las necesidades sociales expresadas en cálculos estimados y contratos del gobierno y en contratos económicos directos con los consumidores" (89).

Lo anterior, se hizo realidad a partir del segundo semestre del año de 1989, al empezar a adquirir autonomía los países europeos del bloque oriental, mismos que proclamaron su independencia del sistema socialista soviético, derrocando a los dictadores que durante décadas los habían sometido por medio de las armas, reestructurando sus sistemas políticos, económicos y sociales, autodeterminándose de una

---

(89) GORBACHEV, Mijail. Perestroika, Nuevas Ideas para Mi País y el Mundo. Segunda ed. Sexta impresión. Editorial Diana, México, 1989. pp. 100 y 101.

forma real y efectiva que hace pensar que su incursión en la economía internacional de libre mercado puede ocasionar desagustes no previsibles aún, amén de los de tipo político inminentes tal y como se aprecia con la consolidación en una sola nación de las Repúblicas Alemanas Federal y Democrática, que a esta fecha han decidido unificar su moneda y otras instituciones nacionales, a pesar de las protestas de algunos países de la Comunidad Económica Europea que ven a futuro lo que pueda traer como consecuencia lógica, entre ello una gran competencia en el mercado internacional. Una característica de la nueva estructuración de los países de Europa Oriental que han abandonado el sistema socialista, lo constituye el hecho fundamental de que han empezado a modificar sus respectivas legislaciones para variar su sistema de organización económica hacia una economía mixta que atravieza por una auténtica simbiosis social.

## 2. EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.

### 2.1 Su Concepción en la Epoca Precortesiana.

Entre los muchos aspectos importantes que han determinado la evolución económica de nuestro país, la situación geográfica reviste un importante papel y de modo paralelo cuando no concurren armónica y convergentemente la planeación y la Ejecución de Programas que encierran un Aparato Jurídico Sistemático, fatalmente surge el desequilibrio en el desarrollo, de ahí que dijera el maestro Enrique Semo:

"En la época prehispánica de México, la mayor parte de la población se encontraba aglomerada en la zona templada... el centro del sistema es la serie de valles que convergen en el Gran Valle de México. En él, estaba comprimida la mayor parte de la población prehispánica... El Norte, mucho más vasto, estuvo durante aquella época menos poblada. El sur, mucho más cálido, fue y sigue siendo

fundamentalmente indígena" (90).

Las diferencias en cuanto al desarrollo se fueron dando a partir de estas variaciones climatológicas, en donde los indígenas encontraron en la agricultura el medio fundamental para la satisfacción de sus necesidades, existiendo previamente a la conquista dos grandes conformaciones de poder:

- a) Los Aztecas, erigidos como la organización social más fuerte, al grado de constituir un imperio, acusaban una hegemonía eminentemente beligeramente levantada primordialmente para hacer respetar su despótico sistema tributario.
- b) Los Tarascos, por el contrario, se preocuparon por expandir su influencia en el terreno netamente cultural.

Además del rendimiento del tributo, el intercambio de bienes que se dio en pequeña escala, adoptó la forma de trueque, el mecanismo más simple de intercambio de mercancías y la implantación del cacao como el producto que serviría de equivalente general, ocasionaron un deficiente desarrollo en el comercio, que perduró hasta 1521 con motivo de la conquista española, generando el resquebrajamiento de la incipiente organización social y político - económica del antiguo imperio, ---- abriéndose paso a las innovaciones técnicas y con ellas al nuevo orden económico, con lo que se empieza a vislumbrar la llamada "Acumulación Originaria de Capital".

México sufrió y aún sigue sufriendo las consecuencias de la conquista, que desarticuló un sistema de desarrollo y de deformación en el período de su gestación, imponiéndose uno totalmente nuevo y ajeno, que le hizo dar un salto insospechado, lo que ocasionó el decaimiento de nuestro tardío y paulatino crecimiento dentro de un proceso complejo y

---

(90) PUEBLITA, Arturo. Op. Cit. p. 26.

diversificado cuyo conocimiento se enriquece constantemente con nuevos hallazgos arqueológicos e históricos, que hacen evidente la influencia de la cultura madre en diferentes rumbos, tal y como se aprecia en el Norte de Veracruz, en donde se desarrolló la cultura llamada Remojadas, cuya tradición la continuaron más tarde los totonacas; en Oaxaca donde se manifestó la cultura Zapoteca; y en la Península de Yucatán, donde sentaron sus reales la Cultura Maya; en los Valles Centrales en donde se desarrolla una agricultura intensiva que hace uso de tenazas artificiales, canales, represas y chinampas, posibles gracias al surgimiento de una forma de organización social que los arqueólogos han denominado Señoríos Teocráticos, que da origen a la Cultura Teotihuacana, que se expandió ampliamente desde el año de nuestra era hasta la llegada de los españoles, constituyendo la Ciudad de Teotihuacán, misma que en el momento de su esplendor, era quizás la ciudad más poblada del mundo, gracias a la agricultura intensiva que se practicaba en los Valles Centrales del Altiplano y a los Tributos que recibía de pueblos sometidos a su hegemonía, que como ya se señaló, le permitieron adquirir a esta zona geográfica del país la importancia que han mantenido hasta la fecha como eje político y económico de un vasto territorio que en algunas épocas rebasaba las actuales fronteras de México.

La Civilización Mesoamericana no fue producto de la intrusión de elementos culturales foráneos, ajenos a la región, sino del desarrollo acumulado de experiencias locales, propias, en donde la adecuación básica de las culturas indias a las condiciones concretas en que existen los pueblos que las portan (lo que explica su diversidad) coincide con la unidad que manifiestan más allá de sus particularidades, que se explica por su pertenencia a un mismo horizonte de civilización. Además, todo el territorio habitable estuvo habitado en el período precolonial, lo que significa que esta civilización se nutrió de experiencias que son resultado de enfrentar una gama variadísima de situaciones, tanto por la diversidad de los nichos ecológicos en que se dieron los desarrollos culturales locales, como por las características cambiantes de los pueblos que en muchos casos ocuparon sucesivamente esos nichos, siendo a partir de la

invasión europea y la instauración del régimen colonial cuando el país se convierte en:

"...tierra ignota cuyos secretos y apariencias deben descubrirse. La mirada del colonizador ignora la ancestral mirada profunda del indio para ver y entender esta tierra, como ignora su experiencia y su memoria" (91).

Junto y en torno al maíz, la civilización Mesoamericana domesticó e inició el cultivo de otras plantas útiles: frijol, calabaza, chile, maguey, nopal, jitomate, cacao, tabaco, aguacate, algodón, alegría; también en la fauna se presentaron aspectos sobresalientes, domesticando a algunas especies: guajolotes y algunas razas caninas; los productos minerales tales como: sal, arcilla, las canteras y minas de arena, revistiendo gran importancia el comercio de la sal, que originó muchos asentamientos humanos y muchas rutas que todavía se usan, debido a la necesidad de obtener este producto para su consumo en regiones donde no las había. Este proceso civilizatorio que se hubo desarrollado aquí, en nuestra tierra, con esta naturaleza y todo lo que ello implica, se presenta hoy en día como un problema central de cuya adecuada solución, en gran medida el futuro de México dependerá.

## 2.2 En la Colonia.

Al desaparecer los últimos indicios de constitución del antiguo imperio, la Nueva España vive otra etapa más dinámica, caracterizada por la apertura de minas, explotación de la tierra a un nivel más alto e instauración de pequeñas industrias manufactureras, dándose paso al excedente de producción, que permite a los españoles introducir a esta colonia a la satisfacción de la demanda del mercado mundial,

---

( 91 ) BONFIL BATALLA, Guillermo. México Profundo. Rumbos de Cremi. México, 1990 (enero) p. V. Suplemento.

requiriendo de la ayuda de los misioneros para lograr acelerar el ritmo de la producción, ya que éstos lograron instruir a los indígenas acerca de las nuevas técnicas, y ya para el siglo XVI casi no existían ocupaciones en que los mismos no tuvieran participación, logrando implementar más adelante, escuelas con técnicas avanzadas españolas, con lo que comienza la conquista cultural del pueblo mexicano, cuya reacción original de seguir en el campo y negarse a trabajar en las empresas de los conquistadores, se debió en gran medida al temor a la esclavitud, logrando un mayor establecimiento y desarrollo las empresas del Norte que las comunidades agrícolas del Sur.

En la Nueva España no existía un sistema totalitario de producción, sino que se combinaban dos de ellos, por un lado el feudal que se resistía al cambio, y por el otro, la instauración de un incipiente capitalismo que posteriormente por causas históricas predeterminadas, derrota al primero erigiéndose el sistema de economía de mercado con todos sus pormenores pero arrastrando siempre la consecuencia del feudalismo. A la fecha existe aún indefinición en cuanto al carácter de las relaciones que con la conquista se trasladaron al país, pudiéndose apreciar opiniones que van encontrar un modo de producción feudal tardío y otras que observan un capitalismo ya formado, así como las que se inician por pensar en una transacción de modos de producción.

La actuación de España durante los siglos XVII y XVIII fue de ciego intermediario entre la riqueza sustraída de las colonias y aquellos países, en donde las relaciones de producción que sostenían con un sello puramente mercantilista, la consecuencia lógica que derivó fue la declinación de España, que pudo haberse convertido en una potencia capitalista mundial, reflejándose en las colonias de ultramar ese actuar económico tanto doméstico como internacional de la metrópoli, dicho de otra forma:

"El descubrimiento y explotación de América facilitó la perpetuación del régimen feudal en España y aceleró la maduración

de la burguesía en las naciones rivales" (92).

Aunque parezca inverosímil España acrecentaba la implantación del capitalismo en sus colonias, mientras que ella cada día se atrazaba más en su incorporación a este sistema económico, existiendo dos modos de producción que necesariamente suponen una lucha por la sobrevivencia y adaptación de estructuras de uno solo. La encomienda que significó el pago de tributo a los conquistadores, produjo la acumulación primitiva, que debido a su afán de riqueza tal y como suele suceder en todo sistema de sobreexplotación del hombre, comenzaron a crearse grupos de trabajadores libres y empezó a tener sus primeras manifestaciones el trabajo asalariado, que más tarde vendría a conformar un sector de significativa importancia en la tutela, protección y reivindicación del interés social de las económicamente débiles, al amparo de un orden jurídico supremo, en cuyo marco aparecen la hacienda, la mina, el taller artesanal y el obraje, que en el caso de los dos últimos representaron el antecedente de la futura industrialización que sometería al país a los avances de la técnica, haciendo al hombre cada vez más dependiente de ella.

El obraje es considerado como el embrión de la fábrica y las condiciones de trabajo que en él se observan, se asemejan a las de la esclavitud, pueden distinguirse dos tipos de ellos:

- a) Abiertos, en los que trabajan indios, españoles, mestizos y castas, percibiendo un salario.
- b) Cerrados, en los que se encuentran encargados de la producción, hombres que siendo condenados a diversas penas tienen opción de trabajar, pero recibiendo trato de prisioneros.

En los dos casos las condiciones de salubridad e higiene fueron ínfimas, y se obstaculizó en mucho el avance de la industria, en aras

---

(92) Ibid. p. 28.

de proteger a la industria española de la competencia que la producción en la Nueva España pudiera significar, como lo fue el hecho de que los gobernantes Borbones hicieron en materia de explotaciones, medida con la que se sacrificaron en gran parte las condiciones favorables a la industrialización que existían en diversas zonas del país. Y a pesar que estas formas de organización del trabajo hayan presentado categorías económicas pertenecientes de capitalismo, no se puede hablar de un capitalismo totalmente conformado en esa etapa, ya que dichas categorías pueden existir de forma individual, pero es hasta su conjunción y desarrollo paralelo cuando empieza a formarse el capitalismo como sistema de producción de una sociedad, teniendo como común denominador a su sistema de regimiento definitivo, la situación histórica que en forma particular se presenta en cada país, es decir, que de las condiciones históricas de cada país dependerá la forma que adopte no sólo el capitalismo, sino todo sistema de producción que se presente en un momento histórico determinado, con lo cual, no se niega que existan reglas generales a cada sistema de vida.

Dentro del sistema mercantil (capitalismo comercial) las mercancías se caracterizan por ser productos del trabajo destinados para el intercambio, tendiente a la obtención de la ganancia, que con la presentación de transformaciones técnicas y sociales radicales en cuanto a la producción, comienza a darse un sentido más amplio a la categoría mercancía, al aparecer como otra de sus representaciones, la fuerza de trabajo humana, la que con su adquisición da paso a la instauración del nuevo modo de producción capitalista, con la variante de la industrialización.

Tanto el capitalismo industrial como el comercial, en la fase de intercambio, contienen como característica importante la aparición del dinero como equivalente general y con base en él se van a desprender una serie de formaciones, representadas en los falsos valores impuestos por la clase que toma el poder de los medios y producción, y que consiste en darle al dinero un valor que en sí mismo no tiene, ya que éste existe en sentido convencional, es capaz de facilitar el intercambio, pero no deja de ser, en sentido estricto, una mercancía

más. Este tipo de capitalismo se caracteriza como regla general por el uso de la fuerza motriz y el equilibrio en la producción, apareciendo la división del trabajo y empleo de mano de obra no calificada, como también el desarrollo de convenios mercantiles y financieros.

### 2.3 Durante la Independencia.

En la época en que se gesta el movimiento insurgente mexicano, se suceden innumerables documentos tendientes a lograr la independencia política que conlleva la autodeterminación económica de la Nueva España, lo cual generó un primer intento para sentar las bases de nuestra organización política a través del documento conocido como "Elementos Constitucionales", redactado por don Ignacio López Rayón, en agosto de 1811, en el que se dibujan tímidamente algunos principios de carácter político en la estructura constitucional mexicana, que en realidad debe ser considerado más como un avance a la autodeterminación por el camino constitucional que como un proyecto formal con definición de Carta Fundamental, que sin embargo, parte del mismo fue rescatado por José María Morelos y Pavón, y le sirve de base para la Ley Fundamental de Apatzingán.

A pesar de la falta de claridad en los conceptos del Proyecto Constitucional, es de suponerse que la Junta Suprema tenía facultades de expedir leyes de carácter económico, así también debería acordar el establecimiento de gastos extraordinarios, obligar los bienes nacionales "o cuando se trate de aumentos inanerantes que pertenezcan a la Nación", tal y como se puede interpretar lo establecido en los Artículos 18 y 21 del referido documento, el cual expresaba que:

"Al Congreso le correspondía el establecimiento y derogación de las leyes, no pudiendo jamás delegar estas atribuciones" (93).

---

(93) PUEBLITA, Arturo. Op. Cit. p. 34.

Las Cortes de España promulgan en 1812, en Cádiz, la Constitución Política de la Monarquía Española, en la cual se percibe la influencia de la ideología contenida en la Declaración Francesa de 1789 y consagra elementos constitucionales torales, significándose la Soberanía Popular, la División de Poderes y la limitación normativa de la actuación de las autoridades del Estado, esta Carta Fundamental transmina allende el Atlántico y penetra como ordenamiento básico en la Nueva España, entrando en vigor en América el imperio de esta Ley, que contenía aspectos económicos tendientes a regular las condiciones socioeconómicas de la época, tal y como se aprecia en el Artículo 335, inciso quinto, que a la letra dice:

"...Tocará a estas Diputaciones: Quinto Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos" (94).

Este precepto reviste importancia en virtud de que proporciona abrigo a la inventiva del hombre, capaz de generar o mejorar los satisfactores en la agricultura, la industria y el comercio y adelantándose más de medio siglo, postuló a éstas como actividades económicas que crean valor productivo, contraponiéndose al Mercantilismo, que consideraba la riqueza como única actividad productiva. En el mismo ordenamiento español, encontramos como antecedentes al Artículo 27 Constitucional vigente, 2o., 4o., 172, fracciones IV, VII y X, pudiendo apreciarse en el primero de ellos, la inalienabilidad de la Nación, como principio político y económico que la Constitución Mexicana en vigor recoge. En el segundo, se palpa la intervención del Estado. (entendido éste como sinónimo de Nación) en la actividad civil, al ser sujeto de obligación constitucional que preserva el derecho de propiedad y otros derechos

---

(94) Ibid. p. 35.

subjetivos de los gobernados. Respecto al último, establece una variada gama de prohibiciones constitucionales: fracción IV, norma la prohibición de transmitir onerosa o gratuitamente alguna porción del Territorio Nacional; VII, inserta una prohibición relativa en cuanto a que el Rey no podrá crear la propiedad privada, derivada de la que originalmente le corresponde al Estado Español, previo consentimiento del Organismo Legislativo, es decir, de las Cortes y en ausencia de este requisito ipso jure, el Monarca no podía enajenar o transmitir los bienes de la Nación; X, se refiere también a una prohibición relativa, porque el Monarca español sólo podrá tomar la propiedad del gobernado y afectarle su posesión, uso o aprovechamiento cuando medie la utilidad común, o sea cuando el acto monárquico traiga aparejado salvaguardar el interés social, subordinado el interés individual, en donde al mismo tiempo el afectado sea indemnizado. Podríamos decir que con esta Constitución, surge la Monarquía Constitucional o limitada, que otorga al Rey la facultad de ejercer la Función Ejecutiva, auxiliado por siete Secretarios del Despacho, susceptibles de ser nombrados y removidos por él libremente, dejando el Poder Legislativo a la Asamblea únicamente constituida por Diputados elegidos popularmente, aunque se le otorgó al Rey la facultad de Iniciativa y el derecho de Veto Suspensivo, por último, la Función Jurisdiccional contaba con un sistema de tribunales cuyo pilar fundamental lo representaba el Supremo Tribunal de Justicia. La limitación del poder omnímodo del jerarca español, molestó a Fernando VII, que proscribió su vigencia hasta 1814, al restaurar el Sistema Absolutista, desconociendo lo hecho por las Cortes mediante Decreto del 4 de mayo de 1812.

Los Artículos 171, fracción XI, 172 fracción IX y 335 inciso quinto, contienen elementos económicos similares a nuestro Artículo 28 constitucional en vigor. Asimismo los Artículos 80., 339 y 340 de la Constitución Gaditana de 1812, se relacionan en su contenido económico-constitucional con nuestro Artículo 31 del Acta Constitucional vigente. El Artículo 30. de la Constitución que rigió en la Nueva España hasta el 4 de mayo de 1814, constituye un antecedente de nuestro actual ordenamiento amparado con el Artículo 39 Constitucional que entraña el concepto de Soberanía Nacional y reconoce al pueblo el derecho de

alternar o modificar sus formas de gobierno en su beneficio:

"La Soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta, exclusivamente el derecho de establecer sus Leyes Fundamentales" (95).

Del anterior precepto se desprende la facultad de emitir disposiciones secundarias y reglamentarias de entre las cuales nuestro actual Artículo 73 norma entre otras facultades del Organó Legislativo que tienen contenido con trascendencia económico-financiera; en el caso de la Constitución de Cádiz, la Facultad Legislativa correspondía a las Cortes, de acuerdo a lo estipulado en su precepto 131. Además, los Artículos 335 y 341 de la misma, constituyen los antecedentes del vigente precepto 74 nuestro, en lo concerniente a la materia arancelaria, que consagra elementos de visa económica. Esos plenos reconocimientos de los controles constitucionales en materia económica evidenciados en ese tiempo, tienen plena vigencia en la actualidad.

De entre los preceptos inherentes a las facultades y obligaciones que le confiere la Ley Fundamental española de 1812 al Encargado del Ejecutivo, y que sirven de antecedentes al Artículo 89 de nuestro Código Supremo en vigor, resaltan por su importancia en materia económica, los preceptos 170, 171 y 172. Existen precedentes del contenido de nuestro vigente Artículo 93 Constitucional, relativo a la comparecencia de los Secretarios de Estado ante el Poder Legislativo, a fin de informar respecto a la actividad pública, pudiendo mencionarse a los preceptos 125 y 127 de la Constitución de Cádiz.

Un año después en la recién liberada Nación Mexicana, el 14 de septiembre de 1813, José Maria Morelos y Pavón convoca al Congreso Instalado en Chilpancingo y emite 23 puntos como elementos conocidos con el nombre de "Sentimientos de la Nación", para conformar una Constitución con tintes independentistas, definiendo asimismo la libertad e independencia de España y da residencia a la soberanía que

---

(95) Ibid. p. 40.

dimana inmediatamente del pueblo, para depositarla en los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial. Entre las bases económicas que contienen estos elementos de orden constitucional cabe resaltar:

- a) El aumento de los jornales de los pobres.
- b) Se otorga el derecho de que los ciudadanos guarden las propiedades.
- c) Se define el principio de equidad con la propensión de eliminar infinidad de tributos.
- d) Derivada la norma fiscal de que cada individuo entere el 5% de las ganancias recibidas, suprimiendo la Alcabala, el Estanco y otras contribuciones, quedando como principales fuentes de ingresos para el Erario, el gravámen del 5% de las ganancias y manifestando de que en ejercicio de una buena administración de bienes confiscados al enemigo, podrá atenderse el egreso que representa el pago a los empleados públicos y el sostenimiento de las fuerzas armadas.

Todos estos puntos en general son preliminares, derivados quizás del ánimo épico del precursor de nuestra independencia Nacional.

El primer documento jurídico que pretendió erigirse como "Supremo Ordenamiento Normativo" lo fue sin duda el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", sancionado el 22 de octubre de 1814 en Apatzingán, que deafortunadamente no tuvo vigencia cabal en aquellos aciagos años que culminaron con la Independencia de México y que sin embargo representó un verdadero hallazgo, al enmarcar en normas la Constitución real del pueblo, para regir el orden político y económico con base en el Sagrado derecho de autodeterminación.

Entre los múltiples antecedentes constitucionales vigentes respecto a los contenidos en la Constitución de Apatzingán, alude Del Artículo 27, los hallamos en los preceptos 34 y 35, mediante los cuales se señala que los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio con tal de no contravenir en la ley, así como que nadie podrá ser privado de ninguna porción sino por necesidad pública y mediante la justa compensación, evidenciando

con ésto la Constitución real de un pueblo y demostrándose la conformación histórica y social con la adopción inherente de un sistema económico, fundamentando el derecho de los ciudadanos a incorporar bienes materiales a su patrimonio, como generador económico en el desarrollo independentista de un estado a punto de consolidarse.

El actual Artículo 31, que en su fracción IV se refiere a la obligación de los mexicanos de contribuir en los gastos públicos, tiene su antecedente en los preceptos 36 y 41. El Artículo 39 vigente, guarda concordancia con los preceptos 2o., 3o., 4o. y 11o. de Apatzingán, correspondientes al Capítulo de la Soberanía, que señala la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad; que la Soberanía es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible, y que los ciudadanos se encuentran unidos voluntariamente en sociedad; otorgando la facultad de dictar leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas a los casos particulares.

El contenido económico expuesto en el Código Fundamental de Apatzingán, en apego a las atribuciones conferidas al Supremo Congreso, tiene extrema relación conforme al propósito original del Artículo 73 de nuestra Carta Magna, que impone facultades en materia económica al Congreso General, permitiéndole convertirse en elemento regulador mediante la expedición de normas a fin de diseñar conforme a derecho, el marco jurídico-económico que el pueblo requiere, tal y como se puede apreciar en el Capítulo VIII de las Atribuciones del Supremo Congreso que contempla además, la injerencia que el legislador tiene, en cuanto a los Tratados de Indole Económica a suscribirse por lo que sería el Nuevo Estado Mexicano. En forma expresa los preceptos 109, 112, 114 a 117 otorgan facultades para fijar aranceles, contribuciones e impuestos, establecer sistemas de recaudación, financiamiento a cargo de fondos y créditos de la Nación, con el objeto de hacer frente a urgentes necesidades que confronte la nueva patria; ejercer mediante el exámen de aprobación los rubros de ingresos y egresos del Erario Público y adoptar el sistema monetario a la conveniencia del régimen económico establecido y de la manera relevante al favorecimiento de la

industria, manteniéndose ayer como hoy en una prioridad social importante el aspecto económico jurídico de la industrilización. El Artículo 89 en vigor, tiene su antecedente en los preceptos 159, 162, 165, 170 y 174, inmersos en el Capítulo XII, "De la Autoridad del Supremo Gobierno", mismos que se refieren a las facultades y obligaciones del Presidente, que era y es vigilado a través del Congreso Federal, en todo lo inherente a los métodos de recaudación, distribución de los ingresos y sobre la Hacienda Pública.

La Constitución Federal expedida el 4 de octubre de 1824 por el Congreso General Constituyente, sirve de génesis jurídica del Estado Mexicano, para lograr su emancipación jurídico-política de España, luego del Plan de Iguala suscrito en 1821 por Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide que logra la Independencia de México y de los Tratados de Córdoba que confirman la actitud independentista con el allanamiento y reconocimiento del último Virrey en la Nueva España, Juan O'Donoju, resultando de la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, un documento jurídico-liberal que pretende encausar las relaciones del Estado y sus gobernados, enmarcando de manera definitiva la relaciones de supra a subordinación en los campos político, social y económico.

En relación a la concomitancia que tienen la Constitución del 24, como antecedente de nuestro Orden Supremo vigente, es oportuno considerar que el actual Artículo 27, se presenta en el precepto 112, fracción III, que nos evidencia que el sistema económico descansa en el derecho de propiedad que tienen los particulares, prohibiendo de manera expresa que el encargado del Poder Ejecutivo lo afecte de modo alguno, sin antes contar con la anuencia de la Cámara Alta, guardando una gran analogía este mismo precepto con la segunda parte del Artículo 27 Constitucional que señala:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización" (96).

Partiendo del hecho de que por ministerio de Ley, la Nación es propietaria originaria de las tierras y aguas inmersas en el Territorio Mexicano, se reserva ésta el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, imponiendo a la propiedad privada las modalidades necesarias que dicte el interés público, la Constitución Federal de 1824, observa vigencia en lo relativo a la regulación de la propiedad, como auténtico soporte de antaño y hogaño de nuestra economía. El Artículo 39 en vigor, guarda relación con el precepto 171, que señala que el pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno, lo cual trae implícito que al modificarse la forma de gobierno establecida, necesariamente se transformaría nuestro -- régimen económico.

Del Artículo 73 de la Ley Suprema vigente, se conforman como antecedentes los preceptos 49 y 50 de la Constitución de 1824, los cuales norman el objeto de las Leyes y Decretos que emanen del Congreso General, que de alguna manera enmarcan facultades legislativas trascendentales e ingredientes económicos al prescribir la apertura de caminos y rutas a fin de incorporar a los estados y municipios que conforman la Federación, hacia el flujo de mercados, que a través de su devenir histórico, México ha tratado de alcanzar, impulsando a la industria y otorgando estímulos a los inventores y perfeccionadores, respectivamente. Determina asimismo, que el monto de los ingresos para hacer frente el Estado a los gastos que origine el sostenimiento del aparato gubernamental y conducir las instituciones a buen puerto, bajo el marco social que deberán inspirar todas sus acciones, será fijado a través del Poder Legislativo, agregando la obligación de preveer el Programa de Inversiones del Gobierno Federal, para elevar la infraestructura en beneficio de toda la población, reservándose el derecho de revisar los resultados numéricos que anualmente arroje el mismo.

Le confiere al Congreso General, facultades para penetrar en aspectos de comercio interno y exterior; convalidar las decisiones que a nivel internacional tome el Representante de la Función Administrativa; regular la salida al mar y establecimiento de instituciones aduaneras

que limiten la entrada y salida indiscriminada de productos, cuidando con ello el fortalecimiento y protección de la productividad del país en aquella época; regular el orden económico, el sistema monetario y la regulación del comercio doméstico en la implantación de instrumentos idóneos, como suele ser el sistema de pesas y medidas. En síntesis, se aprecian las buenas intenciones y el espíritu de regulación en materia mercantil, de principios del siglo pasado.

El Artículo 89 de la Constitución de Querétaro, que faculta y obliga al Ejecutivo Federal, conserva antecedentes del Acta Constitutiva de la Federación de 1824, al señalar en el precepto 16 entre las atribuciones que se fijarán a éste, las relativas al cumplimiento de las leyes con ingredientes económicos, respetando siempre el sistema federalista, vigilando la recaudación de fondos y su derrama conforme a la Ley y la atribución de dirigir la Política exterior vía la celebración de Tratados de Comercio, que en sí reviste una gran importancia económica para el país, facultades que se ven reforzadas por lo establecido en los Artículos 110 y 112, mismos que enmarcaron sólidamente elementos económicos derivados de estas atribuciones.

El Artículo 93 acusa antecedentes en el precepto 120, por cuanto hace a la Sexta Sección del Título IV, referente al despacho de los negocios gubernamentales, aclarando que sólo tendrá competencia económica este precepto, cuando se relacione con la propia materia.

La Constitución Centralista de diciembre de 1836, conocida también como "Las Siete Leyes Constitucionales", cuya expedición obedeció al antagonismo suscitado entre los "Centralistas" y "Vaticanistas", contra la "Facción Liberal" que expidió las primeras Leyes de Reforma en los años de 1833-34, tuteladas por Don Valentín Gómez Farías. Con la reunión del Congreso General en 1835, conformado mayoritariamente por elementos del Partido Conservador, se concibió como propósito inicial reformar la Constitución Liberal de 1824, para lo cual se instalaron las Cámaras de Diputados y Senadores, mismas que se autotransforman en Congreso Constituyente y por acuerdo mutuo se estudiaron las propuestas del General Antonio López de Santa Anna (influenciadas por Lucas Alamán) para regresar al Sistema Centralista, nombrándose una Comisión

que habría de dar forma a este retorno, la que aprobó las bases para esta "Nueva Constitución Central", misma que el 31 de diciembre de ese año fue publicada, previo decreto del Congreso del día 16 anterior, denominándosele de "Las Siete Leyes", en virtud de estar compuesta por este número de ellas, las que asignan a los estados el nombre de "Departamentos" en lugar de Provincias; establecen un "Cuarto Poder" al que se denominó como "Conservador", pues debía regular la acción de los otros Poderes, declarando cuando alguno de estos se excediera en sus facultades y quebrantara de alguna forma la Constitución, poder que fue ridiculizado desde el día de su instauración, al no contar con los medios físicos para hacerse obedecer, pudiendo señalarse que tanto esta Constitución de 1936, el Proyecto de Reforma de 1840 y los Proyectos de 1842, vinieron a determinar el camino para la expedición de las "Bases y Leyes Orgánicas de 1843".

La Constitución o Bases Orgánicas para la República Mexicana del 12 de junio de 1843, conformaron criterios conservadores y tradicionalistas, contrarios a los postulados de la Federación Popular, Legalista y Liberal, que han caracterizado el devenir histórico-jurídico de nuestro sistema normativo hasta hoy en día, ya que constó de 202 Artículos inmersos en once Títulos, cuyas bases orgánicas amparaban un Régimen Centralista bajo la apariencia de una República Conservadora, que pretendió borrar todo vestigio de la Constitución de 1824.

Nuestro Artículo 27 Constitucional, encuentra antecedentes en materia económica, en los preceptos 9o. fracción XIII y 134 fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, relativas a la protección del derecho de propiedad que tenían los gobernados, otorgándoseles facultades de Uso y Aprovechamiento, sin más restricciones que las establecidas en las Leyes, ya que se consideraba que los "jus fruendi, jus abutendi y jus atuendi", permitieran el desarrollo económico de éstos, en función al principio rector de la Economía Capitalista que se ejercía en México durante la primera mitad del siglo pasado. Por otra parte, señalaba el respeto hacia los ciudadanos, en cuanto al desarrollo de la profesión o industria, cuyas actividades enmarcan la posibilidad de un "modus vivendi" libre del individuo, que tienen

estrecha relación con el Artículo 5o. de nuestro vigente Código Supremo.

El Artículo 28 encuentra íntima antecendencia en los preceptos 67 fracción I y 87 fracción XXVII; el 31 en vigor, en el precepto 14, inmerso en el Título III, "De los Mexicanos y Ciudadanos Mexicanos y Derechos y Obligaciones de unos y otros"; el 73 vigente, en el ordenamiento 66, relativo a las Bases de Organización Política de la República Mexicana; el 74 fracción II, en el precepto 69, que trata de la Facultad del Congreso para vigilar por medio de una Comisión Inspectoradora de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor; el 89 actual, en los ordenamientos 85, 86 y 87; que prescriben las facultades y Obligaciones del Presidente de la República; y el vigente Artículo 93, en los preceptos 95 fracción II y 98, que proveen las Comparecencias de los Ministros que cubrían la Cartera Administrativa para informar a los Representantes de la Soberanía y Encargados de la Función Legislativa, de los Negocios de Estado en sus respectivos ramos; strictu-sensu, los integrantes camerales conocerían de asuntos económico-financiero que competen al manejo de la Hacienda Pública.

Todas estas normas jurídicas producto de la Junta Nacional Legislativa designada por el entonces Presidente de la República, don Nicolás Bravo, tienen un sello propio del conservatismo y centralismo de esa época agitada y turbulenta de nuestra historia.

#### 2.4 En la Constitución Liberal de 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente en esa fecha, fue el resultado de la Convocatoria suscrita por el General Juan N. Alvarez, inspiración pura del Plan de Ayutla, que logró integrar a un Cuerpo Legislativo de tendencia liberal que se encontraba reunido en la Ciudad de México, desde el 17 de febrero de 1856, presidiendo la Comisión de Constitución Don Ponciano Arriaga, llevando como Secretarios a Isidoro Olvera, León de Guzmán, Pedro Escudero, Joaquín Cardoso, Mariano Yañez, José M. Romero Díaz,

Melchor Ocampo y José M. del Castillo Velasco y otros más juriconsultos de probada cultura jurídica y conocimiento de la realidad nacional, que en su conjunto alcanzaron el número de 90, todos ellos representantes populares que de alguna manera deben considerárseles como los padres de este texto liberal de significativa trascendencia en el terreno político-jurídico que, junto con las Leyes de Reforma (en las cuales muchos de ellos también participaron), consolidan la deontología del pueblo mexicano hasta nuestros días. Le corresponde al Presidente sustituto Ignacio Comonfort jurar la Constitución Liberal de 1857, cuya promulgación tuvo que enfrentar la oposición más reacia de la época e incluso la importante corriente legislativa simpatizante del reestablecimiento de la Constitución Federal de 1824, que logró introducir en el Nuevo Ordenamiento Supremo algunas reformas.

En esa Constitución Liberal el Artículo 27 determinó (al igual que el precepto 27 vigente) el derecho de propiedad que tienen los gobernados derivado de las injusticias cometidas con el pueblo, buscando lograr un equilibrio entre los poseedores de inmersos e incultos terrenos y la mayoría de los ciudadanos que vivían en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo, enterañando por lo tanto esta nueva concepción un alto contenido económico:

"Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La Ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" ( 97).

Esta disposición legal tácitamente reconoce el derecho de propiedad "jus in personae", situación que valida el poder económico que representa el "jus fruendi, jus abutendi y jus utendi", manifestándose el establecimiento de un sistema capitalista en cierres. Este derecho sólo se verá limitado cuando el Estado dicte, de interés público, la necesidad de constreñir y afectar la propiedad de los gobernados, cuando se constituya el supuesto jurídico de la expropiación, imponiéndose la correspondiente contraprestación que obliga el pago de una indemnización. Además, la parte última del referido precepto parece prevenir los abusos que puedan cometerse contra las comunidades indígenas (que en ese entonces eran muy comunes), al limitar a las corporaciones civiles o eclesiásticas en la adquisición o administración de bienes raíces, excepto las edificaciones inherentes a la consecución de sus fines inmediatos, ya que la historia ha enseñado a un precio muy alto a los mexicanos, que el poder eclesiástico y la riqueza que ello ha traído consigo, han influido de manera vital en nuestro desarrollo político, cultural y sobre todo económico, dándose por lo mismo sucesivas reformas al Artículo en cuestión como la del 25 de septiembre de 1873, que establecía:

"Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el Artículo 27 de la Constitución" (98).

Y la del 14 de mayo de 1901, que la letra dice:

"Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración y objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquellas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los

edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles que no se encuentran en el caso expresado podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la Ley Federal que al efecto expida el Congreso de la Unión" (99).

El Artículo 28 Constitucional en vigor resulta concomitante con el 28 de la Constitución de 1857, el cual establecía que:

"No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora" (100).

De acuerdo a la definición del término Monopolio, éste significa:

"Atribución conferida por la vía legal a una persona física o moral del ejercicio de una determinada actividad (económica, comercial, etc.), colocándola fuera del campo de la libre concurrencia"(101).

Por su lado, entendemos por Estanco: El Monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco. Ambas prohibiciones han permanecido incólumes en nuestra Carta Fundamental Vigente, hecho que

---

(99) Ibid. p. 68.

(100) Idem.

(101) PINA, Rafael de. Diccionario de Derecho. Séptima ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1978. p. 338.

permite valorar aún mejor la labor legislativa del 57, que previó el desarrollo económico sin estrangulamientos de la riqueza y la acumulación del poder, que permitió la libre concurrencia en el sistema económico del siglo pasado, otorgando derechos a los gobernados para dedicarse a la actividad lícita que de acuerdo a su estructura psicosomática convenga.

Sobre las obligaciones de todos los mexicanos, el Artículo 31 fracción II de la Carta de 1857, prescribe la necesidad de:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (102).

El actual Artículo 31 Constitucional, guarda equivalencia jurídica con la disposición antes descrita, al considerar hoy en día el Estado Mexicano dicho enmarcamiento como Instrumento Redistribuidor de la Riqueza, al captar recursos provenientes de las obligaciones fiscales a cargo de los gobernados y diseñar Planes de Inversión que produzcan derrama del numerario, afín de revitalizar regiones, o bien, fomentar la creación de Polos Desarrollo, que ayuden a llevar a cabo de una buena vez la Desconcentración que tanto exige nuestra sociedad.

La Constitución Federal del 57, en su Artículo 72, previno las facultades del Congreso, econtrando con esto equivalencia jurídica con el precepto 73 de nuestro Supremo Código en vigor, que en materia económica le facultaba aprobar los documentos presupuestarios de ingresos y egresos que somete al Poder Legislativo el Encargado de las Funciones Administrativas del Estado, constituyendo así elementos económicos trascendentes al definir la actividad que sobre materia empresa el Estado, dando origen al Sistema de Economía Mixta, respecto a la concurrencia potestativa que tienen los particulares; sancionar

---

(102) PUEBLITA, Arturo. Op. Cit. p. 69.

las operaciones financieras que el Ejecutivo concierte frente a otras naciones, limitando de esta forma el campus de acción del Poder Administrativo de la Unión, así como el reconocimiento y cumplimiento de obligaciones que afecten a la Deuda Nacional; regular el Comercio Interno y Externo; emitir la Legislación Mercantil correspondiente; aspectos de Administración de Personal del Sector Público; sancionar la suscripción de documentos celebrados con Países Extranjeros; condicionar el Sistema Monetario; marcar Reglamentaciones de ocupación y enajenación de terrenos baldíos; fomentar la Industria a través de estímulos a los inventores; y otras más. Esto fortifica la tesis nacional de que el Estado Mexicano a través del Organo Legislativo, tenía y tiene una penetración decisiva en la vida económica nacional.

En el año de 1874 se produjo una reforma constitucional que dio cabida al Sistema Bicameral que había sido omitido por el Constituyente del 57 y que databa de la Carta Magna Liberal de 1824.

La equivalencia jurídica de la disposición 85 de la anterior Constitución con la del Artículo 89 Constitucional vigente, por las cuales se otorgan facultades y se derivan obligaciones al titular del Ejecutivo Federal, constata el gran interés que ambos cuerpos legislativos tuvieron en plasmar en sus respectivos ordenamientos normas de contenido económico, entre las que sobresalen la atribución del Encargado de las Instituciones del país, de promulgar y hacer cumplir las leyes expedidas por el Organo Legislativo, lo cual en sentido amplio, entrañaba la posibilidad de "emitir normas de carácter económico"; orientar negociaciones y concertar Tratados con otras naciones que, tratándose de aspectos comerciales y económico-financieros, tendrán significación especial en el desarrollo del país, tal y como se aprecia con el desarrollo portuario y el estímulo a los inventores y perfeccionadores de la industria, como fuente generadora de recursos y empleo de la mano de obra.

Debe considerarse de contenido económico lo dispuesto en el Artículo 89 de la Ley General Suprema del siglo pasado, prevista en el 93 de la Constitución de Querétaro, por medio de la cual obliga a la

comparecencia de los Secretarios de Despacho a rendir cuentas al Congreso de la Unión, en sus respectivos ramos.

El proceder de los conquistadores al saquear los recursos no renovables de sus colonias, conllevó al precario crecimiento de la industria nacional, que durante más de tres siglos trató vanamente de liberarse ese yugo, hasta que a mediados del siglo XIX, empieza a germinar un Derecho Nuevo, producto de hombres preclaros nacionalistas todos ellos sin excepción alguna, quienes tras largos años de incruentas luchas fratricidas logran el 7 de julio de 1859, suscribir el "Manifiesto de Gobierno Constitucional con la Nación", en el puerto de Veracruz, que se convertiría en el motor de una serie de Leyes de Reforma que atendieran la necesidad inaplazable de ordenar jurídicamente todas las cuestiones relativas a la religión y su esfera de competencia, promulgándose la Ley de Reforma 5 días después; la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, de iure, se complementó con la Ley de Secularización de Hospitales y Establecimientos de Beneficiaria; la Ley sobre Extinción de Comunidades Religiosas del 2 de febrero de 1861 y la del 26 de febrero siguiente, de Terrenos Baldíos; la Ley Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras y la Ley de Baldíos de 1894; disposiciones todas que pretendieron arrancar las riquezas, en bienes e inmuebles, que detentaba el clero, a fin de evitar seguir produciendo el estrangulamiento económico y la amortización de los bienes, como consecuencia del atesoramiento de los recursos del país, causando efectos negativos en el proceso de alcanzar el desenvolvimiento económico y social.

Su contenido ya cobra carta de naturalización en el pensamiento del Constituyente de 1917, teniendo como principal contenido económico, el que produjeron las relaciones de producción y fuerzas productivas del país: la resistencia conservadora, las transformaciones sociales y el empecinado dominio del clero. El contenido económico de estas Leyes, lo constituyó la extinción de la propiedad clerical, instrumentos claves en la acumulación originaria de capital, que en México se finca sobre la exposición de la propiedad raíz como un:

"proceso histórico de disociación entre el productor y los medios de producción, que constituye el punto de partida del régimen de producción capitalista" (103).

## 2.5 En la Constitución Política de 1917.

A principios del siglo actual, se dieron bastantes Planes y Decretos tendientes a transformar las condiciones políticas, jurídicas, sociales y sobre todo económicas de nuestra patria, sobresaliendo entre ellas:

- a) El Plan de San Luis.
- b) El Plan de Ayala.
- c) El Plan de Guadalupe.
- d) El Decreto del 12 de diciembre de 1914.
- e) La Ley del 6 de enero de 1915.

Todos estos antecedentes propiciaron que a finales del año 1916, se reuniera el Congreso Constituyente convocado por el Barón de Cuatro Ciénegas e iniciará en la Ciudad de Querétaro los estudios y la conformación de las Comisiones que habrían de encargarse de la expedición de una Nueva Ley Fundamental Mexicana, que contemplara todas y cada una de las demandas de los diversos grupos que conformaban en ese entonces nuestra sociedad y que venía precedida de un movimiento nacional revolucionario que había costado la vida a muchos compatriotas.

Como se ha venido señalando en los anteriores capítulos de este trabajo, la labor Legislativa de nuestros Constituyentes de Querétaro tiene un indiscutible valor jurídico y una extraordinaria vigencia en todo lo concerniente a la reordenación social y económica, pareciendo ser que su obra buscara la tutela de las clases más débiles de esa

---

(103) Ibid. p. 74.

época y de las que le sugieran, ya que en el umbral del siglo XXI podemos observar con satisfacción que nuestras instituciones jurídicas y políticas se encuentran sólidamente sustentadas en este dinámico documento, erigido como el primer ordenamiento jurídico de resguardo, protección y tutela de los derechos sociales del hombre, generando con ello que sus principios fundamentales infieren en una estructura económica basada en el ideal de justicia social, en donde el interés individual de los gobernados se subordinan al interés general de la sociedad:

"Precisamente en el claustro de la Constitución de 1917 se contienen principios fundamentales en materia socioeconómica de los que se deriva el Derecho Económico Mexicano" (104).

Una vez que se inscribieron en la Constitución de 1917 las demandas obreras y campesinas que décadas después lograrían su positividad, se pasó a la difícil tarea de reconstrucción del país, con lo cual se buscó un impulso hacia el desarrollo que se detectaba cada vez más necesario, habiéndose incorporado también tesis de orden económico comprendidas en muchos de los Artículos que la conforman.

El Artículo 3o., regula la educación y genera la posibilidad de dotar al individuo con herramientas intelectuales para producir su propio sustento y el de su familia, amén de su participación en la sociedad como ente económicamente activo. Su relevancia socioeconómica se observa sobre todo al declararse que tanto la educación pública como la privada, estará orientada por un principio rector que se basa en los resultados del progreso científico para lo cual requiere estar ajeno a cualquier doctrina religiosa que le permite encarar la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios, así como el establecimiento de principios deontológicos que caracterizarán a la

---

(104) Ibid. p. 93.

educación pública, de manera que el mandato constitucional ordena que será democrática, nacional y de contribución a la convivencia humana. Existe gran independencia entre la educación nacional y los esquemas político y filosófico que son sustento, asimismo de la situación económica de crisis, que constituye el renglón en que se han aplicado las políticas de nuestro sistema educativo, de ahí que al analizarse desde la óptica jurídico constitucional la educación de nuestro país, resulta necesario contrastar lo que deontológicamente expone el Artículo 3o., con lo que el Estado y la Sociedad han logrado en la realidad, pudiéndose afirmar que la realidad económica de México, nos conlleva a vivir una crisis cultural que viene retroalimentada por la ineficiencia del sistema educativo, cuyo fracaso es su flagrante distanciamiento a los postulados constitucionales de la realidad, encontrándose en las entrañas del fracaso de la educación mexicana, el paradigma adoptado por el Estado de la década de los cuarentas, paradigma liberal que día tras día el Gobierno reafirma:

"En realidad desde 1940 puede decirse que no ha habido en México una política educativa en el sentido de que no se han dado orientaciones concretas capaces de unificar la acción del sistema educativo en un sólo propósito: y esta política no ha sido posible, precisamente, por el tipo de pacto que fundamenta la integración política del sector educativo, es decir, un pacto corporativo que se funda en el principio de repartir el poder educativo en parcelas conforme a las fuerzas sociales que participan en el" (105).

El Artículo 5o. consagra la garantía de libertad de trabajo y da curso para que los gobernados se incorporen al proceso productivo que va requiriendo el país, de acuerdo a sus aptitudes e inclinaciones psicósomáticas que permitan el desarrollo de la actividad económica óptimamente. Tal determinación al albedrío entraña efectos económicos que se desprenden de la percepción de numerario, como retribución a las

---

(105) Ibid. p. 102.

relaciones laborales contraídas, quebrándose con esto la apertura al ciclo económico de capacitación de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades. Al texto original consagrado en la Constitución de Querétaro, le han sido introducidas dos modificaciones, la primera de ellas publicada en el D.O.F. el 17 de noviembre de 1942, que correspondió al párrafo segundo del numeral, quedando redactado de la siguiente manera y que corresponde al actual párrafo cuarto:

"... Las funciones electorales u censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley con las excepciones que ésta señale".

La segunda reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1974, para quedar como actualmente se encuentra. Este Artículo en su parte inicial establece un verdadero mandato de política económica y laboral tendiente a garantizar la oferta laboral a niveles socialmente aceptables, en donde al Estado Mexicano contemporáneo toca como imperativo social: prevenir y contrarrestar la crisis de superproducción o desempleo, garantizando así el equilibrio económico de la sociedad; proveer la distribución de mano de obra por territorio y por profesión a través de la capacitación y adiestramiento del trabajador, directamente, por medio de los mecanismos que él mismo se allegue para sus empleados e indirectamente, con los mecanismos que legalmente existen como obligación a los empresarios o contratantes y de la inducción e indicación del propio público dirigido a los grupos sociales, como sindicatos, asociaciones, cooperativas y otros más, y al propio sector privado; finalmente pudiera pensarse en el fomento de empleo y colocación de trabajo como una derivación de su política laboral.

Las limitaciones establecidas a la garantía al trabajo, se basan en la protección de los intereses más altos de terceros y de la sociedad, consistentes en: el ataque a los derechos o los intereses de terceros, o sea, cuando la conducta del sujeto implica un descalabro, un perjuicio, un desplazo de las personas ajenas a la relación laboral;

cuando las autoridades jurisdiccionales competentes así lo dispongan (privación legal de la libertad), siempre que el acto de autoridad se encuentre debidamente fundado y motivado; para cuando el ejercicio pleno de la libertad consignada el Estado legalmente establece una serie de requisitos y condiciones para su desempeño profesional; cuando se pretende obligar a un a persona a realizar servicios sin el pago de una retribución adecuada y proporcional al servicio prestado; y por último, cuando las autoridades exigen el desempeño de un cargo (de las armas, de carácter censal o electoral, como recaudador o retendor de impuestos u otros diversos).

En el Artículo 14 de nuestro orden Supremo, se prevé la posibilidad de que el Estado en su actuar de "imperium", no externe actos de privación en los que se vulneren los bienes jurídicamente tutelados, al decir de la Ley Constitucional, la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos sin que medie juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. La acción judicial-jurisdiccional que se desprende del texto constitucional, es la única forma mediante la cual el acto de autoridad puede afectar la esfera jurídica del gobernado, creando de esta forma la Constitución, un óbice en la conducta de afectación del Estado, dirigida a particulares sobre sus intereses jurídico-económicos, como la libertad, las propiedades, posesiones o derechos, con la finalidad de mantener en equilibrio y estabilidad la actividad económica de la sociedad. Además, todo lo que implica ingresos de la propiedad y de la posesión como las rentas, intereses y sus consecuentes derechos, son protegidos de igual forma por nuestra Constitución.

De acuerdo al Artículo 16, la Carta Fundamental previó la imposibilidad de que el poder social exteriorizará actos de molestia, en la órbita de la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones de los gobernados, presumiéndose a contrario sensu el infringimiento a la Ley, por el hecho de no mediar mandamiento escrito de autoridad judicial competente que se encuentre debidamente fundado y motivado, preservando así el

actuar económico del gobernado y la integración de la familia como organización de la sociedad, su asentamiento físico y todos aquellos papeles o posesiones en los que se ampare el ejercicio económico que extreme el particular. A pesar de no contener este precepto bases económicas torales para el país, protege a la persona del gobernado en cuanto que como ente psicosomático, tiene plenas facultades naturales y jurídicas para externar su actuar productivo; a la familia como organización de la sociedad y, en particular, a cada uno de sus componentes que tienen las mismas atribuciones; al domicilio, casa-habitación o negocio sobre el cual se asienta el gobernao que como derecho natural tiene; a sus papeles (los que deben calificarse como documentos) en cuanto a que amparen sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones, los títulos de propiedad o de crédito que suscriba; y en sus posesiones, las que incidan en la actividad económica. También se refiere a las visitas domiciliarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, que van desde aquellas asumidas como contribuyentes, pasando por los de orden comerciales, salubridad y protección ambiental, hasta las de carácter penal.

Las reformas y adiciones introducidas en el año de 1982, a los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, tuvieron por objeto tres aspectos fundamentales:

- I. Establecer la Rectoría del Estado sobre el Desarrollo Nacional.
- II. Elevar a rango supremo la Planificación Gubernamental.
- III. Determinar las Areas Reservadas del Sector Público, mediante el Sistema de Economía Mixta.

Estas reformas tienden a ordenar las atribuciones del Estado en materia de Planeación, Conducción, Coordinación y Orientación de la Economía Nacional, así como aquellas de Regulación de Fomento, señalándose en el documento expositivo que con tales ordenamientos por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones, que definan sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los

fundamentales para llevar al Derecho los nuevos conceptos económicos, de tal suerte que se estimó oportuno adecuar, actualizar e incorporar los Principios del Desarrollo Económico a la Constitución. Lo anterior otorgó al Estado Mexicano las bases constitucionales para la modernización y la legislación de Fomento Industrial, Agrícola, Minero, De Aprovechamiento de los Energéticos, Ciencia y Tecnología, Pecuario, Pesquero, Forestal y de Turismo; de los Estatutos Reguladores del Comercio Exterior y la Política Cambiaria, Antimonopolios, de la Inversión Extranjera, la Empresa Transnacional, la Adquisición de Tecnología, así como la Legislación Sobre Regulación del Abasto y los Precios, y la Organización y Defensa de los Consumidores; también para el Derecho Penal Económico y la Legislación Reglamentaria de la Participación y Gestión del Estado en la Economía Nacional.

Concretamente sobre el contenido del Artículo 25, no es sino hasta la mencionada reforma de 1982, cuando se establecen en un solo cuerpo de ideas los fines de la Rectoría del Estado que derivan del propósito de garantizar que el Desarrollo sea Integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su Régimen Democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuyo desarrollo y seguridad protege la Constitución. Con la sujeción de la función socioeconómica del Estado a la Carta Fundamental y Leyes emanadas de ella, se confirma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se le hace consistente con los instrumentos de la política económica y de la estrategia de desarrollo. En lo referente a la Economía Mixta, se establece la concurrencia del Sector Público, el Sector Social y el Sector Privado, así como todas aquellas formas de actividad económica que contribuyen al desarrollo de la Nación que se encuentran integradas por los sujetos de Derecho Económico. Al referirse al Sector Social, se da cabida a las Organizaciones Sociales y "se facilita el establecimiento de un nuevo equilibrio en la Economía Mixta".

El Artículo 26 Constitucional establece la jerarquía Orgánica del

Sistema Nacional de Planeación Democrática, a partir de un Plan Nacional de Desarrollo Unico, fijándose la obligación en el cumplimiento del propio Plan y los Programas que de él deriven, para el Sector Público, la Coordinación con las Entidades Federativas, la Concretación e Inducción a las acciones de los particulares. Todo esto fue instruido para evitar el incumplimiento de Planes, su dispersión, su falta de vinculación con los Proyectos de Inversión, su falta de oportunidades y las contradicciones entre los diversos Programas. El Artículo que se comenta introduce atribuciones explícitas al Congreso de la Unión en el proceso de Planeación del Desarrollo Nacional, que actualmente el Artículo 73 Constitucional no establece, dejando la tarea a la Legislación Ordinaria, esto es, a la Ley de Planeación de 1982.

Sobre el Artículo 27 en vigor, podemos decir, que las relaciones sociales técnicas de producción manifestadas en la historia socioeconómica de México, han requerido de una estructura jurídica-política que norme y encauce la acción de los fenómenos económicos y su función en la vida social del país, en aras de administrar y organizar la producción de la vida material de nuestra sociedad, teniendo como característica peculiar en su fase social, la organización y el régimen de propiedad, para darle congruencia y continuidad al desafío reivindicatorio y en general, para dirigir por los medios e instrumentos adecuados a la economía nacional y a las relaciones sociales que se derivan de la producción. El problema de la tierra ha sido en nuestro país uno de los principales factores que sin lugar a dudas, afectan e influyen en la formación socioeconómica de la Nación, de donde el espacio agrario, embrión del Desarrollo Socioeconómico, es y ha tenido una doble función desplegada por sus detentadores y propietarios:

- a) Toma la forma de latifundio, que produce el descontento popular y pequeño burgués.
- b) Se define como un evidente instrumento de explotación humana.

Este precepto constitucional es el de mayor contenido socioeconómico y porque no decirlo, el más trascendente en la dirección de la economía

nacional, ya que fundamentalmente regula con un carácter tuitivo y social, el primer factor de la producción sobre el que se inicia la actividad económica: el recurso natural y paradójicamente es el más controvertido por su desorden técnico, sobre el que eventualmente recaen múltiples interpretaciones que tergiversan su real espíritu en su ámbito de aplicación.

Los principios fundamentales en materia económica que contiene este precepto, podríamos enunciarlos a partir del desglose de todos y cada uno de los párrafos que lo componen, y de acuerdo al mismo, existen tres tipos de propiedad:

- a) La Propiedad Pública, consagrada en su primer párrafo se refiere al poder jurídico que la nación ejerce sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional, en donde el -- término Nacional debe entenderse como sinónimo de Estado, pues en realidad por una ficción jurídica el Constituyente Mexicano utilizó el calificativo de Nación por el de Estado como propietario original.
- b) La Propiedad Privada, que alude el Artículo en cuestión, dejó de ser concebida como un conjunto de atributos merced de los sistemas liberales individualistas, para instituirse como una parte cardinal de un sistema social, de tal forma que la propiedad que crea el poder público en favor de los particulares transmitiendo el dominio sobre dichos espacios naturales, puede ser afectada de diversas maneras con la finalidad de que cumpla con los principios de la justicia distributiva que inspira a la Constitución General. Este tipo de propiedad, de acuerdo con el dispositivo constitucional se encuentra sujeto a todas las "modalidades que dicte el interés público" y además, es "suceptible de ser expropiado por causa de utilidad pública, mediante indemnización" siendo éstos los dos casos de afectación o limitación a la propiedad privada ex lege.

Diversos autores y disposiciones interpretan de diferente manera el término "modalidades", pudiendo apreciar ésto en las definiciones

expuestas a continuación:

El Maestro Mendieta y Nuñez al referirse a la modalidad, sentencia:

"La modalidad cambia la figura jurídica del derecho de propiedad y puede ser tan general que abarque a toda la propiedad o aún en el caso de que se refiera a un género o clase de propiedad o a la propiedad ubicada en cierta región, de todas maneras las alteraciones al derecho de propiedad son de tan serias consecuencias en la vida social y económica de un país que solamente él mismo puede imponerlas" (106).

Por su parte, el Maestro Raúl García Lemus, al mencionar las modalidades a la propiedad, expone que sí se atiende a la acepción semántica del término y lo aplicamos al texto del Artículo 127:

"por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable y determinada legalmente, que puede imponerse a la institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia" (107).

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en el siguiente sentido (Toca 605/56 Amparo promovido por Antonio Ahumada):

"Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la figura jurídica de la propiedad privada" (108).

Otra forma de afectación de la propiedad privada es la Expropiación, que puede regularmente confundirse con el concepto de Modalidad, sin embargo, existen diferencias entre ambos ya que para beneficio de la duda, en la Modalidad el acto de afectación modifica a la propiedad, para conservar los atributos de

(106) PUEBLITA, Arturo. Op. Cit. p. 186.

(107) LEMUS GARCIA, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Históricas). Editorial Limusa. México, 1978. p. 327.

(108) Idem.

propiedad sobre la cosa, no se pierden los atributos sólo se está en la obligación de cumplirlos conforme a la Ley. En la Expropiación, la propiedad es afectada al provocar que el dueño de la cosa pierda todos los atributos de su derecho sobre ella, la cual puede ser Total o Parcial: cuando afecta a la nuda propiedad, cuando afecta al uso y al usufructo de la cosa (Expropiación de uso y Expropiación de usufructo).

Siguiendo la tesis del Artículo 27 Constitucional, la propiedad puede ser expropiada por "Causas de Utilidad Pública, mediante Indemnización", en donde se aprecia que la causa final del Acto de Expropiación: La Utilidad Pública, competencia exclusiva del Estado, como depositario del Poder Público y de la Soberanía Popular, debe ajustar y aún subordinar su función al Derecho. La Utilidad Pública esencialmente es un fin socioeconómico, que si le damos un objetivo en esencia económico y social a la Utilidad Pública, requiere forzosamente analizar bajo acepción económica el término utilidad. En el momento en que el Estado expropia, es decir, hace propio un bien, debe considerar dos elementos esenciales:

- I. Que el bien afectado tenga el poder, la capacidad y consistencia de satisfacer una necesidad, ya sea que esa aptitud física sea inherente, o bien susceptible de implementarse ciertos instrumentos para asignarle esas propiedades, tal es este último caso de los recursos que por su ubicación es necesario expropiarlos para la construcción de escuelas elementales, hospitales o beneficencias públicas. En este sentido el bien expropiado debe poseer utilidad y será de relevancia económica si satisface necesidades sociales.

El acto expropiatorio debe decidirse y aplicarse en base a una demanda real, impulsada precisamente por la capacidad que tiene el bien para satisfacer necesidades. En este sentido ese bien tiene valor de uso, de aquí que identifiquemos utilidad y demanda.

- II. El Estado debe considerar como antelación al acto de expropiación, la Utilidad Pública o Social, de tal forma que el demandante es la sociedad, la generalidad de la población

o un sector importante de ella, caracterizado por su escaso rendimiento material y debilidad económica; por otra parte, el Estado, el oferente imperado, a cuyo cargo está responder a ella sobre bienes de dominio público y de disposición privada.

La Indemnización Compraventa Forzosa y Condiciones a cierto precio No Comercial, resultado del acto de autoridad denominado Expropiación, que se realiza según Prescripción Legal por Causa de Utilidad Pública, no se establece que tal contraprestación sea previa al acto espropiatorio sino que, según se indica, debe mediar entre la decisión de expropiar y la ocupación material. Sin embargo, ante el silencio de la Ley Suprema en cuanto a la fijación del plazo de pago, la legislación Secundaria, es decir, la Ley de Expropiación ha resuelto a través de su Artículo 20, que el pago de indemnizaciones estará sujeto a plazos, los cuales no podrán exceder de 10 años (lo cual en la práctica regularmente no se acata).

- c) La Propiedad Social regulada en el Artículo en cuestión, tiene especial referencia a la propiedad ejidal y a la propiedad comunal, instituciones que surgieron en respuesta a los latifundios y propiedades eclesiásticas que se eregían en desmedro de la propiedad de los indios a principios del siglo XX. La Propiedad Ejidal es aquella que tiene la persona moral que se califica de Ejido, sobre el patrimonio rústico recibido conforme a los procedimientos de distribución agraria, el cual está formado por tierras de cultivo o cultivables; tierras de uso común para la satisfacción de necesidades colectivas; zona de urbanización; parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina. En relación a las tierras de cultivo, de conformidad con la fracción X de este precepto, la Unidad Individual de Dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o de sus equivalentes en otras clases de tierras.
- El régimen jurídico de la Propiedad Comunal es parecido al del Ejido, aunque existen diferencias entre ambas figuras: La personalidad del ejido surge con la entrega de las tierras, en cambio las comunidades poseen de hecho o por derecho bienes

rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de Dotación y Ampliación de ejidos son distintos de los correspondientes a la Restitución de Tierras, a las Comunidades o a su Confirmación y Titulación.

En los diferentes párrafos que componen el multicitado Artículo 27, podemos encontrar diversas formas de regulación del aprovechamiento de los recursos naturales que compete a la Federación; la dotación de tierras y aguas o núcleos de población necesitada; el recurso marino, tanto en las aguas marinas interiores como las aguas marinas del exterior, susceptibles de incorporarse como un importante factor productivo en los sistemas de irrigación y como fuentes de energía indispensable en el desarrollo de los sectores productivos, además de constituir fuentes de abasto y sustento económico demarcándose en forma enunciativa: la propiedad de las aguas que corresponden originalmente a la Nación y que por exclusión, las aguas del subsuelo podrán apropiarse por el dueño del terreno, condicionado a la función de beneficio social, cuando lo demande así el interés público; así como los que yacen en una franja litoral de 10,000 kms. Con un Mar Patrimonial de 12 millas Náuticas y en una Zona Económica Exclusiva de 200 Millas Náuticas; el Mar Territorial; La Zona Contigua; La Plataforma Continental y las Plataformas Insulares y cualquiera otra permitida -- por el Derecho Internacional (Ley Federal del Mar, del 8 de enero de 1986, Reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto y octavo del Artículo 27 Constitucional).

Sobre estas Zonas Marinas, la Nación ejercerá los Poderes, Derechos, Jurisdicciones y Competencias que ella misma establece, de conformidad con la Constitución y el Derecho Internacional. Además, la Adquisición de Tierras y Aguas del Territorio Nacional está sujeta a determinadas prescripciones normativas que el propio Artículo 27 consagra, criterio adoptado también para los casos de Otorgamiento de Concesiones para la Explotación de Minas, Aguas, Comunicaciones, Servicios Públicos; a los extranjeros, a los gobiernos extranjeros, a las instituciones religiosas, instituciones de enseñanza, beneficencia y otras, sociedades comerciales e instituciones de crédito se les limita sus

adquisiciones en propiedad o administración de inmuebles cuyo uso sea exclusivo y necesario para el objeto al que fueron creados y dentro de cierta demarcación territorial. Por último, al tenor de este mismo precepto se establece la Competencia de la Federación a través del Ejecutivo Federal para "decir el derecho" y proponer la solución a los conflictos que se den entre terrenos comunales por cuestiones limítrofes en Primera Instancia, señalándose que en caso de inconformidad por alguna de las partes discordantes, la Suprema Corte de Justicia se avocará a su conocimiento, independientemente de que la Propuesta Presidencial se ejecute inmediatamente, detallándose el procedimiento para tal efecto en la Ley Ordinaria respectiva. En el renglón institucional, la fracción XI, establece la creación de Organismos y Corporaciones para la mejor aplicación y observancia de los postulados del Artículo 27 y Leyes Reglamentarias.

El Artículo 28 Constitucional es, junto con el Artículo 5o. del Código Supremo, el precepto más importante de corte liberal de nuestro sistema jurídico, de tal manera que su contenido y trascendencia económicos, deben ser vistos concomitantemente. El precepto en comento protege y tutela un bien jurídico importante en el desenvolvimiento y desarrollo del Sistema de Mercado Intervenido en el que se organiza la economía mexicana: la libre concurrencia, derivada de la hipótesis del Artículo 5o. referido, notándose que ésta libre competencia es una manifestación de conducta económica en un sistema ideal de mercado, en el que concurre a la negociación económica un sinnúmero de compradores y vendedores tal, que ninguno es capaz de imponerse sobre el otro, tanto en el precio de los productos o servicios, como en las condiciones de adquisición y venta. Bajo este tipo de régimen, existe un acuerdo consensual, tácito, del precio de mercado y demás implicaciones económicas que entraña la propia negociación. La Microeconomía plantea un conjunto de supuestos necesarios (*ceteris paribus*) para la existencia de un sistema de competencia pero que dadas las condiciones históricas del mercado, no ha operado a plenitud; sin embargo, en un Sistema de Democracia Liberal, la libre concurrencia encuentra su protección en los sistemas jurídicos contemporáneos, como es el caso de la establecida en nuestro país a través del Artículo que se analiza.

Nuestra Carta Fundamental protege y resguarda la garantía de libertad económica que se manifiesta en una Economía de Mercado en la libre concurrencia o libre competencia, expresada en la prohibición de todos aquellos actos u omisiones que atentan contra el régimen de libertades; de manera que fuese cual fuese la naturaleza de la actividad, siempre que irrumpa el libre ejercicio de la garantía que se protege, será considerada como una práctica contraria a derecho, y por ende, prohibida por la norma constitucional y sancionada por la legislación secundaria. De conformidad con la enumeración que realiza el precepto constitucional de las actividades prohibidas tenemos:

- a) El Monopolio y las Prácticas Monopólicas. Son formas de concentración de capital, que abarcan desde luego, a los oligopolios, que las empresas capitalistas establecen con el propósito de lograr la hegemonía del mercado.
- b) Las Exenciones de Impuestos. Representan una ventaja económica de los sujetos contribuyentes que se encuentran en el mismo plano jurídico.
- c) Los Estancos.
- d) Los Títulos que prohíben la protección de la Industria.

En el párrafo segundo del precepto antes señalado, se establece que la Ley (Ley Orgánica del Artículo 28 en materia de monopolios y las disposiciones del Código Penal en la parte relativa) castigará y las autoridades perseguirán con eficacia "toda concentración o acaparamiento en una (monopolio) o pocas manos (oligopolio), de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios", misma suerte que correrá todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

El tercer párrafo de este Artículo, establece en su parte primera lo relativo al sistema de control de precios o de precios top: o techo que implica la intervención gubernamental en las fuerzas del mercado monopólico, para fijar los precios de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o del consumo popular, así como la imposición de modalidades a la organización de la distribución de esas mercancías, con el propósito de propiciar que se eviten las intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abasto, además del alza de los precios. De una manera más explícita y tomando en cuenta la experiencia administrativa acumulada y los avances registrados por la legislación secundaria, se adicionó este párrafo tercero que además de considerar lo antes expuesto, previene la organización y protección de los consumidores, que no son sino aplicaciones de la competencia que desde 1917 confería el párrafo tercero del Artículo 27 a los Poderes Públicos, relativa a la imposición a la propiedad privada de las modalidades que dicte el interés público, y que responde al espíritu de dar uso social a los recursos que poseen los ciudadanos.

Es importante resaltar que las áreas estratégicas a que se refirió el Artículo 25 reformado, no constituyen monopolios de los prohibidos por la propia Constitución y que se reservan en exclusiva al Estado, persistiendo en el párrafo cuarto las áreas que había confiado el Constituyente de Querétaro al Poder Público y se agregaron otras que ya se le habían reservado en varios preceptos constitucionales o legales, entre ellos la comunicación Vía Satélite, permitiendo con ello la extensión de las áreas estratégicas (los Monopolios Estatales) cuando la voluntad popular a través de una Ley del Congreso de la Unión así lo prescriba, tal y como sucedió en 1982, con la reforma que determinó que el Servicio Público de Banca y Crédito fuera considerada como área Estratégica cuyo manejo y explotación sólo puede correr a cargo del Estado directamente a través de sus instituciones, con lo que la Nacionalización de este Servicio Público, adquirió rango constitucional.

El nuevo párrafo del Artículo 28, completa lo dispuesto en los

preceptos 25 y 90, relativo este último a la Administración Pública Paraestatal, ya que previene que para la atención de las áreas estratégicas y prioritarias el Estado contará con los Organismos y Empresas que requiera su manejo eficaz, clarificando esa adición que los Monopolios Estatales, por razones de eficiencia y racionalidad en la gestión, pueden estructurarse como Entidades Públicas. Asimismo, se contempla la concesión del servicio público y del aprovechamiento, uso y explotación de bienes de dominio federal, como lo había recomendado la doctrina mexicana, consagrando criterios rectores para la actividad concesionaria (eficacia en la prestación, uso social de los bienes y prevención de fenómenos monopólicos que contraríen el interés público) y disponiendo que sólo procedería por efecto de Ley, la ampliación administrativa de los regímenes del servicio público.

Se contempla el otorgamiento de Subsidios Fiscales, pero de manera temporal, sin que afecten sustancialmente las finanzas nacionales y sólo podrán ser autorizados por actividades prioritarias y cuando sean generales. En síntesis, se superan con el nuevo Artículo 28, las últimas limitaciones que imponían el individualismo económico, y junto con otros preceptos constitucionales, sobre todo el Artículo 5o., se logra un equilibrio entre las Garantías Individuales, los Derechos Sociales y la Rectoría Estatal del Desarrollo en el marco democrático y de economía mixta que la propia Constitución establece.

El Artículo 31 Constitucional, relativo a las obligaciones de los mexicanos, hace posible la supervivencia de nuestra organización social, en la medida en que la estructura política que la representa, tanto en la función nacional como internacional, recaude entre los particulares (personas físicas o morales) ingresos que se traducen en contribuciones para cubrir las erogaciones públicas de la Federación, estados y municipios; señalándose claramente que esta contribución al gasto público jurídicamente es aplicable para todos los residentes del país, incluyendo a los nacionales y extranjeros, constituyéndose ésta en una forma de ingreso ordinario para nuestro desarrollo económico, que no debe preterir o desentenderse de la contribución pública, sino por el contrario, una política tributaria adecuada y sana que regule la

actividad nacional y que trascienda al campo exterior, debe ser paralelo al Proyecto Nacional de Desarrollo. Este precepto constitucional tiene relación con los Artículos 30, que señala quienes son los mexicanos y con el 65, fracción II, 73, fracción VII y el 126, que se refiere al régimen financiero del Estado.

El Artículo 39 Constitucional, reconoce y ratifica la Soberanía al pueblo, es decir, según el texto de ordenamiento, la Soberanía es connatural a la sociedad, de aquí que se infiere el adverbio "esencial"; y además, por razón natural y de origen. La Soberanía es el elemento esencial del pueblo, no se puede concebir al pueblo sin Soberanía, ni Soberanía sin pueblo. En el momento mismo en que se estructura política y jurídicamente la sociedad, es el pueblo el único propietario de la Soberanía, sin embargo, por la complejidad de las relaciones políticas, jurídicas y económicas, el pueblo tiene el derecho de derivar su Soberanía al Estado, el cual se convierte automáticamente en depositario de la misma, sin que implique que trata de dos Soberanías, sino de una sola con el atributo de delegarse en forma consensual a un órgano creado por el mismo pueblo, cristalizado en su Orden Jurídico Fundamental, de ahí se colige que en materia económica, se justifica el acto de intervención del Estado, en virtud de que el ente soberano (el pueblo) ha permitido, a través de la Constitución de su Artículo 41, plena intervención del Orden Público para regular este tipo de actividad, dictando disposiciones, conciliando y dirimiendo conflictos intersubjetivos y dictando la política económica que deba adoptar la organización social, tanto en el ámbito económico nacional como en la esfera económica exterior, constituyendo así la Soberanía Económica.

Lo anterior trae consigo relevantes repercusiones económicas, porque en cierta medida el pueblo, a través del Poder Constituyente, puede optar por cambiar, relativamente, la estructura económica que se inserta en la Constitución, modificando los principios fundamentales en esta materia y adoptando nuevas formas o patrones que organicen, planifiquen, institucionalicen, estructuren y normen la actividad económica del país. Este derecho discrecional y ad - libitum del

pueblo, no puede ser transferido o cedido, ya que a él toca la exclusividad de su ejercicio. Así, los cambios de estructura económica del país obedecen a una alteración o modificación sustancial de nuestro Orden Jurídico Fundamental, propiciado por el pueblo en ejercicio del propio Artículo 39, que guarda relación con los preceptos 40, 41, 115, 135 y 136.

El Artículo 49 Constitucional, señala que el Supremo Poder de la Federación se escidirá en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que solamente, bajo la salvedad de los textos legales de los Artículos 29, 73 fracción X y 131 se verán afectados sus particulares funciones, éste tiene implicación económica en cuanto que el Estado Mexicano penetra legítimamente en la vida económica del país; los rubros de la actividad económica en los que interviene el Estado con expreso fundamento legal, serán canalizados a través de las funciones:

- a) Legislativa, a cargo del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal y Legislaturas de los Estados, quienes poseen la facultad de inciar el proceso legislativo, a fin de expedir leyes que regulen los diversos ámbitos de la economía, debiéndose tomar en cuenta de ello, el Artículo 124 de nuestra Carta Magna, que estatuye las facultades expresas e implícitas del órgano legislativo; el Artículo 73, que constriñe preceptos relativos a las facultades del Congreso de la Unión, describiendo en sus fracciones X, XI, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXIV, XXV, XXIX y XXX, la intervención del Estado en determinados renglones de la actividad económica y financiera. Estas facultades expresas (Artículo 124) serán de exclusiva competencia del Congreso en general; las demás serán competencia de las Legislaturas de los Estados.
- b) Ejecutiva, en cuanto que su titular tenga la investidura jurídica de poder intervenir en la actividad económica del país. El Artículo 69, señala al respecto que al inicio de las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, el Presidente de la República tiene la obligación de presentar un Informe por escrito, que debe indicar el estado general que guarda la

Administración Pública del país. El precepto 71 describe los órganos que tienen la facultad de iniciar leyes, entre los cuales se alude al Titular de la función Administrativa del Estado; esto indica que el Ejecutivo federal tiene la facultad de iniciar leyes de carácter económico. El Artículo 89 norma las facultades y obligaciones del Presidente, debiendo resaltarse las fracciones I, X, XII, XIII, XV y XX. La disposición 29 también tiene implicaciones económicas y relación con el precepto 49 y el Artículo 131 en su párrafo segundo estatuye la intervención del Ejecutivo, previa autorización del Congreso General, en el renglón del Comercio Exterior de México, consistente en aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación "y para crear otras", así como para restringir y prohibir las exportaciones, importaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando se estimule urgente "todo esto con la finalidad de regular" el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar otro propósito, en beneficio del mismo:

"El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida"

- c) Judicial, mediante la cual, el Estado también desempeñara su actividad económica, ya que al someterse a consideración de los Tribunales Federales ciertos casos con implicaciones económicas, se ejercerá la facultad de emitir su resolución en ese sentido, de donde la Judicatura Federal coadyuva en la actividad económica, concomitantemente con las otras dos funciones del Estado.

El elemento humano conforma el contingente de personas, quien es el destinatario de toda actividad estatal. El pueblo es el móvil real de la actividad del Estado. En base y a favor de la sociedad, el Estado ejecuta, organiza y dicta el camino a seguir, para beneficio y desarrollo de la Nación, en pocas palabras, las necesidades y designios económicos del pueblo serán los impulsores de la actividad económica del Estado y corresponderá a él planificar y ejecutar las directrices

económicas para bien del elemento humano.

El Artículo 69 Constitucional, alude en su primera parte a la referida obligación del Ejecutivo de presentar en cada apertura de sesiones del Congreso, un Informe escrito que contendrá "el estado general que guarda la administración pública del país", que no significa otra cosa que la situación financiera del mismo, cuyo comportamiento abarca un año fiscal derivado del análisis económico que ha realizado éste, en el cual se citará la política económica que ha seguido el país, ante las circunstancias vigentes tanto en el ámbito nacional, como en su política económica exterior. Esta obligación responde al derecho que por razón natural y jurídica, tiene el pueblo de que se le informe sobre el estado real que guarda la economía nacional, sirviéndole este documento financiero al Organismo Legislativo para emitir disposiciones que regulen y orienten la actividad económica. Esta condición resulta ser la razón por la que el Jefe Nato de las Instituciones, en cada sesión ordinaria, rinda cuentas de sus actividades in-genere ante el Congreso Federal.

El Artículo 73 Constitucional, norma las facultades del Congreso de la Unión, señalando los órdenes que constriñen y las potestades existentes en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional, cuyas repercusiones en el campo pragmático revisten singular importancia y trascendencia en la vida económica nacional.

La fracción VII es un precepto facultativo, es el correlato del expresado en el Artículo 31 fracción IV, el cual establece la obligación de contribuir a los gastos públicos a cargo de las personas físicas y morales que se encuentren en la hipótesis impositiva que determinen las leyes, mientras que esta fracción determina el derecho que se tiene de exigir a través de una ley de fijar los ingresos ordinarios que se estimen suficientes para cubrir el presupuesto. A partir de la reforma de 1982, se consagró en el Código Fiscal de la Federación el concepto genérico de contribuciones para ser consecuentes con el texto de la Constitución y con la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En la fracción VIII se describen inicialmente las operaciones que en materia de Empréstitos y Deuda Pública tenga que realizar la Federación, reconociendo que si bien es cierto que el Ejecutivo es el órgano que posee la facultad para celebrar éstos con potencias extranjeras, se requiere de la intervención del Congreso General para fijar las razones y fundamentos sobre los que deban concertarse los mismos, para su aprobación y reconocimiento del pago de la Deuda Nacional, siendo dos los ordenamientos más importantes a través de los cuales el Congreso da las bases de referencia: La Ley de Ingresos de la Federación y La Ley General de Deuda Pública. La necesidad de acudir a los mercados nacionales y extranjeros para obtener recursos frescos, ha generado que la Deuda Interna y Externa del país revistan una gran importancia, ya que rebasan el ámbito meramente económico - financiero, al haberse convertido por el mal uso de éstos, en un problema político y social, que desgraciadamente no ha observado lo estipulado en esta fracción, respecto a que los empréstitos obtenidos deberán corresponder a operaciones y obras que revelen un real incremento en los ingresos del Estado (fomento a la industria, explotación de recursos naturales y otros) y que su canalización se enderece a la regulación monetaria y a las operaciones de conversión de nuestra moneda, así como la erogación en pago del Servicio de la Deuda Exterior. La regla general señala que las operaciones que traigan consigo incrementos a los Ingresos Públicos, deben ser los móviles de toda transacción crediticia y como excepción el texto legal menciona que las que se llegasen a celebrar durante un estado de emergencia, declarado por el Ejecutivo, en ejercicio de la facultad concedida por el Artículo 29 Constitucional, obedece a la necesidad de estabilizar la economía de la Nación, de donde cabe invocar también el Artículo 131, que le otorga amplias facultades al mismo para intervenir en el comercio exterior con el fin de regular nuestra economía, la estabilidad de la producción nacional o cualquiera otra medida que tienda al beneficio social.

La fracción IX reconoce la libre concurrencia en materia económica como garantía para los particulares; ya sean personas físicas o morales, así como para las personas públicas sujetas del Pacto Federal, reconociendo a las negociaciones mercantiles internas su libre operación, siempre

que éstos actos de comercio se ajusten a leyes que se expidan para tal efecto. Prevé la imposibilidad de que haya restricciones al comercio de Estado a Estado, y para ello se inviste al Congreso de la Unión a -- fin de impedir que todos estos actos se presenten, dándole con ello dinamismo y unidad al comercio interno, ratificando la libre concurrencia de esta manera y persiguiendo la unidad de mercado interno que permita estrechar los sectores de producción y consumo.

A través de la facultad ceñida en la fracción X, el Congreso General tiene amplia y trascendental acción legislativa, ya que los renglones de hidrocarburos, Minería, Comercio, Instituciones de Crédito, Energía Eléctrica y Nuclear, el establecimiento de un Banco Central y la facultad de conformar en una Legislación Secundaria a las normas prescritas en el Artículo 123, en materia de trabajo, juegan un papel socio-económico considerable para el desarrollo de México.

La fracción XVII otorga al Congreso la facultad de emitir disposiciones reglamentarias para trazar de manera adecuada las redes de intercomunicación de las regiones que componen al territorio nacional, para el fluido fleteo de mercaderías, productos agrícolas, productos elaborados que permitan la expansión regional y el desarrollo de las poblaciones del país, alicientes necesarios para acelerar el desarrollo de las comunidades agrícolas, ganaderas e industriales previstas en los Planes y Programas de Desarrollo Industrial y de Asentamientos Humanos, expedidos por el Ejecutivo Federal. Prescribe además la facultad de legislar en materia de aprovechamiento y uso de recurso hidráulico, como elemento vital para el desarrollo agropecuario e industrial, amén de considerarse una fuente generadora de energía eléctrica.

En la fracción XVIII, están las cuatro facultades que le otorga la Constitución al Congreso General a saber: establecer Casas de Moneda; fijar las condiciones que la moneda mexicana deba tener; dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera; adoptar un Sistema General de Pesas y Medidas. Hasta 1982, se legisló sobre la facultad que desde hace muchos años atrás ha tenido el Ejecutivo Federal, referente a la determinación del tipo de cambio o paridad de

la moneda extranjera frente al peso, al expedirse la Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, estableciéndose en su Artículo 2o. las reglas para determinarlo.

El Artículo 74 Constitucional, señala las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre las cuales están: el examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal que anualmente presenta el Ejecutivo de la Unión, así como discutir primeramente las contribuciones que estime suficientes, para cubrir ambos presupuestos y la revisión de la Cuenta Pública del año inmediato anterior que le presente el Presidente de la República.

La presentación de las Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto ante la Cámara Baja tiene dos efectos:

- a) El acto representativo implica el reconocimiento del pueblo por conducto de la Cámara de Diputados, de la Política Económica que se diseña en los Presupuestos sobre la captación, uso y destino del ingreso y egreso nacionales.
- b) Es un medio de control jurídico y económico del pueblo o de su representación institucional - parlamentaria al revisar, discutir y aprobar, en su caso, las Leyes y Presupuestos del Poder Público.

Las Leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la General Deuda Pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976, vienen a prolongar y concretar las directrices fundamentales recogidas en la Constitución en torno al Presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público de las Instituciones de los Poderes de la Unión.

El Artículo 89 Constitucional, relativo a las atribuciones del presidente de la República, que por su variedad se encuentran dispersas en el Sistema Jurídico Mexicano, tanto en el orden constitucional como en la legislación ordinaria, plasma algunas de ellas, amén de que

otros preceptos recojan en sus textos importantes facultades, como lo son las de regulación de la economía, consagradas en el segundo párrafo del Artículo 131 del Código Supremo. En base a la norma jurídica el Titular del Ejecutivo Federal está investido de potestades, cuyo alcance abarca las más altas esferas de la actividad pública en la sociedad mexicana, tal y como lo señala el Doctor Jorge Carpizo:

"...en México el Presidente tiene en sus manos toda la materia: agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, de electrificación, de hacienda pública, política, monetaria y de crédito público, seguridad social y culto religioso. Es el Jefe del ejército y de hecho, de su partido. Nombra a los personajes políticos, diplomáticos, judiciales y militares más relevantes del país. Es quien tiene el ejercicio de la acción penal y quien decide las situaciones más importantes de la nación, como la declaración de guerra; legisla en los casos de emergencia; y aún en tiempos normales es el legislador más importante, ya que la gran mayoría de las leyes fueron proyectos suyos" (109).

Este precepto define las facultades y obligaciones constitucionales del Representante de la Función Administrativa del Estado, resaltando la atribución de promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso, así como la emisión reglamentaria de la estricta observancia de tales disposiciones ordinarias, teniendo como marco de competencia la asunción de ordenamientos en materia económica.

La fracción X condiciona a la ratificación del Congreso General la facultad del Ejecutivo de dirigir las Negociaciones Diplomáticas y la celebración de Tratados con otros países, lo cual reviste significación ya que México podrá ocurrir al concierto internacional financiero con el propósito de suscribir empréstitos, tratados o convenios comerciales

---

(109) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial U.N.A.M. México, 1969. pp. 295 y 296.

que tengan como finalidad fundamental allegarse recursos económicos para fortalecer el sector productivo del país, situaciones que otorgan preeminencia económica prescrita en el texto constitucional. El Artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consigna que el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia de empréstitos o pactos comerciales suscritos con potencias extranjeras, deberán auxiliarse a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Artículo 28 fracción I), a quien corresponde el manejo de las relaciones internacionales para la celebración de toda clase de tratados; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la atribución consignada en la disposición 31 fracción IX de la misma Ley, que señala la intervención de esta Dependencia del Ejecutivo en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público y de la Secretaría de Comercio que en base a las fracciones I y IX del Artículo 34 de ese ordenamiento, le compete la formulación de la Política de Comercio Interior y el Fomento al Comercio Exterior.

La fracción XIII del Artículo que se analiza, le otorga la facultad al Presidente de habilitar los Puertos, establecer Aduanas Marítimas y Fronterizas y designar su ubicación. Al respecto el Artículo 36 fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consagra al Ejecutivo la atribución de construir Obras Portuarias en desahogo de la disposición Constitucional en concomitancia con la facultad de la SH y CP. (Artículo 31 del ordenamiento ordinario invocado) de dirigir los Servicios Aduanales.

La fracción XV, limita en cuanto a tiempo, los privilegios de que podrán gozar los inventores, descubridores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

El Artículo 115 Constitucional, se encuentra ubicado en el Título Quinto: "De los Estados de la Federación", cuyo mandato ordena la forma de gobierno que adoptarán las entidades federativas: Republicano, Representativo y Popular, y el Municipio Libre como estructura de su división territorial y organización política y admi

nistrativa. Este precepto ha sido reformado en 3 ocasiones desde su promulgación y desde el punto de vista económico, las reformas al texto original son:

- a) La del 6 de febrero de 1976, por la cual se adicionó para adecuarlo al texto del párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, en lo atinente a la regulación de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano.
- b) La última y más importante, publicada en el D.O.F. el 3 de febrero de 1983, que cambió la estructura del Artículo 115, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones sobre los Estados.

La Autonomía Municipal o el Sistema de Municipio Libre establecido - en este precepto puede ser estudiado desde tres ópticas distintas y complementarias, a saber:

- a) Autonomía Política
- b) Autonomía Financiera
- c) Autonomía Administrativa

En lo que respecta a la Autonomía Financiera, este elemento estuvo ausente durante mucho tiempo y no obstante el reconocimiento expreso de la Autonomía Política y Administrativa, fue insuficiente para el Desarrollo y el Crecimiento Económico de los Municipios. Consecuentemente, el régimen municipal había crecido desde el punto de vista político y administrativo, pero no desde el ángulo de las finanzas municipales. Realmente la Autonomía Financiera que pregona este Artículo, es la parte substantiva del Municipio Libre y por ende, el sustento de la Autonomía Política y Administrativa, de tal suerte que la fracción IV ordena que los Municipios tendrán la Libre Administración de su Hacienda: que ésta se formará con los

rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las Legislaturas de los Estados y a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles, con las participaciones federales que corresponden al Municipio, y con los ingresos derivados de la Prestación de los Servicios Públicos a su cargo.

El párrafo tercero de la fracción IV establece que los Municipios podrán celebrar Convenios con el Estado para que en su lugar, éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. La ratio legis de esa parte del Artículo 115 Constitucional obedece a la aún existencia de Municipios que carecen de infraestructura técnica y administrativa para el manejo autónomo de sus finanzas, obtenidas por el rubro de contribuciones, requiriéndose que éstos logren obtener capacidad y recursos adecuados para la libre administración de su Hacienda.

El Artículo 123 Constitucional. En el desarrollo del primer capítulo de este trabajo, contemplamos la evolución histórica de este precepto, tanto en las Constituciones expedidas por los poderes constituyentes del siglo XIX como en la Primera Declaración de Derechos Sociales de 1917, la cual se desprendió de las formas constitucionales ortodoxas y puristas, logrando el reconocimiento por la vía del Derecho, de la tutela y protección de las clases proletarias del país por parte del Estado, convirtiéndose incluso el Poder Público en un promotor para el conocimiento y atención de las infracciones cometidas a las capas socialmente débiles, cuya economía depende de la renta de su fuerza de trabajo. Lo anterior demuestra la concomitancia existente entre los artículos 5o. y 123, al enmarcar dentro de la Constitución de Querétaro la Declaración de los Derechos del Hombre, conformando así el primer ordenamiento en el mundo que consagra los Derechos Sociales, renovando la esperanza del pueblo mediante los instrumentos protectores de la libertad y la dignidad humana, que se ve rescatada

con la promulgación de los preceptos 27 y 123 Constitucionales, surgiendo de este último la necesidad de equilibrar los factores Capital y Trabajo, la cual no se mostró del todo imparcial, ya que el legislador del '17 tiende a proteger y tutelar en mayor medida a la mano de obra, llevado por el ánimo reivindicatorio a las masas, ante el padecimiento sufrido a través de nuestra historia.

Nuestra Constitución no abandonó el aparente equilibrio de los factores de la producción, para no permitir el desaliento entre los patronos que pueda llegar a producir el cierre de las fuentes de empleo, además de respetar la iniciativa de fundar mediante el capital, el establecimiento de empresas que le dan una conformación sui - generis a nuestra economía, la cual permite la libre concurrencia en apego a la norma de justicia social que impera como común denominador en la Carta Suprema, la que hace acreedores de derechos públicos a los trabajadores e impone la carga a los representantes del capital y al Estado en calidad de tercer integrante de las relaciones obreros - patronales, con una marcada tendencia a tutelar el derecho de los primeros, al establecer que el Congreso de la Unión expedirá Leyes sobre trabajo que regirán (según el apartado "A") entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo Contrato de Trabajo. El mismo, regula las condiciones laborales de los patronos (personas físicas y morales) del sector privado, como resultado de nuestro peculiar Sistema de Libertad de Concurrencia. Por lo tanto, al factor de producción definido como Capital, se le imponen cortapisas sociales en cuanto al tratamiento que se le debe dar al trabajador que ocurre al centro de labor; asimismo, este ordenamiento diseña elementos que conforman los Salarios Mínimos que se estimen adecuados a las necesidades, bajo la sentencia de que a "trabajo igual debe corresponder salario igual"; regula las Condiciones de Trabajo de varones, mujeres y menores de edad, lo cual en su conjunto tiene repercusiones económicas que conforman nuestro sistema al reciclarse los recursos, define a la Ley de la Oferta y Demanda, ya que al satisfacerse necesidades de los individuos se genera la producción de satisfactores. El Capital se ve

afectado por la fracción IX, que dispone una Participación de las Utilidades en favor del factor que representa la mano de obra empleada por la empresa y se impone a la fracción patronal la obligación de constituir un Fondo Nacional de la Vivienda en beneficio de los trabajadores; reconociendo la autenticidad de las Huelgas como instrumento de los trabajadores, tendientes a armonizar el trabajo; consagra el Derecho al Paro que tienen los patrones de equilibrar ritmos de producción que tiendan a distorsionar con el alza de los precios el Sistema Económico Nacional, condicionando el Paro a la autorización del Estado, vía las Juntas de Arbitraje.

El vigente Artículo 123 prevé políticas para Preservar la Salud del Trabajador e impone al capital la obligación de sujetarse al ordenamiento ordinario del Seguro Social, a fin de proteger al trabajador en la etapa de la vida activa, al darle una Previsión Social (Capacitación, Enfermedades Profesionales y No Profesionales y Prevención de Accidentes) y otorgarle las Prestaciones Jubilatorias a que tiene derecho, todo lo cual nos permite afirmar que éste, tiene amplísimas repercusiones económicas, ya que penetra en la médula de nuestro Sistema Económico, al regular los factores de la producción, guardando concomitancia con las disposiciones 3a, 5a, 27, 28, 73 y 131 constitucionales, es decir, requiere de un mayor análisis de conformidad con el propio avance que va teniendo cada día el Derecho Económico Nacional y estar en condiciones de poder armonizar y enmarcar nuestro proceso económico.

El Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, que protege los intereses de los Trabajadores al Servicio del Estado, podríamos decir que no diseña contenido económico de trascendencia.

El Artículo 131 Constitucional, contiene elementos de carácter jurídico económico: El primer párrafo se ve aminorado ante el impacto y trascendencia de la normatividad económica que faculta al Ejecutivo Federal para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas

de exportación e importación expedidas por el propio Congreso (de la Unión) y para crear otras más", lo cual significa un caso de Decreto Delegado, facultad para que éste legisle en materia arancelaria, ya que en nombre de la Federación regula actividades impositivas de comercio exterior, capítulo importante dentro de nuestro sistema de vida, en donde las tarifas de importación y exportación están íntimamente ligadas con las Balanzas Comercial y de Pagos que cuantifican las operaciones de compra y venta de bienes y servicios y registran las condiciones financieras de un país determinado, ya sea como acreedor o como deudor. La Balanza de Pagos nos refleja la Balanza Comercial, la Balanza de Transacciones en Cuenta Corriente, las relaciones internacionales de emigración e inmigración, es decir, los movimientos poblacionales (Turismo) y en el movimiento errático de capitales (créditos internacionales o Empréstitos).

La primera parte del segundo párrafo tiene relación con el aspecto económico integral del país, ya que se convierte en un instrumento eficaz de apertura y cierre de nuestras fronteras en el paso de bienes de capital y de servicios; termómetro que servirá de contención cuando se corra el riesgo de debilitar el aparato productivo nacional. Se puede apreciar también, que la restricción y prohibición a las importaciones y exportaciones y al tránsito de productos, artículos y efectos, sirve de freno arancelario al producir impactos complementarios a la facultad que se describe, que indudablemente y de modo expreso deberán concurrir las afectaciones a las cuotas de las tarifas y las limitaciones tanto a las importaciones como a las exportaciones, cuando el Ejecutivo lo estime con carácter de urgencia, señalando propósitos de Comercio Exterior, de la Economía del país, la Estabilidad de la Producción Nacional o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio de este .

Las facultades que se le otorgan sobre regulación económica, pretenden armonizar la Producción Nacional y aún más, en sentido estricto, le otorgan la atribución de dictar cualquier medida en beneficio de

nuestra nación, observándose, *latu - sensu*, que el Encargado de las Instituciones Nacionales tiene la posibilidad de emitir cualquier disposición rectora en materia económica, limitando únicamente su acción a la facultad que a - posteriori emita el Congreso de la Unión.

La naturaleza jurídica de las Disposiciones Arancelarias y Aduaneras que se cristalizan en Disposiciones Ordinarias y Reglamentos, la encontramos en la primera parte del segundo párrafo del Artículo 131, en el cual descansa todo el aparato impositivo que grava las exportaciones e importaciones, complementándose el 13 de enero de 1986, al publicarse una nueva Ley de Comercio Exterior: la Ley Reglamentaria, del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, publicándose posteriormente, el 25 de noviembre del mismo año, el Reglamento - contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, que en términos generales faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas generales de importación y exportación, crear otras y fijar el monto máximo de los recursos financieros aplicables a determinadas importaciones. Esta ley abrogó la del 5 de enero de 1961 y derogó los Artículos 9 y 10 de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia Económica, así como las disposiciones que se le opongan, cuya integración tiene como propósito regular y promover el Comercio Exterior, la Economía del País, la Estabilidad de la Producción Nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo.

Por otra parte la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1950, estatuye en general las modalidades de los permisos de exportación e importación cuando existan restricciones y las de importación en materias primas y artículos manufacturados.

Corresponde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fijar la competencia de las Instituciones del Ejecutivo Federal que intervienen en la promoción, control, organización y la política general de nuestro comercio Internacional.

La Ley Aduanera publicada en el D.O.F. el 30 de diciembre de 1981, en vigor a partir del 10 de julio de 1982, norma la valoración aduanera, los aspectos de tráfico internacional de mercaderías y todas las operaciones de exportación e importación que se efectúen. Esta forma de ingreso y conformación del Erario Nacional, si bien es importante, no es la única, ya que una forma de ingreso considerable es la percepción que se obtiene por gravámenes o tarifas impositivas al Comercio Exterior Mexicano, es decir, las percepciones que devienen por la aplicación de aranceles a la importación y exportación de mercancías, efectos y servicios, lo cual comprueba una vez más que la defensa más clara de un país como el nuestro, en Vías de Desarrollo, requiere ante el comercio y la amenaza de intervenciones extranjeras aunadas a una desestabilidad político - económica, de la adopción de medidas que protejan a la Industria Nacional, al Agro, e infraestructura adecuada, aunada a una política tributaria eficaz, con la consiguiente intervención del Estado en aras de normarla y sistematizarla jurídicamente en la industria y el comercio, de ahí que el Estado valiéndose del Derecho, organizó y encauzó jurídicamente su actividad e impacto económico.

El artículo 134 Constitucional, se refiere a la adecuada administración de los Recursos Económicos (materiales, técnicos y financieros) del Estado, con el propósito de cumplir los fines que en lo general y en lo particular, el ejercicio de la actividad pública entraña. Al respecto vale la pena citar las palabras del maestro Narciso Bassols, que con motivo de una conferencia sustentada en nuestra Máxima Casa de Estudios, concretamente en la entonces Escuela Nacional de Economía, resumió en quince puntos los lineamientos Generales de Política Económica que le sugería adoptar al Gobierno de la República, refiriéndose en el punto número once:

"...a la revisión de los gastos públicos: obras, adquisiciones y servicios, para suprimir todo despilfarro. Porque la corrupción en México no es ya un problema moral, la cantidad de ella ha

transformado su calidad y se ha convertido en un problema específico y directamente económico. Es por cierto, una de las causas de la inflación y del alza del costo de la vida: contratistas privilegiados, negociantes ladrones, acaparadores de negocios públicos que encarecen la vida sin reparo alguno" (110).

Desafortunadamente las palabras del maestro Bassols se hacen cada día más certeras, ya que durante la última década el dispendio, la corrupción y el cohecho en el sector público creció enormemente, tal vez a partir de la crítica situación que vive nuestro país desde el año de 1982, motivo por el cual se pensó en incorporar en la Constitución principios normativos tendientes a dar orden a la administración de los recursos públicos, en el marco de la Renovación Moral y Económica que tanto reclama la sociedad, pudiéndose apreciar en este Artículo 134 los tres principios que regirán la Administración de los Recursos Económicos de los Gobiernos de la Federación y del Distrito Federal, ya que por ende deben extenderse a los Gobiernos Locales y Municipales y respectivas Entidades Paraestatales:

- "a) Eficiencia en la Administración de los Recursos Económicos del Sector Público. La eficiencia es la virtud que alcanza un propósito determinado. El concepto implica una relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo invertido, la inversión realizada en hacer algo, y el resultado logrado. En el campo de la administración de los recursos económicos del sector público, la eficiencia atiende al conjunto de elementos objetivos y subjetivos, organizados y coordinados para alcanzar fines previamente establecidos con el uso más racional y óptimo posible de los medios disponibles. Dichos fines se sintetizan en un aumento de la productividad.

---

(110) PUEBLITA, Arturo, Ob. Cit. p. 328

- b) Eficacia en la Administración de los Recursos Económicos del Sector Público. La eficacia se refiere a una actividad, a una fuerza que logra un objetivo determinado con certeza y oportunidad. La eficacia y la eficiencia en la administración de los recursos económicos del gobierno, constituyen dos principios distintos pero complementarios, y en ocasiones, de acuerdo a la naturaleza y funciones del órgano administrativo, impera una sobre la otra. Es el caso, por ejemplo, de aquellos órganos cuyas funciones emergentes y objetivos no se pueden medir por su costo beneficio y exigen una decisión acertada, sin que tenga que determinarse previamente el costo de oportunidad de la medida tomada.
- c) Honradez en la Administración de los Recursos Económicos del Sector Público. Este principio también de corte subjetivo en atención al servidor público, implica la integridad, la rectitud y la probidad; virtudes que exigen el manejo de los recursos materiales, técnicos y financieros que el ejercicio de sus funciones exige" (111)

Se establece asimismo, la Responsabilidad, que puede ser política, administrativa o penal, por el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma, de acuerdo a los Procedimientos señalados en el Título IV de nuestra Constitución.

### 3. La Rectoría del Estado en la Economía Nacional.

Las Constituciones de las Democracias Liberales contemporáneas inspiradas en la doctrina jurídica del siglo XIX, dividieron el

---

(111) Ibid. p. 329

contenido de sus principios y normas en dos grandes apartados:

- I.- Reservado a la organización jurídico política de la Nación, comúnmente conocido como Parte Orgánica.
  
- II.- Dedicado a los derechos y obligaciones de los ciudadanos frente a la Nación y al Estado, que conforma la Parte Dogmática.

Ante las situaciones de crisis sistemáticas del mundo capitalista, particularmente a partir de la década de los treinta de la presente centuria, las insurgentes doctrinas económicas y jurídicas rompieron un esquema liberal que pregonaba la superación de esas crisis por medio de mecanismos automáticos de regulación económica, conducidos por fuerzas naturales e impersonales del mercado, lo que dió lugar a que se pugnara por la participación e intervención rectora y ordenadora del Estado para resolver y equilibrar la economía de las naciones. Por lo consiguiente, al asignarle un papel protagónico en la escena social al Estado y darle la verdadera importancia a variables económicas que no se consideraban en el modelo clásico (como el dinero y la demanda agregada), las Políticas Económicas de Gasto, y Monetarias, tuvieron una relevancia sin precedentes, que se prolongaría hasta nuestros días, corroborando la presencia del Estado como un ente capaz de planificar el desarrollo nacional. Por lo anterior, diversos ordenamientos jurídicos constitucionales hubieron de reconocer y promover la omnipresencia del Estado al expresar de diferentes modos y con estilo particular, sus atribuciones en el campo económico y social, en un capítulo o apartado específico, sin afectar la escisión clásica aludida, que en el caso particular de México, se incorporó dentro del Capítulo relativo a las "Garantías Individuales", que en estricto derecho no corresponde con el contenido de sus disposiciones, ya que no protege ni resguarda garantía alguna del gobernado, lo que induce a pensar que tanto el Presidente de la República, como el Congreso Federal, aceptaron tácitamente la incorporación de los preceptos relativos a esta materia (Artículos 25

y 26) considerándolos cultivos de derechos subjetivos públicos que en realidad no reconocen, sin que tampoco la Comisión que dictaminó su inclusión haya discutido la técnica jurídica con la que se elaboraron las referidas disposiciones.

La Rectoría del Estado sobre el Desarrollo Nacional ha tomado Carta de Naturalización en las Constituciones Modernas y obviamente con mayor fuerza en las que se inspiran en Sistemas Socialistas, estableciendo por consecuencia importantes disposiciones atinentes a la Planificación Gubernamental y a la fijación de las áreas de la sociedad reservadas al Sector Público. Podríamos afirmar que la intervención del Estado en nuestra economía surgió como el instrumento temporal por el cual el Poder Público penetró al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del modelo mexicano, el cual adolecía al igual que el sistema de libre competencia del que proviene, de los siguientes defectos:

- 1.- El mecanismo del mercado no humaniza la relación de los salarios.
- 2.- La inestabilidad cíclica es imprevisible.
- 3.- Los cambios exteriores (comercio exterior) no pueden quedar integrados a la libertad económica irrestricta.
- 4.- El desempleo define la demanda interna y por ende decae la actividad industrial.
- 5.- Los precios no retribuyen equitativamente al capital y a los salarios" (112).

Para superar estos problemas estructurales el Estado tuvo que asumir un papel "participativo directo y permanente" a través de los instrumentos o mecanismos estatales, que tratan de forzar el sistema

(112) WITKER V. Jorge. Ob. Cit. p. 30

hacia los fines que él mismo se hubo fijado (programas de ayuda: subvenciones articuladas en la política de fomento agrícola, ganadero, pesquero, industrial; planes de desarrollo y otros), intervención de "orientación o de política económica estricta", llamada también "administración ordenadora", proceso que se ha dado a través de múltiples reformas legislativas, no siempre coactivas, sino por medio de coerción indirecta (estímulos), que inclusive han permitido la participación privada en las actividades económicas nacionales (mediante juntas, consorcios, empresas mixtas).

El Estado viene dirigiendo la política económica del país a través de los instrumentos directos (política monetaria, fiscal, comercio exterior y empresas públicas) e indirectos (políticas salariales, de empleo, seguridad social, educativa, científica y tecnológica). A la intervención participativa de ejecución, por medio de la cual el Estado ha participado como un sujeto económico más que actúa y dirige actividades económicas, se le conoce comúnmente como "intervención estatal administrativa", ya que generalmente se traduce en acciones realizadas a través de Empresas Públicas, la misma que puede ser:

- 1.- Por participación de competencia. En México por ejemplo, en el Sector Automotriz.
- 2.- Por sustitución de actividades económicas privadas que se incorporan al Sector Público, petróleo, energía, telecomunicaciones, etc." (113).

Esta intervención directa no es casual ni indicativa, sino que de forma sistemática "participa" (en competencia) o "sustituye" (en monopolio) a los particulares en el proceso de Desarrollo, Producción y Distribución de Bienes Económicos. Asimismo, la "intervención directa estatal" requiere de diversos modos de "Gestión Pública" que

se clasifican en:

- 1.- Directos. Los ejecutados por el propio Estado, los cuales pueden ser a su vez:
  - a) Centralizados: Departamento Administrativo o Delegaciones de Secretarías o Ministerios.
  - b) Descentralizados: Organismos Descentralizados, Fideicomisos Públicos o Sociedades Anónimas Estatales.
  
- 2.- Indirectos. Los ejecutados por terceros bajo la Dirección y Fiscalización del Estado, que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directriz de la Política Económica del Estado.

Los grados de Participación existentes en todo sistema económico comprenden las áreas que el Estado se reserva en forma privativa y que se sustrae de los particulares, ya sean nacionales o extranjeros, los cuales se pueden clasificar de acuerdo a nuestra legislación vigente en:

- 1.- Areas Estratégicas. Son todas aquellas que se señalan en el Artículo 27 Constitucional.
  
- 2.- Areas Prioritarias. Las constituyen aquellos en que generalmente se acepta la concurrencia de particulares bajo la vigilancia Estatal, como en el caso de las Agroindustrias, Alimentos y Salud.
  
- 3.- Areas Liberadas. En ellas el Estado sólo regula la actuación de los particulares en base a la Técnica de Policía, es decir por medio de registros, controles,

licencias, permisos y otros.

El acontecimiento Social de 1910 - 1917, produjo que el Derecho Mexicano, caracterizado por haber reflejado y encauzado a éste, logró cristalizar en normas constitucionales las teologías populares y revolucionarias, evidenciando de esta manera el sistema Dual de Economía que actualmente se estatuye y se vive; Sistema Mixto de inconfundible e indubitable origen capitalista, ya que nuestro Artículo 27 Constitucional en vigor, establece la coexistencia de la propiedad pública, privada y social; el Artículo 25, consagra la Rectoría del Desarrollo Nacional (económico, político social y cultural) por parte del Estado y establece la participación de los sectores público, privado y social en las áreas prioritarias del desarrollo; el Artículo 28, enuncia las áreas estratégicas del desarrollo que de manera exclusiva deben ser atendidas por el Sector Público, los Artículos 27, 28 y 123, reconocen los Derechos Sociales de los económicamente débiles y por último, el Artículo 30, constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se inspira en el Sistema Democrático concebido como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, político y cultural del pueblo.

Podríamos afirmar que nuestro país ha reconocido la práctica contemporánea de resolver casi todos los problemas nacionales con menos Estado y más mercado, con privatización y desregulación, todo ello resultado del intenso esfuerzo por compartibilizar el Crecimiento Económico con la Equidad Social, como consecuencia de las políticas públicas regresivas de las dos últimas décadas, en las cuales se agudizaron la crisis económica y la democratización política, que trajo consigo que el Estado - Populista se haya desmantelado, que el gasto público se redujera en forma drástica, en un contexto en que los efectos recisivos de las políticas de ajuste impiden que otros sectores tengan capacidad para asumir la responsabilidad asistencial que garantizaba el Estado, es decir, se hubieran abandonado ciertas funciones que nadie está en condiciones de asumir.

Este grave problema se agudizó en los años de los 80's, ya que a la par que los servicios privados no absorvieron la demanda insatisfecha por el servicios público, los efectos de la crisis estimularon una mayor demanda de servicios públicos incluso para sectores que ya habían tenido acceso a la cobertura privada y que actualmente han perdido capacidad para conservar dicha cobertura. En un análisis elaborado por la Confederación Nacional de Camaras Industriales (CONCAMIN), a través de un Documento: "Gastos Públicos Destinados a la Inversión", se señala que durante el período comprendido entre 1982 y 1989 la actividad económica en su conjunto (con el freno de la actividad pública en actividades productivas), provocó un crecimiento nulo, lo que se tradujo en descapitalización de la planta productiva y pérdida del bienestar de gran parte de la población en donde la Inversión Gubernamental como proporción del producto Interno Bruto (PIB) bajo de 5.7% a 3%, todo ello como parte de la estrategia dirigida a reducir el déficit público y combatir la inflación, sólo que al contraerse tan drásticamente causó el estancamiento de la economía.

Por otra parte, el Sistema Financiero Mexicano vive una reforma importante que pudo apreciarse desde 1989, año en el cual el flujo nominal de financiamientos total otorgado por las Bancas Comerciales y de Desarrollo fue de 52.5% Billones de pesos, de los cuales el Sector Privado recibió 42.5% Billones y significó un aumento del 50% que indirectamente vino a favorecer la expansión extraordinaria de otros intermediarios financieros como las Casas de Bolsa, las cuales durante el auge de 1986 y 1987 (El Financiero, México, D.F. mayo 7 de 1990).

"... elevaron su capital contable en más de 300 por ciento en términos reales, su personal ocupado llegó a cerca de 12,000 empleados, su cobertura geográfica se amplió y el número de cuentas llegó a rebasar las 500,000".

Además desde antes del Crack Bursátil y aún ahora, la concentración ha

caracterizado las operaciones de las Casas de Bolsa: el 10 por ciento de sus clientes representaban 90 por ciento del negocio en tanto que 5 Instituciones se encargaban de la custodia de tres quintas partes del total de los valores que se manejaban en el mercado y obtuvieron 70 por ciento de las ganancias totales en 1987, por ejemplo:

"Cabe destacar que durante el primer trimestre de 1989, las utilidades de las empresas representaron alrededor de 40 por ciento del total del Sistema, lo cual es totalmente desproporcionado si se considera que la Banca cuenta con una Red cercana a 4,500 oficinas, atiende a varios millones de clientes y proporciona servicios fundamentales a todo el público, en tanto que el Sector Bursátil atiende a una clientela muy reducida con poco más de 200 oficinas y no colabora en la prestación de ningún servicio.

Al 31 de diciembre pasado, las 25 Casas de Bolsa y la persona física que funge como tal cuenta con Activos de 31.2 Billones y su capital contable suma 2.7 Billones de pesos" (114).

A mayor abundamiento, podríamos recalcar que además de la boyante situación económica de que disfrutaban alrededor de "tres decenas de miembros de la Iniciativa Privada", tal y como en su oportunidad lo señaló el Ex-Presidente del Consejo Coordinador Empresarial Mexicano (C.E.E.), Don Agustín F. Legorreta, el hecho es que muchos de ellos detentan más de la mitad de la Deuda Interna a través de los Certificados de Tesorería (CETES) y otros instrumentos de elevada rentabilidad, lo cual les permite tener una innegable importancia en el Desarrollo Nacional.

Vale la pena agregar a lo antes expuesto, que el cúmulo de beneficios

---

(114) LOMELIN, Gustavo. "Pasó una Década de Debilitamiento". El Financiero. México, D.F., 7 de mayo de 1990. p. 3.

personales obtenido por este selecto sector, provocó que las autoridades intentarán toda una gama de concesiones para borrar el estigma de la desconfianza que se había generado a partir de la Nacionalización de la Banca en septiembre de 1982, entre las que destacan:

- a) De acuerdo a cifras proporcionadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), durante el período de 1982 - 1989, se revirtió la influencia del Sector Público en el conjunto de la economía y de representar el 70% de las actividades productivas, actualmente aporta alrededor del 40%.
- b) Se modernizó la Estructura Financiera Nacional, incorporándose a la Cibernética, demostrando que es capaz de asumir la postura más productiva del mundo, sin posibilidad alguna de beneficiar a la población carente de capacidad de ahorro.
- c) La Bolsa de Valores se constituyó en el "Nuevo Centro del Sistema Financiero Mexicano", convirtiéndose en la "Principal Fuente de Financiamiento del Gobierno Federal", ya que en 1989 a través de este mercado se canalizaron 11.4 Billones de pesos en "Beneficio del Sector Público", en cambio, las Empresas Privadas apenas recibieron 1.9 Billones de pesos. En tan sólo un año los inversionistas obtuvieron ganancias promedio superiores en 136%, que si se desglosan muestran que únicamente en el caso de los certificados de Aportación Patrimonial (Caps) proporcionaron ganancias a sus poseedores de 290%:

"... mientras que los salarios del país en general se han deteriorado en alrededor de 55 por ciento de 1982 a la fecha" (115).

---

(115) ACEVEDO PESQUERA, Luis. "En sólo 8 años Recuperaron Poder Político los Exbanqueros." El Financiero México, D.F, 7 de mayo de 1990. p. 4.

- d) Al recurrir a los instrumentos del mercado de dinero, los Cetes y los Bondes favorecieron la concentración del ingreso y el manejo especulativo de la inversión por su cortoplacismo; además que encarecieron el valor del dinero necesario para la buena marcha de la planta productiva y la generación del empleo.
- e) El Nivel de Concentración del Ingreso propiciado por las autoridades a lo largo de los últimos ocho años se aprecia por el hecho de que la Cartera de Custodia de los 205 mil clientes en el Mercado Mexicano de Valores asciende a unos 130 Billones de pesos, equivalente a 55 mil millones de dólares, recursos que pertenecen en buena parte a los afectados por el Decreto de Nacionalización Bancaria de 1982, a sus empresas y que indudablemente servirán para hacer perdurar "el buen nombre de sus familias" dentro del Sistema Financiero Mexicano como accionista de la Banca:

"Sobre todo si las autoridades deciden mantener la restricción para que ninguna persona individualmente posea más del 5 por ciento del Capital Social de los Bancos. Porque de la eliminación de las preferencias o la pretendida dispersión regional de las acciones ya lo tienen previsto" (116).

Aunado a ésto, las Aseguradoras actualmente se integran en poderosos Grupos Financieros, incluso encabezando la Holding y su presencia ya es fundamental, cuyo Capital Contable es del orden de los 2 Billones 146 mil millones de pesos y sus Activos ascienden a 9 Billones 210 mil millones de pesos.

Todo lo antes expuesto podría explicarnos sin duda alguna la decisión del Ejecutivo Federal de Reprivatizar la Banca Nacionalizada, quien

---

(116) Idem.

el día 1 de mayo de 1990, envió al H. Congreso de la Unión, una Iniciativa de Ley para que fueran modificados los Artículos 23, párrafo quinto y 123 Constitucionales, dándosele entrada en esa misma fecha por parte de la Cámara de Senadores. En un desayuno celebrado ese día en la Residencia Oficial de los Pinos, contando con la asistencia de los 31 Gobernadores de los Estados confederados, el Gabinete en pleno y los Representantes de los Poderes Legislativos y Judicial, así como de los Sectores del Partido en turno (PRI), el Primer Mandatario de la Nación propuso a través de un texto de 24 cuartillas, el "Restablecimiento del Régimen Mixto en la Prestación de Servicios de la Banca y Crédito", para lo cual adujo:

"... Hoy ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la Rectoría en Materia Económica, no es conveniente mantener la exclusividad del Estado en la prestación del Servicio de Banca y Crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento, del Régimen Mixto de la Banca, como lo consideró el Constituyente por más de 65 años" (117).

Sintetizando podemos resaltar los aspectos más relevantes que sustentan esta iniciativa:

- a) Las condiciones que explicaron la Estatización, cambiaron plenamente.
- b) Se tomarán recursos para atender las demandas Sociales, a través del Programa Nacional de Solidaridad ( PRONASOL ).
- c) No retornarán privilegios ni se abandonará la Rectoría del

---

(117) MACIAS GARCIA, Javier. "Iniciativa para Restablecer el Régimen Mixto de Banca y Crédito". El Nacional. México D.F. 3 de marzo de 1990. p. 3

Estado.

- d) La Banca de Desarrollo continuará en el Sector Público.
- e) Existirá participación estatal en Bancos Comerciales y se Fortalecerán los Bancos de Fomento.
- f) Las Areas Estratégicas del Petróleo y de la Energía Eléctrica, seguirán bajo "Control Exclusivo del Estado".
- g) El Estatismo no puede evitar la fuga de recursos, ni ha podido controlar los flujos de capital.
- h) Se percibe que cada vez es más tenue la diferencia entre Banca y Crédito y otros Intermediarios Financieros.
- i) Contra el "Monopolismo del pasado", deberá interponerse la "Diversificación, Competencia y Democratización".
- j) La Descentralización Bancaria, se está dando hoy día hasta en los "Gobiernos Socialistas" ya que incluso los países de " Europa del Este se preparan y Moscú lo debate".
- k) Las relaciones laborales de los Trabajadores de la Banca regresarán al Apartado "A", del Artículo 123 Constitucional.

En lo particular considero inoportuno emitir un juicio definitivo, toda vez que aún faltan por promulgarse las Leyes Reglamentarias en la materia.

### 3.1 La Planeación y la Planificación.

Actualmente todos los países del mundo utilizan la Planeación como Norma de Gobierno, instrumento imprescindible para ordenar las actividades del Estado orientadas al Desarrollo y Crécimiento Económicos, independientemente de los distintos Sistemas de

Organización Económica, Política y Social prevalectentes. Existen dos formas dominantes de Planeación:

- a) La Planeación Flexible a través de la cual se busca que el Estado rija el proceso económico influyendo en los sectores privados y sociales, por medio de planes cuyos mandamientos son indicativos y flexibles. Nuestro país según lo dispone la Constitución Política vigente, adopta el modelo de Planeación Democrática y Flexible en todas las fases del proceso, que va desde la formulación hasta la ejecución y evaluación de los Planes de Desarrollo Socioeconómico, ya que nuestro Derecho Positivo recoge ordenamientos concretos que supeditan la política económica del gobierno a la Planeación donde se concilian democráticamente los intereses y se atiende a las necesidades sociales.
  
- b) La Planificación Central, cuyos Planes tienen un carácter Imperativo, Fuerza de Ley, por medio de los cuales el Estado Centraliza, Rige y Controla el Proceso Económico y Social.

En materia de Planeación México tiene una importante experiencia histórica, aunque le ha faltado sistema y orden, cuya práctica señala que se han formulado más Planes y Programas de los que se han cumplido y ejecutado, lo que indica ser una respuesta más bien política que instrumental técnica al servicio de la misma, de ahí que a pesar de contar con alguna experiencia al respecto, los intentos de una Planeación seria y sistemática tienen poco tiempo en realidad.

Comúnmente se ha afirmado que el Plan es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención del Estado en la Economía y en el caso de los Regímenes Democráticos Liberales, este vocablo está asociado a la Función Social, Económica y Cultural del Gobierno que pretende ordenar racionalmente sus instrumentos jurídicos, políticos y

administrativos, dirigidos a la consecución de los fines plasmados en su Orden Magno. Sobre el estrecho vínculo existente entre el Plan y la Planificación (entendida ésta como el Ejercicio de la Planeación), algunos autores definen el Plan como:

"... el conjunto de decisiones explícitas y coherentes para asignar recursos a sus propósitos determinados. También se le concibe como el resultado de un proceso de Planificación: Estas posiciones conceptuales, además de concederle al Plan la denominación de documento rector de la intervención estatal, social y privada en la economía, le adjudican al documento facultades que corresponden al proceso de Planificación, más que de Planeación. Para otros autores consiste en el conjunto coordinado de objetivos, metas y acciones que, relacionadas con las estrategias y programa, jerarquizan una serie de políticas e instrumentos en el tiempo y el espacio para alcanzar una imagen objetiva propuesta" (118).

Los planes pueden clasificarse en función de sus alcances, dimensiones temporales, sectores y naturaleza del grado de inversión al que respondan, de tal suerte que se puede hablar de Planes de Producción, de Repartición, de Distribución, de Inversión, de Planes Parciales, razón por la cual un "Plan Económico latu sensu", es un instrumento que interesa a la vida económica de un Sistema o al conjunto de la actividad económica nacional, mismo que por su subordinación se le asigna la denominación de Programa, en donde la subordinación de los distintos Planes al Económico, tiene tanta validez como supeditarlos a los ámbitos sociales o políticos, validándose a partir de la necesidad de generar un Plan Global, racional o de largo plazo que sirva de marco de referencia a los demás documentos rectores.

---

(118) PUEBLITA, Arturo. Ob. Cit. p. 164.

Para el maestro José Francisco Ruiz Massieu, nuestra Constitución y la Legislación Secundaria no regulan y explicitan de manera generosa las facultades planificadoras del Estado, sin embargo los Artículos Constitucionales 73, 89, 115, 27 y la fracción IV del Artículo 74 de la Norma Fundamental, dan facultades a los Poderes Constitucionales para conducir la Economía Nacional, introduciendo implícitamente que el Presupuesto debe moverse alrededor de Programas, porque la suma de éstos constituyen los Planes, así como el tejido de los Planes Sectoriales configuran un Plan Global "Pansectorial", sosteniendo asimismo, que:

"La conducción, racionalización y ordenamiento de una economía tan vasta, compleja y diversificada sólo puede llevarse a cabo mediante la Planeación. Para compatibilizar las facultades planificadoras, el régimen democrático y las libertades que la Constitución otorga a los gobernados, es necesario hacer una interpretación sistemática del Artículo citado (74, fracción IV) y del resto de la preceptiva constitucional. Esa interpretación nos hace ver que la Planeación Indicativa es la única que respeta la conceptualización democrática que sostiene nuestro Texto Magno y que hace posible que el sistema tenga un funcionamiento eficiente en términos económicos y sociales. A idéntica conclusión nos conduce el exámen de numerosos ordenamientos secundarios porque el Estado no podría ejercer las facultades que le confieren ni podría obtener los objetivos que le señalan, si no pudiera planear la economía.

El Estado moderno es incapaz de cumplir sus responsabilidades sociales y económicas si no se sujeta la economía a un instrumento de racionalización, a un Plan Inclusive, las grandes organizaciones privadas (esto nadie lo ignora) y las agrupaciones empresariales suelen definir y respetar compromisos ordenadores fincados en acuerdos de

voluntades. En estos casos estamos hablando de una Planeación Descentralizada, incompleta y difusa" (119).

Para el maestro Jorge Witker V., La Planeación Económica constituye:

"una técnica de intervención a partir de un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político, y de sus leyes, y que inserta en la Carta Fundamental, define un Proyecto Nacional en función de objetivos precisados en una ideología constitucional y política. Así, en la Tarea Planificadora confluyen tres aspectos esenciales: el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas del cuerpo social hacia un objetivo; el Económico, entendido como la técnica que somete la economía a un Plan; y el jurídico que regula el Plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho sancionándolo en el Orden Normativo.

En el contexto de esta Trilogía Conceptual la Planeación debe inscribirse y en su análisis la perspectiva del Derecho Económico nos parece indisoluble, pues su metodología permite contemplar el planificador en forma científica e integral. En otras palabras, ni la Política Económica pura, ni la Ciencia Política pueden acercarse a la Planeación Económica, sin contemplar la viabilidad legal y constitucional de los Planes, pues no es suficiente tratar de imponer algo racionalmente efectivo, si no sabemos bajo qué parámetros normativos puede llevarse a cabo" (120).

---

(119) RUIZ MASSIEU, José Francisco. Los Efectos Jurídicos de los Planes Gubernamentales. Un Tema Administrativo Academia Nal. de Derecho Administrativo y Administración Pública. México, 1981 p. 10.

(120) WITKER V. Jorge. Op. Cit. pp. 54 y 55.

### 3.2 Los Planes Sexenales de Gobierno.

El primer ordenamiento que se dictó en materia de Planeación lo fue la Ley Sobre Planeación General de la República, publicada en el D.O.F. el 12 de Julio de 1930, la cual estableció que:

"la Planeación de los Estados Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras (Artículo 1o.)" (121).

Pese a ese objeto tan amplio y complejo, el medio que se contemplaba era notoriamente insuficiente razón por la cual el Artículo 2o. de esa Ley estableció que: "la formación del Plano Nacional de México, constituido por los documentos gráficos en que se expresen todos los estudios y aspectos enumerados tendrán por objeto regular el desarrollo económico del país". Para cumplir con ese cometido se estableció una Estructura Orgánica ad - hoc.: La Comisión Nacional de Planeación y la Comisión de Programa, de conformidad con lo estipulado en los Artículos 4o. a 11 de la referida Ley, estando integrada la primera por funcionarios públicos y por representantes de grupos sociales (profesionistas y empresarios) y la segunda se formó con representantes estatales, presidiéndola el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, quien fungía como Presidente Ejecutivo.

La Comisión era un órgano dependiente de esa Secretaría, destacando el

---

(121) RUIZ MASSIEU, José Francisco. Ob. Cit. pp.10 y 11

hecho de que no forman parte de ésta, las Organizaciones Campesinas ni Obreras.

En el corto período del Presidente Abelardo L. Rodríguez, se creó el Consejo Nacional de Economía, como Órgano Técnico Consultivo del Presidente de la República, siendo competente para resolver las Consultas Presidenciales en materia económica y para presentarle a éste iniciativas dirigidas al mejoramiento y regularización de las condiciones económico - sociales, o sea que implícitamente estaba facultado para Promover Planes Económicos.

A diferencia de la Comisión de Planeación de 1930, en el Consejo se amplía la base de participación de los grupos sociales, ya que además de los representantes estatales, se incluye a los representantes de trabajadores, agricultores, banqueros, consumidores, profesionistas y comerciantes, entre otros, creándose asimismo los Consejos Locales de Economía.

El régimen de gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, también se caracterizó por su inquietud respecto a la Planeación Nacional, ya que un grupo de funcionarios federales (los Secretarios de Hacienda, Economía Nacional, de Comunicaciones y de Educación Pública y el Jefe del Departamento del Trabajo) y de Dirigentes del Partido Nacional Revolucionario (partido dominante), formularon el Plan Sexenal de Gobierno 1934 - 1940, que hizo suyo el Presidente Cárdenas, el cual es un esbozo de Actividades Gubernamentales y no alude a Órgano alguno responsable de su formulación y realización, pero en él se puede leer:

"... que en el concepto revolucionario mexicano, el Estado es un agente activo de gestión y de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de paz y del orden público" (122).

---

(122) PUEBLITA, Arturo. Ob. Cit. p. 159.

El objetivo del Primer Plan Sexenal de Gobierno 1934 - 1940, era cumplir con los postulados magnos del Artículo 27 Constitucional a través del reparto de agua y tierra a los campesinos organizados, ya que para el PNR el problema social más importante era la distribución y usufructo de las tierras, en unión con la liberación social y económica de los campesinos.

Además, consigna los procedimientos para llevar a cabo la dotación y restitución de tierras y aguas; a saber:

- 1.- Incrementando los recursos económicos y el personal dedicado a resolver este problema.
- 2.- Simplificando los procedimientos y trámites para dar posesión de tierra y agua a la gente conforme a sus necesidades, de manera que las transacciones se realizaran de inmediato.
- 3.- Eliminando las dificultades que no permitían la distribución de tierras y aguas en muchos centros de población.

Debido a que se consideraba que la dotación y restitución de tierras por sí mismas no serían suficientes para resolver el problema agrario, el Sistema Ejidal sería complementado con otras medidas del Gobierno Federal y los Estados:

- 1.- La división de grandes extensiones de tierras con arreglo al Artículo 27 Constitucional, ya fuera con permiso de los dueños o a través de la Expropiación.
- 2.- La redistribución de la población rural.
- 3.- Establecer un servicio oficial de exploración que

determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación.

- 4.- Impedir el establecimiento de Monopolios Territoriales y garantizar la conservación de Tierras Petroleras.

En el año de 1934 entra en vigor la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal. En 1935 se creó un Organismo Consultivo denominado Comité Asesor Especial, cuyo propósito fue coordinar las Políticas de Planeación a Nivel Nacional, creándose también la Contraloría de la Federación, que pretendió efectuar un control estricto del Gasto Público, encargándose de las funciones que en Materia de Glosa tenía asignadas la Tesorería de la Federación, cuya ineficiencia precisó de un órgano interno central y se creó por ello en la Secretaría de Gobernación, una Oficina Técnica encargada del Plan.

En 1936 se crea el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante el período de gobierno del General Manuel Avila Camacho se formuló el Segundo Plan Sexenal 1941 - 1946, que se planteó como objetivo fundamental la resolución del problema agrario, así como otros referidos a los demás sectores de la Actividad Económica y de la Administración Pública, sugiriéndose desde el punto de vista programático, la creación de un "Consejo Nacional Supremo" en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares, con las funciones que se señalan en las disposiciones legales que al efecto se dictaran, funcionando además, un "Cuerpo Integrado por Representantes de las Dependencias" que tenían relación con la Política de Comunicaciones y con la Tarifa de Transporte y Maniobras a fin de "Elaborar un Proyecto de Programa

Anual de Ejecución del Plan Sexenal sobre estas materias", para someterlo al Presidente de la República.

En el régimen del Licenciado Miguel Alemán Valdés (1946 - 1952) no se formularon Planes Formales, destacando el firme propósito histórico de extender la capacidad industrial del país, habiendo promulgado la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con objeto de regular la creciente actividad de Fomento Económico que desarrolla el Sector Público y en cumplimiento a esta Ley, en 1948 se estableció el Comité Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que al estar encargada del Control y Vigilancia del Sector Paraestatal podía contribuir a la Planeación de la Actividad Estatal, la cual se extinguió poco tiempo después, ya que durante el sexenio siguiente se ubicó como órgano dependiente del Ejecutivo Federal. En 1951 surgen las Unidades de Organización y Métodos, otorgándose a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la función central de Organización y Métodos, con el propósito de apoyar los esfuerzos que hicieran las Dependencias para mejorar su funcionamiento.

En el sexenio de Don Adolfo Ruíz Cortínes (1952 - 1958) se crea el efímero Comité de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, integrado por representantes de esta Secretaría y la de Economía Nacional y en 1954 se forma la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República, señalándose en el Acuerdo publicado en el D.O.F. el 29 de octubre de ese año, la necesidad de buscar una mejor coordinación entre las Inversiones Públicas para ordenarlas como base a un nivel jerárquico, fundado en la atención a las necesidades sociales de mayor urgencia y para realizar las inversiones de inmediata y mayor productividad. Esta Comisión elaboró el Primer Programa Nacional de Inversiones 1953 - 1958, utilizándose en dicho documento por vez primera las Cuentas Nacionales, para fijar metas precisas de crecimiento, y se sujetó La Inversión Pública a un Programa General de

Desarrollo, mismo que consideraba que:

"Las estimaciones que se presentan ... son sólo meras aproximaciones, y de ningún modo pretenden sustituir un Plan de Inversiones debidamente elaborado. Sin embargo, señalan el primer paso para llegar a su elaboración" (123).

Este Organismo se extinguió a pesar de su eficacia, al crearse la Secretaría de la Presidencia, con la promulgación de la Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1958, a la que se facultó con las atribuciones de Planeación, Coordinación y Vigilancia del Gasto Público y de los Programas de Inversión de la Administración Pública. Sin embargo, la aplicación de esta Ley se enfrentó a numerosos obstáculos, que impidieron la recolección de frutos de Planificación significativos.

Por Acuerdo Presidencial, el Lic. Adolfo López Mateos (1958 - 1964) ordenó a todas las Secretarías, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal la elaboración de Planes de Acción de Inversiones (Programas de 1960 - 1964). Por acuerdo del 2 de marzo de 1962, se constituyó una Comisión Intersecretarial, encargada de la Formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social a Corto y Largo Plazo, elaborando ésta el Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964, cuyo objetivo cardinal fué racionalizar la formación de capacidad productiva acumulada en veinte años, mismo que fue diseñado por la Secretaría de la Presidencia, dando lugar a la creación de una Comisión Intersecretarial con carácter mixto, para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social. En 1963, se elabora por la Cámara de Senadores un Proyecto de Ley Federal de Planeación que no prosperó.

---

(123) Ibid. p. 161.

En la Administración del Lic. Gustavo Díaz Ordaz (1964 - 1970) se promulgó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966 - 1970, elaborado en el seno de la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes de Desarrollo Económico y Social, en cuyo documento se dejaron asentadas las directrices para la Inversión Pública y Estímulos a la Iniciativa Privada por medio de Marcos Indicativos. Con la aparición del Programa Preliminar del Sector Público 1970, surgió el Programa de Inversiones Públicas para el Quinquenio 1966 - 1970.

Correspondió a la Administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez (1970 - 1976) configurar una etapa de intensas Acciones Públicas en Materia de Planeación, destacando entre ellas:

- a) La creación de la Subcomisión de Inversión - Financiamiento y la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público - de 1971.
- b) Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados en 1972.
- c) El Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974 - 1978, a cargo de las Secretarías de Hacienda y Presidencia y el CONACYT.
- d) El Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa en 1974.
- e) El Decreto para crear la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, Acuerdo por el que los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deben rendir informes bimestrales respecto a sus actividades, en 1975.
- f) La Iniciativa de Ley General de Planeación Económica y Social presentada ante el Congreso de la Unión en octubre de 1975.

### 3.3 Los Planes Globales de Desarrollo.

En el año de 1975 el partido dominante (Partido Revolucionario Institucional) formuló el Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 y en 1976, un grupo de políticos y administradores participantes en la Campaña Electoral del Lic. José López Portillo, elaboraron la Propuesta o Bases para un Programa de Gobierno 1976 - 1982, que constituyen el primer paso para la formación de un Sistema Integral de Planeación que el país se ha propuesto alcanzar y esbozan la Estrategia y Acciones precisadas en el Plan Global de Desarrollo 1980 1982, intentos ambos que no reimplantaron la vieja tendencia de que el Proceso Planificador descansara en la colaboración de funcionarios estatales y partidarios, pues el Gobierno Federal no los hizo suyos.

En el mismo sexenio de José López Portillo, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1976, la cual es más explícita en cuanto a las "Facultades Planificadoras del Estado": fortalece y concentra la Competencia de Planeación en la reciente Secretaría de Programación y Presupuesto, al conferirle la responsabilidad de la Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación, Informática y Control Global del Sector Paraestatal, e incorpora la Sectorización para vincular a las Entidades Paraestatales a los Planes Gubernamentales. Además de elaborar los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales de Desarrollo Económico y Social y de Programar su Financiamiento y de Evaluar los resultados de su gestión, se le asignó el Sistema Nacional de Estadística.

La Ley Orgánica referida, establece que: "para el estudio, planeación y despacho de los negocios del Orden Administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las Secretarías y Departamentos Administrativos", privilegiando la Planeación al sostener que: "Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base

en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los Planes de Gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las Dependencias competentes". Asimismo, La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, publicada en el D.O.F. el 31 de diciembre de 1976, tiene dispuesto que: "Las actividades de Programación, Presupuestación Control y Evaluación del Gasto Público, estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones" y que "cada Entidad contará con una Unidad encargada de Planear, Programar, Presupuestar, Controlar y Evaluar sus actividades respecto al Gasto Público".

Aunado a lo anterior la Sectorización Administrativa se convierte en una Técnica que contempla la Planeación de los tres tipos de Entidad Paraestatal, puesto que la Ley Orgánica previene que: "corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la Coordinación de los Sectores... planear... la operación de las Entidades de la Administración Paraestatal (Artículo 51)". El acuerdo de Sectorización enfatiza que los Coordinadores son Instancias de Planeación para las Entidades Paraestatales y la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal previene que cada una de ellas contará con Unidades Planeadoras (Artículo 7o)".

Por Decreto del Ejecutivo Federal, datado el 17 de abril de 1980, se publicó el Plan Global de Desarrollo, con el cual se da un carácter globalizador de las acciones tendientes a la "consolidación de un Sistema Integrado de Planeación que permite ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y eficiencia de la acción de los Sectores Gubernamentales, Social y Privado". En este mismo Decreto mediante el cual el Jefe del Ejecutivo aprueba el Plan Global, se dice que conforme a éste "el Gobierno Federal regulará y coordinará sus acciones de Desarrollo Económico y Social, las convendrá con los gobiernos de los Estados y las Concertará e Inducirá

con los Sectores Social y Privado" y se agrega que la S.P.P.deberá "promover, con los Coordinadores de Sector, fórmulas de Inducción y Concertación de Acciones" con los sectores mencionados (Artículo 2o.).

Podríamos afirmar que generalmente un Plan Global es de Desarrollo, si se trata de un documento ceñido "tanto al crecimiento económico como a los cambios graduales en las estructuras políticas, Sociales y Especiales", como el caso del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, que derivó de una concepción de Desarrollo Integral; persiguió integrar todos los aspectos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, se complementan y condicionan recíprocamente, o como lo señala la propia Presentación del Plan:

"La Globalización requiere la conjunción de todo: lo económico, lo político y social, enmarcado en la filosofía que orienta las decisiones políticas de sustento" (124).

Siguiendo la tesis del maestro Myrdal, un Plan Global Nacional debe tener mayor dimensión y alcance que un Plan de Desarrollo Económico, ya que: "deberá contener el patrón de un proceso administrativo del desarrollo económico de un país que se ajuste a la forma en que se prevé que este proceso habrá de evolucionar cuando sea iniciado, mantenido y controlado por ciertos cambios exógenos inducidos en el sistema social. Estos cambios consistirán en intervenciones estatales intencionales definidas por el Plan mismo. Por consiguiente este patrón deberá basarse en el estudio de la causación circular que tiene lugar entre todos los factores pertinentes del sistema social del país, tanto económicos como no económicos".

Agrega el mismo autor que:

"Un plan no es un Plan mientras no sea Central o Global, implicando

---

(124) Ibid. p. 165.

objetivos específicos, y esté directamente insertado en el contexto socioeconómico existente, aunque anticipe un gran esfuerzo para asegurarse que los resultados de la Planificación estén cerca de las predicciones. Esto sugiere alguna compulsión esencial aún en lugares como Italia, donde sucede que las fuerzas del mercado libre han creado una rápida expansión económica.

Cualquiera que sea el tipo de sistema económico o formación social de que se trate, el Plan Global deberá agrupar de manera congruente todas las ramas económicas a los sectores de la economía, ser de largo plazo y advertir dentro de sus normas y lineamientos cambios en las estructuras económicas, políticas, sociales, culturales y espaciales enderezadas al desarrollo nacional" (125).

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, dejó una amarga experiencia en materia de Planeación Nacional, debido a que chocó y se contrapuso con los Planes Nacionales implementados durante el sexenio del Presidente José López Portillo, al carecer de precisión en los conceptos y programas que lo conformaron, así como en el proceso de una clara obligatoriedad del Plan para los sectores de la Administración Pública Federal, originando una inadecuada vinculación entre las políticas de desarrollo y los objetivos e instrumentos de la Planeación, dificultando el cumplimiento del Plan Global de Desarrollo, particularmente por las divergencias entre el Presupuesto Estimado y el realizado y por la insuficiencia de los Ingresos propios.

La formulación del Plan Global de Desarrollo en fecha posterior a la publicación de los Planes Sectoriales obstaculizó la congruencia de los mismos y por tanto, su expresión en las Políticas Sectoriales. Estas insuficiencias motivaron la creación del Sistema Nacional de Planeación para complementar las normas y principios que la Constitución y las Leyes confieren al Estado, Rector y Promotor del Desarrollo Socioeconómico Nacional.

### 3.4 Los Planes Nacionales de Desarrollo.

En diciembre 29 de 1982, se aprobó la Ley de Planeación, la que establece las normas y los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación General de Desarrollo y busca encauzar las actividades de la Administración Pública, que trajo como resultado que el 30 de mayo de 1983 se diera a conocer públicamente el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, por el cual se anunció que a partir de 1988 se iniciaría la "Recuperación Moderada pero Sostenida del Crecimiento Económico, aunque sean mayores y más urgentes las necesidades de Subsistencia, Estabilidad Económica y Empleo para la mayoría de los mexicanos".

Este Plan se propuso alcanzar en el período 1983 - 1988, cuatro objetivos fundamentales:

- 1.- Conservar y Fortalecer las Instituciones Democráticas (Político de Corto Plazo).
- 2.- Vencer la Crisis (Económico de Corto Plazo); es decir, enfrentar las condiciones estructurales para abatir las causas de la Inflación, defender el Empleo, Proteger el Consumo Básico de las mayorías y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria, dentro de una concepción integral del desarrollo que propicia las condiciones materiales y sociales para iniciar una recuperación eficiente.
- 3.- Recuperar la Capacidad del Crecimiento (Económico, de Mediano Plazo) a través de recursos disponibles, la atención equilibrada de los diversos sectores productivos y regiones del país, apoyados en una clara política de descentralización de la vida nacional, para lograr una eficiente regulación del mercado interno y emprendiendo un esfuerzo decidido para dinamizar y diversificar el

intercambio con el exterior y sustituir eficientemente las importaciones.

- 4.- Iniciar los Cambios Cualitativos (Socioeconómicos de Largo Plazo) que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Como ya hemos mencionado, el Plan es el instrumento más eficaz para racionalizar la intervención del Estado en la Economía, de donde la Planeación Democrática se entiende "como un método de gobierno, que organice el trabajo y las tareas del Sector Público, y que permita incorporar en él las actividades de los Sectores Social y Privado en la consecución de los objetivos nacionales", dicho de otra forma, la Planeación en México constituye no sólo un "proceso técnico en la toma de decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino que además conforma un proceso de participación social conciliado, armonizado y enderezado hacia los objetivos válidos por toda la sociedad".

La integridad del Plan Nacional de Desarrollo, concebido como "principal documento orientador del sistema", se da precisamente con arreglo a la iniciativa, en el Nivel Global, este documento globalizador se elabora con la participación de los grupos sociales, los gobiernos estatales y los coordinadores de cada sector administrativo. La responsabilidad normativa y de integración del mismo, así como el proceso de verificación de los fines alcanzados, descansan en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "mantener una función de apoyo global al proyectar los ingresos públicos, considerando las necesidades del gasto y la sanidad financiera del Erario Federal".

La Planeación Sectorial que se integra con las Dependencias del Ejecutivo responsables de coordinar un sector administrativo, tiene como funciones: expresar los objetivos nacionales definidos en La Planeación Global, establecer los objetivos y prioridades del sector, y

proporcionar un marco para la Planeación de las Entidades Coordinadas. "En este nivel se elaborarán Programas Sectoriales de Mediano Plazo, con sus correspondientes Programas Anuales que desagregarán e instrumentarán al Plan Nacional en cada Sector Administrativo".

El cabal cumplimiento de las diversas etapas que comprende todo Plan Nacional de Desarrollo aseguran la vinculación entre el Mediano y Largo Plazo, las cuales son:

- a) La Formulación, que corresponde a la elaboración del PND y los Programas de Mediano y Largo Plazo.
- b) La Instrumentación, concierne a "la elaboración de Programas Operativos Anuales en los que los objetivos de Mediano y Largo Plazo se expresan en términos de metas específicas y se precisan los instrumentos y acciones que habrán de ponerse en práctica en cada ejercicio, así como los recursos de toda índole que a tal propósito se asignarán a la realización de cada acción prevista". Se llevará a cabo a través de cuatro vertientes "que permitirán definir el carácter operativo y jurídico de los instrumentos y acciones adecuadas a cada caso".

El Nivel Institucional se integrará por las Entidades de la Administración Paraestatal. El proceso de Planeación para efectos operativos puede darse en cuatro fases o etapas o vertientes:

- 1.- De Obligación, aplicable a la Administración Pública Central y Paraestatal.
- 2.- De Inducción, se refiere "al manejo de instrumentos de Política Económica y Social y su impacto en las decisiones de los particulares para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Planeación".

3.- De Concertación, que comprende acciones convenidas por el Sector Público y los Particulares.

4.- De Coordinación, que se refiere a las acciones a realizar con los Gobiernos de las Entidades Federativas" y, a través de éstos, con los Municipios".

- c) El Control, comprende la detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la Instrumentación como en la Ejecución de las acciones.
- d) La Evaluación, última etapa del proceso, se refiere a Cotejar Periódicamente Previsiones y Resultados, con el propósito de retrolimentar las actividades de Formulación e Instrumentación, con lo que se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Dentro de la reforma a los Principios Normativos del Desarrollo Económico y Social de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el Presidente Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, el nuevo Artículo 26 Constitucional determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática y en ese marco fué presentada a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 en los términos y en el plazo fijados por la Nueva Ley de Planeación.

Dando cumplimiento al mandato constitucional y legal de dar orientación y dotar de instrumentos básicos a los esfuerzos del Estado y la Sociedad para alcanzar los objetivos nacionales, la actual Administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari presentó dentro de los términos y tiempos que marcan las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Constitución y la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, resultado de las propuestas emitidas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los planteamientos

formulados por los diversos grupos sociales, mismo que fué publicado el 31 de mayo de 1989, y enviado al H. Congreso de la Unión, el cual lo examinó y revisó puntualmente.

Para tal motivo se creó el Consejo Nacional de Concertación Económica el 31 de enero de 1989, correspondiéndole promover la etapa de consulta y coadyuvar a la organización y precisión de los temas expuestos en los Foros de Participación Ciudadana, lo que le permitió al Plan partir de:

Un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades nacionales. A través del origen auténtico de sus demandas, alienta la iniciativa de todos los sectores y, con la solidaridad del esfuerzo compartido, enmarca el despliegue de nuevas actitudes, decisiones y acciones" (126).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 se ha propuesto sustentar el crecimiento en base a tres líneas básicas:

- a) La Estabilización Continua de la Economía. Se refiere a la estabilidad de precios no como un destino que, una vez alcanzado, se sostiene por sí mismo, sino como un objetivo que requiere de esfuerzos permanentes.
- b) La Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión productiva. Aquí se busca, más que una cifra fija, la ampliación continua de la disponibilidad de recursos para asegurar el crecimiento económico sostenido.
- c) La Modernización Económica. Este es un Proceso que no admite interrupción e impone adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que el país atraviesa y a las tendencias de la economía mundial.

---

(126) SALINAS DE GORTARI, Carlos. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Secretaría de la Presidencia. México, 1989. p. 1

antecede.

Podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, le sigue dando prioridad a la Renegociación de la Deuda Externa, aún a costa de un intenso esfuerzo interno, que a pesar de que públicamente se ha hecho mención que no sacrificará la expansión sostenida y el nuevo crecimiento, la verdad es otra, ya que durante casi un año de renegociación con los Bancos Acreedores Internacionales, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, en muchas ocasiones se estuvo a punto de romper con ellos, con las consecuentes repercusiones económicas y sociales que ella conllevaría interna y externamente, lo que nos permite apreciar que nuestra economía nacional sigue dependiendo todavía de los grandes capitales internacionales.

Como puede apreciarse el primer año de gestión del actual Presidente Constitucional generó una serie de transformaciones en todo el aparato gubernamental, sobresaliendo de manera especial lo concerniente a la economía nacional, de lo cual dependerá conforme a su propio saneamiento, que los demás programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, llegue a feliz término y no le suceda lo que a las anteriores disposiciones inherentes a la Planeación Nacional.

## CAPITULO CUARTO

### LAS CONCERTACIONES SOCIALES

#### 1.- Las Concertaciones o Pactos Sociales

##### 1.1 Marco Jurídico

Hoy en día las sociedades contemporáneas han tenido que reconocer el resurgimiento de enfermedades económicas y sociales, como la inflación y la desocupación, mismas que se creían ya superadas desde la década de los años cincuentas, las cuales se manifiestan a través de la denominada "crisis" que los diversos gobiernos tienen que enfrentar, independientemente del grado de industrialización de cada uno de ellos, correspondiéndole la responsabilidad de su "curación" a los muchos estudiosos de las ciencias económicas en principio y jurídicas por último, quienes paradójicamente no pueden encontrar otra solución que la de frenar la inflación a costa de una mayor desempleo.

Las realidades económicas y sociales son recogidas por el Derecho, como en su oportunidad ocurrió en el terreno especial del Derecho del Trabajo, con las figuras de sindicalización, huelga y con los convenios colectivos, por citar sólo algunos, hechos tangibles que comprometieron a la norma, que obligaron al legislador a regularlas, en virtud de su impacto social lo suficientemente exigente que se dió acompañado de convulsiones sociales, convirtiéndose por ello su regulación legal en el mecanismo de control que evitó las consecuencias negativas del fenómeno, sin llegar al extremo de un exceso reglamentario que evitar el desarrollo de las nuevas instituciones.

La conflictividad social ha hecho entender a los hombres que ésta únicamente podrá atenuarse si los mecanismos de solución son proyectados más allá de las formas habituales que suelen ser, en el mundo laboral, tanto arreglo como motivo de conflicto, resaltando la

importancia que reviste el no dejar a la improvisación y en definitiva:

"el juego de las fuerzas, la paz social. Los valores en juego: inflación y desempleo son demasiado importantes como para ponerlos en manos de todos y cada uno de los sujetos sociales" (128).

Esta situación ha dado pauta a una figura de reciente surgimiento, cuya morfología no presenta aún rasgos definitivos, a la cual se ha denominado "Concertación" o "Pacto Social", se deriva del verbo:

"Concertar (lat. concertare) tr. Ordenar, componer, arreglar las partes de una cosa, o varias cosas. Tratar del precio de algo, ajustar. Tratar, acordar, pactar, ajustar un negocio (u tr.) Concordar, cotejar una cosa con otra. Intr. Concordar, convertir entre sí una cosa con otra (es v. irreg. y se conjuga como "acertar")" (129).

La amplitud de su connotación, nos permite observar como las materias más ligadas al estudio de la solución de los múltiples conflictos actuales, la vienen utilizando de manera más frecuente, que ha llegado a convertirse en un concepto de uso común, entendido de varias formas según los diversos expositores que sobre el particular se manifiesten, los cuales por desgracia no abundan todavía, para lo cual considero mencionar a los que más se identifican con el tema:

- a) Para el maestro José Dávalos, las Concertaciones o Pactos Sociales son convenios en los que las organizaciones

---

(128) BUEN LOZANO, Néstor De. Concertación Social, Reconversión y Empleo Editorial Porrúa, S.A. México, 1988. p. 174.

(129) DICCIONARIO PARA JURISTAS. Juan Palomar de Miguel. Ediciones Mayo, S. de R.L. México, 1988. p. 286.

sindicales más representativas de un país acuerdan con las agrupaciones patronales preponderantes el establecimiento de parámetros en las condiciones de trabajo y en los aspectos de seguridad social, a los cuales se sujetarán las negociaciones colectivas.

"A cambio de las restricciones que sufren los trabajadores en su capacidad negociadora, los patrones se obligan a preservar la planta productiva existente y a incrementarla, en la medida de lo posible. Este tipo de compromisos halla su justificación en la necesidad de anteponer los derechos de la sociedad a los individuos o de grupos, con la finalidad de preservar la estabilidad nacional". (130)

Es decir la acción de concertar previa a una contienda o disputa, que es muy frecuente en nuestra disciplina, aparece como el remedio indispensable, que si no es del todo grato, sin ella podrían generarse males mayores.

- b) El jurista brasileño Octavio Bueno Magano, sostiene en su texto "Manual del Derecho del Trabajo" (Vol. III Sao Paulo, Brasil, Editorial LTR, p. 22); que los pactos Sociales o Concertaciones son marcos condicionantes de las convenciones colectivas de trabajo:

"... sí de estructura de las convenciones colectivas, a través de los cuales los grupos profesionales y económicos, generalmente en colaboración con el Estado, delinear soluciones para los problemas económico -

---

(130) DAVALOS, José. Concertación Social en Derecho del Trabajo. Cuadernos - del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Núm. 6. UNAM. 1987. p. 660

sociales de la colectividad... no son propiamente convenciones colectivas, toda vez que aquellos no fijan condiciones de trabajo, sino que establecen las directrices que serán observadas durante la negociación colectiva, lo que no impide que se hallen estrechamente vinculados". (131).

- c) El ilustre catedrático español Alonso Olea, señaló durante el "II Encuentro Iberoamericano sobre Relaciones de Trabajo", celebrado en Madrid, en 1982. (reunión para tratar de entender el novedoso fenómeno de la Concertación Social) que sirvió para que los juristas españoles, agitados por los éxitos diferentes de esta nueva visión del trabajo, vieran la tenue división que separa el interés particular de los grupos y de sus asociaciones, incluidas las de trabajadores y empresarios, de los intereses de la comunidad que el Estado articula (de ello deriva que el esfuerzo de conciliación no pueda quedar a cargo de la acción del Estado, de manera exclusiva, ni del encuentro sólo de los sectores sociales. Es necesaria una acción conjunta). De donde se saca que de alguna manera debe tratarse de establecer un puente o atadura entre las estructuras pública de poder, estructuras formales representadas por los poderes legislativos y ejecutivo estatales, y las estructuras -que ya no son informales, sino formales y constitucionalizadas- de poder de los intereses particulares:

"Lo que ocurre es que estos grandes pactos están a su vez fuera del esquema constitucional formal, como en un día lo estuvieran los convenios colectivos. Han surgido de la realidad jurídica, o de la realidad social, de la

---

(131) Ibid. pp. 660 y 661.

que la jurídica es parte integrante. El tiempo llegará, si menester fuera, en que de nuevo también los pactos sociales se formalicen constitucionalmente". (132).

- d) Un jurislaborista uruguayo, Oscar Ermida Uriarte, en su obra "Introducción al Estudio de la Concertación Social" (La Concertación Social. Estudios en homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez. Edic. Jurídicas Analio M. Fernández. Montevideo, Uruguay, 1985. pp. 20-41), al referirse sobre las dificultades del encuadre de la Concertación en un esquema de Derecho Laboral, afirma que:

"Centrados en este tópic, lo primero que se constata es que la Concertación Social es un fenómeno que rebasa ampliamente el ámbito del derecho laboral, y aún del derecho todo. Trátase de un objeto de estudio multidisciplinario sobre el cual recae o pueden recaer la sociología, la economía y la politología, además del derecho. Pero aún circunscribiéndonos a lo jurídico, no sólo a las puertas del derecho laboral llama la concertación social, sino también y notoriamente, a las del derecho público.

Hay en primer lugar el problema de la terminología, existiendo diversas denominaciones: concertación social, neocorporativismo, neocorporatismo, acuerdos sociales, pactos sociales, macroacuerdos, pluralismo organizado y neocontractualismo, sin embargo es el término más indicado: 'Concertación', que deriva del verbo 'Concertar' y no del vocablo 'Concertación'; excesivamente inclinado a una significación contenciosa, ajena

---

(132) BUEN LOZANO, Néstor. Ob. Cit. pp. 92-94.

evidentemente a los verdaderos propósitos de la Institución.

El fundamento se encontraría en una determinada concepción de la sociedad, en un sentido claramente pluralista que reconoce las autonomías colectivas de que están investidos los grupos profesionales en una sociedad democrática, y que tiende a evitar la excesiva conflictualidad, con un acento en la condición coyuntural del ambiente que la propicia, esto es: un fenómeno de crisis económica.

La concertación social adoptará formas heterogéneas, con modelos débiles y fuertes según la estabilidad o continuidad de la política de concertación y el grado de centralización de las organizaciones sociales, con lo que se pone de manifiesto el acento institucional o simplemente accidental de los mecanismos de concertación.

Se trata en realidad, de una concertación para la perpetuación del sistema capitalista cuyo contenido concreto estaría dado por temas tan específicos como el salario, la política de ingresos en general y el empleo, sin olvidar los aspectos relativamente secundarios que atienden a los fenómenos de sindicalización, negociación colectiva y participación.

No es posible que la concertación se dé en cualquier circunstancia social. Es necesaria la fuerte representatividad de las partes sociales, como lo afirmaría Américo Plá en la Reunión de Madrid, al decir que: 'la primera condición es el vigor del movimiento sindical'.

La concertación se da a través de determinados instrumentos entre los cuales son típicos los llamados 'Acuerdos Marco' y los 'Pactos Sociales', que corresponden a los convenios

celebrados por las organizaciones profesionales cúpula 'generalmente con el Estado como tercera parte'. Constituirá una característica de estos acuerdos el 'que los pactos sociales propios de la concertación social son generalmente, acuerdos marco, no directamente normativos, sino meramente obligacionales' que no pueden concebirse sino a un alto nivel. Una diferencia importante respecto de los convenios colectivos, con los que guarda un estrecho parentesco, sería la tendencia de la concertación social al tripartismo, sin olvidar que puede presentarse también sólo de manera bidipartita.

El trabajo de conceptualización que en la etapa actual parece que debe limitarse al acopio de datos concretos, no podría entenderse completo si no se analizan los orígenes de los acuerdos a la vista de una realidad determinada.

España parece, en el momento actual, la mejor alternativa de modelo". (133).

- e) El maestro italiano Gino Giugni, nos señala que esta nueva institución no se trata de una nueva forma de corporativismo, a la manera de los sindicatos verticales de la Italia fascista y de la España de Franco. Este sí llamado "Neocorporativismo":

"... no es un proyecto ni mucho menos una ideología: no es otra cosa que la representación, bajo la forma notificada de un modelo politológico o de un tipo ideal, de una praxis política que ha sido propia sobre todo de la socialdemocracia nórdica y centroeuropea, y hoy presenta descendencia, muy lejos de ser secundaria, en la socialdemocracia del sur de Europa. Esta praxis

---

(133) Ibid. pp. 94-97.

política es tan connatural a la democracia como la ideología corporativa era la negociación de esta última" (134).

- f) Para el maestro mexicano Néstor de Buen Lozano, el tema de la concertación social de moda en Europa, a pesar de la falta de su regulación previa, ya ha logrado cosas positivas con esos convenios de altura, señalando además que:

"Los laboristas de América hemos sido, tal vez, los involuntarios transmisores de ese SIDA social: la concertación social que, de repente, se empieza a estudiar entre nosotros con ganas y, a veces, con la ilusión de que sea un remedio para nuestros lamentables problemas económicos y sociales. Tenemos a la vista la inflación y el desempleo y no sabemos si la concertación pueda ser el remedio.

De hecho, en alguna medida se vuelve a manifestar el afán de copiar lo bueno. La concertación social aparece así como la panacea milagrosa para nuestras desdichas... es evidente que el vestido de la modelo europea no le queda pequeño a la mujer de nuestra América Latina: me temo que, por desdicha, le queda enormemente ancho, deforme, flácido y descubridor de ciertas impudicias" (135).

- g) El jurista Juan Antonio Sagardoy, al referirse a las concertaciones sociales, nos deja ver la importancia que éstas revisten en relación a los modelos actuales sobre las relaciones laborales (Anotaciones Críticas sobre las Relaciones Laborales en España. Conferencia pronunciada en la Universidad de Deusto el 25 de marzo de 1987. La Ley, No. 19, 8 de octubre de 1987, página 12):

---

(134) Ibid. p. 94.

(135) Ibid. p. 56 y 57

"La complejidad de las relaciones económicas, la racionalidad programada de las mismas y la protección de los intereses incita al Estado a un intervencionismo creciente de nuevo cuño en las relaciones laborales. Hoy bien puede decirse que el Estado ha pasado de proteger a los sindicatos a protegerse de ellos. La inflación, el paro y la conflictividad son factores que, en buena medida, son los puntos justificadores de este nuevo Leviathan, en su rol de gendarme de la racionalidad económica y social.

Las recientes Leyes de Presupuestos son quizá uno de los fenómenos más llamativos de lo que acabo de indicar: sus mandatos limitadores de la autonomía colectiva, a efectos de topes salariales y aprobación indirecta de los convenios por parte del Ministerio de Economía, son realmente llamativos. El debate jurídico y la doctrina jurisprudencial han dilucidado con sorprendente y quizá decepcionante rapidéz el complejo contenido del tema, inclinándose por la primacía de la Ley sobre el convenio y por la constitucionalidad de estos preceptos de la Ley Presupuestaria. Es muy posible que con ello se esté tendiendo, contra la naturaleza, a un modelo de relaciones laborales de autonomía controlada". (136).

Todas las tesis antes expuestas nos permiten apreciar a manera de síntesis que la Naturaleza Jurídica de las Concertaciones Sociales se identifica más con el Derecho social, que con el Privado (bilateral) o Público, (tripartita) a partir de los grupos que intervienen en las mismas, por la metodología con que se elaboran y por los fines que persiguen, en donde la participación estatal se da en el marco de las relaciones de coordinación, es decir,

---

(136) Ibid. p. 187,

el Estado actúa a través de los órganos encargados de negociar, sin hacer uso de su imperio o como lo dijera el maestro José Dávalos:

"El Estado, por medio de los pactos sociales, no busca la sumisión de la voluntad de los gobernados a través de la imposición de un acto unilateral, sino que, mediante la reunión del mayor número de voluntades, pretende hacer más viables las actividades que realice en la búsqueda del bienestar común.

La concertación social se refleja en las distintas instancias normativas, en el siguiente orden jerárquico decreciente: concertación social en sí misma; contrato colectivo o contrato-ley orientados bajo los lineamientos de la concertación social, y el contrato individual que tendrá en cuenta la normatividad impuesta por el contrato colectivo". (137).

## 1.2 Desarrollo Histórico.

En todos los países el grado de la crisis no es igual, ya que incluso en las propias naciones desarrolladas, observamos que mientras en Europa se ha venido incrementando el número de despidos, en los Estados Unidos de 1965 a 1984, el número de puestos de trabajo aumentó en un 45% (de 71 a 103 millones) de los cuales más de la mitad de ellos fueron creados con posterioridad a la crisis del petróleo acaecida en el año de 1973, lo cual obedeció principalmente a las vías que se hubieron escogido para combatirla, ya que mientras unos (E.E.U.U.) han preferido aquellas más próximas al pleno empleo, a cambio del estancamiento de la productividad y los salarios, otros (Comunidad Europea) optaron por un crecimiento mayor de la productividad y de nivel de vida, a costa de la pérdida de los puestos de trabajo, motivo por el cual han tenido que acudir a modelos de

---

(137) DAVALOS, José. Ob. Cit. p. 663.

regulación jurídica, económica y social que rompen con los esquemas tradicionales utilizados hasta la década de los años setentas, que tan efectivamente habían colaborado en su acelerado y sostenido desarrollo tecnológico e industrial.

Mientras tanto, en los países subdesarrollados la situación se presenta de diferente manera, ya que además de los agudos problemas estructurales (falta de inversiones, lentitud del crecimiento, inflación, aumento de las tasas de desempleo y subempleo, disminución del volumen de sus exportaciones y deterioro de los términos de intercambio, explosivo crecimiento de su población y degradación de las condiciones de vida), tienen que hacer frente a una desorbitante deuda externa y a los desajustes económicos del mercado internacional, cuyos efectos macroeconómicos repercuten nocivamente en sus débiles economías sin obtener para sus pueblos, mejores niveles de bienestar y de seguridad.

Una de las alternativas de solución, lo constituyó sin duda alguna la figura de la Concertación o Pacto Social, cuyo origen se remonta a Italia, país en el cual grandes jurislaboristas como los maestros Gino Giugni y Federico Mancini, logran impulsar, convirtiéndolos en Convenios en los que las organizaciones sindicales más representativas de ese país acordaron con las agrupaciones patronales preponderantes:

"el establecimiento de parámetros en las condiciones de trabajo y en los aspectos de seguridad social, a los cuales se sujetarán todas las negociaciones". (138).

Estos "Convenios para convenir" como el italiano, nacieron de "la necesidad más que de la inteligencia" tal y como lo afirma el maestro español Manuel Alonso Olea, mismo que:

"juegan como tantas cosas del derecho laboral, con una

---

(138) DAVALOS, José. Concertación Social en Derecho del Trabajo. Edic. del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. México, 1987. p. 675.

espontaneidad que anticipa soluciones de hecho que después se convertirán en normas". (139).

Se han puesto de moda en Europa las Concertaciones Sociales, producto de la crisis económica por la que están atravesando diversas naciones de este continente, mismas que a través de los grandes acuerdos concertados entre los representantes de mayor rango, empresariales y obreros y por regla general también de los gobiernos, aunque en ocasiones la participación de este último paradójicamente no traiga mejores resultados cuando sólo coinciden los factores productivos, tal y como sucedió en Italia, país en donde se han suscrito dos importantes Acuerdos:

- a) El Acuerdo Scotti del 22 de enero de 1983, en el cual concurrieron los representantes de las cúpulas empresariales, obreras, y gubernamentales, quienes fijaron bases, entre la escala móvil de salarios, con el claro objetivo de evitar los conflictos directos entre las partes, que trajo consigo una evidente disminución en las tensiones sociales, que contó inicialmente con la oposición de las fracciones parlamentarias del Partido Comunista Italiano y la CGIL, quienes no pudieron optimizar los beneficios requeridos para su base o para sus sustentos sociales, aceptándolo después en razón de las ventajas fiscales y parafiscales que el Acuerdo concedía y, sobre todo por el hecho de que ello abría el camino a las renovaciones contractuales de categoría. En general este Acuerdo funcionó razonablemente.
  
- b) El Acuerdo sobre Rentas de 1984, por medio del que se solicitaba a las partes una acción conjunta de confianza

---

(139) BUEN LOZANO, Néstor De. Ob. Cit. p. 56.

nacia la manobra económica, cuyo resultado prometido, aún sustancialmente mantenido en la parte concerniente a la inflación, no permitía por otra parte, superar la resistencia del modelo de la mayor excelencia política. Proponía asimismo, la atribución de ventajas lo más inmediatas posibles, al fundar los hechos sobre compromisos fiduciarios, a diferencia de la concertación anterior, que se distinguió por un gran conflicto parlamentario, que obligó al Estado a acumular consenso social, lo que permitió a los sindicatos reiniciar negociaciones políticas con el gobierno italiano, habiendo obtenido éste el definitivo reconocimiento parlamentario, con la consecuente continuidad que el Pacto requería a pesar de haberse manifestado en principio en una forma inestable y precaria, con falta de representatividad de sus interlocutores, situación que fué salvada al grado tal que a este Acuerdo se le ha calificado como uno de los más avanzados en su género.

Al respecto, el maestro Gino Giugni, con motivo del Coloquio Sobre la Concertación Social, efectuado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la U.N.A.M, del 25 al 29 de agosto de 1986, expresó:

"en nuestra experiencia de concertación, el encuentro es un encuentro temporal sobre objetivos comunes, comunes, identificados a través del empleo de un método y ventajas que presuponen una fuerte distinción de identidad y de intereses libres entre las partes.

Esta es la esencia del método de negociación; la concertación social es una parte de la más grande experiencia de la democracia, que puede aceptar la imágen eficaz de José Dávalos de que la concertación pone entre paréntesis la lucha de clases, pero no la pone entre paréntesis definitivamente, es un

paréntesis temporal, que se abre y se cierra, se cierra y se abre; este es el sentido que yo atribuyo a la experiencia, destaco el empleo del término experiencia, de la concertación social una capitulación de la clase obrera; críticas que señalan a la concertación como la renuncia a los derechos o a algunos de los derechos de los trabajadores.

El espíritu de la concertación es un espíritu negociable; se intercambian ventajas con sacrificios.

No tiene sentido por ejemplo, conservar derechos y garantías que sean obsoletos frente a un mundo que cambia; yo quiero presentar la concertación como un método de control social de la transformación que ocurre en todo el mundo, y sobre todo, en todos los países más industrializados.

La Concertación Social que surge de una necesidad de equilibrio político, sobre todo y antes que todo, de equilibrio". (140).

También en España las Concertaciones Sociales han arrojado resultados positivos, revistiendo especial reconocimiento por el hecho de que tras la dictadura franquista de casi cuatro décadas, las organizaciones sindicales nunca perdieron la fé en que habría de llegar el momento en el que podrían participar decididamente en la vida política y aún económica de su país, situación que se concretó en el momento más crítico de la reciente vida democrática española al considerárseles como pieza clave para salvar las primeras elecciones en España. De ahí que el 28 de septiembre de 1976, fué suscrito por tal motivo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consignados a partir de la Ley para la Reforma Polí

---

(140) GIUGNI, Gino. Concertación Social y Sistema Político en Italia. Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. México, 1987. pp. 634 y 635.

tica del 4 de enero de 1977, en la cual se reconoce la inviolabilidad en los derechos fundamentales y su vinculación a todos los órganos del Estado. Con fecha 10 de abril de ese mismo año, se reguló el Derecho de Asociación Sindical, lo que vino a permitir la inmediata ratificación de los Convenios de la OIT, número 87 (relativo a la libertad sindical, 1948) y 98 (relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949), dándose el cambio de un sistema de relaciones laborales autoritario:

"... en el que el Estado asumía la defensa de las condiciones de trabajo a costa de importantes restricciones de la autonomía colectiva, a un sistema de relaciones laborales democrático, en el que los interlocutores sociales alcanzaban la libertad de organizarse, de negociar y de utilizar medios de presión para obtener sus reivindicaciones". (141).

Tras las mencionadas elecciones democráticas españolas del 15 de junio de 1977, el gobierno invitó a los representantes de los diversos grupos parlamentarios, a examinar conjuntamente con él un diagnóstico de la grave situación de la economía nacional y elaborar el consiguiente Programa de Saneamiento y Reforma Económica, que culminaron exitosamente al suscribirse un Pacto el 25 de octubre de 1977, en el Palacio de la Moncloa, por parte del Gobierno y de la Unión Centro Democrática (UCD) y por líderes de los Partidos Socialista Obrero Español (PSOE), Partido Nacionalista Vasco, Convergencia y Unión de Cataluña, Alianza Popular, Partido Comunista y de otras minorías, ratificado por el Congreso y el Senado, el 27 de octubre y el 11 de noviembre, respectivamente. El Acuerdo del Pacto de la -

---

(141) SUAREZ GONZALEZ, Fernando. La Concertación Social en España. Ediciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. México, 1988. p. 597.

Moncloa consignaba:

"La economía española atraviesa en estos momentos por una grave situación, caracterizada por tres desequilibrios fundamentales:

- 1o. Una persistente y aguda tasa de inflación.
- 2o. Un desarrollo insatisfecho de la producción, con una caída importante de las inversiones, lo que ha generado unas cifras de paro elevadas, con repartos geográficos por edades, por sexos, y por ramas de actividad muy desiguales, y ha agudizado los problemas que las mismas plantean.
- 3o. Un fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero. Estos desequilibrios de la economía española se producen, además en un contexto económico internacional en el que todavía no han aparecido signos duraderos de recuperación económica. Los representantes del Gobierno y de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria manifiestan su unánime preocupación ante esta situación y su deseo de afrontar y resolver constructivamente esos problemas en un clima de cooperación responsable que contribuya a la consolidación de la democracia. Para ello, convienen en la necesidad de llevar a cabo dos grupos de acciones:

Las dirigidas a equilibrar la economía con actuaciones a corto plazo y las encaminadas a la realización de importantes reformas que encaucen la economía y la sociedad española hacia un futuro de libertad y progreso". (142).

Naturaleza diversa revestían las medidas en que se concretaban

---

(142) Ibid. p. 599.

estas acciones, pudiéndose clasificar en diez grandes apartados:

- 1.- Política de Saneamiento Económico.
- 2.- Reforma Fiscal.
- 3.- Perfeccionamiento del Control del Gasto Público.
- 4.- Política Educativa.
- 5.- Reforma de la Seguridad Social.
- 6.- Política de Urbanismo, Suelo y Vivienda.
- 7.- Reforma del Sistema Financiero.
- 8.- Política Agrícola, Pesquera y de Comercialización.
- 9.- Política Energética.
- 10.- Estatuto de la Empresa Pública y Criterios para adaptar el Acuerdo de la Nueva Configuración Autonómica de España, iniciada entonces.

De entre los compromisos más trascendentales que se hubieron suscrito entre éstos, podemos resaltar los siguientes:

- a) Crecimiento de la masa salarial pública en la empresa pública o privada (incluidas las cargas fiscales y de seguridad social) hasta un 20% durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegase a un incremento total del 22%, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos.
- b) El retiro de las ayudas crediticias y fiscales de toda índole a las empresas que violaran la norma anterior.
- c) La autorización de la reducción de la plantilla hasta en un 5% de los efectivos de las empresas en que se superaron esos niveles salariales como consecuencia de las demandas sindicales.

Resalta el hecho de que en sustitución de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, el Pacto fué firmado por el Gobierno y los Partidos Políticos, mismos que compartieron la responsabilidad de esa marginación y la obligación de que sus representantes en las Cámaras Legislativas facilitarán la ejecución de los Pactos, catalogándolo como un compromiso para el Parlamento. Desafortunadamente el Pacto de la Moncloa no alcanzó el índice esperado, salvo en lo político, ya que fué la expresión de que intentaban resolver los problemas en el acuerdo y la negociación, tal y como se haría en los meses siguientes con la propia Constitución española.

Esta Concertación inspiró confianza entre los sectores españoles y dió pauta para que a partir de ese momento se suscribieran varios Acuerdos, entre los que destacan por su trascendencia:

- a) El Acuerdo Básico Interconfederal, del 10 de julio de 1979. En este Acuerdo, por vez primera los interlocutores comprenden a las Organizaciones Patronales y Sindicales, quedando reducido a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y a la Unión General de Trabajadores (UGT), por la negativa de las Comisiones Obreras (CCOO) a asumir sus planteamientos, fundándose en el hecho de que no debería intervenir el Estado.
- b) El Acuerdo Marco Interconfederal para la Negociación Colectiva, del 5 de enero de 1980. Tras largo mes de discusiones entabladas por la CEOE, UGT y CCOO (la cual se retiró de la mesa de negociaciones) se establecieron las bases para la firma del Acuerdo, cuyo objetivo esta vez consistió en la fijación de los incrementos salariales correspondientes al año de 1980 y tratar los temas derivados, como la jornada de trabajo y las horas extraordinarias, ocasión que aprovechó la UGT para obtener el apoyo total de la CEOE y quedarse como la más fuerte central obrero española.

- c) El Acuerdo sobre Elecciones entre la UGT y CCOO, del 2 de julio de 1980. A pesar de que no se trate de un Acuerdo entre empresarios y trabajadores, éste reviste inigualable trascendencia por haberlo celebrado los dos sindicatos mayoritarios, con lo cual se vió fortalecida la credibilidad de las Concertaciones Sociales Españolas.
- d) La reunión del Acuerdo Marco Interconfederal, del 12 de febrero de 1981. La duración del AMI suscrito en 1980, contemplada para dos años, con la excepción hecha expresamente para los salarios, fué modificada a través de este Acuerdo, por medio del cual la UGT y CEOE, le dan una nueva redacción a las partes IV y V del mismo. Se establece la banda salarial para 1981, entre un mínimo del 11% y máximo del 15%, salvo en las empresas que acrediten objetiva y fehacientemente situaciones de déficits o pérdidas. En el caso de que el Índice de Precios al Consumidor superase el 30 de junio la cifra de 6.6%, se efectuaría una revisión salarial, tan pronto como se comprobara oficialmente dicha circunstancia, en el tope del mismo IPC para el conjunto de los 12 meses y abonándose desde principio de año.
- e) El Acuerdo Nacional sobre el Empleo, del 9 de junio de 1981. En esta ocasión el Gobierno y CCOO se suman a las anteriores iniciativas de CEOE y UGT, provocando con ello una exagerada propaganda de las excelencias de este Acuerdo, el cual en realidad no lo era del todo, en virtud de las siguientes consideraciones:

1.- No resultó de un acuerdo tripartito, sino bilateral, ya que fueron las centrales y la asociación empresarial quienes concertaban que "los incrementos salariales a aplicarse en los Convenios Colectivos a negociar durante 1982, serían establecidos entre el 9% como mínimo y el 11% como máximo".

2.- El Gobierno se comprometió a establecer una Política Económica que supusiera el mantenimiento a fines de 1982 de la misma población asalariada ocupada global que la existente el 9 de junio de 1981, estimándose la necesidad de crear la cantidad de 350,000 nuevos puestos de trabajo, sólo para reponer los que se perdieran en ese lapso, manteniendo la cifra de paro en los niveles alcanzados en el momento de la firma del Acuerdo, lo cual jamás cumplió.

3.- Se otorgó a los trabajadores representación en las Instituciones Públicas que gestionaban materias de su interés (que ya estaba reconocida por las Leyes), lo que por medio de este Acuerdo, al margen del Parlamento, se convirtió en "una participación en el control de la gestión" y en el monopolio para la recaudación de sus cuotas mediante el descuento de la nómina mensual de los trabajadores que así lo pidieran (misma que fué suprimida 4 años después) y preferencias en las prestaciones económicas y sociales que otorgaba el Gobierno a todos aquellos trabajadores afiliados únicamente a estas centrales obreras.

4.- Se reconoció retroactivamente la fijación del Salario Mínimo, rompiendo con el Principio de Legalidad y Seguridad Jurídica, incompatibles con Acuerdos de esa naturaleza.

5.- Se establecieron compromisos del Gobierno que competen exclusivamente al Parlamento, relativos a la fijación e incrementos presupuestales para diversos programas aprobados por el pleno en su oportunidad.

6.- Otorgó el Gobierno a los trabajadores, subvenciones adicionales a las pactadas, sin la aprobación y reconocimiento de uno de los interlocutores: los empresarios.

- f) El Acuerdo Económico y Social 1985-1986, del 9 de octubre de 1984. Fué suscrito por el Gobierno, CEDE y UGT, negándose a firmarlo CCOO, violándose todos los preceptos legales existentes, ya que se pretendió dar la imagen de ser una disposición de alcance general, de un conjunto normativo, al publicarse incluso en una Sección del Boletín Oficial del Estado que se titulaba "Disposiciones Generales", con una insólita forma articulada, que presume una disposición con eficacia para terceros y que establecen (como vehículos de normatividad) mandato hacia los mismos.

En el preámbulo del Acuerdo, los 3 interlocutores consignan que las estipulaciones ahí contenidas:

"... constituyen un todo unitariamente concatenado, sin perjuicio de que su carácter global de Pacto admita naturalezas jurídicas diferentes para cada uno de sus títulos". (14).

Pasando por alto toda normatividad, intitulan al Artículo lo., del Capítulo Unico: "Naturaleza de lo Pactado", cuando en vigor debióse denominar: "Descripción de lo Acordado", tal y como lo demuestra el Título I, que dice:

"... el Gobierno, CEDE, CEPYME, y UGT, suscriben determinadas estipulaciones que afectan a compromisos de carácter fiscal, de carácter económico, desempleo, contratación laboral y formación profesional, Seguridad Social y Seguridad e Higiene, legislación laboral, participación, Empresa Pública, patrimonio sindical acumulado y retribuciones a los empleados públicos. Nos

---

(14) *ibid.* p. 619.

hallamos, pues, ante un amplio abanico de estipulaciones de carácter tripartito, configuradoras de obligaciones de hacer para las partes firmantes, en sus respectivos ámbitos de competencia" (144).

La verdad es que estas obligaciones de hacer surgidas del Acuerdo, competen exclusivamente al Gobierno y a las Cortes de la Nación Española, prescindiéndose durante el mismo del Parlamento, por lo cual únicamente tendrán efectos jurídicos y compromisos para ambas partes. La invasión de las esferas de competencia, fueron de tal magnitud, que incluso los interlocutores llegaron a determinar la fijación de los salarios de los funcionarios públicos españoles, así como el avance o supresión de los Programas de Bienes y Servicios Públicos, cuyo quehacer compete al Parlamento, actuación que debe de evitarse si no se quiere llegar al caos total.

A pesar de estos excesos, podemos afirmar que el diálogo sostenido entre el Gobierno, Sindicatos y Organizaciones Empresariales españolas, constituyeron un ingrediente de su vida democrática, cuya frecuente práctica se ha hecho extensiva en los diferentes órdenes de ese país, que afortunadamente ha sido copiada por las naciones latino-americanas, que pretenden convertirla en una forma habitual de progreso, en busca de la paz social que tanto necesitamos en nuestro continente, lleno de tantos quebrantos económicos.

A manera de conclusión, bien vale la pena recordar las palabras de Carlos Martínez Assad:

"El Estado perseguido por el fantasma de la democracia tiene que tomar en cuenta la dirección de la sociedad y sus orientadores" (145).

---

(144) Idem.

(145) MARTINEZ ASSAD, Carlos. Palabras pronunciadas en la Inauguración del Coloquio sobre Concentración Social. Ed. Del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno Núm. 6 UNAM. México, 1988. p. 547.

### 1.3 Resultados Obtenidos.

La celebración de las Concertaciones Sociales en el Continente Europeo durante la última década, trajo resultados positivos para los países que finalmente decidieron concertar, reflejados principalmente en la transformación de sus estructuras jurídicas, políticas y económicas, con un costo muy bajo en comparación a otras latitudes, derivado todo ello a que sus estructuras casi siempre se mantuvieron en niveles más o menos óptimos en lo relativo a la inflación y el desempleo, con la salvedad de los países latinos, que afrontaron a finales de los setentas crisis políticas encaminadas al establecimiento de regímenes democráticos.

Los casos concretos a señalar son España e Italia, de los cuales nos hemos referido ya en los párrafos que anteceden pero que es necesario resaltar los logros obtenidos:

- a) España. Es a partir de la firma del Pacto de la Moncloa y los subsecuentes Acuerdos Básicos o Marco Interconfederados, cuando se logra el despegue de esta nación, la cual por mucho tiempo o por siempre, fue considerada como la más atrasada de Europa, lugar que habría de dejar en los años ochentas, hasta llegar a ser un país hoy día, con una creciente y próspera economía que le ha valido poder expandir su desarrollo tecnológico e industrial hasta fuera de sus fronteras, convertirse en un miembro más de la Comunidad Económica Europea que a partir de 1992, se consolidará en un Mercomún o Bloque Comercial con la subsecuente unificación de sistemas financieros, de política social y monetarias.

De una inflación del 16.4% en 1981, pasó España a controlarla hasta llegar al 6.1% anual, en 1989; su índice de desempleo se encuentra actualmente en 5.2%; su

crecimiento anualizado alcanza la cifra de 7.5%; su Ingreso Per Capita es de 2,500 dls.; su Producto Interno Bruto asciende a 5.3%; su comercio internacional se ha visto incrementado a partir de su ingreso al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio).

Quizá lo más relevante pudiera ser el hecho de que casi todas las negociaciones colectivas se han ajustado a los niveles concertados; las prestaciones de seguridad social se han incrementado y mejorado; se han logrado mantener los incrementos salariales por debajo del índice inflacionario; se obtuvo un reconocimiento a la defensa de trabajo, más que a las condiciones del trabajo y lograr entender que la unidad nacional está por encima de los conflictos gremiales o intergremiales.

- b) Italia. Situación similar a la española prevaleció en este país de enorme tradición, en donde la crisis se manifestaba permanentemente como queriendo arraigarse en esas tierras, pero la pujanza de ese pueblo les permitió lograr el consenso social tan necesitado para enfrentarla, a partir de la firma del Acuerdo Scotti en enero de 1983, lo cual les ayudó a desarrollar una auténtica política contra la inflación y el desempleo, que trajo como resultado, el abatimiento del índice inflacionario de alrededor del -17.2% en 1982, a 6.2% en 1989; incrementos salariales graduales de acuerdo al mismo; control estricto de los costos de producción y precios al consumo; desarrollo acelerado de su planta productiva; incremento en sus exportaciones; disminución del déficit presupuestal; superávit en su balanza comercial; sujeción de las negociaciones colectivas a las medidas concertadas; mejoría en su sistema de seguridad social; implementar la tan pospuesta nueva revolución tecnológica y robótica, con la

inevitable aparición de la sistematización en las empresas, sobre todo en las de bienes y servicios; incrementar paulatinamente la plantilla laboral y la positiva ocupación del ocio.

Con motivo de la celebración de una gran Convención de empresarios, líderes sindicales, especialistas laborales y funcionarios del Estado, celebrada en la ciudad de Roma a finales de 1986, se pudo constatar el avance que se había logrado a partir de la Concertación, ya que se llegó a la conclusión entonces, de que:

"... en la contratación colectiva del futuro, el esquema de vencer-vencer: la derrota del enemigo, tendría que ser sustituido por el esquema de ganar-ganar: un "do ut des" que encuentra la causa de la obligación en la obligación del otro. Dame una ventaja y te daré una ventaja. Quieres productividad, dame capacitación y premios. Me exiges mayor responsabilidad, te pido mayor participación en las decisiones. Tu mayor utilidad es garantía de mi mejor ingreso". (146).

Entre otros países europeos que ya se han incorporado a la modalidad de las Concertaciones Sociales y obtuvieron resultados sorprendentes, producto de la estricta observancia de los acuerdos concertados y de su propia evolución cultural, tecnológica y financiera, reflejada en su desenvolvimiento y posición ante la Comunidad Económica Europea, sobresalen: Austria modelo casi perfecto de la excelencia democrática; Alemania Federal; Holanda y Suecia, naciones todas ellas que tuvieron necesidad también de allegarse a esta fructífera institución.

---

(146) BUEN LOZANO, Néstor De. Ob. Cit. p. 171.

Al celebrarse la "XII Conferencia de los Estados Americanos Miembros de la OIT", realizada en Montreal, Canadá, en marzo de 1986, fue aceptada la tesis de que "la Concertación Social actúa como un instrumento relevante de la política del desarrollo económico-social", lo cual reviste gran importancia, ya que representa el punto angular de todas las Concertaciones latinoamericanas, que pretenden alcanzar a través de su implementación un auténtico desarrollo, tanto económico como social. En el III Informe emitido por esta Conferencia, se vincula ostentiblemente la Concertación al Desarrollo y se reconoce que:

"... se tiene como cierto, en América Latina, que la Concertación conduce a una división equitativa de los sacrificios resultantes del esfuerzo común de superación de la crisis económica. Esa división de sacrificios puede ser hecha como ocurrió en el pasado, por el autoritarismo de Estado o, como ahora se pretende, a través de la Concertación Social.

Subráyase, pues, que la cuestión reside en una opción necesaria entre las soluciones autoritarias del Estado y las soluciones democráticamente concertadas". (148).

Podría pensarse que las experiencias latinoamericanas no representan ejemplo digno de imitarse, lo cual no considero del todo acertado, ya que a pesar de que casi todas son formulas impuestas o, por lo menos coordinadas por el Estado, han servido como paliativos en el proceso de transición de muchos países hacia la democracia auténtica, lo que ya en sí representa un valioso estímulo para el largo camino que todavía habrá de recorrer la Concentración en nuestro Continente.

Cabe hacer la aclaración de que los casos de mera organización tripartita de organismos administrativos nacionales, han sido considerados poco significativos debido a que regularmente resultan de actos del poder público a los que los interlocutores sociales se adhieren, por interés o espíritu de colaboración.

## 2. El Pacto de Solidaridad Económica.

### 2.1 Concertación del 15 de diciembre de 1987.

Nuestra Constitución Política, postula y establece muy claramente los ámbitos de actuación y la relación que debe guardarse entre los sectores público, privado y social, cuya participación activa y equitativa dentro del régimen de economía mixta existente, pretende conducir a niveles cada vez más elevados de bienestar social, a pesar que dentro de la vida económica del país, los dos primeros sectores en sus respectivos ámbitos de influencia hayan jugado un mayor e importante papel en comparación al último.

Dentro de las diversas formas de organización de trabajadores vinculados con las actividades productivas tanto urbanos como ejidales, destacan el ejido, las cooperativas, las asociaciones gremiales, las cajas de ahorros, las sociedades mutualistas, las sociedades de solidaridad social y recientemente, las empresas sindicales, cuyo aglutinamiento vino a generar que durante el régimen del General Lázaro Cárdenas del Río se constituyeran las primeras centrales obreras (C.T.M. - 1936) y campesinas (C.N.C. - 1938), las cuales mediante la formación de alianzas con los sectores medios, obtuvieron reivindicaciones económicas y reforzaron los regímenes democráticos existentes desde entonces, siempre bajo la premisa de que se luchaba contra un enemigo común que atentaba contra los intereses o la soberanía nacionales tal y como sucedió durante la segunda conflagración mundial, hecho que dió lugar a la Primera Concertación Social en México, al celebrarse el Convenio entre la Confederación de

Trabajadores de México (CTM) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), el 7 de abril de 1945, por el cual se procuró establecer un régimen de cooperación en la batalla de la producción para robustecer la economía mexicana y lograr nuestra independencia económica, habiéndose comprometido la central obrera a renunciar al derecho de huelga que se dejó sólo para casos extremos (que se restablece hasta 1962).

Podríamos clasificar como un Segundo Acuerdo Nacional, la iniciativa del Presidente Luis Echeverría Álvarez, por la que se convocó a los sectores productivos nacionales a integrar en 1971, la Comisión Nacional Tripartita, cuya tarea pretendió buscar la solución a los problemas más importantes que aquejaban a la nación, estableciéndose por ello seis Comisiones para la atención de los diversos temas:

Primera.- Inversiones, Productividad y Descentralización de la Industria.

Segunda.- Desempleo y Capacitación de los Trabajadores.

Tercera.- Industrias Maquiladoras y Exportaciones.

Cuarta.- Carestía de la Vida.

Quinta.- Vivienda Popular.

Sexta.- Contaminación Ambiental.

Sólo la Quinta Comisión obtuvo buenos resultados: creó el INFONAVIT:

"Hoy siguen vigentes las mismas cuestiones, probablemente mucho más agravadas que entonces. La Comisión Nacional Tripartita ejercería después (1973, 1974 y 1976) la ingrata tarea de recomendar aumentos salariales de excepción ante los embates de la inflación que desde 1972 hizo su dramática aparición en la economía mexicana". (149).

La administración de José López Portillo recibe una economía totalmente deteriorada, ayudada en mucho por la "flotación del peso" que su antecesor había dispuesto desde el 10. de agosto de 1976, aunado a notables inconformidades sociales y evidente agitación política, que orilló al Ejecutivo Federal a restablecer la confianza a través de la celebración del Pacto denominado "Alianza para la Producción", suscrito el 7 de enero de 1977, cuyo claro objeto consistió en comprometer a los dirigentes obreros leales al gobierno a mantener una política de austeridad (que si cumplieron cabalmente) y a los empresarios a mantener niveles de empleo adecuados (que en realidad no lo hicieron), lo cual no revistió gran relevancia en ese momento, por la euforia petrolera y los desmesurados créditos externos que en 1978 provocaron "mejorías económicas" en México, sin que hubiesen perdido actualidad en cambio, la inflación; ni el exagerado aumento de la deuda externa (basada en una reserva petrolera inesperada y un precio al alza), que debido a la política de austeridad adoptada por los principales capitalistas provocaron la baja en los precios del crudo, con el consecuente nuevo aceleramiento de la crisis, misma que llegó al grado de provocar una descarada especulación con moneda extranjera, un indebido manejo del crédito (utilizado como posición política) y la Nacionalización de la Banca Privada, el 10. de septiembre de 1982, en donde extrañamente la Iniciativa Privada, aliada de la Banca, constituía el principal deudor del gobierno.

Corresponde a la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado, (diciembre de 1982) identificar a la inflación como:

"... un elemento inherente a la situación de crisis económica que se vivía y, quizás por sus efectos perturbadores sobre las más importantes variables macroeconómicas, como el principal obstáculo a vencer a fin de estabilizar la economía y reactivarla, en un momento caracterizado por la virtual suspensión de pagos de la

deuda externa, por la crisis financiera, la contratación de la actividad productiva, el desempleo, la presencia de profundos desequilibrios en el sector externo, la inestabilidad cambiaria y la fuga de capitales". (150).

Ante la crítica situación el gobierno tuvo que afrontar el grave problema social, matizado de endeblez salariales que sufrían los ataques del alza de precios, que necesariamente requerían del compromiso de las centrales sindicales en cuanto a la moderación de sus exigencias, a pesar de ser totalmente injustas, ya que era la única salida que el Fondo Monetario Internacional le hubo dejado a la nación, derivándose de ello la celebración de un Nuevo Acuerdo ahora denominado "Pacto de Solidaridad Nacional", que fué firmado el 9 de agosto de 1983, en el Palacio Nacional, contando con la presencia de los líderes obreros, empresariales y del propio Primer Mandatario del cual se hicieron muchos buenos y malos pronósticos, tal y como lo señala el maestro Néstor De Buen Lozano, al citar las palabras de Coqueijo Costa:

"... que por ahí se ve que el pacto mexicano es, por demás, vago y genérico, con lo que en muy breves palabras ha expresado lo etéreo de su contenido, que no compromete a nada concreto sino a conductas más cercanas a la moral que al derecho. Se habla de prudencia y moderación en la fijación de los precios; de promoción a la productividad; de reinversión al máximo posible en las utilidades de las empresas, para asegurar el saneamiento y crecimiento de la planta productiva; del apoyo de acciones para obtener la mejoría en la competitividad, en el comercio internacional" (151).

El Pacto Mexicano no asume compromisos fiscales, ni en relación a la

(150) CENTRO DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES. La Inflación s.e. México, 1989. p. 79.

(151) BUEN LOZANO, Néstor De. Ob. Cit. pp. 81 y 82.

Seguridad Social, ni propicia el Empleo, ni se fijan límites de déficit gubernamental ni a la Inflación.

Todo se desliza por el empedrado camino del infierno económico, siempre lleno de buenas justificaciones. Una meta importante y característica es que del Pacto se tuvo noticia cuando, en una ceremonia oficial, se procedió a su firma. Nadie sabe cuándo, ni cómo, fué discutido.

No era importante hacerlo ante compromisos poco relevantes.

En realidad hay otros cauces institucionales para comprometer austeridades salariales con la presencia cómplice del denominado Movimiento Obrero. Corresponde a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (C.N.S.M.), de integración tripartita, fijarlos anualmente y en las condiciones en que las condiciones económicas lo justifican, lo que en los últimos años se ha producido alrededor del mes de junio.

Allí las decisiones las toma el Gobierno.

En la fijación de los nuevos salarios mínimos para 1986, el Sector Obrero amenazó con no suscribir la resolución si no se incrementaban en, aproximadamente, 60%. "Sin embargo, se aumentaron sólo 32%, en la más pura línea monetarista. Las amenazas no se hicieron efectivas. Nadie creía, por otra parte, en ellas".

Frente al proceso inflacionario que se da a nivel mundial, el Gobierno Mexicano decide atacarlo frontalmente ya que para finales de 1982, éste alcanzaba la cifra de 98.9%, considerado como el más elevado hasta entonces y que incluso amenazaba por desbordarse, producto de la mal planificada economía ensayada en los últimos años y el alto grado de corrupción en el manejo de los asuntos públicos, que llegó a penetrar la empresa privada, razón por la cual fué ofrecida una "Estrategia Integral" que incidiera no en las manifestaciones sino en las causas de la inflación, decidiéndose a actuar en busca de la adecuación "del ritmo de expansión de la demanda de la capacidad de

respuesta del aparato productivo", mediante: la Reducción del Déficit Público, el Desaliento al Consumo Suntuuario, el Fomento al Ahorro Privado y la Elevación de Tarifas y Precios Públicos. Asimismo, se dictaron medidas para Mantener la Oferta y en su caso Incrementarla, planeándose para ello la Reorientación del Gasto Público y Programas para la Defensa de la Planta Industrial y en forma adicional se buscó desalentar las expectativas inflacionarias (Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988).

Durante ese sexenio, se dictan en forma sucesiva Programas que impactan severamente la economía, lográndose avances si no muy significativos, por lo menos tendientes a evitar la hiperinflación galopante que se cernía sobre la nación, entre los cuales cabe mencionar el PIRE, PERE, PAC, Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con las facultades que en materia económica concede la Ley Suprema al Ejecutivo Federal.

Concretamente a partir de 1983 se aplicó un Programa que impactó severamente la economía, pretendiendo bajar en primer término el Déficit Financiero del Sector Público, al que se consideró como causa principal que generaba el aumento inflacionario mismo, el cual presentó altibajos importantes que mucho influyeron en el avance o retroceso logrado en este sentido, al igual que el Producto Interno Bruto Nacional, la Inversión Fija Bruta, el Desempleo, los Salarios e incluso la propia Inflación, que por lo mismo no logró corregir los desequilibrios estructurales originados.

Para 1984 se lograron avances sustanciales en todos estos rubros, producto del doble propósito intentado consistente en el aliento de una recuperación económica moderada y la reducción en la tasa de inflación, situación que provocó cierto optimismo en las medidas adoptadas por el gobierno, con la única excepción de que la política de contención salarial provocó una pérdida adicional de 6.6% en el poder adquisitivo de los salarios, lográndose extender esta

recuperación económica tan sólo hasta el primer semestre de 1985, en virtud de que las repercusiones que tuvieron en la estructura de nuestra economía, varios factores, tanto externos como internos, propiciando que a partir de julio de ese año fueran introducidos ajustes al Programa originalmente establecido, para optimizar el mantenimiento del crecimiento económico y la reducción del incremento de los precios aún muy altos, decidiéndose "Deducir el Gasto Público y el Sostenimiento de un Tipo de Cambio Realista", además de implementar medidas adicionales como la Apertura Comercial, logrando que el PIB se elevara a una tasa inferior a la del año anterior, descender alrededor de un punto porcentual el déficit financiero del Sector Público (como proporción del PIB) y el inevitable incremento inflacionario aún contra todo pronóstico.

Además, los estragos del terremoto de 1985 y la estrepitosa caída de los precios internacionales del petróleo y otros productos primarios a principios de 1986, vinieron a agravar los problemas financieros del Estado, variando la Política Económica instrumentada hasta esa fecha, particularmente en lo referente al tratamiento de la Deuda Externa (la revisión de las condiciones financieras del Servicio de la Deuda, ajustándolos a la capacidad de pago del país, procurando que los esquemas por acordarse con los acreedores, tiendan no únicamente al problema de la liquidéz de corto plazo, sino también a los requerimientos netos de recursos durante los años siguientes, propiciando con ello la recuperación del sistema económico, y la apremiante recuperación de nuestra capacidad de crecimiento y generación de empleos), en la práctica se mantuvo la misma estrategia delineada en un principio, con el nuevo objetivo tendiente a la:

"... contención de los efectos negativos del choque externo. Es decir, a una política de restricción fiscal y monetaria con intensidad redoblada y con fines distintos" (152).

Manufacturero que mostró un ligero repunte al crecer 0.4%, a diferencia de la Industria de la Construcción que decreció 1.3%. Sin embargo, los indicadores de personal ocupado y horas-hombre empleadas en la Industria Manufacturera disminuyeron 4.6% y 5.5% respectivamente en el período mencionado.

Por la importancia que reviste, esta audaz Concertación considero adecuado transcribir literalmente su contenido:

#### Pacto de Solidaridad Económica.

### C O N S I D E R A C I O N E S

La persistencia de la inflación y los diversos acontecimientos económicos ocurridos en las últimas semanas han generado inquietud en la población, preocupación en los sectores productivos e incertidumbre en la colectividad respecto a la evolución previsible de la economía a corto plazo.

Los avances en el cambio estructural de nuestra economía podrían ser nulificados, o seriamente comprometidos, si no se actuara oportunamente, unidos los mexicanos por el consenso, el convencimiento y la razón, para apoyar en todos los frentes los objetivos superiores de la República.

Si bien es preciso evitar toda precipitación, es indispensable, frente a las presentes circunstancias, actuar con oportunidad, decisión y firmeza, y con estricto apego al derecho. Los tiempos requieren del reconocimiento objetivo de los problemas y de las acciones concretas que deben emprenderse para resolverlos. Por ello, el Gobierno de la República ha considerado indispensable realizar un renovado esfuerzo de concertación nacional, con el concurso de los sectores obrero, campesino y empresarial, a fin de atacar las raíces del fenómeno inflacionario y evitar así que la población de bajos recursos y en

particular los trabajadores de ingresos fijos y la clase media, vean reducido aún más su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo.

Estas medidas persiguen también afianzar los cambios estructurales a la economía nacional y fortalecer las bases de un crecimiento sano, dinámico y sostenido.

Las organizaciones de trabajadores agrupadas en el Congreso del Trabajo, la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente, la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, el Consejo Coordinador Empresarial, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el Consejo Nacional Agropecuario, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y el Gobierno Federal han analizado la situación económica nacional a lo largo de las últimas semanas. Ante los graves fenómenos económicos que confronta el país, que han modificado las favorables perspectivas que se observan hace apenas unos meses, han llegado a las siguientes conclusiones:

- 1.- El fenómeno inflacionario ha afectado gravemente los ingresos de la población en general en el curso de los últimos años.
- 2.- En la medida en que ha persistido el incremento de los precios, se ha generado un reclamo cada vez más fuerte de todos los grupos de la sociedad para que junto con la permanente lucha contra la inflación, en la que todos debemos empeñarnos, se dé a los diversos grupos sociales una perspectiva más cierta de la evolución económica previsible a una protección efectiva al poder adquisitivo de los ingresos.
- 3.- El combate contra la inflación requiere de una profundización en la corrección de las finanzas públicas. Es preciso, con tal propósito, corregir el rezago de los precios de los bienes y

servicios que produce el sector público y en otros rengiones de ingreso. Es indispensable también, eliminar todo gasto superfluo o improductivo, reducir el gasto gubernamental y evitar la transferencia constante de recursos de la sociedad tanto a empresas privadas como sociales y organismos y empresas paraestatales.

- 4.- Las imperfecciones del mercado y las limitaciones para que por la vía del control de precios pueda ejecutarse una regularización efectiva de los mismos, más allá de un reducido conjunto de productos, hacen indispensable la disminución de las barreras al comercio exterior. Una apertura comercial efectiva debe permitir que la competencia externa ejerza una mayor disciplina sobre los precios internos, lo que a la postre facilitará la eliminación de controles de precios. Por otra parte, la reducción de los obstáculos al comercio exterior, al elevar la eficiencia del aparato productivo nacional, promueve en forma permanente al sector exportador y al turismo.
- 5.- La nueva situación exige un avance adicional en el proceso de sustitución de permisos previos de importación por aranceles y en la racionalización de la estructura arancelaria, con el fin de dar mayor competitividad a la economía mexicana y proteger los intereses de los consumidores.
- 6.- Por último, se impone continuar y profundizar las acciones tendientes a la simplificación de trámites administrativos relacionados con la actividad económica, especialmente en materia crediticia, fiscal y aduanera, y examinar y atender los problemas que plantea la infraestructura general del país, en especial la referente a transporte, carreteras telecomunicaciones, puertos y ferrocarriles.

En razón de todo lo anterior, el Gobierno Federal, con el apoyo de las organizaciones que suscriben este Pacto y en ejercicio de las

atribuciones que las leyes le confieren, ha adoptado las siguientes:

## D E T E R M I N A C I O N E S

### 1.- Medidas tributarias.

El Ejecutivo promoverá modificaciones a las iniciativas de Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal que ha sometido al H. Congreso de la Unión para instrumentar diversos cambios en materia tributaria. Se propondrán ajustes en el impuesto sobre la renta para que los Certificados de Promoción Fiscal se eliminen, excepto los asignables al sector agropecuario.

Los derechos y aprovechamientos se ajustarán a principios del año y, a partir del mes de marzo, evolucionarán al ritmo de los precios y tarifas del sector público.

Se eliminará el estímulo a la depreciación acelerada al 100 por ciento previsto para 1988 y desaparecerá el impuesto adicional a la importación del 5 por ciento.

Se intensificará la cruzada nacional contra la evasión fiscal y se continuarán introduciendo mejoras a la administración tributaria.

### 2.- Precios y tarifas del sector público.

Los precios y tarifas del sector público se ajustarán a partir del próximo día 16 para recuperar el rezago que ha acumulado en los últimos meses, ello para evitar el crecimiento del déficit público y disminuir de esa manera las presiones de financiamiento del Gobierno Federal que empujan al alza de las tasas de interés y la inflación. Una vez que se hagan estos ajustes, los precios y tarifas públicos

permanecerán constantes durante enero y febrero, para ajustarse gradualmente a partir del mes de marzo de acuerdo a la inflación mensual proyectada.

Las medidas de precios y tarifas, así como las tributarias, generarán ingresos adicionales equivalentes a 1.4 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, por encima de lo pactado en la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para 1988.

### 3.- Gasto Público.

Se promoverán modificaciones a los proyectos de presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal a la H. Cámara de Diputados para 1988 para reducir el gasto público programable como proporción del PIB, el cual pasará de 22 por ciento en 1987 al 20.5% por ciento en 1988. Los correspondientes ajustes se realizarán selectivamente por proyectos y atendiendo a la prioridad del gasto social.

Se aplicarán medidas que garanticen con todo rigor el control del gasto total y especialmente administrativo del sector público federal.

El Gobierno continuará el programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución.

Asimismo, se disminuirán o suprimirán los subsidios de dudosa justificación social y económica. Además, se efectuará un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público.

La combinación de las nuevas medidas de Ingresos y Egresos Públicos elevará el Superávit Primario del 5.4 por ciento al 8.3 por ciento del PIB. En la medida en que como resultado de este Pacto se reduzca significativamente la inflación, el déficit nominal del sector público disminuirá concomitantemente.

Se continuará con la mayor energía instrumentando los programas de reestructuración y productividad de las empresas paraestatales.

#### 4.- Tipo de Cambio.

El deslizamiento del tipo de cambio evolucionará con flexibilidad de acuerdo a las circunstancias. En 1988 la política cambiaria apoyará la disminución rápida de la inflación y asegurará la competitividad de la planta productiva nacional.

#### 5.- Apertura Comercial.

En concordancia con la modificación al tipo de cambio controlado se han anotado las siguientes determinaciones:

Se profundizará el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles.

El arancel máximo a la importación, hasta ahora del 40 por ciento se reducirá al 20 por ciento. Además, desaparecerá la sobretasa del 5 por ciento del impuesto general de importación.

#### 6.- Salarios

Por lo que hace a los salarios mínimos, el Presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos:

- a) Propondrá a los sectores productivos un incremento inmediato del 15 por ciento en los salarios mínimos vigentes, que de acuerdo a lo pactado por los sectores obrero y empresarial se hará extensivo a los salarios contractuales.
- b) Propondrá a los sectores productivos un nivel 20% más alto a los que se hallen en vigor al 31 de diciembre de 1987, exclusivo para los propios mínimos, que entrará en vigor al 1o. de enero con motivo de la fijación ordinaria que

establece la ley.

- c) Como medida excepcional y temporal, y hasta en tanto la inflación decline al 2 por ciento mensual, propondrá a los representantes obreros y patronales que al concluir el primer bimestre de 1988 el aumento a los salarios mínimos se determine con periodicidad mensual, de acuerdo con la evolución previsible del índice de precios de una canasta básica que se definirá entre las partes en el curso de los próximos quince días. El índice incluirá, además, los precios y tarifas de los principales bienes y servicios que produce el sector público. De esta manera, el 1.º de marzo entrarán en vigor nuevos salarios mínimos y, a partir de esta fecha, se renovarán cada mes en base a la inflación mensual proyectada.

7.- El Gobierno Federal se compromete a mantener los precios de garantía de los productos básicos en sus niveles reales de 1987, y a mantener los programas de crédito y seguro, por lo menos con la misma cobertura de 1987.

8.- El Gobierno Federal promoverá medidas tendientes a la capitalización del campo y a promover la elevación del nivel de vida de los campesinos.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, con independencia de acciones más específicas a las que se obligan en este Pacto, manifiestan su voluntad de colaborar con el Gobierno de la República en todo lo necesario para la plena implantación y eficaz resultado de las medidas que ha adoptado.

EL SECTOR OBRERO ASUME LOS COMPROMISOS SIGUIENTES:

- Coadyuvar en cada centro de trabajo, a la elevación de la

productividad y la eficacia, a fin de contribuir al abatimiento de la inflación y la preservación de las fuentes de empleo.

- Instruir a sus organizaciones sindicales nacionales, sectoriales y regionales para que convengan con las empresas un 15 por ciento de aumento a los salarios pactados en los contratos colectivos, con vigencia a partir del 16 de diciembre de 1987.
  
- Recomendar a los representantes obreros ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que apoyen la proposición del Presidente de la Comisión, listada entre las determinaciones adoptadas por el Gobierno Federal para su inmediata revisión por un monto actual, una elevación del 20 por ciento a partir del 1o. de enero de 1988 y su modificación mensual de acuerdo a la regla establecida, a partir del 1o. de marzo, la que se hará extensiva a los salarios contractuales, sin perjuicio de las revisiones que la ley establece para los contratos colectivos de trabajo.
  
- Realizar una campaña, entre todas las organizaciones sindicales, a nivel nacional, para promover la disminución del ausentismo laboral.

#### EL SECTOR CAMPESINO SE COMPROMETE A:

- Elevar los rendimientos agrícolas y ganaderos en beneficio de la población y aumentar la oferta de productos agrícolas y pecuarios, especialmente de aquellos que son indispensables en la alimentación de la población.
  
- Coadyuvar con el Gobierno de la República para que se eliminen procesos de intermediación redundantes e

innecesarios que encarecen productos básicos de origen agropecuario.

- Extender al máximo la capacitación en los sectores agropecuarios con el fin de elevar la productividad en forma constante y contribuir al abatimiento del proceso inflacionario.
- Promover, a través de sus organizaciones, la adopción de criterios que permitan mantenerlos constantes en términos reales.

#### EL SECTOR EMPRESARIAL ASUME LOS SIGUIENTES COMPROMISOS:

- Aumentar la oferta nacional de productos básicos y elevar en forma sostenida la eficiencia de la planta productiva a fin de contribuir al abatimiento de la inflación.
- Moderar la variación de todos los precios tomando en cuenta los márgenes de comercialización, señaladamente hasta el último de febrero de 1988, mediante la concertación.
- Recomendar a los representantes empresariales ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que apoyen la proposición del presidente de la Comisión listada entre las determinaciones adoptadas por el Gobierno Federal, para la inmediata revisión de los mismos por un monto equivalente al aumento de un 15 por ciento de su nivel actual, una elevación del 20 por ciento a partir del 1.º de enero de 1988 y su modificación mensual, de acuerdo a la regla establecida, a partir del 1.º de marzo, la que se hará extensiva a los salarios contractuales sin perjuicio de las revisiones que la ley establece para los contratos colectivos de trabajo.

- Recomendar , promover, por todos los medios a su alcance, y a través de todos sus organismos sectoriales y regionales, la elevación de los salarios contractuales en un 15 por ciento, efectivo a partir del 16 de diciembre de 1987.
  
- Realizar una campaña permanente entre sus agremiados para explicar con amplitud la importancia crítica de este nuevo esfuerzo de alcance nacional.
  
- Gestionar con las Cámaras de Industria y de Comercio correspondientes que las empresas líderes de las distintas ramas se adhieran voluntariamente, dentro del término de 15 días naturales a este Pacto, con el propósito fundamental de moderar el aumento de los precios, la que se hará extensiva a los salarios contractuales.

Las partes convienen en integrar una comisión de Seguimiento y Evaluación de las obligaciones que han contraído en este Pacto; seguimiento y evaluación que se realizarán con la profundidad y periodicidad que las partes estimen pertinentes.

El presente Pacto implica la solidaridad y el respeto entre las partes, las que deben empeñar su mejor voluntad para el logro de los propósitos enunciados en este documento, tanto más cuanto que los primeros resultados de lo aquí convenido no se darán en el plazo inmediato.

Este Pacto es por su naturaleza temporal y se extinguirá una vez logrado su propósito.

Se firma este Pacto en la residencia oficial de Los Pinos a los quince días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y siete ante el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la firma del Pacto de Solidaridad Económica, intervinieron como interlocutores, Fidel Velázquez Sánchez, Secretario General de la

C.T.M. y Presidente del Congreso del Trabajo; Héctor Hugo Olivares Ventura, Secretario General de la Confederación Nacional campesina y Agustín F. Legorreta Chauvet, Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, suscribiéndolo en calidad de testigo de honor, Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo al reporte de avance a marzo de 1988, los primeros resultados fueron positivos, a pesar de haberse observado incrementos inflacionarios en los meses siguientes habiéndose constituido para su control una Comisión de Seguimiento y Evaluación de las obligaciones contraídas en el pacto, misma que determinó, efectuar reuniones quincenales para informar sobre la evolución del mismo, en la que están representados el gobierno federal, y los líderes de los sectores signantes.

## 2.2 Acuerdo de Concertación para abril y mayo de 1988.

Los inesperados resultados obtenidos en la Primera Etapa, permitieron comprender a los diversos sectores que habían de continuar luchando contra la inflación, que existían múltiples opciones todavía que agotar, que era demasiado peligroso aflojar en estos momentos el paso, ya que las experiencias de las naciones hermanas presentaban ventarrones oscuros que podrían poner en peligro ya no la economía sino la propia estabilidad social y política nacionales, por las elecciones en puerta que debían de celebrarse en julio de 1988, ante lo cual sin mucho titubeo se vuelven a reunir los mismos interlocutores en el salón Carranza, de la Residencia Oficial de los Pinos, el 27 de marzo de ese año y suscriben el acuerdo para los siguientes 60 días, manteniendo en términos generales las mismas medidas ya adoptadas, con la inclusión del "Congelamiento de los Salarios", con lo que se logró mantener congeladas las principales variables económicas, trayendo atractivos resultados, al lograrse superar la meta propuesta del 2% de inflación mensual prevista originalmente para diciembre siguiente; lográndose reducir por vez

primera la inflación acumulada (38.2%) a la registrada en el mismo período del año anterior, lo cual no pudo ser explicado ni por las principales defensores del Pacto; quienes consideraron que:

"... el clima de la Concertación se enrareció, pues en tanto los trabajadores demandaron un incremento salarial de 16 a 30%, el control de los precios fue calificado de "Artificial" o 'ya inviable' por parte de algunos organismos empresariales" (153).

Fue en esta Segunda Etapa cuando se fijó la estrategia antinflacionaria para consolidar lo alcanzado hasta ese momento, acordándose: no permitir el alza de los precios de los bienes y servicios producidos por el Sector Público, comprometiéndose la Secretaría de Comercio a no autorizar alzas en los precios de bienes y servicios controlados ni en los sujetos a registro; la no variación del tipo de cambio del peso respecto al dólar; el no aumento para los salarios mínimos; proporcionar apoyo a la producción del campo mediante el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos a tasas de interés decrecientes y con una eficiente cobertura de aseguramiento, constituyendo todo ello:

"... una decisión realista y responsable de las partes firmantes del Pacto de Solidaridad Económica orientada a profundizar, sobre bases sólidas, la lucha nacional contra la inflación" (154).

El contenido de esta extensión de la Concertación, reviste interesantes aspectos que podrán apreciarse mejor a continuación:

---

(153) CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES. op. cit. p. 85.

(154) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Pacto de Solidaridad Económica. Acuerdo de concertación para abril y mayo de 1988. México, 1988. p. 5.

## "CONCERTACION PARA ABRIL Y MAYO DE 1985"

1. Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno de la República, reunidos en la Comisión de Seguimiento y evaluación del Pacto de Solidaridad Económica, han realizado, durante el mes de marzo, una labor continua de seguimiento y evaluación general de la economía, en particular del movimiento de los precios, del estado de las finanzas públicas, de los agregados monetarios, de las tasas de interés y del mercado cambiario.
- 2.- Del examen conjunto de la evolución económica, los sectores llegaron a las siguientes conclusiones:
  - a) El análisis detallado de la evolución de los precios de las últimas semanas confirma, en general, que el ritmo de crecimiento de los precios ha disminuído de manera sencilla, ya que en la segunda quincena de marzo será de aproximadamente 1.5 por ciento.  
  
Por lo que hace a la canasta básica, se prevé que se aumente un poco menos del 3 por ciento durante el presente mes. Este incremento será causado, fundamentalmente, por el arrastre estadístico al mes de marzo de los aumentos de precios ocurridos a finales de febrero.
  - b) El comportamiento de las exportaciones, las importaciones, el turismo, la industria maquiladora y los movimientos de capital han fortalecido la balanza de pagos del país.
  - c) De acuerdo con información presentada a la Comisión de Seguimiento y Evaluación, el desempeño de la economía dentro del marco previsto se ha apoyado y se apoyará en un manejo de los instrumentos de política fiscal, monetaria, crediticia y cambiaria, congruente con los lineamientos de

la estrategia antinflacionaria adoptada.

En el ámbito financiero destaca la significativa reducción de las tasas de interés.

Los tres sectores y el Gobierno, con base a la favorable evolución del Pacto de Solidaridad Económica han decidido extender los términos de vigencia de esta concertación a los meses de abril y mayo. La decisión de concertar las pautas de precios y salarios no sólo para abril, sino también para mayo, obedece al propósito de otorgar mayor certidumbre a productores, comerciantes y prestadores de servicios respecto a la evolución de los precios más importantes de la economía, coadyuvando así a una ruptura drástica de la inercia inflacionaria. Al darles mayor certidumbre durante un plazo más largo, respecto a la evolución de costos, se les motiva a que no modifiquen sus propios precios. Asimismo, la mayor estabilidad de precios que supone el acuerdo para abril y mayo permitirá que los consumidores programen de manera más adecuada sus compras, seleccionando los artículos, los establecimientos, la oportunidad y los precios más favorables para la economía familiar.

En razón de estos elementos y de la voluntad reiterada de los sectores y del Gobierno, en el sentido de contribuir al máximo de sus posibilidades al rápido abatimiento de la inflación, se establece el siguiente:

#### A C U E R D O

- 1.- El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de abril y mayo, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.
- 2.- Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de mayo, el tipo de cambio del peso respecto al dólar.

- 3.- Dado que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante los meses de abril y mayo, no se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 4.- En relación con los productos sujetos a registro se considera, por las mismas razones, que no deberán tener aumento alguno durante abril y mayo.
- 5.- El sector empresarial reconoce que, dada la estabilidad de los precios de los principales insumos y otros costos que se han mantenido y se mantendrán durante abril y mayo, y considerando que los salarios mínimos no aumentarán durante el mismo lapso, no existen en general motivos para que los precios excedan su nivel actual durante esos dos meses, ni en la industria, ni en el comercio, ni en los servicios, por lo que recomiendan, a todas y cada una de las empresas, que sus precios no rebasen, hasta el 31 de mayo, el nivel que tienen el día de hoy, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de Solidaridad Económica.
- 6.- Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que apoyen la propuesta, que les formulará el presidente de dicha Comisión, para que durante abril y mayo los salarios mínimos vigentes se mantengan en su nivel actual.
- 7.- En los términos del Pacto de Solidaridad Económica, se confirma una vez más que los ajustes a los precios de garantía se harán de acuerdo con las exigencias del calendario agrícola. El Gobierno Federal ratifica asimismo, su compromiso de mantenerlos en sus niveles

reales de 1987.

En este lapso y en lo subsecuente, la producción del campo será apoyada mediante el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos, a tasas de interés decrecientes y con una eficiente cobertura de aseguramiento.

De la misma manera, y en cumplimiento al compromiso inicial, el Gobierno Federal fomentará la capitalización del campo mediante el otorgamiento de la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte usados, así como con otras medidas que serán anunciadas oportunamente.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del Pacto de Solidaridad Económica suscrito el 15 de diciembre de 1987, en presencia del C. Presidente de la República y reiteran su voluntad de profundizar en el cumplimiento y desarrollo de todas las medidas y determinaciones adoptadas.

La ratificación de esta fase del Pacto fue hecha coincidentemente por los mismos interlocutores que lo habían suscrito en el mes de diciembre anterior, quienes acordaron reconocer la inevitable variación porcentual de precios y salarios que se reflejó durante estos dos meses, durante los cuales el I.N.P.C. continuó su descenso (3.1% y 1.9%) y el I.N.P.P. lo superó incluso (2.3% y 0.9%), mientras que los salarios no sufrieron aumento alguno, lográndose hasta entonces el reconocimiento unánime de que el gobierno federal cumplió su parte dentro de lo comprometido, ya que encabezó y dirigió el esfuerzo solidario de todos los mexicanos, y demostrando su capacidad conciliadora: lograr unificar a los Sectores Productivos.

Asimismo, se observó que bajo este proceso de Concentración, los precios de garantía continuaron perseverando su valor real, conforme

lo exigió el calendario agrícola tal y como sucedió con el trigo, el maíz, el sorgo, y la cebada. Se logró avanzar en el ataque frontal iniciado por el Gobierno de la República en lo relativo a la revisión y la cobertura del sector público, para continuar manteniendo bajo su propiedad y gestión directa los sectores estratégicos y prioritarios que están definidos en nuestra Constitución y en las leyes correspondientes, los que se van fijando por la política de desarrollo del propio Estado Mexicano, conforme el desarrollo del país así lo exige. Se confirmó la necesidad de un Estado fuerte para seguir conduciendo nuestro desarrollo y para proteger la soberanía nacional, todo ello en función del fortalecimiento de las finanzas públicas.

Se avanzó en la Descentralización de la Vida Nacional al continuarse simultáneamente combatiendo a la inflación y acelerando las reformas estructurales que requiere la economía mexicana para evitar correr el riesgo de que los precios, los salarios; los precios y tarifas vuelvan a niveles inconvenientes sobre todo para el sector laboral. Se logró increíblemente no sólo mantener los precios sino incluso en algunos casos reducirlos, producto del acatamiento de lo pactado por la parte del sector empresarial, que cumplió cabalmente al realizar un esfuerzo mayor al originalmente concentrado, lo cual inspiró certidumbre y confianza a consumidores, ahorradores y a los mismos productores, de que las políticas adoptadas hasta entonces eran permanentes y a largo plazo y que por ningún motivo respondían a circunstancias coyunturales.

La plena convicción observada por los sectores siguientes de esta etapa del Pacto de Solidaridad Económica, fue propiciando mayor confianza entre nuestros acreedores externos e internos, lo cual permitió que la Renegociación de la Deuda Externa, se programara con ciertos visos positivos y se sujetara a la mesa de negociaciones con algo más de prerrogativas que en las ocasiones anteriores.

### 2.3 Acuerdo de Concertación para junio, julio y agosto de 1988.

La Tercera Etapa del P.S.E., fue firmada en el Salón Carranza, de la Residencia Oficial de los Pinos, en la capital mexicana el 22 de mayo de 1988, mediante el cual los obreros, campesinos y empresarios, junto con el Gobierno Federal, decidieron extender los términos en la concertación de abril y mayo a los próximos meses de junio, julio y agosto; especificándose en dicho acuerdo que no aumentarían ni los precios ni las tarifas del Sector Público, así como tampoco los salarios mínimos ni los precios sujetos a control durante los tres próximos meses y se estableció que el tipo de cambio se mantendría fijo hasta el mes de agosto de ese mismo año.

En esa ocasión el Primer Mandatario manifestó que el P.S.E. y sus sucesivas Concertaciones eran un ejemplo "del buen funcionamiento del Marco Constitucional de la Economía Mexicana", refiriéndose a la Rectoría del Estado como aquella:

"... que se ejerce con respeto a las libertades económicas que consagra y protege nuestra Constitución, con respeto a los derechos sociales y dentro de un Sistema de Planeación Democrática, donde es posible dialogar, negociar y concertar" - (155).

Por primera vez se define hasta donde se quiere llegar en la batalla contra la inflación, al señalarse que aún no podía cantarse victoria, sino "hasta que la inflación adquiera los niveles comparables con los socios comerciales de nuestro país, así como cuando se pueda mantener durante varios meses una tasa inflacionaria de esta naturaleza" como ejemplo se puede señalar que los Estados Unidos habían alcanzado en el año anterior, un índice de 4.0%:

"La inflación no será derrotada sino hasta varios meses después

en que se afiance esta tendencia y para que dentro del clima de estabilidad se pueda propiciar la recuperación, el crecimiento, el empleo, y cumplir los compromisos de justicia social" (156).

En verdad que fue en este Acuerdo donde se vió una mejor organización de los sectores participantes, quienes llegaron a la concertación con planteamientos más sólidos y con una mejor representatividad en virtud del aglutinamiento real logrado hasta ese momento.

La confianza que representó el hecho de que cada vez se adherían al Pacto los grupos industrial y comerciales más fuertes, permitió que el proceso electoral para la transmisión de poderes se desarrollara con un mínimo de contratiempos, lo que sin embargo no dejó de preocupar al Gobierno Federal, ya que los partidos de oposición lograron alcanzar cifras extraordinarias de sufragios a su favor, al grado tal que el H. Congreso de la Unión se vió conformado con el 47% de Diputados Federales provenientes de sus filas y el partido oficial con el 53%, lo que permitió la continuidad de los programas gubernamentales.

Para apreciar más adecuadamente la ambición de esta nueva fase, se requiere de su transcripción original, analizar a detalle aspectos -- importantes como lo fueron: la difícil participación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, la cual asumió funciones de inspección; el control del Gasto Público e incremento de los ingresos públicos y el control de los precios.

"CONCERTACION PARA JUNIO, JULIO Y AGOSTO DE 1982".

1.- Durante los meses de abril y mayo, hasta la fecha la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica se ha mantenido atenta a la evolución de la economía del país a través de las diversas informaciones presentadas por el Gobierno Federal y por los sectores obrero, campesino y empresarial. De manera particular se ha realizado una muy estrecha observación del movimiento de los precios, de la situación que guardan las finanzas públicas, de los agregados monetarios, las tasas de interés y del mercado cambiario.

2.- Del examen conjunto realizado por los sectores y el Gobierno de la República destacan las siguientes conclusiones:

- a) La evolución de los precios se ha mantenido dentro de la trayectoria prevista mostrando una desaceleración notable como lo transcurrido durante el mes de mayo. La tasa de inflación registrada en abril llegó a 3.1 por ciento y se espera que en mes de mayo se sitúe por debajo del 2 por ciento, lo que habrá permitido alcanzar las metas originales del Pacto antes de que concluya el primer semestre del año.

En cuanto a la canasta básica, el índice de precios correspondientes aumentó en 1.3 por ciento en el mes de abril y se estima que su incremento en el mes de mayo será inferior al 0.5 por ciento.

- b) Por lo que hace a las finanzas públicas, las cifras del primer trimestre del año muestran un incremento en los ingresos públicos, en términos reales, de 9.6 por ciento con respecto al mismo período de 1987. Por su parte, el gasto programable del sector público presupuestal

disminuyó en términos reales en un 3.7 por ciento durante el mismo lapso.

- c) El comportamiento del sector externo de nuestra economía también ha sido satisfactorio. Las exportaciones no petroleras han seguido evolucionando con un gran dinamismo al haber aumentado en un 24 por ciento en el primer trimestre de 1988 respecto al mismo período del año anterior.
- d) Los principales indicadores de política monetaria, crediticia y cambiaria permiten apreciar un desarrollo de los principales agregados congruentes con los lineamientos de la estrategia antiinflacionaria adoptada. Destaca nuevamente en el ámbito financiero la solidez de las reservas internacionales del país y la fuerte tendencia a la baja en las tasas de interés activas, aplicables a los créditos bancarios, que han descendido en una gran parte de los casos alrededor de cien puntos porcentuales.

3.- La evolución de la economía, y particularmente del nivel de precios, en los últimos dos meses, ha confirmado que las decisiones adoptadas el 28 de marzo fueron las correctas. Así lo demuestran fehacientemente los diversos indicadores económicos.

Por todo lo anterior, los tres sectores y el Gobierno han decidido extender los términos de la concertación a los meses de junio, julio y agosto. Esta decisión reforzará la certidumbre de productores, y prestadores de servicios respecto a la evolución de sus costos, creando un ambiente económico propicio para que no modifiquen sus precios.

La estabilidad de precios alcanzada, y el acuerdo para los meses de junio, julio y agosto, asegurará que los consumidores, al igual que en abril y mayo, puedan prever adecuadamente la estructura de su gasto.

En razón de las consideraciones anteriores, los sectores y el Gobierno han llegado al siguiente

#### A C U E R D O

- 1.- El Gobierno Federal no aumentará durante los meses de junio, julio y agosto, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.
- 2.- Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de agosto, el tipo de cambio del peso respecto al dólar.
- 3.- Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos para los meses de junio, julio y agosto, por lo que los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.
- 4.- Por lo anterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no autorizará durante los meses de junio, julio y agosto, aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control.
- 5.- Por las mismas razones no deberán tener aumento alguno durante los meses de junio, julio y agosto, los productos sujetos a registro por parte de la misma secretaria.
- 6.- Tomando en cuenta que los índices de precios al consumidor y al productor elaborados por el Banco de México muestran que en el mes de abril bajó el precio de un buen número de artículos, que igualmente se puede esperar que en el mes de mayo será mayor la proporción de disminuciones, que algunos costos están bajando,

y que las circunstancias del mercado contribuyen a la estabilización de los precios, y a veces a su reducción, el sector empresarial, dentro del espíritu de ánimo a la firma del Pacto, considera pertinente que las empresas que puedan hacerlo disminuyan sus precios en beneficio del poder adquisitivo de los salarios.

- 7.- Los ajustes a los precios de garantía se harán de acuerdo con las exigencias del calendario agrícola, en los términos del Pacto de Solidaridad Económica. El Gobierno Federal ratifica su compromiso de mantenerlos en sus niveles reales de 1987 y de apoyar la producción del campo mediante otorgamiento de créditos suficientes y oportunos, a tasas de interés decrecientes y con una eficiente cobertura de aseguramiento.

Para fomentar la capitalización del campo se ha autorizado la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte usados. El Gobierno Federal tomará las medidas complementarias que se consideren indispensables para ese fin.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, consideran que para consolidar los avances logrados es indispensable continuar los esfuerzos de seguimiento y concertación cuando menos hasta que concluya la administración del C. Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Los sectores estiman de la mayor importancia la exhortación que en tal sentido les hiciera el Jefe del Ejecutivo, con motivo de la concertación para los meses de abril y mayo, y coinciden plenamente en la necesidad de lograr, de manera conjunta, el abatimiento de la inflación hasta niveles compatibles con los países con los que México realiza la mayor proporción de su comercio internacional.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos.

Al concluir esta nueva extensión del Pacto, las condiciones económicas imperantes en México, permitieron suponer que el avance obtenido al mes de agosto de 1988 nos permitiría avanzar todavía más rápido, al grado tal de poder ya no sólo abatir el índice inflacionario al mínimo, sino además acelerar el desarrollo y crecimiento del país en un corto plazo, ya que el comportamiento en la producción y empleo, la Balanza de Pagos, los Precios y las Finanzas Públicas así lo demostraban al contarse para ese momento con datos precisos y confiables del primer semestre de ese año.

#### 2.4 Acuerdo de Concertación para septiembre, octubre y noviembre de 1988.

El 14 de agosto de 1988, se volvieron a dar cita en el lugar de costumbre los interlocutores que suscriben ahora la Cuarta Etapa del Pacto, durante la que fueron extendidos los acuerdos previos para el trimestre "septiembre - noviembre de 1988", con la salvedad que se procuró fortalecer en forma directa el diezmo ingreso de los trabajadores, mediante el compromiso empresarial de "disminuir los precios de sus productos en un 3% en promedio", medida que no fue adoptada de manera inmediata y general, sino que se fue dando paulatinamente hasta mediados de 1989.

El Gobierno Federal por su parte, eliminó el Impuesto al Valor Agregado o I.V.A. (6%) aplicado a los medicamentos y productos alimenticios procesados, además del 30% en que se redujo el Impuesto Sobre Productos del Trabajo, para quienes tuvieron ingresos de hasta 4 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, lo que vino a permitir que la crítica situación, mejorara un poco. Estas reducciones serían compensadas con medidas de austeridad fiscal y sacrificios adicionales del Gasto Público, todo lo cual benefició al consumidor en promedio, en una disminución del costo de la vida del 9%,

Los sectores y el Gobierno de la República consideraron que el Acuerdo

alcanzado propiciaría una caída más acentuada de la inflación, lo que para ese momento había alcanzado ya los niveles más bajos de los últimos 10 años, contribuyendo asimismo a una mayor incertidumbre respecto de la evolución futura de los precios y permitiendo una más adecuada Planeación de los Gastos a efectuar por parte de los Consumidores, Productores y Comerciantes, que trajo consigo un limitado optimismo tal y como lo señaló en ese momento el Presidente Miguel De la Madrid:

"Lo que hemos logrado con el Pacto de Solidaridad Económica ni es artificial ni es casual ni ha respondido a fines políticos ni inmediatos... en este momento, aún aquellos que presagiaban el fracaso del Pacto de Solidaridad Económica, reconocen sus beneficios y también que el costo para los mexicanos ha sido inferior al que se hubiera producido dejando las cosas a la incercia y al libre juego de las fuerzas económicas... abatir la inflación es indispensable para superar, gradualmente, el crecimiento económico y los ingresos reales de las clases laborantes del país... el objetivo fundamental es que el país recupere su capacidad de desarrollo y que se pueda seguir proporcionando a los mexicanos un ambiente de paz, libertad y democracia en una sociedad más igualitaria" (157).

El avance logrado no había convencido a muchos compatriotas quienes a consecuencia de la Concertación se sentían afectados al haberseles limitado una serie de privilegios y concesiones a que se les tenía acostumbrados, a costa del sacrificio de los programas básicos, económicos y sociales.

Las condiciones de esta nueva extensión, esencialmente consistieron:

---

(157) PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Pacto de Solidaridad Económica. Acuerdo de Concertación para septiembre, octubre y noviembre de 1988. México, 1988. p. 6.

## "CONCERTACION PARA SEPTIEMBRE, OCTUBRE Y NOVIEMBRE DE 1988"

- 1.- Durante los meses de junio y julio, y hasta la fecha la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica se ha mantenido atenta a la evolución de la economía del país a través de las diversas informaciones presentadas por el Gobierno Federal y por los sectores obrero, campesino y empresarial. De manera particular se ha realizado una muy estrecha observación del movimiento de los precios, de la situación que guardan las finanzas públicas, de los agregados monetarios, las tasas de interés y el mercado cambiario.
- 2.- Del examen conjunto realizado por los sectores y el Gobierno de la República destacan las siguientes conclusiones:
  - a) La tasa de inflación registrada en julio llegó a 1.7 por ciento, con sólo 0.4% en la segunda quincena respecto a la anterior. Se espera que en agosto la tasa de inflación se sitúe en alrededor del 1 por ciento.
  - b) Por lo que hace a las finanzas públicas, las cifras del primer semestre del año muestran un incremento en los ingresos públicos no petroleros de 9.7 por ciento en términos reales con respecto al mismo período de 1987. Incluyendo los ingresos petroleros se registra una ligera disminución 0.6 por ciento en términos reales. Por su parte, el gasto programable del sector público presupuestal disminuyó en términos reales en 13.1 por ciento durante el mismo lapso.
  - c) El comportamiento del sector externo de nuestra economía ha sido satisfactorio. Las exportaciones no petroleras aumentaron en 19.4 por ciento en el primer semestre de 1988 respecto al mismo período del año anterior, manteniendo su dinamismo.

d) Los principales indicadores de política monetaria, crediticia y cambiaria permiten apreciar un desarrollo de los principales agregados congruentes con los lineamientos de la estrategia antiinflacionaria adoptada. Las reservas internacionales mantienen un alto nivel y las tasas nominales de interés han seguido coadyuvando a la estabilización de la economía.

3.- La evolución de la inflación en los últimos meses refleja el éxito del programa y la eficacia de la concertación solidaria.

Por lo anterior, los tres sectores y el Gobierno han decidido extender los términos de la concertación a los meses de septiembre, octubre y noviembre. Esta decisión reforzará la certidumbre de productores, comerciantes y prestadores de servicios respecto a la evolución de la economía.

La gradual consolidación de la estabilidad de precios y el acuerdo para septiembre, octubre y noviembre, que prevé incluso disminuciones de precios, asegurará que los consumidores puedan planear adecuadamente la estructura de su gasto.

En razón de las consideraciones anteriores, los sectores y el Gobierno han llegado al siguiente

#### A C U E R D O

1. El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.
- 2.- Las autoridades financieras continuarán manteniendo fijo, durante el período de esta concertación, el tipo de cambio del peso respecto al dólar.

3. El Ejecutivo Federal emitirá un decreto que disminuya, a partir del 1.º de septiembre al cero por ciento el Impuesto al Valor Agregado a los alimentos procesados y a los medicamentos sujetos hasta ahora a una tasa impositiva del 6 por ciento.
4. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal expedirá un decreto que desgrave en 30 por ciento, a partir del 1.º de septiembre, el pago del impuesto sobre la renta a los ingresos que obtengan las personas físicas en todo el país, que perciben ingresos equivalentes hasta cuatro veces el salario mínimo general del Distrito Federal.
- 5.- El Gobierno Federal, a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, destinará los recursos que sean indispensables para el Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) duplique el alcance de sus actividades.
6. El Gobierno Federal, a fin de compensar el sacrificio, fiscal que implican algunas de las medidas antes señaladas, mantendrá las finanzas en un sano equilibrio congruente con su programa anual.
7. Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos para los meses de septiembre, octubre y noviembre por lo que los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en un nivel actual.
8. Las organizaciones empresariales, reconociendo la necesidad de fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores, se obligan a promover activamente y recomendar a los industriales, comerciantes y empresarios en general que, mediante concertaciones de las cámaras de comercio e industria y los responsables de los precios líderes en cada rama, realicen a

más tardar el 10. de septiembre próximo, reducciones en los precios de venta en las mercancías de tal modo que en promedio ponderado resulten de un 3 por ciento respecto a los vigentes durante el período comprendido del 7 de julio al 7 de agosto del presente año, realizando un esfuerzo especial en los sectores alimentario y del vestido.

Con independencia de lo establecido en el párrafo anterior, las organizaciones empresariales indicarán a los establecimientos e industrias que, en términos de ley, la reducción del IVA a que se refiere el punto 3 deberá trasladarse íntegramente en beneficio del consumidor lo que se reflejará en los precios de venta al público.

9. El Gobierno Federal y las Organizaciones de trabajadores por su parte, darán las instrucciones necesarias para que la misma política de reducciones de precios se siga en las tiendas oficiales y sindicales con vigencia a más tardar el 10. de septiembre próximo.
10. De acuerdo con el compromiso del Gobierno Federal de mantener los precios de garantía de los productos básicos en sus niveles reales de 1987, dentro de los quince días posteriores a la firma de ese documento se precisarán en el seno del Gabinete Agropecuario, con la participación de las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del Pacto, los criterios específicos para la fijación de los precios referidos.
11. Para los efectos de equilibrar las diferencias en productividad regional que afectan el ingreso de los productores, se alentará una política de estímulos específicos que será aplicada bajo los criterios que defina el Gobierno Federal en consulta permanente con las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del Pacto.

Los sectores y el Gobierno Federal consideran que para consolidar los avances logrados es indispensable continuar los esfuerzos de seguimiento y concertación cuando menos hasta que concluya la Administración del ciudadano Presidente Miguel de la Madrid H.

Los sectores coinciden plenamente con el jefe del Ejecutivo, en la necesidad de lograr de manera conjunta, el abatimiento de la inflación hasta niveles semejantes a la de los países con los que México realiza la mayor proporción de su comercio internacional.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del Pacto de Solidaridad Económica suscrito al 15 de diciembre de 1987, en presencia del ciudadano Presidente de la República, y reiteran su voluntad de profundizar en el cumplimiento y desarrollo de todas las medidas y determinaciones adoptadas.

### 3.5 Concertación para el mes de diciembre de 1988.

Con motivo del cambio del Ejecutivo Federal, los interlocutores deciden nuevamente suscribir una fase más del P.S.E., que abarcara únicamente el mes de diciembre de 1988, en el cual se contemplan los mismos compromisos contraídos en las anteriores ampliaciones, destacando el hecho de que no se autorizan incrementos a los bienes y servicios del Sector Público, a los precios sujetos a control y registro, ni a los salarios mínimos, con el propósito de cumplir cabalmente con el ejercicio presupuestal de ese año.

En esta última fase del Pacto, la economía nacional reflejó síntomas favorables, situación que permitió replantear la estrategia del Gobierno Mexicano ante la rígida postura de nuestros acreedores externos.

### 3. El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico.

#### 3.1 La Concertación para el período enero-julio de 1989.

Al término de la Administración del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, las condiciones propias no permitieron que la poca o nula confianza que se había adquirido a través de la Concertación Económica continuara, razón por la cual el actual Presidente Constitucional Lic. Carlos Salinas de Gortari, decidiera modificar a raíz las condiciones del Pacto, emitiéndose por tal motivo una nueva forma de concertar: El Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, mismo que fue más ambicioso que su antecesor ya que abarcó aspectos realmente importantes como las perspectivas reales de la Renegociación de la Deuda Externa, el aumento gradual de las exportaciones no petroleras, la desincorporación inmediata de aquellas Entidades de Organismos no prioritarios del Sector Público, la reducción de las altas tasas de interés y sobretodo el ataque a la inflación.

El gobierno inició su gestión apoyado en el P.E.S.E., instrumento que quiérase reconocer o no le sirvió de salvavidas, ya que gracias a éste se pudo mantener confianza en los programas establecidos para resolver la crítica situación económica, política y social que le fue heredada al Ejecutivo Federal en turno, previa el Plan Nacional de Desarrollo que había de establecer las nuevas condiciones que conducirán al país hacia una nueva etapa de desarrollo y crecimiento, que obtuvo al final un éxito inesperado, que aunque parcial, no por ello debe dejar de reconocérsele, mismo que estuvo basado principalmente en:

- a) El Control de las principales variables macroeconómicas.
- b) La disponibilidad de cuantiosas reservas en divisas acumuladas en

1987 y 1988.

- c) La contención crediticia y del Gasto Público.
- d) Un alto nivel de subvaluación del peso.
- e) Resolver las causas estructurales a la inflación (el proteccionismo y los desequilibrios de las Finanzas Públicas) por medio de la Liberación Comercial y la Reestructuración del Sector Paraestatal.

Para algunos analistas económicos (Centro Nacional de Información y Estudios Nacionales), el hecho decisivo en la caída de la inflación lo constituyó el control de precios, particularmente de los bienes producidos por las empresas públicas y privadas, pues son éstas, líderes en el mercado, lo que en buena medida les permite determinar la formación de los precios en razón de su capacidad económica, financiera y tecnológica e intervienen en la redistribución del ingreso al través del mecanismo de sus precios, de ahí que el Pacto se cuidó de garantizar el efectivo control de los mismos, ofreciendo a cambio atractivas utilidades reales mediante las tasas de interés y atacando operaciones especulativas contra el peso, a la vez que comprometía a las grandes empresas.

La suscripción del P.E.S.E. no logró en términos generales cancelar la elevación de los precios, a pesar de que el Sector Público asumió la Carga Financiera del Congelamiento de los suyos, mientras que los del Sector Privado siguieron aumentándolos en busca de su "realineación" y la corrección de sus "desigualdades", apreciándose que en la propia estructura de precios relativos se acumularon desequilibrios difíciles de superar sin perturbar la tendencia descendente del nivel de.

inflación, o bien, "sin abandonar la regulación de los precios valiéndose de la Concertación o del Mandato Público". Los ajustes realizados en 1988 a los precios al consumidor permitieron establecer una estructura de "Precios Relativos" más homogénea, lográndose reajustar algunos referentes a muebles, aparatos y accesorios domésticos, salud y cuidado personal, transporte, educación y esparcimiento, y los relativos a otros servicios; continuar sobrevaluados los precios de ropa, calzado y accesorios; y mantenerse rezagados los de alimentos, bebidas, tabaco y vivienda.

A raíz del ajuste realizado en los Precios al Consumidor, ocasión que durante 1988 la inflación anualizada por este rubro fuese superior a la registrada por los Precios Productor, cuyo rezaño adicional de estas últimas se reflejó más en la Industria Petrolera, Maquinaria, Aparatos y refacciones, construcción, electricidad y otras industrias manufactureras, los cuales no pudieron crecer al ritmo de los primeros, ni corregir su desalineación.

Finalmente podemos resaltar que dentro de los únicos propósitos que el Pacto originalmente se propuso: acelerar la Apertura Económica y continuar con la reducción del Gasto Público y la Desincorporación de las Entidades Paraestatales, sólo parcialmente logró inducir cierta disciplina en la formación de los precios internos, al promover supuestamente una mayor eficiencia y productividad ante la competencia externa, y contribuir a corregir los desequilibrios de las Finanzas Públicas, manifestándose sin embargo la vulnerabilidad de nuestro Sector Externo a partir de la Apertura Económica, al propiciar el debilitamiento de la Balanza Comercial debido a las importaciones del Sector Privado, y a la caída de los precios internacionales del petróleo que hemos venido reseñando.

Esta nueva forma de concertar, consistió fundamentalmente en:

## "CONCERTACION PARA EL PERIODO ENERO - JULIO 1989"

1. A lo largo de los últimos meses, el Gobierno Federal y los sectores obrero, campesino y empresarial, han seguido atentos la evolución de la economía del país. De manera particular han mantenido una muy cuidadosa observación del movimiento de los precios y de la situación que guardan las finanzas públicas, los agregados monetarios, las tasas de interés y el mercado cambiario.

2.- Del examen realizado destacan las siguientes conclusiones:

a) La tasa de inflación ha mostrado una notable disminución.

En el curso de los últimos cinco meses el crecimiento de los precios fué en promedio, del uno por ciento mensual. El gran avance logrado en el abatimiento de la inflación fue alcanzado sin propiciar una recesión aguda. Se estima que el crecimiento del producto interno bruto al cierre de 1988 sea positivo, aunque moderado.

b) Las cifras disponibles permiten prever que el cierre de las finanzas públicas en 1988 será satisfactorio. En particular el superávit primario del sector público se situará en casi 8 por ciento del producto interno bruto, a pesar de las condiciones adversas que han debido enfrentarse, como la disminución del precio del petróleo y el aumento del valor de las importaciones de granos, entre otros factores desfavorables.

Para compensar la disminución de los ingresos públicos respecto de la previsión original, el gasto programado fue ajustado a la baja en poco más del 1.5 por ciento del producto bruto, respecto al programa original.

c) Las exportaciones no petroleras han tenido, durante el

año en curso, un comportamiento satisfactorio. Sin embargo, la balanza de pagos ha sido afectada desfavorablemente por varios factores, entre los que destacan la caída de los precios del petróleo, el alza de los precios internacionales de ciertos productos de origen agropecuario, de los cuales se importan cantidades considerables, la elevación de la tasa de interés en los mercados financieros del exterior y el flujo negativo de crédito externo.

- 3.- Frente a estas circunstancias, los sectores coinciden en la necesidad de concertar un programa económico de transición que fortalezca la capacidad negociadora del país con los acreedores del exterior, y garantice la estabilidad económica gradual y permanente es necesario abordar el problema de la deuda externa conforme a los criterios expresados por el Ejecutivo Federal en su discurso de toma de posesión. Asimismo, será preciso adoptar medidas cambiarias, crediticias y de finanzas públicas que propicien un mayor aumento en las exportaciones no petroleras y una moderación de las importaciones. En razón de las consideraciones anteriores, los sectores obrero, campesino y empresarial, y el gobierno han llegado al siguiente:

#### A C U E R D O

1. Las iniciativas de Leyes de Ingresos y Proyectos de Presupuestos de Egresos, que el Ejecutivo Federal someterá el próximo 15 de diciembre a la consideración del H. Congreso de la Unión, serán congruentes con el propósito de mantener un balance de las finanzas públicas compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación, de mantener la estabilidad de precios y de sentar las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico.

2. En materia de precios y tarifas del sector público no habrá incremento alguno en los productos que inciden más significativamente en el gasto del consumidor, tales como electricidad, gasolina y gas doméstico. Sin embargo, para coadyuvar el saneamiento de las finanzas públicas, se efectuarán aumentos y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, referidos a la industria y al comercio, que presentan rezagos considerables y que dan lugar a subsidios de dudosa justificación social y económica.
3. En cuanto a la política cambiaria, se iniciará, a partir del primero de enero, una modificación diario del tipo de cambio a un ritmo que continúe haciendo posible, a quienes efectúen sus inversiones en pesos, mantener un mejor rendimiento que el obtenible de inversiones en otra monedas. El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario, en promedio, a partir del primero de enero y hasta el próximo 31 de julio de 1989, sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio en el año, si las circunstancias lo permiten, preferiblemente antes del término de la presente concertación.
4. Se modificará la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispección actual y contribuir a la eliminación de las distorsiones propiciadas por los diferenciales vigentes.
5. El sector empresarial recomendará a sus agremiados que absorban el aumento salarial, al ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios y tarifas, manteniendo los precios vigentes a esta fecha; y en cuanto a los productos cuyos precios se encuentran sujetos a control oficial o registro, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial procederá a examinar los casos excepcionales en los que pudieran existir rezagos extremos que pongan en serio riesgo el abasto de bienes indispensables para

la población, o la existencia misma de la industria o actividad económica de que se trate. El análisis correspondiente deberá someterse a la consideración de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, que resolverá lo conducente.

6. El Gobierno Federal iniciará de inmediato un programa de alcance nacional para eliminar medidas de regulación económica que generen costos injustificados u obstaculicen innecesariamente a los particulares en su legítimo derecho de desarrollar la actividad económica que elijan, siempre que sea lícita. Para el efecto se establecerá el programa correspondiente en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
7. Se ratifica el derecho que asiste a los sindicatos para realizar las revisiones normales de sus contratos colectivos de trabajo.
8. El Gobierno reitera su voluntad de impulsar una mayor productividad en el campo para elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos. En particular, se otorgarán estímulos regionales para que los productores se beneficien con el Programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal.

De acuerdo con el calendario agrícola se revisarán con oportunidad los precios de garantía correspondientes al ciclo otoño - invierno.

Hasta entonces, y con el fin de no afectar la economía de los agricultores, no se aumentarán los precios de los fertilizantes ni los de la energía eléctrica que se utilice en el bombeo de agua para riego. Los productores agrícolas habrán de beneficiarse igualmente al mantener en su nivel actual los precios del diesel.

Las partes convienen en integrar una Comisión de Seguimiento y

Evaluación de las obligaciones que han contraído en este Pacto; seguimiento y evaluación que se realizarán con la profundidad y periodicidad que las partes estimen pertinentes.

Con la firma del presente Acuerdo, los sectores obrero, campesino y empresarial, junto con el gobierno federal, ratifican su voluntad de trabajar unidos, de manera concertada y solidaria, en la solución de los problemas de México.

Se firma este Acuerdo en Palacio Nacional a los doce días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, ante el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta extensión del PECE, se suscribió por los mismos representantes de los sectores productivos del país, participantes de la última extensión del PSE, con la salvedad de que ahora firmaba como testigo de honor, el actual presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari.

La principal característica de esta modalidad, lo constituyó sin duda alguna la manera en que fueron convocados los representantes de los diversos sectores, ya que el Ejecutivo Federal de acuerdo a su investidura constitucional, delegó en la persona del Secretario del Trabajo y Previsión Social, el contenido económico - jurídico de las nuevas condiciones del país y de los objetivos trazados en el ideario económico - político de la actual Administración que fue visto de buena manera por el sector empresarial preferentemente.

La ocasión fue aprovechada por el Gobierno Federal para ratificar una vez más la alianza entre los factores que intervienen en la vida económica del país, de cuya aceptación se logró obtener un ambiente de confianza para la presente administración.

Este programa económico de transición le permitió al Gobierno Federal continuar con la Renegociación de la Deuda Externa, la cual presentó aspectos muy álgidos ocasionados por la reciente posición que adoptaron los principales acreedores, quienes conforme se fueron dando los primeros avances en la economía nacional, iban accediendo a las propuestas hechas por la Comisión Negociadora Mexicana que en ciertos momentos no descartó la posibilidad de retirarse de la mesa de negociaciones integrada por los representantes de más de 500 Bancos Internacionales y que gracias a la intervención directa del Tesoro Norteamericano, logró conseguir el aval de los dos principales Organismos Financieros del orbe: El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que a la postre permitirían llegar a buen término la misma.

Dentro de estos primeros siete meses del P.E.S.E., se integró la Comisión de Seguimiento y Evaluación, presidida, por el Secretario del Trabajo y Previsión Social y compuesta con los representantes del Congreso del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Nacional Campesina y el Consejo Coordinador Empresarial. Asimismo se conformó un Secretariado Técnico, a cargo del cual se hizo cargo el Subsecretario B de la referida Secretaría y los representantes designados por los diversos interlocutores, mismos que vienen sesionando en forma regular cada 15 días (a excepción de alguna circunstancia extraordinaria que amerite su inmediata atención), a quienes les corresponde en forma directa conocer de las desviaciones que se susciten y tomar las medidas pertinentes para evitar el desvío o desfase de las políticas u objetivos plasmados en la Concertación.

En las Entidades Federativas, la Comisión está integrada por el Gobernador estatal y los representantes de los sectores participantes, con facultades extraordinarias para actuar de inmediato en la corrección de todos los problemas que presenten en la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios sujetos al P.E.S.E. y que pudiesen afectar su buen desenvolvimiento y que para julio de 1989, reflejara variaciones en el I.N.P.C. del 1.0% respecto al mes anterior, 10.4% en relación a diciembre de 1988 y 16.8% anualizada y por su parte el I.N.P.P. había arrojado 1.1% respecto a junio de 1989, 8.3% en relación a diciembre de 1988 y 9.8% de inflación anualizada.

El salario mínimo vigente al 31 de diciembre de 1988 \$ 7,008.00 se vió incrementado a partir del 1o. de enero de 1989 en un 8% \$ 7,569.50 y en un 6% a partir del 1o. de julio siguiente (\$ 8,025.90) cuya variación anual significó un aumento salarial del 14.5%, situación que reflejó desventaja ante el índice inflacionario y la consecuente acumulación de la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, ante lo que los voceros oficiales anunciaron que: "no son tiempos ni para el populismo ni para el dispendio", lo cual significaba que no era el momento de pensar en la abundancia o en soltar amarras, si es que en realidad se desea vencer inercias de todo orden.

Las importantes bajas en las tasas de interés compensaron el rezago que se tenía en este terreno y permitió, aligerar en parte la pesada carga gubernamental de su deuda interna, constituyendo un nuevo elemento para combatir la inflación, que se había frenado por el elevado costo financiero de las empresas. Otro ingrediente que se dio como respuesta a la Concertación, lo fue sin duda el anuncio del retorno de importantes capitales, que dejó ver la confianza de los particulares y concretamente de los inversionistas que a fuerza de golpes directos y fracasos en la conducción económica se había resistido a aparecer desde hacia algunos lustros atrás.

Del conjunto de medidas firmes de ajuste estructural tendientes a

lograr un despegue del crecimiento económico mexicano, destacaron las Reformas Tributarias encaminadas a eliminar las distorsiones y establecer incentivos adecuados para la inversión, mejorar la competencia externa, fomentar el ahorro y agilizar la distribución del ingreso. Dentro de las primeras, en el período enero - julio de 1898, se modificó el Sistema de Impuestos a los dividendos de las Sociedades para desalentar la evasión fiscal y fomentar la reinversión de utilidades, se redujó el Impuesto sobre el Ingreso de las Sociedades de 39.2% al 37%, y se estableció una nueva Carga impositiva a las Empresas del 2% y se disminuyó el número de Categorías de Impuesto Sobre la Renta personal. Respecto a la Liberación Financiera se introdujeron mecanismos para hacer más atractivo el Ahorro Financiero y mejorar la Asignación del Crédito, que sin embargo no fueron suficientes para hacerle frente a los movimientos que se gestan en el ámbito Internacional.

Aunado a lo anterior, el deterioro en el superávit comercial también se explica por el aún alto crecimiento en las importaciones, a pesar de los múltiples intentos que se dieron a lo largo de esos primeros siete meses para lograr una tendencia descendente en el ritmo de crecimiento de las compras tanto de bienes de consumo como de uso intermedio y capital. Se llegó al exceso de permitir el ingreso al país, de artículos de dudosa calidad, que debido a lo bajo de sus precios, atraieron la preferencia del consumidor nacional, el cual no se percató del grave daño que le hacía a la industria mexicana, misma que a pesar de no haber alcanzado aún el nivel óptimo en el control de calidad de su producción, se vió desplazada frente a los artículos "chatarra" extranjeros, tal y como en su oportunidad lo manifestaron - los representantes de las diferentes cámaras industriales y de comercio nacionales, quienes a la fecha se encuentran en una postura cautelosa ante la competencia externa.

### 1.2 La Concertación para el período agosto de 1989-marzo de 1990.

Dos semanas antes de concluir la vigencia del P.E.S.E., el día 12 de julio de 1989, en Palacio Nacional fue suscrita su Primera Extensión, participando en ella los representantes cúpula de los mismos sectores que regularmente lo venían haciendo, en la cual se renovaron compromisos contraídos al inicio de la Actual Administración, destacando ahora que la batalla contra la inflación fue intensificada y fueran enfocados todos los alicios disponibles hacia la Recuperación Económica Nacional, en base a los lineamientos establecidos ya específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que consideró como vital el reconocimiento de las experiencias obtenidas en los casi 18 meses de Concertación y que para julio de 1989 había arrojado resultados halagüeños que fueron considerados el punto de partida para lograr la favorable consolidación de un sano y justo crecimiento en las estructuras del país.

Destacan de sobremanera el reconocimiento por vez primera de tres líneas fundamentales:

- 1) La Estabilización continua de la Economía.
- 2) La Ampliación de los Recursos Disponibles para la Inversión Productiva.
- 3) La Modernización.

Además de ello esta nueva fase presenta muchas innovaciones de regular trascendencia que pueden apreciarse mejor en su propio contenido:

"CONCERTACION PARA EL PERIODO COMPENDIDO ENTRE EL 1o. DE AGOSTO  
DE 1989 Y EL 31 DE MARZO DE 1990 "

1. El pasado 31 de mayo el Presidente de la República dio a conocer a la nación el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento fundamental que habrá de orientar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad en los años por venir.
2. La estrategia que el Plan ha propuesto para el logro de los grandes objetivos nacionales es la modernización de la vida nacional y hacer frente a los nuevos retos económicos y sociales, mediante la realización simultánea de amplios esfuerzos de concertación y de un ejercicio moderno de la autoridad.
3. La recuperación económica del país, a la que el Plan Nacional de Desarrollo convoca, se apoya en tres líneas fundamentales de política económica:
  - La estabilización continua de la economía.
  - La ampliación de los recursos disponibles para la inversión productiva.
  - La modernización.
4. Avanzar en el logro de estas metas supone renovar el cumplimiento de los compromisos que los sectores obrero, campesino y empresarial, y el gobierno federal han mantenido, durante los meses transcurridos del presente año, para llevar adelante el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Es la respuesta concreta de los sectores al llamado del Presidente de la República. Significa consolidar el abatimiento de la inflación en una etapa crucial para el país, en la que se sentarán las bases para una recuperación gradual,

pero firme y sostenida, de la actividad económica para proteger el poder adquisitivo de los salarios y fortalecer, mediante la concertación, el compromiso de los sectores de apoyar la estabilidad económica interna y la negociación de la deuda externa.

5. El enorme esfuerzo realizado en las concertaciones de los últimos dieciocho meses, se ha traducido en una reducción significativa de la inflación. Este esfuerzo ha tenido el más amplio reconocimiento interno y externo.

6. Los positivos resultados alcanzados durante el presente año superan las previsiones formuladas al inicio de la concertación vigente, y constituyen una firme base que alienta el esfuerzo que debemos desarrollar en el futuro. Cabe destacar lo siguiente:

a) La tasa de inflación se ha mantenido en niveles reducidos, sin que se hayan presentado problemas serios de desabasto.

Este resultado en combinación con el desliz cambiario de un peso diario en promedio ha permitido que el tipo de cambio haya conservado su competitividad.

b) La producción industrial ha mostrado un mayor dinamismo al previsto originalmente. En el pasado mes de abril, el volumen de producción fue 5.5% mayor que el del mismo mes.

En 1988, y en el período enero - abril el incremento anual observado fue de 2.8% en promedio. La producción manufacturera, en el primer cuatrimestre del año, creció 3.7% respecto al mismo lapso del año anterior.

c) Los indicadores preliminares de inversión también han mostrado una evolución favorable; el índice de inversión

fija que incluye bienes de capital, nacionales e importados, y de construcción creció a una tasa anual de 6.5% durante el primer trimestre. Este comportamiento es satisfactorio, si se considera la meta anual de crecimiento económico del 1.5 por ciento.

- d) La balanza comercial arrojó un superávit de 233 millones de dólares en el primer trimestre, y la cuenta corriente experimentó, en ese lapso, un déficit menor que el del esperado para el año, resultados que reflejan un comportamiento adecuado respecto a las previsiones anuales de la balanza de pagos.
- e) Las finanzas públicas arrojan resultados globales altamente satisfactorios en relación con las previsiones. Según datos oportunos al mes de abril, el superávit económico primario del sector público sumó 15.6 billones de pesos, cifra superior en 13%, en términos reales, a la correspondiente al mismo período del año anterior, mientras que el déficit financiero alcanzó 8.2 billones, que es inferior en 61%, en términos reales, al del mismo período del año anterior. Este comportamiento es acorde con el que se anticipó en la Ley de ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1989.
- f) El Gobierno ha iniciado recientemente, un ambicioso programa de desregulación económica, al que se comprometió en la concertación vigente. Los resultados positivos observados en la primer etapa del programa han permitido liberar a la industria de restricciones inconvenientes en el envasado y en la presentación de sus productos, lo que le permitirá mayor flexibilidad en la adquisición de los insumos fundamentales para el

desarrollo de sus actividades.

g) Los sectores firmantes del Pacto y Gobierno Federal han podido comprobar, igualmente, la acción de los gobiernos de los estados y de las autoridades municipales para procurar la estabilización de los precios y para resolver otros importantes problemas de la economía, tanto a nivel nacional como local.

7. Las partes firmantes del Pacto están concientes, sin embargo, de que la estabilidad deseada en materia de precios aún no se consolida, y que resulta particularmente importante en estos momentos perseverar en la tarea común para afianzar lo logrado. Dentro de este propósito, la experiencia de los últimos meses en materia de concertación ha sido un elemento esencial. Así lo considera el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 cuando sostiene que "la concertación ha mostrado su eficacia para que la sociedad, motivada por el consenso y expresada su responsabilidad en compromisos claros, sume esfuerzos para obtener resultados significativos en la realización de sus metas".
8. Los resultados satisfactorios obtenidos en la primera concertación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y el llamado que formula el Plan Nacional de Desarrollo para mantener el compromiso firme de los sectores en la consolidación de la estabilidad de precios, al tiempo que se avanza en el proceso de modernización, que se abate la transferencia neta de recursos al exterior y que se amplía la disponibilidad de los mismos para la inversión productiva constituye elementos de peso que los sectores y el gobierno han tomado en consideración para prorrogar el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico hasta el 31 de marzo de 1990, bajo los siguientes

## A C U E R D O S

1. El gobierno federal reitera su compromiso de mantener una estricta disciplina en las finanzas públicas, para lograr el superávit primario previsto en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. El sector público mantendrá sin modificaciones sus precios y tarifas.
3. El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario, en promedio, a partir del próximo 10. de agosto de 1989 y hasta el próximo 31 de marzo de 1990, sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio tan pronto como las circunstancias lo permitan, preferiblemente al vencer el término de la presente concertación.
4. En el ámbito de sus atribuciones, el sector empresarial se compromete a respetar y a no mover los precios, así como a proporcionar un abasto suficiente y oportuno de los bienes que produce y comercializa.
5. El gobierno realizará un esfuerzo de particular importancia para concertar, con el sector correspondiente, programas de modernización integral en las cadenas de producción y de comercialización de bienes básicos, con el objeto de resolver problemas de estructura, de reducir costos de producción, y de elevar la productividad y de evitar, así, que problemas de ineficiencia se traduzcan en presiones para el movimiento de los precios. Los programas incluirán medidas específicas de desregulación para apoyar a las industrias que lo requieran. Los casos excepcionales que pongan en riesgo la existencia misma de la industria o el abasto de la rama correspondiente

serán analizados en su oportunidad, por el pleno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, con el fin de adoptar las determinaciones que se estimen pertinentes.

6. Los sectores obrero y empresarial reiteran su voluntad de procurar el sostenimiento, en las revisiones contractuales, de un clima propicio a la negociación en la más amplia libertad de las partes.
7. El gobierno federal revisará el marco que regula las importaciones, con el fin de evitar fenómenos de competencia desleal. Se establecerán normas precisas para que las importaciones cumplan con los mismos requisitos de calidad que se exigen a los bienes domésticos, pero en ningún momento se utilizará esta medida con fines proteccionistas.
8. El gobierno se compromete a profundizar en el proceso de desregulación económica, con medidas concretas que promuevan la competencia y productividad. Se pondrá énfasis en el sector del transporte, con el objeto de estimular una mayor calidad y oportunidad de estos servicios y de reducir los costos que hoy implican para la sociedad. Asimismo, se dará especial importancia a la modernización del sector financiero.
9. El gobierno se propone apoyar decididamente el desarrollo y la modernización del campo para aumentar su productividad, y, consecuentemente, el ingreso real de los campesinos.

Se otorgarán estímulos regionales, en particular a los productos de menores ingresos de las zonas temporales, para la práctica del barbecho poscosecha, para la comercialización y para la ejecución de obras de infraestructura que incrementen los rendimientos.

La revisión de los precios de garantía y de comercialización se

hará con oportunidad, de acuerdo con el calendario agrícola, procurando en cada caso, su mantenimiento en términos reales. Se promoverá la concertación entre productores y consumidores para la comercialización de los productos rurales.

Con el fin de coadyuvar a la economía de los agricultores, se mantendrán en su nivel actual los precios del diesel y de la energía eléctrica para el riego por bombeo.

En cuanto a los productos pecuarios, se pondrán en práctica los programas que garanticen su desarrollo.

La modernización del campo es un objetivo fundamental, por ello el gobierno y los productores atacarán a fondo los problemas estructurales que afectan la producción y la productividad.

El propósito básico es recuperar gradual y sostenidamente la rentabilidad del sector agropecuario y forestal, con el fin de dar certidumbre a la inversión de promover el crecimiento de la oferta y del ingreso rural.

10. El gobierno federal y los sectores productivos, en congruencia con la alta jerarquía que el Plan Nacional de Desarrollo otorga al problema ecológico, y con el fin de evitar deterioros irreparables del medio ambiente y de la producción, concertarán con los gobiernos de los estados y con las autoridades municipales la adopción de las medidas que se consideran necesarias.
11. Las partes firmantes ratifican su voluntad de vigilar estrechamente el cumplimiento de los acuerdos pactados en esta Concertación por medio de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, la cual deberá reforzar sus actividades, en coordinación con las comisiones estatales para permitir el conocimiento oportuno de los problemas que se presentan, y para

adoptar las determinaciones conducentes.

El proceso de concertación social ha permitido logros notables. La reafirmación de la voluntad de concertar, reflejada en la extensión del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico hasta el 31 de marzo del próximo año, es un nuevo testimonio de la unidad y de la solidaridad de los mexicanos, que coadyuvará seguramente a la modernización y al crecimiento sano de la economía del país.

Se firma este acuerdo en Palacio Nacional a los dieciocho días del mes de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ante el ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mes de noviembre de 1989, se presentó ante la H. Cámara de Diputados el Documento intitulado "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1990", en el cual se especifican los lineamientos a seguir en materia económica para el año actual, de los cuales se distinguen cuatro objetivos generales:

- I. Consolidar y fortalecer los avances de la estabilización de precios.
- II. Reafirmar la recuperación gradual del crecimiento económico sostenido.
- III. Ampliar los recursos dirigidos a la inversión.
- IV. Elevar el bienestar social". (158).

Para lograr avanzar en la Consolidación de la Estabilidad de Precios

se basará en una disminución del Déficit Fiscal, una "Política Monetaria Congruente" y el Esfuerzo Concertado de los Sectores Productivos. Sobre la actividad económica se espera alcanzar una tasa de crecimiento superior a la dinámica poblacional, cuya expansión aunque moderada, habrá de reflejarse en aumentos de bienestar social.

Para reafirmar el crecimiento económico sobre bases sólidas, se buscará mantener un ambiente propicio para la inversión, mediante políticas claras que generan certeza y confianza en la evolución futura de la economía, continuándose precisando en qué Sectores y Mercados es necesario adecuar la regulación económica para fomentar procesos productivos y comerciales más eficientes en beneficio de la sociedad en su conjunto.

La política de Gasto Público para 1990 responde a los objetivos siguientes:

- a) Contribuir al equilibrio fiscal en apoyo de la Estabilidad de Precios, como condición para que el desarrollo se refleje de manera permanente en mejores condiciones de vida.
- b) Modificar la Estructura de las Erogaciones para atender más decididamente las responsabilidades fundamentales del Estado, como son las de promover el Bienestar Social y Asegurar la Infraestructura Pública necesaria para la recuperación del crecimiento.

Los primeros resultados obtenidos de la evolución económica estimada para 1990, reflejaron durante el primer trimestre de este año, un incremento en el producto Interno Bruto del 1.1% (a diferencia del año anterior que había sido de 1.9%), explicándose este comportamiento en base a las altas tasas de interés registradas al final de 1989 que frenaron la inversión Privada.

Durante marzo el I.N.P.C. aumentó 1.6% (1.3% por los índices de la Banca Nacionalizada, específicamente el Informe Mensual de Banca Cremi, S.N.C. abril 1990) lo que resultó en una Inflación Acumulada de 8.1% en tanto que la anual se situó en 24.5%, en donde la variación mensual se dió a consecuencia del alza de algunas frutas y legumbres, así como el costo del Alquiler de Vivienda. Por su parte el I.N.P.P. creció en 0.9% en relación a febrero de 1990, llegando con ello la Inflación Acumulada a 6.6%, mientras que la anual fue de 18.6%.

Debido a la diferencia que registra el I.N.P.C. en relación a los tres estratos con niveles económicos reconocidos para la determinación del índice inflacionario (familias con ingresos de hasta un salario mínimo de una y tres veces el salario, y con ingresos superiores a tres veces el salario mínimo) y a las seis regiones económicas en que se encuentra dividido el Territorio Nacional (Frontera Norte; Noroeste; Noreste; Centro-Norte; Centro-Sur y Sur), se realizaron actos de particular importancia para concertar con cada uno de los Sectores concertantes, Programas de Modernización Integral en las cadenas de producción y comercialización de bienes básicos, tendientes a la resolución de problemas de estructura, a bajar los costos de producción, elevar la productividad y disminuir al máximo posible los problemas de ineficiencia que vienen transformándose en presiones para el movimiento de los precios (problema agudo de nuestra sociedad) que incluyen desde ese mismo momento medidas específicas de desregulación para apoyar a las industrias que así lo requieran y que se encuentren en grave situación o puedan provocar el desabasto regional o nacional, encomendándosele su vigilancia y cumplimiento a la ya referida Comisión de Seguimiento y Evaluación, misma que deberá conocer oportunamente los problemas que se llegasen a presentar y adoptar las determinaciones que se estimen pertinentes.

El Gobierno Federal obligó estrictamente a las Dependencias y Entidades a que durante la vigencia de esta extensión, pactaran los compromisos en materia de Adquisiciones y Arrendamientos de Bienes

Muebles y Prestaciones de Servicios relacionados con los mismos, de conformidad con lo concertado las Cámaras de Industria con la Secretaría de Comercio, sin incremento alguno en los precios y con una disminución del 3%. De igual manera se procedió en lo referente a las Obras Públicas, en la que no fueron aceptados incrementos por ajuste del tipo de cambio o en los precios y tarifas del Sector Público, aplicándoseles a las estimaciones respectivas un descuento del 3.5% de disminución total, concertando con la Cámara de la Construcción medidas concretas de desregulación que permitan preservar la productividad y apoyen programas de modernización y competitividad, aplicándoseles por lo tanto a las estimaciones de obras que amparen trabajos ejecutados entre el 1o. de agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990, un descuento del 2% de disminución total, siendo competencia de las Entidades y Dependencias hacer del conocimiento de estas medidas a los proveedores y contratistas, así como al interior de las mismas, correspondiéndole a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la responsabilidad de vigilar su correcta observancia.

### 3.3. Concertación para el período abril - julio de 1990.

Antes de concluir 1989 las partes concertantes deciden suscribir el día 3 de diciembre, la Segunda Extensión del P.E.C.E. con vigencia hasta el 31 de julio siguiente, resultado el hecho de haberse logrado cierto abatimiento de las causas fundamentales de la inflación, a pesar de persistir la expectativa de un repunte de los precios, un crecimiento importante en la demanda de crédito del Sector Privado y fuertes presiones para generar las divisas suficientes con el fin de hacerle frente a los compromisos impostergables de la abultada Deuda Externa.

Durante el primer trimestre de 1990 se notó cierta prudencia, debido al temor de que ante una baja en las tasas de interés tanto nominales como reales, se incrementará de manera muy importante la demanda de

crédito del Sector Privado, así como en la manera en que México venía enfrentando el pago de su deuda externa, en forma tal que parecía que no había existido renegociación alguna, necesitando además divisas adicionales por 1,300 millones de dólares, en virtud de su participación directa en la compra de "Bonos Cupón Cero" y para la redención del "Préstamo Puente" que nos fue otorgado a finales de 1989.

Inesperadamente al iniciarse el presente año nadie esperaba que la inflación lograse sobrepasar el 25% anual ya que la mayoría consideró que durante el mismo lapso ésta no llegaría ni al 20%, originado por el hecho de que el Gobierno Federal había por fin decidido después de 7 años atacar las causas fundamentales de la presión inflacionaria (Déficit Fiscal y Apertura Económica), resultando de ello que ningún indicador apuntara hacia un nuevo crecimiento generalizado de los precios, lo cual permitió percibir una perspectiva distinta para los siguientes meses con el consecuente beneficio para nuestra economía interna.

A partir de abril se consideró oportuno drenar hacia el Sector Económico los beneficios de la Renegociación del Débito Exterior, que en última instancia se verá reflejada en dos importantes aspectos:

- a) Una menor demanda de crédito por parte del Gobierno Federal.
- b) Los flujos esperados de divisas serán menos negativos por los beneficios de dicho proceso, generando una menor presión del Banco Central por acumular reservas Internacionales.

En el supuesto caso de que todas estas medidas concertadas llegasen a darse, podría permitir que la inflación se presentará en un 1.2% mensual que vista a un año hacia adelante, representaría un índice inflacionario inferior al 1%, momento a partir del cual puede

pensarse que no se pueda lograr una inflación anualizada de un sólo dígito.

CONVENIO POR EL QUE SE EXTIENDE HASTA EL 31 DE JULIO DE 1990

EL TERMINO DE LA CONCERTACION VIGENTE

1. Los sectores firmantes del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento económico y el Gobierno Federal consideraron pertinente evaluar los avances en el proceso de estabilización de la economía e identificar los obstáculos que aún persisten, a la luz de los lineamientos de política y perspectivas que en materia económica se contemplan para el próximo año.
2. Como resultado de este exámen y dada la favorable evolución de la economía en el curso de 1989, los sectores han decidido reafirmar el propósito de seguir avanzando en la consolidación de la estabilidad de precios y la recuperación gradual de la actividad económica, y han convenido en extender el plazo de la Concertación vigente hasta el 31 de julio de 1990, con los siguientes

A C U E R D O S

1. El Gobierno Federal mantendrá su compromiso de observar una estricta disciplina en las finanzas públicas para lograr los fines de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para 1990.
2. Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos apoyar las propuestas que les formulará la Presidencia de dicha Comisión para:

-- Otorgar a los salarios mínimos un incremento del 10% con vigencia a partir del 4 de diciembre.

-- Ratificar la vigencia, a partir del 1o. de enero de 1990, de los salarios mínimos determinados de acuerdo con el punto anterior.

3. El sector empresarial recomendará a sus agremiados que los nuevos salarios mínimos que determine la Comisión, se hagan efectivos a partir del 1o. de diciembre.
4. El aumento al que se refiere el punto 2 anterior, no será extensivo a los salarios contractuales. Los sectores obrero y empresarial reiteran su voluntad de procurar el sostenimiento, en las revisiones que les correspondan, de un clima propicio a la negociación en la más amplia libertad de las partes conforme al espíritu de este Pacto.
5. El Gobierno Federal redoblará esfuerzos para identificar, analizar y proponer las soluciones que correspondan a los casos a que hace referencia el acuerdo cinco de la Concertación vigente.
6. Los sectores obrero, campesino y empresarial recomendarán a sus representantes ante las Comisiones Estatales de Seguimiento y Evaluación que procuren vigilar estrechamente el cumplimiento de los acuerdos pactados y desarrollen, conjuntamente con los gobiernos estatales, una mayor capacidad resolutive frente a los problemas locales.
7. Las partes convienen en que seguirán vigentes los términos de la Concertación suscrita al 18 de junio de 1989.

Se firma este Convenio en la residencia oficial de Los Pinos el día tres del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve, ante el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La economía mexicana tuvo que enfrentar múltiples contratiempos durante el primer semestre de 1990, entre los cuales sobresalieron el aumento inflacionario del I.N.P.C. que llegó al 15.4%, y el I.N.P.P. se situó en 9.6%; derivados de la revisión de ciertos precios públicos y privados a raíz de la reciente Concertación anticipada para la Tercera Fase del P.E.C.E. (27 de mayo) en donde algunos productos clave como el de las gasolinas subieron hasta 12%, la energía eléctrica en promedio a 6.0%, lo cual ocasionó incertidumbre en el sentido de que se logre un crecimiento mayor al del año pasado y que la inflación sea menor tal y como se lo proponen los pronósticos gubernamentales, que pareciera combinarse todo ello con "la fatiga de los Sectores Concertantes" (que requiere necesariamente de mayores bríos entre éstos, además de Contemplar medidas novedosas), aumentos en los ferrocarriles y autopistas.

Se notó un estancamiento en las exportaciones no petroleras, un incremento en las importaciones de Bienes de Capital por la mayor actividad económica nacional y la pérdida de competitividad relativa del tipo de cambio al haberse autorizado un deslizamiento de \$0.80 diarios del peso frente al dólar, acción calificada por expertos financieros como "instrumento antiinflacionario", potencialmente audaz que podría presentar signos alentadores en precios clave y otras variables, pero vulnerable por la fragilidad del Sector Externo, en lo cual tienen que considerarse circunstancias adversas relacionadas con la actividad económica de Estados Unidos y el precio del petróleo; la competencia entre la Unión Americana y Europa por atraer flujos de capital, particularmente de Japón, lo que presiona al alza a las tasas de interés internacional, con el consabido deterioro de las reservas

Se reorientaron los subsidios y apoyos; reiterándose los correspondientes al frijol y al arroz, estando pendientes los relativos al aceite y otros que sustancialmente no lo ameriten, ya que sólo se mantendrán los estrictamente necesarios como los que benefician al consumo de leche y tortilla, revalorizándose gradualmente y reestructurando la distribución de básicos baratos que se efectúa a través de la Cadena de Tiendas Conasupo, las cuales pasarán a ser abastecedoras de únicamente entre 6 y 10 productos de consumo "superbásico" y no manejarán ninguna otra línea más de distribución, pretendiendo que sus precios se apeguen a la realidad comercial en vías de acabar con los permanentes desequilibrios en la distribución, comercialización y los precios al consumidor final, ya que:

"... Los subsidios son pinzas que habrán de ir retirándose - con cautela, de forma que no se desequilibre la inflación y se pueda estabilizar el movimiento de los precios, ya que de lo contrario se tiende a incrementar los subsidios hasta que prácticamente es imposible sostenerlos y es cuando se genera presión sobre el abasto, hasta que es necesario incrementar fuertemente los precios a los consumidores, de forma que la desaparición paulatina y la reorientación de los subsidios es la vía directa para estabilizar los precios" (159).

Continuó la decisión gubernamental de congelar el salario mínimo para 1990, lo cual para algunos analistas en la materia provocó que el poder

---

( 159 ) MUÑOZ RIOS, Patricia. "Sólo se Mantendrán los Subsidios Estrictamente Necesarios: SECOFI". El Financiero. México, 6 de julio de 1990. p.18. primera sección.

de compra de los trabajadores haya disminuido en un 38, hecho que resulta inadmisibile y alarmante:

"... tan sólo de enero de 1988 a la fecha - lo. de julio de 1990 - el poder adquisitivo ha disminuido en 38 por ciento y para diciembre, de no otorgarse aumento salarial, como se ha previsto inicialmente, alcanzará el 47 por ciento, de acuerdo con la inflación estimada por el Taller de Indicadores Económicos de la Facultad de Economía, de la U.N.A.M., para este año, la cual ascenderá a 35 por ciento.

En el sexenio de Miguel de La Madrid y en lo que va de la actual Administración, se han perdido las dos terceras partes del poder adquisitivo. Con los 10,080 pesos que hoy constituyen el salario mínimo, sólo se puede comprar el 35 por ciento de lo que consumían los obreros en 1982 con los 280 pesos que en esa época representaban el mínimo.

Desde entonces, los precios han aumentado en más de 100 veces y el salario solamente en 36.. Para recuperar el poder de compra de 1982, se requiere un aumento de 18 mil 720 pesos (185 Por ciento), con lo cual el minisalarío llegará a ser de 28,800 pesos, cantidad con la que se compra la misma cantidad de productos que podían adquirirse en 1982 con 280 pesos.

Señala que en unos cuantos años se ha despojado a los trabajadores de más de la mitad de sus ingresos: en 1976 participaban en el ingreso nacional en un 40.6 por ciento. Hoy, es menos del 20 por ciento. Por ello, agregan. es impostergable un aumento salarial - a la brevedad posible. Los obreros deberán exigir, como mínimo, un aumento que les permita la recuperación del poder de compra

perdido en los últimos seis meses" (160).

Todo lo anterior se ha venido conjugando de tal forma que en verdad al iniciarse el segundo semestre de 1990, los criterios originalmente reconocidos como válidos deben ser cuestionados a la luz de la razón y la justicia.

Si bien es cierto que las medidas adoptadas son indispensables para ayudar a combatir los desajustes de nuestra economía, también lo es el hecho de que la población laborante de nuestro país ya no puede seguir subsistiendo con estos salarios los cuales no alcanzan a satisfacer de ninguna manera los mínimos indispensables de un Jefe de Familia, del cual dependen alrededor de 3 o 4 personas, independientemente de los incrementos que se siguen dando en los precios, a consecuencia de la falta de solidaridad del comerciante en general.

Considero peligroso continuar con esta práctica deshonesta, ya que la inconformidad popular no podrá mantenerse por mucho tiempo, y se puede romper la unidad nacional, cuya fragilidad está expuesta a los resultados satisfactorios o no de los responsables de la Administración actual, quienes deben considerar antes que nada, que la inconformidad social latente ya rebasó los niveles institucionales, tal y como puede apreciarse con el desconocimiento de los representantes de organizaciones obreras, las constantes manifestaciones callejeras, los resultados electorales en los diversos municipios y entidades federativas.

---

(160) VELASCO MOLINA, Carlos. "En 3 años el Salario Aumentó 230.5%, a su vez, la Inflación se Elevó 442%" Ovaciones. Primera Ed. México, 9 de julio de 1990. p. 1. Sección Financiera.

### 3.4 Concertación para el período agosto de 1990 - enero de 1991.

Por iniciativa del Presidente Constitucional, el día 27 de mayo de 1990, se suscribe la Cuarta Etapa, del P.E.C.E., en el Salón Adolfo López Mateos, de la Residencia Oficial de los Pinos, a la que concurren los representantes de los tradicionales Sectores Concertantes, habiéndose sostenido durante el referido acto por parte del Primer Mandatario, que:

"... el éxito del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico, se debe a que las partes han cumplido y porque ha tenido la flexibilidad suficiente para resolver las diferencias con oportunidad, racionalidad y sentido equitativo. Todos debemos de poner de nuestra parte. Todos debemos cumplir y apoyar el Pacto. Sus objetivos están en el interés de todos, pero principalmente en el verdadero interés de la nación.

Es posible plantearnos esta meta más ambiciosa y proponernos un nuevo esfuerzo, porque estamos en mejores condiciones económicas y el Pacto contribuye a la unidad nacional, y que junto con la solidaridad entre los sectores han demostrado sus bondades como lo muestra la mayor estabilidad y los aumentos moderados de precios.

A pesar del éxito que hemos alcanzado en materia de inflación, los mexicanos queremos vivir con niveles más bajos que los actuales.

Para lograr ese objetivo de reducir la inflación que tanto afecta a los que menos tienen, el Pacto asume hoy nuevamente la iniciativa, ello con la reducción del deslizamiento cambiario diario de un 20 por ciento, pudiendo ser mayor en el futuro.

El menor ajuste del tipo de cambio al que hoy nos comprometemos es consecuencia de un fortalecimiento en las finanzas públicas y de

condiciones más estables de los principales indicadores económicos, la mejoría de la Balanza Comercial y más aún en la cuenta corriente, un más moderado crecimiento de la actividad y la solidaridad renovada en los sectores productivos, constituyen el contexto general propicio para reducir el deslizamiento y con ello abatir la inflación.

El Pacto debe verse como un grupo de medidas congruentes que incluyen más disciplina en el gasto, ajustes moderados en los precios y tarifas indispensables, compatibles con el combate a la inflación y al mejoramiento del medio ambiente y el saneamiento de las finanzas públicas, con mayor esfuerzo de los sectores por elevar la productividad y distribuirla equitativamente.

No vamos a conformarnos con los avances actuales, redoblabremos el paso en el combate a la inflación y así abriremos el horizonte de oportunidades por el que tanto hemos trabajado. Llevaremos a México a niveles de mayor justicia y a ocupar un lugar en el concierto de las naciones" (161).

Las opiniones al respecto, de los diversos representantes sindicales discreparon mucho entre si ya que mientras el Secretario General de la C.T.M., Fidel Velazquez Sánchez, descartó la posibilidad de:

"que las bases trabajadoras lleguen al estallamiento social al no haberse conseguido un aumento salarial, debido a que éstas pueden resistir más aumentos de precios y nada al salario, la prueba es que ha resistido durante una década, y ahora ya con la

---

(161) SERRANIA ALVAREZ, Lázaro. "Se Firmó la Cuarta Etapa del P.E.C.E." El Nacional. México, 28 de mayo de 1990. p.3. Primera Sección.

esperanza de no quedarse ahí..."

En esta nueva fase del P.E.S.E., se ponderó la reducción de la inflación lograda y la disminución del crecimiento de los precios de tasas de cerca del 160% hace apenas un par de años, a niveles que oscilan alrededor del 20% en la actualidad, la reducción del déficit financiero del Sector Público de 12.3% en 1988 a cerca del 5.0%, así como la implementación de medidas novedosas, como la "Estricta evaluación y seguimiento de los objetivos concertados", sobresaliendo de manera muy especial el Acuerdo para la Elevación de la Productividad, por medio del cual los Sectores Obrero y Patronal, fortalecerán la ampliación de los procesos de Capacitación y Adiestramiento.

Además el Gobierno Federal se comprometió a mantener una auténtica Disciplina Fiscal; reducir el desliz del tipo de cambio de \$ 1.00 diario a \$ 0.80 y autorizar un aumento de entre 6.0% y 12.0% en los precios de los energéticos, para consolidar el abatimiento de la inflación y propiciar el Crecimiento Económico, lo cual puede apreciarse más analíticamente en el texto íntegro transcrito enseguida.

1. Los sectores firmantes del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y el Gobierno Federal, tomando en cuenta el término con la concertación vigente al próximo 31 de julio, consideraron conveniente analizar los avances en el proceso de estabilización de la economía y establecer los acuerdos y compromisos indispensables para orientar la acción de los diversos sectores.
2. Los sectores reafirman su convicción de que el objetivo fundamental es consolidar el abatimiento de la inflación. Los resultados de la renegociación de la deuda externa, los avances

logrados en la disminución en las tasas de interés, el favorable desempeño de las finanzas públicas y los logros alcanzados en el proceso de modernización de la economía, han creado condiciones propicias para la consecución de ese objetivo.

3. Asimismo, los sectores han constatado los avances significativos en la reducción de la inflación que se han logrado mediante los diversos acuerdos de concertación y que han permitido disminuir el crecimiento de los precios de tasas de cerca de 160 por ciento, hace apenas algo más de dos años, a niveles que fluctúan alrededor de 20 por ciento en la actualidad. De manera particular, los sectores han concluido que es necesario proseguir en el esfuerzo por mantener sanas las finanzas públicas. El déficit financiero del sector público ha pasado de alrededor del 16 por ciento del producto en 1987, al 12.3 por ciento en 1988 y al 5.8 por ciento en 1989, reducción que ha continuado a lo largo de 1990. Debe destacarse que en 1989 el superávit primario de las finanzas públicas alcanzó, en términos reales su valor histórico más elevado. Por otra parte, las diversas acciones de cambio estructural y modernización se han reflejado en un mejor desenvolvimiento y en mejores perspectivas de la economía.
4. Los sectores han coincidido en que la evolución positiva de la economía, producto en buena medida del esfuerzo de concertación y seguimiento del pacto, así como las perspectivas favorables en cuanto al comportamiento de la inflación --como resultado de estos acuerdos-- aconsejan disminuir el ritmo del deslizamiento cambiario para contribuir a la consolidación del abatimiento de la inflación y coadyuvar así a la recuperación gradual de los salarios reales. Las partes estiman igualmente, que los acuerdos que ahora se toman respaldan la oportunidad de esta medida, y que, en cuanto las comisiones lo permitan, deberán

hacerse reducciones adicionales durante la vigencia de esta concertación.

5. La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto ha efectuado una labor permanente para analizar la evolución general de la economía y de los precios en particular. En esta instancia se han ponderado y resuelto satisfactoriamente los problemas que se han presentado. A nivel local, las comisiones estatales han reforzado igualmente las acciones de concertación y seguimiento, de los problemas locales. Por ello, los sectores han llegado a la conclusión de que es necesario que dichas comisiones fortalezcan sus labores.
6. Como resultado de exámen general de la evolución de la economía y tomando en cuenta los elementos antes señalados, los sectores han convenido en extender la concertación vigente hasta el 31 de enero de 1991, con la inclusión de los siguientes:

#### A C U E R D O S

1. El Gobierno Federal mantendrá su compromiso de observar una estricta disciplina en las finanzas públicas para lograr los fines de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para 1990.
2. Los sectores obrero y empresarial convienen en suscribir un Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad que deberá contemplar las acciones conjuntas que ambos sectores desarrollarán para tal fin a nivel de rama y empresa. De manera particular, se consideran programas específicos para ampliar significativamente procesos de capacitación y adiestramiento, en especial el adiestramiento en planta, conforme a los requerimientos del mercado de trabajo. El Acuerdo incluirá, igualmente las previsiones necesarias para

que los beneficios del incremento de la productividad se distribuyan en forma equitativa. La suscripción del mismo se hará en un plazo no mayor de 60 días a partir de esta fecha.

3. El logro de las metas que el país se ha propuesto y el avance en las que el propio Pacto persigue, requieren del mantenimiento de un clima de paz social. Las partes firmantes ratifican el propósito inalterable de que las relaciones de trabajo se desenvuelvan dentro de la Ley y se excluyan la violencia y las soluciones extrajurídicas.
4. En atención a que la evolución previsible de la balanza de pagos es favorable debido entre otras razones a las menores transferencias al exterior resultantes a la negociación de la deuda externa y a que, en virtud de los presentes acuerdos, se esperan menores presiones de costos, los sectores firmante y el Gobierno Federal, consideran que es posible disminuir el ritmo del deslizamiento cambiario para contribuir a la consolidación del abatimiento de la inflación. En tal virtud, las autoridades han determinado que el tipo de cambio se ajuste a razón de ochenta centavos diarios en promedio a partir del próximo 28 de mayo. En concordancia con los propósitos formulados por las partes en concentraciones anteriores, y en la medida en que las condiciones lo permitan, se harán reducciones adicionales en el ritmo de deslizamiento cambiario durante la vigencia de esta concertación.
5. Los sectores firmantes están de acuerdo en que durante la vigencia de las concertaciones es necesario examinar las solicitudes de corrección de precios de bienes y servicios. En los casos que puedan afectar el salario real de los trabajadores se realizará el estudio socioeconómico correspondiente por la comisión especializada que se integre para tal fin.
6. Con el propósito de robustecer las finanzas públicas y corregir

el crecimiento excesivo de la demanda de energéticos, que tiene consecuencias negativas tanto en la balanza comercial como en el medio ambiente, se realizarán aumentos moderados en los precios de algunos energéticos, en los términos de la concertación.

En atención a los graves problemas ecológicos y a la necesidad de contar con transporte público no contaminante, especialmente en las grandes zonas metropolitanas y fronterizas, se sugiere a Petróleos Mexicanos y a las autoridades locales la adopción de acuerdos específicos que contribuyan al mismo fin.

El sector empresarial, tomando en cuenta la disminución de otros elementos de costo tales como la reducción en las tasas de interés y en el ritmo de deslizamiento cambiario, se compromete en el ámbito de sus atribuciones a absorber estos incrementos y no repercutirlos en los precios de los bienes y servicios.

7. Con el propósito de generar la certidumbre necesaria para el desenvolvimiento del sector agropecuario, de promover una adecuada rentabilidad del mismo y de coadyuvar a que los productores cumplan con los compromisos adquiridos en el Pacto, el Gobierno Federal aplicará distintas medidas de política de comercio exterior que se traduzcan en una reducción de costos para el sector.
8. El Gobierno Federal y los sectores productivos deberán reforzar, de acuerdo al programa respectivo, el combate a las prácticas desleales de comercio exterior.
9. Los sectores obrero, campesino y empresarial encomiendan a sus representantes ante las Comisiones Estatales de Seguimiento y Evaluación, persistir en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos pactados y contribuir así, a una mayor capacidad resolutiva frente a los problemas locales.

10. Salvo los acuerdos antes enunciados, las partes convienen en que seguirán vigentes los términos de la concertación suscrita al tres de diciembre de 1989.

El informe sobre la situación económica de los primeros seis meses de 1990, dada a conocer por el Banco de México, reflejó un aumento del I.N.P.C. de 2.2% en el mes de junio, consecuencia de las alzas registradas en el alquiler de vivienda, gasolinas, pan blanco y de dulce, servicios médicos, frijol, transporte y diversos alimentos, cuya acumulación alcanzó un 15.2%, lo cual hizo indispensable replantear la estrategia a seguir para el segundo semestre de este año, ya que al no encontrarse la inflación todavía controlada, repuntará en un grado mayor que el de 1989, ya que permanecen reprimidos algunos precios que deben ser liberados, situación que reafirmó la tesis de algunos analistas económicos en el sentido de que la meta para conseguir niveles inflacionarios similares a los internacionales tomará más de un año, a pesar de lo satisfactorio que ha funcionado el Programa de Estabilización Económica, ya que se espera una "Burbuja Inflacionaria" de alrededor del 2.0% para el mes de julio, 1.5% para agosto y 1% para los meses restantes del año, desde un enfoque oficial optimista, que difiere a los índices señalados por diversas consultorías privadas, que estiman que alcanzará tasas cercanas del 30% anual, que hechará por tierra el 15.3 que las mismas autoridades habían fijado para 1990.

Lo anterior ha obligado a que los empresarios consideren como una obligación, el continuar absorbiendo en la medida de sus posibilidades, la elevación de costos de producción, mientras que la clase trabajadora seguirá en su mayoría subsistiendo con salarios deprimidos, a menos que se logre avanzar en la reactivación de la producción y desenvolvimiento de las empresas nacionales, cuyas inversiones públicas y privadas sean lo suficientemente adecuadas, se logre mantener a medias el ambiente competitivo dentro de las políticas globalizadoras promovidas por el Gobierno Federal, las que

recomiendan específicamente a la Iniciativa Privada cambiar las "Estrategias de Planeación y Evaluaciones de Proyectos Anuales" inclusive de aspectos administrativos, para evitar un posible cierre en las unidades productivas.

Por otra parte, el I.N.P.P. aumentó en junio 1.2% en relación con mayo inmediato anterior, con lo que la inflación acumulada semestral fue de 9.6%, en donde el Índice General Mensual por Destino de los Bienes de la Demanda Interna crecieron 1.7% (de ellos los de consumo familiar aumentaron 1.8% y los de inversión 1.3%), logrando las exportaciones un -2.7% debido a la caída de los precios del petróleo y sus derivados.

Por Origen de los Bienes los precios de la madera, papel e imprenta se incrementaron 6.0%, el de los químicos, hule y plásticos 4.4, los de la electricidad 2.5%, los de alimentos procesados, bebidas y tabaco 2.4%, los de textiles y prendas de vestir 1.5%, los de vehículos y material de transporte 1.3, los de la construcción 1.1%, los del cemento, vidrio y otros 1.0, los de metales básicos y derivados 0.9%, los de la maquinaria y aparatos 0.6%.

Contrastando con las metas trazadas en forma oficial durante la presentación de los "Criterios Generales" en noviembre pasado, las perspectivas para 1990 expuestas por las principales Empresas Consultoras (C.E.E.S.P., C.A.I.E.-I.T.A.M., Macro Asesoría Económica, B.I.M.S.A., Bufete de Promoción Industrial y Ciemex-Wharton), muestran una dispersión importante en diversos rubros:

- a) En materia inflacionaria muestran un rango que va de 20.1% a 26.8%.
- b) La actividad económica, el rango presenta un crecimiento del producto Interno Bruto entre el 2.5% y 3.8%.
- c) Sobre el tipo de cambio, se incorporan los lineamientos de la política económica establecidos en la Renovación

del P.E.S.E. del 17 de mayo, por lo tanto, las diferencias que se presentan en las mismas corresponden a la utilización de diversas definiciones de tipo de cambio controlado que reporta el Banco de México.

- d) Dentro de las tasas de Interes (Cetes a 28 días promedio al año), la menor es de 27.7% y la mayor de 40.8%.
- e) Los datos de Cuenta Corriente señalan que se ubicará alrededor de 3,897 millones de dólares, fluctuando el rango entre 3,600 a 4,100 millones de dólares.
- f) El Déficit Financiero como proporción del P.I.B., representa una dispersión un poco mayor, al presentarse un rango entre 4.5% y 6.9%, en donde las posturas antagónicas dependen en sí el Gobierno Federal registrará otro de mejoría importante en sus finanzas o dará marcha atrás éste en el Control Financiero a pesar de las bajas en las tasas de interés, la venta de algunas Paraestatales y los efectos de la Renegociación de la Deuda Externa.

Adicionalmente el Comercio Bilateral México - Estados Unidos de Norteamérica, representa grandes esperanzas para nuestra economía si es que antes del próximo mes de noviembre (tal y como se programó durante la visita del Primer Mandatario Mexicano al vecino país del norte, en mayo pasado) logran reducirse las barreras al comercio y la inversión, al apoyarse el flujo del comercio a través de las fronteras y establecerse reglas económicas comerciales, que según expertos en la materia, pudieran "elevar significativamente nuestros estándares de vida", lo cual no debe descartarse del todo, ya que durante los últimos dos años se observó un aumento notable en el mismo: de 35,000 millones de dólares en 1987, a 52,000 millones aproximadamente en 1989, lo cual aunado al Nuevo Reglamento para Inversión Extranjera promulgado en mayo de 1989, ha estimulado el interés en el comercio y

las inversiones directas entre ambas naciones.

Las nuevas disposiciones jurídicas para la "Inversión y la Desreglamentación en el Sector Industrial" han propiciado actualmente una mayor participación del Sector Privado en el país, así como nuevos flujos de Inversión Extranjera, representando entre el 3% y 4% de los Activos Totales Fijos", proporción que se considera relativamente baja, para estimular el crecimiento, pero que pudiera variar favorablemente si hubieran cambios adicionales en Leyes y Reglamentos mexicanos referentes al Comercio y a la Inversión Extranjera, que contemplen todavía un mayor campo de acción de nuestra economía, incluyendo la "Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual" que tanto interesa a los norteamericanos, si es que se desea lograr el objetivo primordial de un Comercio Libre Global, sin recurrir forzosamente a un Mercado Común de Libre Comercio del Norte de América.

Creo oportuno que tanto México como los Estados Unidos deben profundizar la Liberalización del Comercio e Inversión en muchos sectores más de sus economías, dejando atrás los tabúes de que se pudieran perder con ello la tan multicitada "Soberanía o Independencia Nacionales", si honestamente reconocemos que nuestra dependencia económica con el exterior hoy más que nunca es un hecho innegable y sobre todo en ese país, a quien por citar a manera de ejemplo le exportamos el 65% de uno de los productos que genera importantes ingresos: el petróleo, sin mencionar los derivados de la industria manufacturera o incluso la interdependencia generada en casi toda nuestra frontera norte: las maquiladoras espejismo absurdo que todavía algunos sectores se niegan a reconocer.

En síntesis, dígase lo que se diga, el Gobierno Federal deberá mantener su filosofía actual de acabar definitivamente con los irreales subsidios, para lograr atacar la inflación dentro del marco emanado del P.E.S.E., replanteando un Programa que trate de llegar al fondo en los problemas y de la situación actual de la Industria, para abrirlo a

una nueva operación que sea más sencilla y que permita a los consumidores finales quienes realmente los necesitan, aprovechar cierto tipo de apoyos pero de manera discriminativa, para que lleguen a las clases sociales más necesitadas, tal y como se hizo en fecha reciente con la industria de la masa y el nixtamal, la cual fué reestructurada a fondo, permitiendo romper con el monopolio de los productos derivados del maíz, sobre todo de la tortilla, alimento básico de nuestro pueblo, mismo que desde ahora podrá ser distribuido y comercializado por cualquier individuo.

Estas metas "cuentan con una mayor claridad, recursos para hacerlas viables y voluntad de perseverar hasta alcanzarlas", en donde "el crecimiento permanente y justo requiere estabilidad de precios", o como lo sostuviera el Primer Mandatario:

"... los mexicanos hemos rechazado la opción de convivir con una inflación elevada. Hemos encontrado en el Pacto la respuesta estratégica. No ha sido una respuesta fácil ni halagadora, pero esta funcionando, porque hemos sabido complementar Concertación Social con Disciplina Fiscal" (162).

El PND considera que tanto el Crecimiento como la Estabilidad tendrían poco significado para el Desarrollo, si no se reflejaban en el Bienestar Colectivo, de ahí que su Estrategia Global se apoya en el aumento de la productividad para impulsar los avances en el mejoramiento social, pretendiendo la creación de empleos y el aumento de la capacidad de compra de los salarios. Asimismo, prevé la atención de las "Demandas Prioritarias del Bienestar Social", aquellas que afecten directamente el Bienestar de las Mayorías: la Seguridad Pública, la Educación, la Salud y la Asistencia Social, la Alimentación, la Vivienda, la Disponibilidad de Servicios Básicos, el acceso y promoción de la Cultura, el Deporte y el Esparcimiento,

---

(162) Ibid. p. 3.

sobresaliendo de manera especial la Erradicación de la Pobreza Extrema.

En el rubro de la Salud, éste "define las líneas de acción que nos permitan elevar la calidad de la atención primaria y la prevención, pero sobre todo, responder a la demanda generalizada por mejor atención y mayor CALIDEZ en el trato, particularmente cuando se trata de quienes carecen de recursos". Señala como objetivo prioritario la Descentralización de los Servicios de Salud, lo cual en la práctica viene dándose sino de una manera ideal, sí con la prontitud que la disponibilidad presupuestal nos ha permitido tal y como lo hemos podido constatar al analizar los resultados obtenidos en 1989 por las Instituciones de Seguridad Social Nacionales en el capítulo que antecede.

Podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, le sigue dando prioridad a la Renegociación de la Deuda Externa, aún a costa de su intenso esfuerzo interno, que a pesar de que públicamente se ha hecho mención que no sacrificará la expansión sostenida y el nuevo crecimiento la verdad es otra, ya que durante casi un año de renegociación con los Bancos Acreedores Internacionales, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, en muchas ocasiones se estuvo a punto de romper con ellos, con las consecuentes repercusiones económicas y sociales que ello conllevaría interna y externamente, lo que nos permite apreciar que nuestra economía nacional sigue dependiendo todavía de los grandes capitales internacionales.

Como puede apreciarse, el primer año de gestión del actual Presidente Constitucional generó una serie de transformaciones en todo el aparato gubernamental, sobresaliendo de manera especial lo concerniente a la economía nacional, de lo cual dependerá conforme a su propio saneamiento, que los demás programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994 tengan feliz término y no le suceda lo que a las anteriores disposiciones inherentes a la Planeación Nacional.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. La Legislación Social Mexicana se integró con el conjunto de principios, instituciones y normas jurídicas, que pretenden dignificar y reivindicar a los grupos sociales económicamente más débiles, al imponer al Estado el deber de intervenir en la vida económica y social del país.

SEGUNDA. El Sistema normativo laboral vigente no ha logrado abarcar el proyecto político, económico y social plasmado en la Primera Declaración de Derechos Sociales de Querétaro, del 5 de febrero de 1917, lo cual propicia la urgente necesidad de una reforma constitucional de gran envergadura que defina las metas que el Estado deba fijarse para su política en materia social, que permita adecuar constantemente el Derecho del Trabajo a las realidades sociales, a las necesidades de los trabajadores y a las profundas transformaciones tecnológicas y económicas que inciden en este ámbito.

TERCERA. El Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad, en vías de aplicarse a partir de octubre de 1990, deberá convertirse en una útil herramienta que ayude a rescatar a los ciudadanos que carecen de educación básica, capacitación y adiestramiento para el trabajo, que permita a la clase obrera mexicana ingresar a las nuevas formas de producción que se están dando a nivel mundial.

CUARTA. A pesar del desarrollo alcanzado por las instituciones de seguridad social nacionales, éstas siguen careciendo de capacidad y recursos para satisfacer la demanda total de la derechohabiente y abarcar a mayores núcleos de población, para lo cual se hace indispensable que se incremente el presupuesto que les asigna el Gobierno Federal y el porcentaje de las cuotas y aportaciones obrero-patronales, así como que se analice la conveniencia de subrogar a mayor escala, atención médica a la Iniciativa Privada, en virtud de que ésta viene utilizando únicamente el 60% de su capacidad real instalada.

QUINTA. Las instituciones de seguridad social deben uniformar la calidad, cantidad y calidez en la prestación de sus servicios, para propiciar mayores niveles socioeconómicos de la población cotizante y de sus familiares en edad escolar y así coadyuvar en la obtención de un auténtico incremento en la productividad de las empresas y el nivel de la calidad de los productos nacionales.

SEXTA. Las Reservas Técnicas o Actuariales de las instituciones de seguridad social, deberán seguir invirtiéndose en programas o proyectos vinculados con sus objetivos fundamentales, permitiéndose excepciones cuando se pretenda fomentar actividades con una elevada utilización de fuerza de trabajo, previa observancia absoluta de condiciones de seguridad, rentabilidad y revalorización de los capitales, contando con la periódica evaluación de los órganos de vigilancia establecidos por la normatividad vigente.

SEPTIMA. Se requiere implementar sistemas de información adecuados, que permitan obtener datos confiables respecto a las tasas de natalidad, morbilidad y mortalidad de la población asegurada, para poder planificar la estructura óptima y estar en condiciones de efectuar permanentemente las reformas jurídicas inherentes a la disminución de años laborables indispensables, para la obtención de las jubilaciones, pensiones e indemnización de los trabajadores.

OCTAVA. Deberá ampliarse la cobertura en materia de asistencia social, continuándose con la concertación de acciones con la Iniciativa Privada y Clubes de Servicios altruistas, para allegarse el Gobierno Federal de los recursos necesarios que permitan cubrir en su totalidad las necesidades asistenciales que abarque a las clases más desprotegidas y marginadas de nuestra sociedad: infantes, minusválidos, ancianos, indigentes y demás.

NOVENA. Es necesario iniciar estudios sobre la creación de un Fondo de Pensión, con carácter obligatorio en toda relación contractual, que ayude a elevar el ahorro en la clase laborante (y consecuentemente su

proporción en el Ingreso Nacional), enfocado a largo plazo y que funcione como Seguro de Vida para la Vejez, que venga a contribuir asimismo, en la disminución de la edad promedio de trabajo y en la apertura de nuevas oportunidades para las personas que se incorporan anualmente a la fuerza productiva, que asciende a la cifra de 1.2 millones y cuyo rezago supera los 7.1 millones en 1990.

DECIMA. Las reformas efectuadas a partir de 1982, a los Artículos 25 y 26 Constitucionales, así como a sus respectivas Leyes Reglamentarias, permitieron al Gobierno Federal implementar el marco jurídico tendiente a la Programación, Planeación y Planificación de las actividades económicas requeridas para alcanzar el Crecimiento y Desarrollo Nacionales, habiéndose ampliado atribuciones en materia económica del Ejecutivo Federal, las cuales fueron insuficientes para formar el entorno laboral, regulativo, fiscal, contractual y jurídico, que venga a estimular y canalizar el fortalecimiento empresarial, la innovación y la inventiva popular, tal y como quedó demostrado con los funestos resultados obtenidos de la aplicación de varios Programas Institucionales como el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, los Programas Inmediato y Emergente de Reordenación Económica y el Programa de Aliento y Crecimiento, ya que no lograron la recuperación económica moderada, ni descender la tasa inflacionaria que se venía acumulando desde 1972, derivado de la nula disminución del Gasto Público, del obsoleto sostenimiento del tipo de cambio realista y la extemporánea apertura comercial.

DECIMA PRIMERA. Los compromisos suscritos por el Gobierno Federal ante el Fondo Monetario y nuestros acreedores internacionales, le orillaron a cambiar de estrategia y decidió convocar al pueblo de México, a la adhesión de un nuevo modelo de Concertación Social, al que se le denominó Pacto de Solidaridad Económica, suscrito el 15 de diciembre de 1987, por los representantes cúpula de los sectores gubernamental, obrero, campesino y empresarial, cuyos objetivos principales consistieron en el control y reducción de la inflación y la protección de los salarios de la población de más bajos ingresos, observándose que hasta el último día de su vigencia (31 de diciembre de 1988) se

logró parcialmente abatir el alto índice inflacionario, a cambio del sacrificio auténtico del salario de los trabajadores y de los productores agrícolas, de la reducción a medias de las utilidades de los empresarios (ya que las empresas líderes en el mercado nacional, se fueron incorporando en forma tardía y especulativa), además de la considerable baja del Gasto Público (con la subsecuente restricción en la prestación de los bienes y servicios para la sociedad).

DECIMA SEGUNDA. La celebración del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, suscrito a partir de enero de 1989, por los mismos interlocutores del P.S.E, tuvieron como marco fundamental los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994: combatir el alza inflacionaria y propiciar la recuperación económica nacional a través de su estabilización continua, la aplicación de los recursos disponibles para la inversión productiva y la modernización, el cual durante 20 meses de existencia, ha permitido soamente "CONTROLAR" la Inflación y "REPRIMIR" los precios de ciertos artículos controlados o sujetos a registro, ya que a pesar de la buena voluntad de la Comisión de Evaluación y Seguimiento y de las acciones efectuadas por las autoridades administrativas responsables de aplicar la inspección y sanción oficiales derivadas de las violaciones a este Acuerdo (Procuraduría Federal del Consumidor), no se ha podido evitar la actitud voraz de los comerciantes nacionales, situación que propicia replantear la creación de una Secretaría de Abasto Nacional cuyas funciones se avocarían específicamente al mercado interno (proceso productivo, distribución, comercialización y desregulación de aquellos productos que por su incosteabilidad pudieran producir un desabasto nacional), dejándole a la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la política relativa al comercio exterior y la expedición de las Normas de Calidad.

DECIMA TERCERA. La inobservancia de los acuerdos contraídos por las partes suscriptoras del PECE, ha ocasionado que el Sector Laboral solicite su retiro del mismo, a pesar de la observación hecha por el Gobierno Federal en el sentido de que "nadie podrá retirarse del

PECE", lo cual hace pensar que la intervención estatal cada día penetra más en las negociaciones entre los factores productivos, hecho que habrá de tenerse muy en cuenta para evitar caer en situaciones no muy apropiadas o recomendables en el modelo de sociedad democrática a que se aspira.

DECIMA CUARTA. La Rectoría del Estado en materia económica deberá definirse claramente por parte del Gobierno Federal ya que en forma ambigua se utilizan los términos "Estratégico" para dar la impresión de que se trata de cuestiones de "Soberanía y Seguridad" nacionales y "Prioritario" que se asocia con la atención de necesidades para la población, tal y como está sucediendo con la separación del Estado de casi la totalidad de las 407 Entidades Paraestatales existentes a esta fecha, de las cuales se ha propuesto mantener bajo su control únicamente 8 empresas estratégicas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles Nacionales, Servicio Postal Mexicano, Banco de México, Casa de Moneda y Telégrafos Nacionales. Esta medida pretende satisfacer una de las condiciones de la Iniciativa Privada mexicana y dar cumplimiento a uno de los requisitos del Acuerdo del Libre Comercio con Estados Unidos, lo cual hace indispensable el establecimiento por parte del Gobierno Federal de medidas tendientes a vigilar en primer lugar el fortalecimiento de las cadenas productivas internas.

DECIMA QUINTA. La Política de Modernización implementada por la actual Administración a partir de 1989, se inició con la renegociación de la Deuda Externa, cuyo manejo deberá ser cauteloso para evitar el establecimiento de nuevos programas o planes contraccionistas, que impidan que los recursos obtenidos por este concepto, sean canalizados a Programas Sociales únicamente y evitando en lo posible continuar subsidiando a sectores de la población cuya capacidad económica les permite prescindir de ello.

DECIMA SEXTA. El Programa Nacional de Solidaridad, cuyo presupuesto

comprende una cantidad cercana al Billón de pesos (135,000 millones Vía Inversión, 800,000 millones Vía Financiamiento), producto de los recursos aportados por la Federación, los Estados y Municipios cuyo destino original se enfocó a programas de Vivienda (en virtud del déficit existente que para 1990 alcanza los 6 millones), Desarrollo Industrial y Promoción de los Servicios, deberá cubrir las demandas más sentidas por los que menos tienen, con el doble objetivo de seguir abatiendo la inflación y continuar promoviendo la justicia, comprendiendo acciones más realistas, en donde se aprecie la auténtica participación ciudadana, involucrando a todos y cada uno de los miembros de nuestra sociedad tal y como está sucediendo en las áreas rurales, con la aportación del "tequio" por parte de los ejidatarios y comuneros de nuestro país, a diferencia de las zonas urbanas, que con sus excepciones, aún no se logra entender los beneficios de este ambicioso Programa y lo que implica en sí la Unidad Nacional.

DECIMA SEPTIMA. El Proceso de Desestatización o Reprivatización del Servicio de Banca y Crédito Nacionales, conformado por 69 organismos e instituciones (50 de desarrollo y 19 de banca comercial), requiere de una legislación reglamentaria muy específica que contemple limitaciones a concesiones y privilegios que se vinieron dando antes de la estatización a ciertos grupos, y evitar con ello la concentración de capitales en unas cuantas manos ya sean extranjeras o nacionales, por el riesgo que implica para la estabilidad e independencias nacionales, al tener que recurrir a un sólo sector para satisfacer los recursos financieros que nuestro crecimiento y desarrollo económicos pudiesen requerir en un futuro mediato.

DECIMA OCTAVA. El Tratado de Libre Comercio a celebrarse en fecha próxima con los Estados Unidos, deberá contar con instancias sectoriales para que ningún grupo social quede fuera de este proceso, "tanto los que se verán beneficiados, como aquéllos que pudieran resultar afectados", cuidando que las negociaciones se hagan dentro de un plano de buena vecindad, ya que corremos el riesgo de que debido a la desproporción económica y comercial existente entre este país y el

nuestro, se pudiesen ampliar las desigualdades ya existentes, tal y como está sucediendo con los resultados obtenidos entre un Acuerdo similar suscrito entre los Estados Unidos y el Canadá, cuyos efectos negativos se han reflejado en una desfavorable balanza económica y un mayor desempleo para este último país, (el cual por cierto desea incorporarse a esta negociación, para conformar uno de los grupos económicos regionales más importantes del mundo).

DECIMA NOVENA. La Política económica del actual régimen, consistente en la diversificación de mercados a nivel mundial (Comunidad Económica Europea, Cuenca del Pacífico y Países Latinoamericanos), es parte de la estrategia que habrá de seguir el Estado en los próximos años, la cual se ha convertido en la forma más novedosa para atraer capital externo que apoye el desarrollo de las industrias petrolera, eléctrica, ferrocarrilera y de comunicaciones. Sin necesidad de realizar reformas a nuestra Constitución, redefine la determinación del Gobierno Federal de participar cada vez menos en la actividad productiva, con la clara intención de ceder al capital privado casi el 80% de los sectores que conforman la economía nacional.

## B I B L I O G R A F I A

### 1. TEXTOS.

ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique. El Derecho Social y los Derechos Mexicanos. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1982.

ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1972.

BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México, D.F., Ed. Harla, S.A. de C.V. 1987.

BUEN LOZANO, Néstor De. Concertación Social, Reconversión y Empleo. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1982.

CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1969.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. México, D.F., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. 1973.

COSIO VILLEGAS, Daniel y Otros. Historia Mínima de México. México, D.F., Ed. El Colegio de México. 1973.

CUEVA, Mario De La. Derecho Mexicano del Trabajo. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1949.

CUEVA, Mario De La. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 9a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1984. Tomo I.

CUEVA, Mario De La. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 4a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1986. Tomo II.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. 3a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1990. Tomo 1.

DOMINGUEZ VARGAS, Sergio. Teoría Económica. Nociones Elementales. 12a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1977.

ESTEBAN, Jorge De. Constituciones Españolas y Extranjeras. Madrid, España. Ed. Taurus. 1976.

GARCIA FLORES, Margarita. La Seguridad Social y la Población Marginada en México. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1989.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1973.

LEMUS GARCIA, Raul. Derecho Agrario Mexicano. México, D.F., Ed. Limusa. 1978.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. El Derecho Social. 2a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1967.

NORIEGA CANTU, Alfonso. Los Derechos Sociales, Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1988.

PETIT, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. (Traducida por José Fernández González), México, D.F., Ed. Nacional. 1971.

PUEBLITA, Arturo. Elementos Económicos en las Constituciones de México. México, D.F., Ed. Noriega Editores. 1987.

RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A., 1980.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. Los Efectos Jurídicos de los

Planes Gubernamentales Un Tema Administrativo. México, D.F., Ed. Academia Nacional de Derecho Administrativo y Administración Pública. 1981.

SALVATTI, Mariano Herrán y QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Burocrático. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1981.

TRUEBA URBINA, Alberto. Tratado de Legislación Social. México, D.F., Ed. Herrero, S.A. 1954.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1977.

## 2. LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Concordada bajo la Dirección de Ignacio Burgoa Orihuela con sus obras. México, D.F., Ed. Harla, S.A. de C.V. 1987.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada por Emilio O Rabasa y Gloria Caballero, México, D.F., Ed. H. Cámara de Diputados. 1982.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, D.F., Ed. Anamex Distribuidora, S.A. 1989.

LEY DE INGRESOS DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1990. México, D.F., Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1989.

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA EL EJERCICIO FISCAL DE

1990. México, D.F. Diario Oficial de la Federación. 23 de diciembre de 1989.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS. Legislación Militar. Tomo I. 8a. Ed. México, D.F., Ed. Secretaría de la Defensa Nacional. 1985.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. México, D.F., Ed. Imprenta I.S.S.S.T.E. 1990.

LEY DEL SEGURO SOCIAL. 45a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1989.

3. OTRAS FUENTES.

ACEVEDO PESQUERA, Luis. "En sólo 8 Años Recuperan Poder Político los Exbanqueros", México, D.F., EL FINANCIERO, 7 de mayo de 1990.

BANCA CREMI, S.N.C. "Cremi Informe Económico, Año V. No. 4". México, D.F., diciembre de 1989.

BANCO DE MEXICO. "Índices de Precios Cuaderno Mensual No. 146". México, D.F., Ed. Dirección de Investigación Económica, junio de 1990.

BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.N.C. "Exámen de la Situación Económica de México. Revista Mensual No. 754". México, Ed. Departamento de Estudios Económicos, septiembre de 1988.

BEJAR NAVARRO, Raúl y Moctezuma, N. David. Crísis Económica y Transición Política. Aportes de Investigación No. 32. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1989.

BONFIL BATALLA, Guillermo. "México Profundo". Pumbos de Cremi. México, D.F., Ed. Banca Cremi, S.N.C. Enero de 1990.

BORJON APAN RUIZ, Manuel A. Tesis Profesional: El Derecho a Preveer y la Libertad de Preservar en Materia Demográfica. México, D.F. U.N.A.M. 1979.

CENTRO DE INFORMACION Y ESTUDIOS NACIONALES. La Inflación. México, D.F. s.e. 1989.

DAVALOS, José. Concertación Social en el Derecho del Trabajo. México, D.F. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuaderno No. 6. U.N.A.M. 1987.

DIAZ MIRON ALVAREZ, Luis Manuel. Reformas Laborales. México, D.F. Ed. Colegio de Bachilleres, Area CECAT. Módulo V. 1980.

DICCIONARIO DE DERECHO, PINA, Rafael De. 7a. Ed. México, D.F., Ed. Porrúa, S.A. 1978.

DICCIONARIO Para Juristas. PALOMAR DE MIGUEL, Juan. México, D.F., Ed. Mayo, S. de R.L. 1988.

ESCAREÑO CEDILLO, Blanca Delia. Tesis Profesional: Proyección Internacional de la Seguridad Social. México, D.F. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. 1976.

GARCIA AVENDAÑO, Adolfo. Apuntes para el Curso de Derecho de la Seguridad Social. México, D.F., Facultad de Derecho. U.N.A.M. 1988.

GARCIA SAINZ, Ricardo. Informe de Actividades 1989, Programa de Labores y Presupuesto de 1990. México, D.F. Ed. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1990.

GIUGNI, Giño. Concertación Social y Sistema Político en Italia. México, D.F.. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. 1987.

GOÑI MORENO, José María. Principios y Proyecciones de la Seguridad Social. Año II, No. 8 11. Buenos Aires, Argentina. Junio de 1963.

GORBACHEV, Mijail. Perestroika, Nuevas Ideas para mi País y el Mundo. 2a. Ed. Sexta impresión. México, D.F., Ed. Diana. 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. México, D.F. Ed. U.N.A.M. 1988.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. La Seguridad Social en el Mundo. México, D.F. Ed. Departamento de Asuntos Internacionales. Tomos I-IV. 1977.

- La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. México, D.F. Ed. Departamento de Asuntos Internacionales. 1980.

- Marco Conceptual de la Seguridad Social. México, D.F. Ed. Centro Interamericano de Seguridad Social. 1984.

- Memoria Institucional 1984. México, D.F. Ed. Jefatura de Publicaciones 1985.

- Seguridad Social y Organismos Internacionales. México, D.F. Ed. Departamento de Asuntos Internacionales. 1979.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. Programa Institucional 1983-1988. México, D.F., Ed. Imprenta. I.S.S.S.T.E. 1983.

- LOMELIN, Gustavo. "Pasó una Década de Debilitamiento". México, D.F. El Financiero, 7 de mayo de 1990.
- LOPEZ PORTILLO, José. Tercer Informe de Gobierno. México, D.F. Ed. Secretaría de la Presidencia. 1979.
- LOZOYA THALMANN, Emilio. Informe de Labores sobre 1989. México, D.F., Ed. Subdirección de Comunicación Social del I.S.S.S.T.E., 1990.
- NACIAS GARCIA, Javier. "Iniciativa para Restablecer el Régimen Mixto de Banca y Crédito". México, D.F., El Nacional 3 de marzo de 1990.
- MADRID HURTADO, Miguel De la y otros. La Descentralización de los Servicios de Salud: El Caso de México. México, D.F., Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A., 1986.
- MADRID HURTADO, Miguel De la. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Exposición de Motivos. México, D.F. Ed. Secretaría de la Presidencia. 1982.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos. Discurso Pronunciado con motivo del Coloquio sobre Concertación Social. México, D.F. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. 1988.
- MILLET PUERTO, José Enrique. Tesis Profesional: La Teoría Económica Social de la Constitución Mexicana de 1917. México, D.F., Ed. U.N.A.M. 1986.
- MUÑOZ RIOS, Patricia. "Sólo se Mantendrán los Subsidios Estrictamente Necesarios: SECOFI". México, D.F., El Financiero, 6 de julio de 1990.
- OLVERA HERNANDEZ, Celedonio. Tesis Profesional: Trabajo,

Salario y Conflicto Social. México, D.F., U.N.A.M. 1986.

ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Introducción a la Seguridad Social. Ginebra, Suiza. Ed. Oficina Internacional del Trabajo. 1970.

RIESTRA CORDOBA, Héctor. Tesis Profesional: El Derecho a la Seguridad Social. México, D.F. U.N.A.M. 1986.

RUIZ PEREZ, Leobardo C. Informe de Actividades Realizadas en 1986. México, D.F. Ed. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. 1987.

RUSSOMANO, Mozart Víctor. La Concertación Social en América Latina. México, D.F., Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. 1987.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. Primer Informe de Gobierno. México, D.F. Ed. Secretaría de la Presidencia. 1989.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México, D.F. 1980.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, D.F. 1983.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA. Principales Acciones de Apoyo al Sector Social. 1983-1987. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social 1978.

- Solidaridad 1990. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1990.

- Solución al Problema de la Deuda Externa. México, D.F. Ed. Coordinación de Apoyo Gráfico.

- El Pacto de Solidaridad Económica. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1987.
- Reporte de Avance a marzo de 1988. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1988.
- P.S.E. Acuerdo de Concertación para abril y marzo de 1988. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1988.
- Acuerdo de Concertación para junio, julio y agosto de 1988, México, D.F. 1988. Ed. Dirección General de Comunicación Social 1988.
- Acuerdo de Concertación para septiembre, octubre y noviembre de 1988. México, D.F. 1988. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1988.
- Acuerdo de Concertación para el mes de diciembre de 1988. México, D.F. 1988. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1988.
- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Concertación para el Período Enero-Julio de 1989. México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1989.
- Concertación para el Período Comprendido entre el 10 de Agosto de 1989 y el 31 de marzo de 1990, México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1991.
- Concertación para el Período Comprendido entre el 10 de Abril y el 31 de julio de 1990, México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1990.
- Concertación para el Período Comprendido entre el 10 de

agosto de 1990 y el 31 de enero de 1991, México, D.F. Ed. Dirección General de Comunicación Social. 1990.

SERRANIA ALVAREZ, Lázaro. "Muy Apresurada Firma de la Nueva Etapa del Pacto" México, D.F., El Nacional, Primera Sección, 28 de mayo de 1990.

- "Se Firmó la Cuarta Etapa del P.E.C.E." México, D.F., El Nacional, Primera Sección, 28 de marzo de 1990.

SOBERON ACEVEDO, Guillermo y otros. La Descentralización de los Servicios de Salud. México, D.F. Ed. Miguel Porrúa, S.A. 1976.

SUAREZ GONZALEZ, Fernando. La Concertación Social en España. México, D.F. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Cuaderno No. 6. U.N.A.M. 1988.

VELASCO MOLINA, Carlos. "En tres años el Salario Aumentó 230.5%, a su vez, la Inflación se Elevó 442%". México, D.F. Ovaciones, Primera Edición, 9 de julio de 1990.

ZERMEÑO SANTANA, Sagrario del Socorro. Tesis Profesional: El Trabajo en la Encíclica "Laborem Exercens". México, D.F. U.N.A.M. 1986.