

00781

13

20j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

DOCTORADO POR INVESTIGACIÓN

**" EL RÉGIMEN DE GARANTÍAS SOCIALES EN EL CONSTITUCIONALISMO
MEXICANO, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS "**

DR. SERGIO GARCIA RAMÍREZ
TUTOR

MARIANO PALACIOS ALCOCER
ALUMNO

V-I

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EL RÉGIMEN DE GARANTÍAS SOCIALES EN EL
CONSTITUCIONALISMO MEXICANO,
EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS**

Noviembre 1994

Presentación

A partir de la iniciación de su vigencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, significó una importante contribución al derecho público conocido hasta entonces. Efectivamente, ampliando y perfeccionando el ámbito de las garantías individuales, incorpora la novedosa concepción de los derechos sociales.

A lo largo de setenta y siete años, nuestro Código Fundamental ha experimentado diversas enmiendas en los distintos títulos que la integran; cada iniciativa de reformas o adiciones se ha formulado invocando la conciliación y congruencia necesarias entre el espíritu del texto original y los reclamos de una cambiante realidad social, que demanda su correspondencia en la letra de la Constitución.

Sin embargo, nunca como ahora el mundo había estado tan conectado entre sí; parece que nada nos es remoto ni ajeno. En este contexto empieza a darse el surgimiento de realidades comunes, en el ámbito de una aldea grupal de la humanidad, donde los conceptos históricos de identidad nacional o de soberanía, son sacudidos por el impacto de las novedosas visiones contemporáneas.

Hoy en día, gran parte de la vida de las naciones se articula y vertebra con base en instrumentos de derecho internacional. La adopción de tales principios en los derechos internos de los Estados, provoca el surgimiento de nuevas instituciones y prácticas antes desconocidas. Ninguna realidad externa, por remota que nos parezca, nos es del todo ajena. En este sentido, las constituciones de los distintos países vienen adoptando nuevos principios sociopolíticos, en un ejercicio de intercomunicación progresiva.

Sin embargo, el hombre de nuestros días, independientemente de las latitudes que habite, enfrenta los mismos problemas de subsistencia, los mismos reclamos de participación democrática y los mismos anhelos de justicia.

En el presente trabajo he procurado, primero, una revisión del estado actual del constitucionalismo mexicano en el ámbito de los derechos fundamentales del gobernado, y después, un señalamiento de los grandes retos que enfrenta a fin de siglo.

Analizaré la evolución histórica de nuestro régimen de garantías, desde los textos originales de nuestra vida constitucional, hasta las últimas reformas y adiciones incorporadas durante la administración del presidente Salinas de Gortari. Escapa a mis pretensiones hacer la historia del derecho constitucional mexicano, largamente estudiado y difundido, sino más bien, realizar una aproximación -con todos los riesgos metodológicos que entraña-, entre nuestra Constitución formal y nuestra Constitución real, en el ámbito de su contenido programático.

En el desarrollo del texto, se podrá advertir una parte de filosofía del derecho que pretende analizar los contenidos axiológicos de la norma jurídica, con un eje nodal en torno al valor de la justicia y sus relaciones con la libertad, la igualdad y la seguridad. El tema conduce al seguimiento que el Constituyente permanente ha adoptado en su carácter de órgano revisor de la Constitución, en el periodo comprendido de 1921 -fecha en que se realiza la primera enmienda-, hasta las últimas reformas experimentadas en 1993. No sólo se pretende dar una revisión cronológica de los distintos decretos que reforman o adicionan la parte dogmática de nuestra Constitución, sino de realizar una revisión crítica de los alcances valorativos contenidos en las reformas de referencia.

Seguramente de la lectura del texto podrá inferirse la permanente complementariedad de los valores que inspiran nuestro texto constitucional, de

manera particular cuando se analiza el avance de sus postulados para la consecución de un piso social básico, que nos remite a mínimos de bienestar indispensables para hacer efectivo el disfrute de los derechos públicos subjetivos. Sostengo que la pobreza es un lastre histórico, pluricausal, que entorpece el ejercicio de los valores que tutela nuestro orden constitucional; la pobreza se manifiesta en desigualdad, en inseguridad, en menoscabo de las libertades, en injusticia. Combatir la pobreza, no puede considerarse como una opción para el poder constituido, sino como una obligación del Estado y sus instituciones sociales y políticas. La pobreza se manifiesta como desnutrición, como ignorancia, como insalubridad, como hacinamiento, como desempleo, como imposibilidad de acceso a las decisiones públicas: es brutalmente antidemocrática.

Al elaborar el protocolo de la presente investigación, planteaba una serie de interrogantes, que aún persisten: ¿ qué ocurrirá con el contenido social del constitucionalismo mexicano, cuando está termiando de desvanecerse el socialismo real y parece conquistar al mundo un individualismo acendrado ?, ¿ hasta dónde los nuevos vientos liberales que pueblan el orbe están impactando el carácter tutelar y la tradición social del Estado mexicano ?, ¿ puede nuestro texto constitucional mantener invariable su compromiso con la justicia social, cuando las medidas de ajuste económico imponen severas restricciones a su cumplimiento ?, ¿ puede considerarse vigente el pacto social de los mexicanos definido en Querétaro en 1917, cuando gruesos sectores de la población se encuentran empobrecidos y rezagados del desarrollo, sin posibilidades reales de acceso a un piso social básico en materias de alimentación , salud, trabajo, vivienda, educación o medio ambiente ?, ¿ será válido invocar la presencia de un Estado que realice funciones compensatorias y políticas sociales focalizadas, para hacer más plausibles equidad y justicia ?, ¿ qué tareas deberá desempeñar el estudioso del derecho para trabajar interdisciplinariamente, y hacer más efectivo el cumplimiento de nuestros preceptos constitucionales ?. Para ello, nos abocamos a sistematizar los problemas y las soluciones en otras latitudes, de desarrollo similar y diferenciado al nuestro, tanto en el ámbito de los Estados, como

de organismos multinacionales que comparten preocupaciones por lo social, y, finalmente, planteamos las repercusiones que el proceso de apertura y globalidad económica podrá acarrear en diversos ámbitos de la realidad nacional, y, específicamente, en el relativo al tema que nos ocupa.

Deseo dejar testimonio de respeto y gratitud al Doctor Sergio García Ramírez, quien gentilmente me ha brindado su orientación y consejo en la realización del presente trabajo, cumpliendo sobradamente su responsabilidad de tutor y dando muestras de su reconocida solidez académica y de su apreciable calidad humana.

A la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, al Consejo de Tutores de Derecho Constitucional y a mis compañeros de las distintas generaciones de Doctorado por Investigación. mi reconocimiento permanente.

**Mariano Palacios Alcocer
Cd. de México, 20 de octubre de 1994.**

CONTENIDO

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Introducción	14
El Nuevo Mundo	14
La Constitución de Cádiz	18
El Bando de Hidalgo y los Elementos Constitucionales de Rayón	20
Los Sentimientos de la Nación	21
El Decreto Constitucional de Apatzingán	22
El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	24
El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824	24
Las Constituciones Estatales de mediados del siglo XIX	26
Las Siete Leyes Constitucionales	27
Los proyectos constitucionales de 1842	28
Las Bases Orgánicas de 1843	30
El Estatuto Orgánico de 1856	31
La Constitución de 1857	34
El Estatuto Orgánico del Segundo Imperio y la Ley de Garantías Individuales	35

II. JUSTICIA: DESVANECIMIENTO Y ÉNFASIS DE LOS VALORES FUNDAMENTALES

Justicia y teoría del conocimiento	40
Justicia como normatividad y valor	43
Justicia, felicidad y utilidad	48
Justicia y libertad	52
Justicia e igualdad	55
Justicia y propiedad	58
Justicia y seguridad	60

III. LA VISIÓN DOCTRINARIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El planteamiento del debate	64
El problema de la libertad y las libertades	67
La igualdad jurídica	73
Pros y contras de la propiedad	76
Entre la seguridad y la justicia	80

IV. LAS POSICIONES DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE 1921-1994

Revisión de las reformas constitucionales referentes al ámbito de las Garantías Individuales y los Derechos Sociales	
Introducción	84

De las Garantías Individuales	88
Del Trabajo y de la Previsión Social	175

V. LOS GRANDES RETOS SOCIALES DEL MEXICO CONTEMPORÁNEO LA POBREZA Y SUS IMPLICACIONES:

Introducción	212
En la educación	216
En la vivienda	245
En la alimentación	280
En la salud	296
En el medio ambiente	323
En el empleo y el ingreso	333
En las comunidades indígenas	357

VI. LAS SOLUCIONES EN OTRAS LATITUDES Y LAS PROPUESTAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Introducción	382
Un tema de nuestro tiempo: la discusión sobre el dilema Estado-mercado	401
Estados Unidos	422

América Latina	433
Unión Europea	457
Países Africanos	470
Asia	479

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Naciones Unidas	486
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	489
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	491
Banco Mundial	493
Fondo Monetario Internacional	494
Banco Interamericano de Desarrollo	496
Comisión Económica para América Latina y el Caribe	500

VII. LA IMPLANTACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA APERTURA COMERCIAL

EL TLC Y SUS REPERCUSIONES EN EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

La soberanía y el TLC	505
------------------------------	------------

REFLEXIONES SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ	510
TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO, COLOMBIA Y VENEZUELA: GRUPO DE LOS TRES (G3)	516
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)	520
EL COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO EN LA ACTUAL COYUNTURA MUNDIAL	525
BIBLIOGRAFÍA	530

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA

DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Introducción	14
El Nuevo Mundo	14
La Constitución de Cádiz	18
El Bando de Hidalgo y los Elementos Constitucionales de Rayón	20
Los Sentimientos de la Nación	21
El Decreto Constitucional de Apatzingán	22
El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	24
El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824	24

Las Constituciones Estatales de mediados del siglo XIX	26
Las Siete Leyes Constitucionales	27
Los proyectos constitucionales de 1842	28
Las Bases Orgánicas de 1843	30
El Estatuto Orgánico de 1856	31
La Constitución de 1857	34
El Estatuto Orgánico del Segundo Imperio y la Ley de Garantías Individuales	35

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Introducción

El desarrollo de las garantías individuales en México representa el avance jurídico y político de nuestra sociedad a través de su historia. Toda reflexión en torno a los derechos fundamentales se compenetra en la naturaleza misma del ser humano, que le dicta luchar por su libertad y reclamar el respeto a sus valores y principios.

El presente capítulo pretende mostrar el proceso histórico que ha seguido el sistema de Garantías en nuestro país, a través de su protección jurídica, sobre la evidencia de nuestros textos constitucionales, testimonios históricos y diversos trabajos de expertos en la materia. No pretende ser una narración pormenorizada de los eventos ocurridos desde el México Precortesiano hasta nuestros días. Una aspiración de tal orden está fuera de la naturaleza de la presente tesis. Del señalamiento específico de las disposiciones que en materia de garantías individuales han sido adoptadas a lo largo de la historia de nuestro país, este capítulo intenta ofrecer una macrovisión de los derechos públicos subjetivos en México, de la forma en que han evolucionado y del camino que se ha recorrido para protegerlos jurídicamente.

El Nuevo Mundo

Para la observación y análisis del desarrollo de las garantías individuales en México, se hace necesario el estudio del periodo correspondiente al descubrimiento, conquista y evangelización del Nuevo Mundo, por la Corona Española.

Este periodo queda marcado por la desigualdad de garantías de que gozaron los españoles respecto de los indígenas. Muchas de las ideas que prevalecieron en España en relación con el trato que se les debía otorgar a los habitantes del mundo descubierto, y que guiaron su conquista y evangelización, se encuentran contenidas en los escritos de Francisco de Vitoria. Su obra *Relectio de Indis* o *Libertad de los Indios* arroja importantes luces sobre la presencia de diversos derechos del individuo, y el alcance de su aplicación sobre los indígenas. De esta forma, en torno a la capacidad jurídica de los naturales de las Indias, Vitoria recuerda las palabras de Aristóteles, que afirmaban que hay quienes por naturaleza son esclavos y para ellos es mejor servir que mandar. Vitoria continuó argumentando que " *Verdaderamente si hay gentes de tal naturaleza, lo son sobre todo los bárbaros, que realmente apenas parecen distar de los brutos animales, y son del todo incapaces para el gobierno* ". ¹

Sin embargo, después de un análisis sobre los derechos de propiedad de los indígenas, concluye que " *los bárbaros eran, sin duda alguna, verdaderos dueños pública y privadamente, de igual modo que los cristianos* ". ² Vitoria concluye afirmando " *aún supuesto que estos bárbaros sean tan ineptos y brutos como se dice, no por eso debe negárseles que tienen verdadero dominio, y que hayan de ser incluidos en la categoría de los siervos civiles. Verdad es, no obstante que por esta razón y motivo haya algún derecho para someterlos...* ". ³

En los escritos de Vitoria también se encuentra una visión de esa época, conforme a la cual se sostenía que: " *Esos bárbaros ... distan, sin embargo, tan poco de los retrasados mentales que parece no son idóneos para constituir y administrar*

¹ Vitoria, Francisco de. Relectio de Indis o Libertad de los Indios. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1967, pág. 13.

² *Ibidem*. pág. 30.

³ *Ibidem*. pág. 31.

una república legítima dentro de los límites humanos y políticos". ⁴ Vitoria expresamente prefirió no pronunciarse a favor o en contra de esta opinión, pero propuso que *" para utilidad de todos ellos pueden los Reyes de España encargarse de la administración y gobierno de aquellos bárbaros, nombrarles ministros y gobernadores para sus pueblos, y aún darles nuevos príncipes mientras constase que era conveniente para su bienestar "*.⁵ Más adelante Vitoria añade una "conclusión" al respecto: *" No basta que el príncipe dé buenas leyes a los bárbaros, sino que está obligado a poner ministros a fin de que las hagan observar. Y hasta que no se llegue a esto el Rey no está inmune de culpa, al menos no lo están aquéllos con cuyo consejo se gobierna el país "*. ⁶

Las ideas humanistas se manifestaron en diversos documentos, así como las diferentes interpretaciones que promovían la desigualdad del indígena frente al español. En la Real Cédula del 20 de junio de 1500, la Corona Española condenó las prácticas de esclavitud y declaró que los naturales debían ser considerados como vasallos. En la Bula Papal emitida por Paulo III, el 2 de junio de 1537, titulada *Sublimis Deus*, se estableció que los indios *" deberían ser tratados como seres capaces de recibir la fe de Cristo, y por tanto debían ser tratados como verdaderos hombres, a quienes no se les puede privar de su libertad ni del dominio de sus cosas y, aún más, pueden libre y lícitamente estar en posesión y gozar del dominio y libertad, y no se les debe reducir a esclavitud..."*. ⁷

Las Leyes Nuevas de 1542 permitieron la esclavitud y dispusieron,

⁴ *Ibidem*. pág. 97.

⁵ *Ibidem*. pág. 97.

⁶ *Ibidem*. pág. 113.

⁷ Noriega, Alfonso. "Las Experiencias del proceso político Constitucional en México y España" en Los Derechos Humanos en México y problemas actuales que se plantea. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1979, pág. 402.

expresamente, el sometimiento a ella de los negros, de los indios del caribe y de los indios rebeldes a la dominación española.⁸ La Encomienda previó el buen trato a los indios que se les otorgaba un pedazo de tierra para vivirla y trabajarla con el debido tributo a los españoles. Sin embargo, todo ello derivó en un sistema de esclavitud.⁹

La idea de la servidumbre de los indios y el derecho a someterlos mediante la fuerza se hizo patente en diversos documentos. Un ejemplo de lo anterior quedó plasmado en un texto que los conquistadores leían a habitantes de la Indias, explicándoles los dogmas de la Iglesia, señalando quiénes estaban a su cargo y el derecho que tenían para exigirles sometimiento. Este documento, atribuido en su autoría a Palacios Rubio, ordenó que " *se diga a los indios que todos los hombres son prójimos y descienden de Adán y, que se les pida que reconozcan a la Iglesia, al Papa, al Rey y a la Reina como superiores de estas tierras por donación papal.* " ¹⁰

El pensamiento y obra de humanistas como Fray Bartolomé de las Casas significaron una importante aportación a favor de los derechos del ser humano. De esto dejó constancia la oposición de este religioso a la servidumbre natural, a la esclavitud y las encomiendas, así como la visión de que los indios eran seres que podían incorporarse al mundo civilizado.

En 1681, el Rey Carlos II promulgó la " Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias ". Este documento materializó la intención, varias veces fallida, de unir todas las disposiciones que habían sido promulgadas en diversas formas para los dominios

⁸ Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la historia constitucional de México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1978, pág. 13.

⁹ Ots y Capdequí, J.M. El Estado Español en las Indias. Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1946. págs. 64 y 65.

¹⁰ Zavala, Silvio. La defensa de los Derechos del Hombre en América Latina. Siglos XVI - XVIII. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982, págs. 13 y 55.

españoles en el Nuevo Mundo desde su descubrimiento.¹¹ En este documento se aprecia una protección, a favor del indígena, contra abusos de los peninsulares y criollos. En él se establecía la vigencia de derechos que protegían al ser humano en el ámbito de la familia, de la condición jurídica de la mujer, de la propiedad y la sucesión correspondiente.¹²

La Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz se promulgó en España el 19 de marzo de 1812; en la Nueva España, el 30 de septiembre del mismo año. En este documento no hay una declaración sistematizada de los derechos del individuo, aunque sí hay diversas formas de protección a su favor. El artículo 4o. concede un lugar especial a esas garantías: "*La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.*" La amplitud de este precepto no llegaba a prohibir la esclavitud, aun cuando en la Corte Española se habían dado propuestas para su abolición. De esta manera, en el Congreso del cual se siguió esa Constitución destacan las opiniones del Diputado Argüelles, que solicitaban la extinción de la esclavitud y la prohibición de compra o introducción de esclavos a dominios de la Corona. En igual sentido se encuentran los pronunciamientos del Diputado Alcocer, que consideró a la esclavitud ajena al derecho natural, tal y como había ocurrido en otras naciones cultas. Dentro de los derechos protegidos por el texto gaditano, también recibieron una atención la libertad de pensamiento y la libertad de imprenta.¹³

¹¹ Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 1972, pág. 104.

¹² Guier, Jorge Enrique. Los Derechos Humanos en la Legislación de las Indias. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Anexo IX, Número 27. México, 1976, pág. 386 y 387.

¹³ Sánchez Hernández, Alejandro. "Las Cortes de Cádiz." en Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XIII. Editorial Porrúa. México, 1978, pág. 213.

Por otra parte, la protección de la propiedad en el documento de Cádiz quedó establecida y sólo limitada a la expropiación por razones de utilidad pública con la debida indemnización. De esta forma, el artículo 172 dispuso dentro del apartado de Restricción a la Autoridad del Rey, la de " *No tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no la podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado, y se le dé el buen cambio a bien vista de hombres buenos* " .

La Constitución de Cádiz también estableció el principio de igualdad ante la ley. En este sentido, el artículo 247 precisó que ningún español podría " *ser juzgado en causas civiles y criminales por ninguna comisión, sino por el tribunal competente, determinado con anterioridad al hecho* " . Con esta norma, conscientemente quedaba prohibida la creación de tribunales especiales, y todo justiciable quedaba sujeto a ser juzgado por un tribunal creado previamente y conforme a derecho. Debe destacarse, sin embargo, que la Constitución de 1812 autorizaba los fueros militar y eclesiástico.

En el ámbito de las garantías de igualdad de la persona, el texto gaditano prohibía en su artículo 172, fracción IX, la concesión, por parte del Rey, de privilegios o canonjías a favor de una persona o corporación. Por lo que toca a la seguridad del individuo, se estableció el principio de inviolabilidad del domicilio, de conformidad al artículo 306 " *para salvaguardar el buen orden y la seguridad pública.* "

Las aportaciones en materia judicial también tuvieron especial relevancia. En este sentido, el artículo 244 fijó las formalidades procesales. El artículo 287 estableció el principio del proceso legal correcto, que obligó a que la persona que fuese privada de su libertad recibiría un informe sumario del hecho que se le imputaba y por el cual merecía, conforme a derecho, pena corporal; para tal efecto se precisó el mandato escrito de la autoridad judicial. El artículo 302 previó el principio de la publicación procesal. La detención arbitraria quedó prohibida en el artículo 299, mismo que, junto

al artículo 300, estableció distintas garantías a favor del acusado: presentación ante el Juez previa privación de la libertad, a efecto de rendir declaración; notificación dentro del plazo de las 24 horas siguientes, sobre los hechos que se le imputaban y nombre del acusador en caso aplicable. También quedó prohibida la tortura y la imposición de penas infamantes y trascendentales, de acuerdo con los artículos 303, 304 y 305. En complemento a estas normas, se previó un sistema de reclusión más humanitario; por ello, el artículo 297 indicó que " *se dispondrían las cárceles de manera que sirvan para asegurar y no para molestar a los presos, así el Alcaide tendrá a éstos en buena custodia, y separados los que el Juez mande tener sin comunicación, pero nunca en calabozos subterráneos y malsanos* " .

El Bando de Hidalgo y los Elementos Constitucionales de Rayón

Desde sus inicios, el movimiento de Independencia tuvo como idea fundamental la protección de los derechos del hombre. De esta forma, en el Bando de Hidalgo del 6 de diciembre de 1810 se otorgó atención " *a poner remedio a lo más urgente por las declaraciones siguientes: 1a. Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del término de 10 días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo. 2a. Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía* " .¹⁴

Posteriormente, los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, promulgados en 1811, consideraron la protección de diversas garantías individuales. El artículo 24 proscribió la esclavitud; el artículo 25 estableció el principio de igualdad; el artículo 29 proclamó la libertad de imprenta; el artículo 31 protegió la inviolabilidad

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe. Leves Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México, 1967, págs. 21 y 22.

del domicilio, y el artículo 32 prohibió la tortura. ¹⁵

Los Sentimientos de la Nación

En los Sentimientos de la Nación presentados por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, ante el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, se estableció en 23 puntos el mandato que debía seguirse por ese Congreso. Contenían importantes disposiciones relativas a garantías del individuo: artículo 13, la igualdad de los hombres ante la Ley; artículo 15, la prohibición de la esclavitud y de la distinción de castas; artículo 17, el respeto a la propiedad y la inviolabilidad del domicilio; artículo 18, la prohibición de la tortura.¹⁶ Los veintitrés puntos propuestos por Morelos representaban las ideas sobre las cuales se continuaría construyendo una nación independiente. ¹⁷

En torno al documento de Morelos, Andrés Quintana Roo sostuvo con palabras elocuentes que hacían referencia a las garantías individuales: " *Entonces, a su modo incorrecto y sembrado de modismos y aún de faltas de lenguaje, desarrolló a mis ojos sus creaciones sobre derechos del hombre...*". ¹⁸

El Decreto Constitucional de Apatzingán

Más tarde, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,

¹⁵ *Ibidem*. págs. 23 y 27.

¹⁶ *Ibidem*. págs. 28 y 32.

¹⁷ De la Torre Villar, Ernesto. "El Constitucionalismo Mexicano y su Origen", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964, págs. 109 y 112.

¹⁸ Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas jurídicas y políticas que inspiraron las Declaraciones de Derechos en las diversas constituciones mexicanas" en Veinte años de evolución de los Derechos. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1974, pág. 77.

sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, hizo una amplia referencia a las libertades individuales. De hecho, no sólo emite una referencia, va más allá, las amplía, desagrega y sistematiza en el Capítulo V, al que se tituló " De la Igualdad, Seguridad, Propiedad y Libertad de los Ciudadanos ", dentro del cual se incorporan 17 artículos. El artículo 24 refleja con claridad el sentir del Congreso de Anáhuac: " *la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas*".

La Constitución de 1814 refleja la respuesta que se daba a la experiencia de sufrir agravios contra la seguridad de las personas. De esta forma el artículo 27 dispuso que " *la seguridad de los ciudadanos consiste en la garantía social; ésta no puede existir sin que fije la Ley los límites de los pobres y la responsabilidad de los funcionarios públicos* ".¹⁹ Por otra parte, los artículos 21 y 28 incorporaron el principio de proceso legal correcto y establecieron que sólo las leyes podían determinar los casos en que un ciudadano podía ser acusado, apresado o detenido. Asimismo, de conformidad con los artículos 21 al 23, y 27 al 31, únicamente debían decretarse las penas necesarias en proporción con el delito y de utilidad a la sociedad; se señalaban " *tiránicos y arbitrarios*" los actos ejercidos sin las formalidades de la ley contra cualquier ciudadano, y se preveía la pérdida del cargo y castigo del magistrado que así se condujese. Se asumió la inocencia del individuo hasta que no se declarase culpable, y se estableció el derecho de audiencia para poder ser juzgado o sentenciado.²⁰

¹⁹ Gamas Torruco, José. "Los Derechos del Hombre en la Constitución de Apatzingán" en Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1964, págs. 381 y 383.

²⁰ Noriega Cantú, Alfonso. op. cit., págs. 86 y 87.

El Congreso de Anáhuac también garantizó la protección del domicilio y en el artículo 32 estableció que " *La Casa de Cualquier Ciudadano es un Asilo Inviolable: sólo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación o la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán proceder los requisitos prevenidos por la ley.* " Asimismo la Constitución de 1814 introdujo el derecho de petición en su artículo 37: " *A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública". En este sentido hay un paso adelante respecto de la Constitución de Cádiz, que no lo consideró "*.²¹

La protección a la propiedad quedó fundada en los artículos 34 y 35. En el primero de ellos se dispuso que " *todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas a su arbitrio* ", siempre y cuando no contraviniesen la ley. El segundo precepto fijó que nadie " *debe ser privado de la menor porción de las que posean, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho a la justa compensación* ".

A la libertad de pensamiento se le hizo un reconocimiento en el artículo 40, donde se estableció que " *La libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda el honor de los ciudadanos.*" También quedó asegurada en el artículo 38 la libertad de acceso a todo género de cultura, industria o comercio. Por último cabe destacar que, a pesar de haber sido ampliamente conocido y aplicado el principio de irretroactividad de la ley, no se mencionó en el texto constitucional de 1814.

Para Alfonso Noriega Cantú, la Constitución de Apatzingán tuvo una inspiración

²¹ Noriega Cantú, Alfonso. "La Constitución de Apatzingán" en Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo I México, 1967, pág. 402.

en las declaraciones revolucionarias de Derechos del Hombre y del Ciudadano.²² José Gamas Torruco, al referirse al pensamiento que guió a este documento constitucional, afirma que " *cuando se buscó la forma de asegurar al hombre sitio en la sociedad política, se volvieron los ojos hacia la más alta conquista que la humanidad hizo en el siglo XVIII: el reconocimiento por parte del Estado, del valor y de la dignidad de la persona* ".²³

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Una vez consumada la Independencia de México en 1821, se adoptó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, el 18 de diciembre de 1822. En su artículo 10 otorgó el reconocimiento a los derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad legal; en el artículo 17, la protección a favor de la inviolabilidad del domicilio; en el artículo 76, la prohibición de confiscación de bienes y del tormento, así como de las penas infamantes cuyos efectos trascendieran a la familia del reo.²⁴

El Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824

Respecto del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, y su incorporación de garantías individuales, las palabras de Miguel Lanz Duret son ampliamente ilustrativas: " *En materia de garantías individuales, se acordó declarar que ningún hombre sería juzgado en los Estados o territorios de la federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se le juzgaba y, en consecuencia, quedó para*

²² *Íbidem.* pág. 77.

²³ Gamas Torruco, José. *op. cit.* pág. 357.

²⁴ Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* págs. 127, 128 y 139.

siempre prohibido todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva ".²⁵

En este documento no se formula una declaración ordenada de derechos del individuo; estos van apareciendo a lo largo del texto: en el artículo 30 se declaró que " *la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano* ". Adicionalmente, se estableció que " *todo habitante de la Federación tiene la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y la responsabilidad de las leyes* ". Asimismo, se establecieron garantías a favor del individuo, de carácter procesal. De esta forma, el artículo 18 dispuso que " *Todo hombre que habite en el territorio de la Federación, tiene derecho a que se le administre pronto, completa e imparcialmente justicia...*". De igual manera, se estableció en el artículo 19 que " *ningún hombre será juzgado, en los Estados o territorios de la Federación, sino por leyes dadas y tribunales establecidos antes del acto por el cual se juzgará, en consecuencia quedan para siempre prohibidos todo juicio por comisión especial y toda ley retroactiva* ".

La Constitución Federal decretada el 4 de octubre de 1824 no incorporó listado alguno de derechos individuales. Es decir, carece de una declaración de derechos del hombre, a diferencia de la Constitución Norteamericana, que introdujo el " *Bill of Rights* ". En opinión de Mario de la Cueva, ese documento norteamericano tuvo, sin duda alguna, gran influencia sobre los constituyentes.²⁶

Consecuentemente no es claro por qué no fue organizada una declaración en

²⁵ Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977. pág. 75.

²⁶ De la Cueva, Mario. "La Constitución del 5 de Febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales" y "El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución" en El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II. México, 1957, pág. 1247.

forma semejante en nuestro texto constitucional. En el preámbulo de la Constitución de 1824, quedó acotado el ideal de los padres de este documento respecto de los derechos del individuo: " ... *hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad, de marcar sus límites a las autoridades supremas de la nación...*". En la Carta de 1824 se incorporó la libertad de conciencia de manera semejante a la prevista en el código español de 1812.²⁷ Por otra parte, se aseguró la libertad de imprenta en el artículo 50, donde se ordenó al Congreso: " *Proteger y arreglar la libertad política de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados y territorios de la Federación.*" Asimismo, se estableció el respeto al domicilio, la prohibición de confiscación y tormento, y la aplicación de leyes retroactivas.

Las Constituciones Estatales de mediados del siglo XIX

En contraste con la ausencia de una declaración de derechos individuales en la Constitución Federal, las constituciones de diversas entidades federativas sí la tuvieron con una definición y enumeración de derechos. Como ejemplo destaca la de Oaxaca, del 10 de enero de 1825, donde se estableció la obligación del Estado de proteger la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad de los habitantes de esa entidad; la prohibición de la esclavitud; la liberación de los esclavos que se encontraban en su territorio; el derecho de petición; la inviolabilidad del domicilio sin orden judicial fundada y motivada; la libertad de prensa sujeta a la censura religiosa; la prohibición para confiscar bienes; la igualdad de los hombres ante la ley, y el derecho de sufragio. En este mismo sentido se encuentran las Constituciones de Yucatán y Zacatecas, así como las de Chiapas, Michoacán, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa de 1825, y la de Guanajuato de 1826. Todas ellas tratan las garantías individuales de forma semejante en cuanto a su esencia y fondo, aunque varían en su

²⁷ Lanz Duret, Miguel. op. cit. pág. 76.

forma y extensión.²⁸

Otros textos constitucionales estatales hicieron un reconocimiento tan sólo enunciativo de los derechos del individuo. Por ejemplo, la de Querétaro, en su artículo 8o. garantizó " *Los naturales e imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad* ", y la de Coahuila en el artículo 10o. estableció que " *Todo habitante en el territorio del estado, aunque sea de tránsito, goce de los imprescriptibles derechos de libertad, seguridad, igualdad y propiedad.*" En forma muy semejante se encuentran otros preceptos en las constituciones de ese entonces, de Durango, Nuevo León, Puebla, Jalisco y Tamaulipas. Tan sólo en algunos pocos casos se hace un reconocimiento más limitado a los derechos del individuo. Por ejemplo, en la Constitución de Chihuahua y Veracruz se hace referencia exclusivamente a los derechos de libertad e igualdad.²⁹

Las Siete Leyes Constitucionales

En las denominadas Siete Leyes Constitucionales, del 30 de diciembre de 1836, se incorporó en la primera de ellas, en el artículo 2o., bajo el rubro " **Son derechos del Mexicano** ", siete fracciones que previeron la prohibición de apresar a un individuo si no se contaba con un mandato emitido y firmado por un juez competente; la prohibición de detener a una persona por autoridad política más de tres días sin que se le entregara a la autoridad judicial, misma que debía dictar el auto motivado de prisión dentro de diez días una vez que fuera presentado el individuo; el derecho de propiedad y un procedimiento de expropiación; la prohibición de cateo a casas y papeles; el derecho a no ser juzgado ni sentenciado por tribunales

²⁸ Carrillo Prieto, Ignacio. "Las Declaraciones de Derechos en las Primeras Constituciones de las Entidades Federativas" en Anuario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo III y IV. México, 1976, págs. 9 y ss.

²⁹ Carrillo Prieto, Ignacio. op. cit. págs. 9 y ss.

extraconstitucionales, ni con base en leyes posteriores al acto cometido; el derecho de libre tránsito; la libertad de expresión y la libertad de imprenta. En el artículo 8o. se estableció el derecho a votar y ser electo para cargos públicos.³⁰

Por otra parte, el artículo 31 de la Quinta Ley significó la presencia de la intolerancia religiosa, al limitarse la libertad de culto a "profesar la religión de su patria", como obligación del mexicano. El artículo 30 previamente reconocía los fueros eclesiásticos y militares.

El artículo 45 fracción IV y V de la tercera ley, adoptó el principio de irretroactividad de la ley y prohibió la privación o suspensión de las garantías constitucionales de los mexicanos. Asimismo, en los artículos 49, 50 y 51 de la Quinta ley, se dispuso la prohibición del uso del tormento para la averiguación de ningún género de delito, la pena de confiscación de bienes y la aplicación de penas trascendentales.

Los proyectos constitucionales de 1842

En 1842 se reunió una nueva Asamblea Constituyente. Para llevar a cabo los trabajos conducentes, se nombró una Comisión de Puntos Constitucionales, que se dividió en dos grupos; cada uno, encargado de presentar un proyecto.

Uno de esos grupos, integrado por miembros de la fracción conservadora y centralista, presentó el proyecto que se conoce como "de la mayoría". La otra fracción, formada por los federalistas, presentó el proyecto bautizado como "de la minoría".

³⁰ Tena Ramírez, Felipe. op. cit. págs. 205 y 207.

El proyecto de la mayoría,³¹ en el apartado tercero del Título I, denominado " Garantías Individuales ", estableció en el artículo 4o. que: " *La Constitución reconoce a los derechos del hombre como la base y el objeto de las instituciones sociales. Todas las leyes deben respetar y asegurar estos derechos y la protección que se les concede es igual para todos los individuos* ". Asimismo, este documento precisó que " *La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce de los derechos naturales* ".³² En este ámbito, el artículo 5o. estableció como derechos del hombre las garantías de libertad personal, de propiedad, de seguridad y de igualdad, mismas que quedaron reglamentadas en otras fracciones.³³

Por otro lado, el proyecto de la minoría propuso una parte dedicada a los "Derechos Individuales", misma que se dividía en protección a la libertad personal, a la propiedad, a la seguridad y a la igualdad.

Ninguno de los proyectos fructificó. Los dos fueron declarados sin lugar a votación y regresaron a la Comisión para que se formulara otro proyecto donde se conciliaran los dos anteriores.³⁴

El nuevo proyecto adoptó un Título III, relativo a las "Garantías Individuales", que quedaron integradas en cuatro grupos: igualdad, libertad, seguridad y propiedad. En gran medida, la forma en que se plantea la protección de estas garantías está en estrecha congruencia con lo previsto en los proyectos de la mayoría y la minoría. Sin embargo, las diferencias entre liberales y conservadores ocupan una

³¹ *Ibidem.* págs. 308 y 309.

³² Gaxiola, Jorge. "Los tres proyectos de Constitución de 1842" en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1978, pág. 677.

³³ Tena Ramírez, Felipe. *op. cit.* págs. 348 y 351.

³⁴ Sayeg Helú, Jorge. *op. cit.* pág. 62.

posición más obvia respecto del tema religioso. En este sentido, el artículo 31 estableció que " *La Nación profesa la religión católica, apostólica y romana y no admite el ejercicio público de otra alguna* ". Consecuentemente, esta norma parecía permitir la práctica de cualquier religión si ésta se practicaba en forma privada. De cualquier forma, este precepto, que podría estar abriendo el camino al principio de la tolerancia religiosa, fue tomado como una de las razones que motivarían a Santa Anna a levantarse en armas y desconocer al Congreso Constituyente, por no respetarse en éste " *la religión de nuestros padres* ".³⁵

Las Bases Orgánicas de 1843

En respuesta al proyecto constitucional de 1842, Antonio López de Santa Anna dictó las Bases Orgánicas el 12 de junio de 1843. En este documento se incluyó una detallada declaración de derechos del hombre, que formó al artículo 9, integrado por catorce fracciones, dicha declaración se complementaba con otras normas contenidas en el Título IX, en el que se incorporaban "Disposiciones generales sobre Administración de Justicia". En las Bases Orgánicas se reconocía la igualdad de los hombres; se prohibió la esclavitud, y se estableció que todo aquel que estuviese dentro del territorio nacional se consideraría como un ser libre.

En contraste, la intolerancia religiosa prevaleció. Más aún, a diferencia del proyecto de la minoría en 1842, que propuso la libertad de imprenta limitada por el respeto a la moral y a la vida privada, en el ordenamiento de 1843 también se restringía por materias de orden religioso. Consecuentemente, las Bases Orgánicas establecieron que los documentos impresos en materia religiosa quedaran sujetos a las leyes vigentes. En lo que corresponde a la libertad de tránsito, dichas Bases incorporaron las ideas consideradas en los proyectos de 1842.

³⁵ Montiel y Duarte, Isidro. Estudios sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa. Facsimilar. México, 1972, pág. 271.

Por otro lado, las Bases Orgánicas refrendaron el principio de inviolabilidad del domicilio, pero no se hizo mención alguna a la inviolabilidad de la correspondencia, tal y como lo proponía la minoría en su proyecto en 1842. De igual forma se prohibió la aprehensión ilegal y se estableció el principio de irretroactividad de la ley. Asimismo, quedó prohibida la aplicación de penas infamantes y trascendentales, al igual que el tormento, manteniéndose la pena de muerte en ciertos casos. También se incluyeron las garantías de audiencia y legalidad, pero permanecieron los fueros eclesiástico y militar. Por lo que corresponde a la propiedad, se continuó reconociéndole su protección contra actos que la violaran, pero limitada a causas de utilidad pública.

El Estatuto Orgánico de 1856

La revolución de Ayutla dio lugar más tarde a la caída de Santa Anna. El 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort decretó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, donde la Sección 5a., denominada "Garantías Individuales", estableció del artículo 30 al 79 una amplia declaración de derechos bajo los rubros de " Libertad ", " Seguridad ", " Propiedad " e "Igualdad". Las semejanzas entre los proyectos constitucionales formulados en 1842 y este Estatuto Constitucional se hacen obvias desde la primera comparación. A través del cotejo detallado, se pueden observar paralelismos de fondo y estilo.

En la parte correspondiente a la Libertad, se prohibió la esclavitud, la realización de trabajos personales forzosos, y la prestación de servicios por parte de menores de catorce años, salvo con la autorización de sus padres. Se previó el derecho a la elección libre de domicilio y la garantía de libre tránsito. Por lo que respecta a la libertad de imprenta y de expresión, se les limitó por el respeto al derecho de terceros y al orden público, pero quedó sin restricciones de orden religioso. Adicionalmente estableció el principio de inviolabilidad de correspondencia, salvo en los casos que la autoridad judicial la permitiera. Prohibió el monopolio de la enseñanza y del ejercicio de profesiones, declarando que la enseñanza particular debería ser libre y que la

intervención del poder público sólo se ejercería para impedir que se atacara la moral. En este Estatuto Constitucional no se incluyó disposición alguna respecto de la libertad de cultos.

En materia de Seguridad se precisaron conceptos de prisión y detención, incluso aquella realizada de manera arbitraria por autoridades. Se establecieron las formalidades a observarse en todo proceso legal, y se refrendó el principio de irretroactividad de la Ley. Se prohibieron los juicios por comisión especial y quedó incorporado el principio de publicidad en todo proceso. La pena de muerte persistió para aplicarse al homicida, al salteador, al incendiario, al parricida, al traidor a la independencia, y a quien le ayudara a un enemigo extranjero a que utilizara armas para atacar el orden establecido. Asimismo, se adoptó un régimen penitenciario reglamentado por su respectiva ley. Quedó considerada la prohibición de tormentos, y la protección contra la violación del domicilio, salvo por las excepciones de seguridad pública.

En lo tocante a la Propiedad, se estableció su protección inviolable, salvo en los casos de utilidad pública, con la indemnización correspondiente. Se prohibió toda clase de privilegios en el uso y aprovechamiento de la propiedad, pudiéndose disfrutar sólo de conformidad con lo previsto por las leyes, por tiempo determinado, a favor de inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, así como por autores de obras literarias o de arte. Asimismo, se dispuso que los impuestos sobre propiedades o personas se someterían a principios generales de equidad.

En la parte dedicada a la Igualdad se estableció el principio de igualdad ante la ley, y el derecho a ocupar cargos civiles o políticos, sin discriminación alguna en virtud del nacimiento, origen o raza. Asimismo, se previó la eliminación de mayorazgos y de todo aquel elemento que permitiera la sucesión hereditaria de ciertos bienes, empleos o títulos de nobleza, en virtud de ser hijo primogénito.

En el Congreso Constituyente de 1856-1857 se debatieron las ideas de los Liberales y los Conservadores. El resultado dio lugar a la Constitución de 1857, que representa una verdadera expresión de la voluntad popular.³⁶ El trabajo hecho por este Congreso Constituyente respecto de las garantías del individuo, se encuentra expresado en las palabras del vicepresidente de ese cuerpo, el Diputado León Guzmán:

" Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su creador; convencido de que las más brillantes y deslumbrantes teorías son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las Garantías Individuales, poniéndolas a cubierto de todo ataque arbitrario. El Acta de Derechos que va al frente de la Constitución es un homenaje, tributado en nuestro nombre por nuestros Legisladores, a los derechos imprescriptibles de la humanidad. Así quedan, pues, libres, expeditas, todas las facultades que del Ser Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar...

" La igualdad será de hoy la Gran Ley de la República; no habrá más mérito que el de las virtudes, no manchará Territorio Nacional, la esclavitud, aprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad, inviolable; el trabajo y la industria, libres; la manifestación de pensamiento, sin más trabas que el respeto a la moral, a la ley pública y a la vida privada; el tránsito y el movimiento, sin dificultad; el comercio y la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado, examinados por los ciudadanos todos. No habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes; no se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia. En México, para una gloria ante dios y ante el mundo, será una verdadera práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego de que con el sistema penitenciario puede alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravió.

*" Tales son, ciudadanos, las garantías que el Congreso creyó asegurar en la Constitución para hacer efectiva la igualdad..."*³⁷

³⁶ De la Cueva, Mario. *op. cit.* págs. 1270 y ss.

³⁷ Tomado de: Ruiz, Eduardo. Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978, págs.31 y 32.

La Constitución de 1857

En la base de los derechos individuales protegidos por la Constitución de 1857, señala Mario de la Cueva, estuvieron las ideas de igualdad y libertad.³⁸

De acuerdo con el constitucionalista Jorge Carpizo, los Derechos del Hombre considerados en la Constitución de 1857 pueden quedar divididos en seis grupos:

1. De igualdad: reconocimiento de la igualdad de todos los hombres; abolición de la esclavitud; desconocimiento de los títulos de nobleza y herencia de prerrogativas y honores; prohibición de leyes privativas a favor o contra cualquier individuo; prohibición de tribunales especiales; prohibición de honorarios fuera del pago por servicios públicos.

2. De libertad personal : reconocimiento a las libertades del espíritu, entre las que se encontraban, la de pensamiento, imprenta, conciencia, culto y enseñanza; establecimientos de las libertades generales de la persona, entre las que estaba el libre tránsito, interno y externo, así como la portación de armas para la legítima defensa.

3. De seguridad personal: la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia.

4. De libertad de los grupos sociales: reunión de asociación.

5. De libertad política: reuniones con fines políticos y de manifestación pública.

6. De seguridad jurídica: prohibición de la retroactividad de la Ley; establecimiento del principio de autoridad competente y del derecho de petición; inviolabilidad del domicilio y papeles, salvo con mandato judicial; fundamentación y motivación de todo acto judicial; administración correcta de la justicia; sometimiento al principio de legalidad, audiencia y debido procedimiento legal; abolición de la pena de prisión por deudas civiles; confinamiento a prisión exclusivamente por la comisión

³⁸ De la Cueva, Mario. "La Constitución de 1857" en El constitucionalismo a mediados del siglo XIX. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1957, págs. 1288 y 1289.

de delitos que prevean pena corporal; auto de formal prisión fundado, cuya expedición no podría exceder un plazo de 72 hrs.; prohibición de malos tratos y gabelo; prohibición de extender la ergástula por insolvencia para realizar el pago de honorarios; prohibición de penas infamantes o trascendentales; abolición de la pena de muerte, excepto por los casos previstos en la Constitución; establecimiento de garantías en los procesos criminales; jurados populares para delitos penales.³⁹

El Estatuto Orgánico del Segundo Imperio y la Ley de Garantías Individuales

El 10 de abril de 1864, el gobierno de Maximiliano promulgó el Estatuto Orgánico del Segundo Imperio. Numerosos tratados excluyeron este periodo de la historia de México como parte del estudio del desarrollo constitucional de nuestro país, por el origen espúreo de ese gobierno. Sin embargo, con el afán de conocer la evolución de las garantías individuales hasta la Constitución de 1917, resulta necesario consignar la forma en que ellas fueron consideradas en ese Estatuto y, posteriormente, en la Ley de Garantías del 1o. de noviembre de 1865, también promulgada durante el Imperio de Maximiliano.

En el Estatuto Orgánico del Segundo Imperio se previó, en el artículo 58, que el gobierno del Emperador garantizaba a todos los habitantes del Imperio, en conformidad con las leyes respectivas, la igualdad ante la ley, la seguridad personal, la propiedad, el ejercicio de culto y la libertad de publicación de opiniones. Por otra parte, al artículo 64 prohibió la esclavitud y declaró que todo individuo dentro del territorio mexicano es libre. El artículo 76 dispuso que nadie podía ser molestado por sus opiniones ni impedirle que las expresara en la prensa; este derecho quedaba sujeto a las leyes reglamentarias correspondientes. El artículo 66 indicó que las cárceles sólo servían para mantener dentro de ellas a los reos " *sin exacerbar*

³⁹ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980, págs. 149 y 150.

innecesariamente los padecimientos de la prisión ".

En el Estatuto de Maximiliano se introdujeron otras normas destinadas a proteger al individuo. De esta forma, se dejó establecido que nadie podía ser obligado a prestar servicios personales gratuitos, excepto en los casos previstos por la ley. Asimismo, se reconoció la inviolabilidad del domicilio, salvo en los casos que por seguridad pública debiera hacerse. Se estableció una serie de formalidades procesales y se refrendó el principio de irretroactividad de la ley. Quedó prohibida la confiscación de bienes y se protegió el derecho de la propiedad, salvo en casos de utilidad pública. En materia fiscal se dispuso que todo impuesto debía tener carácter general y fundado en derecho.

En la Ley de Garantías Individuales del Segundo Imperio se hizo una vez más referencia a una serie de derechos que quedaban protegidos a favor del individuo. De esta forma, el artículo 1o. dispuso que el Gobierno del Emperador garantizaba a todos los habitantes del Imperio la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad y el ejercicio de culto. Así, se establecieron requisitos indispensables para la privación de la libertad, mismos que consistían en orden escrita de autoridad competente y correctamente fundada. La autoridad administrativa debía turnar a los detenidos a la autoridad correspondiente dentro del término de 3 días, y el plazo para dictar auto de formal prisión no debía exceder los 5 días. Estas garantías se complementaban con la aplicación de ciertos principios procesales, entre los que estaban: la existencia de no más de dos instancias judiciales; el juez que fallaba en una de éstas, estaba impedido de hacerlo en otra; el cohecho o soborno producía acción popular; el juez sólo podía representar o defender los derechos de su hijo, padre o cónyuge.

El artículo 4o. estableció que todo habitante del Imperio tenía libertad para disponer de su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que quisiera, sometiénose a las disposiciones generales de la Ley. El artículo 41 previó que nadie podía ser obligado a prestar sus servicios profesionales " *sino temporalmente y para*

una empresa determinada ".

Asimismo, esta Ley reiteraba el principio de inviolabilidad del domicilio, excepto en ciertos casos. El artículo 27 fijó las situaciones en que se podía allanar el domicilio por autoridad pública. Ellos eran " *para asegurar a un individuo que persiguen y que va huyendo o para recoger los objetos que en su fuga arrojó a la casa, sea ésta o no el domicilio del prófugo "*. También fue refrendada la inviolabilidad de la correspondencia. Además, se garantizó la propiedad intelectual, mediante el otorgamiento de privilegios para su utilización y aprovechamiento por parte de inventores y perfeccionadores de algún ramo de la industria y de autores de obras literarias y artísticas.

Por otro lado, la Ley de Garantías Individuales dispuso en su artículo 48 que " *cualquier atentado contra estas garantías, por parte de los funcionarios del Orden Administrativo o Judicial, en caso de responsabilidad, produce acción popular, y debe castigarse de oficio...* ".

En el artículo 42 quedó protegida la libertad de elección del lugar de residencia y de tránsito: " *A nadie puede privarse del derecho de escoger el lugar de su residencia, de mudarlo cuando le convenga y de salir del territorio nacional y transportar fuera de él sus bienes, salvo el derecho de tercero y el cumplimiento de los deberes del empleo o cargo que se ejerza "*. La libertad de expresión quedó protegida por el artículo 5 : " *A nadie puede molestarle por sus opiniones. La exposición de éstas sólo puede ser calificada de delito en el caso de provocación o algún crimen, de ofensa a los derechos de tercero, o de perturbación del orden público"*. Por otra parte, se prohibieron la horca y los azotes, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes.

En esta apretada síntesis, bien podemos reconocer el empeño sistemático por un régimen de garantías constitucionales que, si bien admite distintos énfasis

axiológicos, no abandona el ideal político del ensanchamiento de las libertades, del reconocimiento de la igualdad y la seguridad jurídicas y el derecho al disfrute de la propiedad.

Quizá lo más significativo resulte advertir que en tan sólo dos lustros, se consuma la independencia y se logra establecer el Estado de Derecho, esto es, se acota el ejercicio del poder y se reconocen los derechos del pueblo.

Prodigio de creatividad y arrojo que va de la lucha por la soberanía popular, al rescate y otorgamiento de los derechos públicos subjetivos. No más sumisión a la Corona ni al Imperio, no más fuente de poder, que la soberanía popular.

II. JUSTICIA: DESVANECIMIENTO Y ÉNFASIS DE LOS VALORES FUNDAMENTALES

Justicia y teoría del conocimiento	40
Justicia como normatividad y valor	43
Justicia, felicidad y utilidad	48
Justicia y libertad	52
Justicia e igualdad	55
Justicia y propiedad	58
Justicia y seguridad	60

II. JUSTICIA: DESVANECIMIENTO Y ÉNFASIS DE LOS VALORES FUNDAMENTALES

Justicia y teoría del conocimiento

Antes de ingresar en el ámbito especulativo de los valores y su jerarquía, de sus relaciones de complementariedad o de subordinación, sería necesario establecer algunas bases sobre la teoría del conocimiento. De no ser así, correríamos el riesgo de multiplicar las citas sobre términos no definidos, cuyo significado y significante se transforman en una confusión de conceptos que haría incomprendible lo que se quiere decir, sin encontrar las correspondencias unificadoras del discurso.

La red de las Ciencias del Signo requiere de un tejido común que vincule, mediante el acuerdo lingüístico, el objeto denotado, con las intenciones connotadas en el discurso de papel. Esta liga significativa puede ser de causa a efecto, de medio a fin, de semejanza, de contigüidad habitual, por analogía, y el signo puede considerarse desde el punto de vista objetivo, o subjetivo. De "*donde se llega a pensar que un signo no sólo sugiere sino prueba su objeto*"⁴⁰

En su obra *Los Problemas de la Filosofía*, Bertrand Russell argumenta que "*en simples juicios matemáticos, como dos y dos son cuatro y también en muchos juicios de la lógica podemos conocer la proposición general sin inferirla de ejemplos, aunque usualmente algún ejemplo nos resulte necesario para aclarar el sentido de la*

⁴⁰ Reyes, Alfonso. La experiencia literaria. Editorial Losada. Buenos Aires. 1952, pág. 16.

***proposición general "*.⁴¹ Esto es, hay una percepción del conocimiento que no pasa por la inducción de una experiencia primaria; se trata de una aceptación a priori sobre un hecho ni probado ni refutado por la experiencia previa. Para Russell, un importante ejemplo de conocimiento a priori es el conocimiento de los valores éticos. Al respecto, el filósofo precisa: " *No me refiero a los juicios sobre lo que es útil o sobre lo que es virtuoso, pues estos juicios requieren premisas empíricas; me refiero a los juicios sobre la deseabilidad intrínseca de las cosas "*.⁴²**

Este problema fue traído por primera vez al plano de la filosofía del conocimiento, por Emmanuel Kant. En su llamada Filosofía Crítica, postuló un conocimiento a priori que no es puramente analítico, sino al que se agregan elementos nuevos o desconocidos de carácter sintético, con los que se desarrolla el contenido del sujeto. Así, nuestro conocimiento de las proposiciones generales de la matemática debe ser considerado como diferente de nuestro conocimiento de las generalizaciones empíricas.

Kant sostenía que en toda experiencia hay dos elementos a distinguir. Por una parte, el objeto físico o la cosa en sí, en el que se dan las características del color, dureza y otros atributos físicos. Por otra parte, nuestra propia naturaleza perceptiva, o la cosa en mí, donde se hace presente una ordenación en el espacio y el tiempo, y las relaciones entre los datos de los sentidos. De acuerdo con esta hipótesis, resulta que tenemos un conocimiento a priori del espacio, del tiempo, de la causalidad y de la comparación, pero no del objeto en sí, que sólo conocemos tal y como se da en la experiencia, esto es, como fenómeno. De esta manera, toda explicación de un fenómeno se integra con datos proporcionados por la percepción y las características de la cosa en sí. Conocemos objetos lógicos por vía de una especie de intuición

⁴¹ Russell, Bertrand. Los problemas de la Filosofía. Editorial Labor. Barcelona, 1928, pág. 94.

⁴² *ibidem*. pág. 91.

deductiva -el a priori-, pero condicionado por una convalidación de fenómenos inductivos del objeto experimentado. Los valores nacen en este espacio propositivo, previo a toda experiencia, pero en cuya praxis se confirma el ejemplo como conducta.

El interés por este tema se ha hecho presente tiempo atrás. El planteamiento realizado por Platón es de una claridad meridiana. La noción de justicia, por ejemplo, así lo indica. Si se pregunta qué es la justicia, la tendencia de su respuesta será multiplicar ejemplos de actos justos, cuyo denominador común, de rasgos o notas características, reportará una noción de lo justo. Sin embargo, ello supone un conocimiento previo de lo que llamaríamos la esencia de lo justo. Platón denomina a esta esencia: idea o forma. Siguiendo el pensamiento de Platón, Russell argumenta que "*La idea de justicia no es idéntica con algo que sea justo; es algo distinto de las cosas particulares, de lo cual las cosas particulares participan. No siendo particular, no puede a su vez existir en el mundo de los sentidos; es eternamente ella misma, inmutable e indestructible*".⁴³

La idea platónica de Justicia es un universal. Los universales no son existenciales. Su esencia se opone a existencia; ellos trascienden en tiempo y espacio. Por consiguiente, el mundo de los universales puede ser definido como el mundo de las esencias. Bertrand Russell explica al respecto: "*El mundo de la esencia es inalterable, rígido, exacto, delicioso para el matemático, el lógico, el constructor de sistemas metafísicos, y todos los que aman la percepción más que la vida. El mundo de la experiencia es fugaz, vago, sin límites precisos, sin un plan o una ordenación clara, pero contiene todos los pensamientos y los sentimientos, todos los datos de los sentidos, y todos los objetos físicos, todo lo que puede hacer un bien o un mal, todo lo que representa una diferencia para el valor de la vida y del mundo*".⁴⁴

⁴³ *Ibidem.* pág. 109.

⁴⁴ *Ibidem.* pág. 118.

Justicia como normatividad y valor

Antes de examinar en particular el valor justicia, y su relación con la Teoría del Estado, es conveniente reflexionar sobre el concepto filosófico de valor y su evolución histórica. Los estoicos se refirieron al concepto valor y lo entendieron como la contribución a una vida conforme a la razón. Para Cicerón el valor significó lo conforme a la naturaleza o lo digno de elección. En el siglo XIX, Kant identificó el bien con el valor en general; esto lo llevó a sostener que cada uno denomina bien lo que aprecia o aprueba. En el pensamiento de Kant, el valor es una especie de intuición absoluta que se capta sin necesidad empírica, que sólo se convalida mediante la ejemplaridad de la experiencia. En este sentido, los valores no son cosas, no tienen propiamente existencia, sino valencia. En todo caso, su modo de ser es el deber ser. Así, para Kant hay dos clases de imperativos. Por un lado, el imperativo hipotético, que dice: "*Debes obrar de tal manera si quieres lograr tal fin*". Por otro, el imperativo categórico, que establece que cierta clase de acciones es objetivamente indispensable sin necesidad de considerar fin determinado alguno. El imperativo categórico es singular en cuanto a acción, pero se transforma en universal en cuanto aspira a un deber ser desinteresado: "*Obra de tal manera que tu acción pueda convertirse en una máxima de observancia universal*".

Dentro del pensamiento neokantiano, Windelband y Rickert diferencian los diversos dominios del valor y afirman su transformación, de imperativos categóricos, en realidades trascendentes. Por ejemplo, en su Sistema de Filosofía, Rickert llama a esta correspondencia biunívoca entre objeto absoluto y sujeto empírico: intuición de mundo. Esta proposición de raíz kantiana se desarrolla y perfecciona en el pensamiento de Max Scheller y Nicolai Hartmann. Ellos reconocen los valores en referencia al ser del sujeto, pero también otorgan un lugar de importancia al ser en sí, independiente y autónomo de las opiniones del sujeto. De esta forma, los valores están fuera del tiempo y del espacio, y sólo son encarnables en la experiencia histórica de un deber ser que los humaniza y les otorga sentido.

Nicola Abbagnano, en su obra *Diccionario de Filosofía*, apunta las diferencias entre el enfoque filosófico del absolutismo, y la relatividad: "*El primero constituiría el modo de ser del valor en sí mismo, el segundo su modo de ser en la historia. El supuesto de este contraste es el carácter de relatividad atribuido a la historia y, en general, a todo lo que encuentra lugar en la historia, entendida, según el esquema de Bergson, como una creación continua, en la cual todo se crea y se destruye en todo instante*" ⁴⁵

Tomando en cuenta las anteriores consideraciones, procede ahora examinar el valor justicia y sus implicaciones con otros valores de igual o semejante especie, con las técnicas portadoras de su finalidad, y con su diferencia específica, dado el género próximo, que abarcan sus relaciones de jerarquía lógica. Esta no es una empresa sencilla; sin embargo, nos alientan las palabras de Umberto Eco, que recuerdan que plantear correctamente un problema es empezar a resolverlo.

En su *Tratado de Ciencia Política*, Georges Burdeau establece que la sociedad, fundada en la unidad en torno a un bien colectivo, "*no puede mantenerse y progresar más que con base en un orden*" ⁴⁶. Este autor, asimismo, distingue entre el bien común, como fin esencial de la sociedad, y el orden, como medio instrumental. De esta manera, sostiene que: "*La necesidad de un orden social no es necesario que sea demostrada, puesto que sin él no podría haber sociedad*" ⁴⁷.

A esta Polis, concebida como esquema de relaciones, le va agregando la pertinencia de simultaneidades, más que de estratos acomodados en el tiempo: sobre la imagen de un orden abstracto, hecho de orden y de justicia, viene a sobreponerse

⁴⁵ Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México, 1982, pág. 1177.

⁴⁶ Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. Tomo I, vol. II. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982, pág. 11.

⁴⁷ *Ibidem*. pág. 12.

la idea de una cierta justicia, de una cierta seguridad. A la idea abstracta del orden social, la sustituye la idea del Derecho. Burdeau concluye afirmando que: " *La perfección de una sociedad se expresa en la perfección de su derecho* ".⁴⁸

Podría sugerirse, de acuerdo con Burdeau, que la sociedad en sí misma es un orden, y que aun en las sociedades ágrafas, existe un derecho tradicional que regula la vida colectiva y que se genera con la convivencia misma. Tal es el caso de la moral, el lenguaje, la religión, y ciertas formas de expresión artesanal y artística, cuya diferenciación pertenece a tiempos históricos no calendarizados.

La justicia nace históricamente, como la conducta sometida a la norma. También, como la eficiencia de una norma o sistema de normas; esto es, como su capacidad de hacer posibles las relaciones entre los hombres. En el primer caso, la norma es natural, divina o positiva. Dice Aristóteles: " *En tanto que el transgresor de la ley es injusto, mientras que quien se conforma a la ley es justo, es evidente que todo lo que es conforme a la ley es de algún modo justo; en efecto, las cosas establecidas por el poder legislativo son conforme a la ley y decimos que cada una de ellas es justa.* " ⁴⁹

Citando a Platón, el estagirita escribió que la justicia parece ser la única de las virtudes que es un bien ajeno. Para Aristóteles " *La justicia así entendida no es una parte de la virtud, sino toda la virtud* ". ⁵⁰ En su pensamiento: el juez restaura la igualdad, y como si hubiese una línea dividida en partes desiguales, aquello en que el segmento más grande excede a la mitad lo separa el juez y lo añade al segmento más pequeño. Y cuando el todo ha sido dividido en dos mitades, se dice que cada uno

⁴⁸ *ibidem.* pág. 14.

⁴⁹ Aristóteles. Ética nicomaquea. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972, pág. 111.

⁵⁰ *ibidem.* pág. 122.

tiene lo suyo, o sea, cuando reciben partes iguales. Lo igual es aquí el medio entre lo mayor y lo menor, según la proporción aritmética. Y por eso lo justo se llama así (dikaion) porque indica la división entre dos mitades (dixa), como si dijera: partido en dos (díxaion), y el juez (dikastês) fuera el que parte en dos (dixastês) .⁵¹

Las dos formas de la justicia que Aristóteles distingue, la justicia distributiva y la justicia conmutativa, consisten en conformarse a normas, y precisamente a las que prescriben la igualdad entre los méritos y las ventajas, o entre las ventajas y las desventajas de cada uno.

Es verdad que las reglas jurídicas, como todas las normas sociales, incorporan valores, pero como observa Burdeau, los valores que consagran las reglas jurídicas " *no les son propios; son tomados de sistemas de creencias que son anteriores y que, en dado caso, les sobreviven. No hay, pues, en el sentido filosófico del término, valores jurídicos* ".⁵² La equidad, que tanto se le parece - como lo señala Aristóteles en la Etica Nicomaquea -, es sólo una especie de lo justo. Las demás fuentes valorativas, a partir de la eficiencia de la norma, plantean que la norma, para ser justa, debe adoptar un sistema de valores vicarios que la enriquezcan, tales como: la libertad, la utilidad, la felicidad y la paz, que provienen de otros ámbitos: éticos, religiosos y aun económicos y técnicos. En este orden de ideas, Burdeau puntualiza: " *pero aún encontrando en ellos su sustancia, el derecho sobreañade a la fuerza que ellos deben a su contenido, el poder apremiante del que sólo él los puede dotar, y que es la obligación jurídica* ".⁵³

La obligación jurídica se despliega en tres esferas de competencia y apremio:

⁵¹ *Ibidem.* pág. 116.

⁵² Burdeau, Georges. *op. cit.* pág. 17.

⁵³ *Ibidem.* pág. 18.

a) el orden jurídico es un orden neutro; b) el orden jurídico es un orden coordinador e integrante, y c) el orden jurídico es un orden global.

Si bien es cierto que en toda sociedad el derecho se esfuerza por normar las relaciones de autoridad y obediencia y, por lo tanto, a consagrar los valores políticos que las fundamentan, esto no altera " *el agnosticismo fundamental del orden jurídico. Sin duda, todo sistema de derecho es, en cierta forma, el instrumento de una política*".⁵⁴ En la segunda instancia, la razón esencial del derecho no consiste en crear valores, sino en integrar y coordinar aquéllos que son más estimados en el grupo: acción de ajuste y nivelación de la paz y la seguridad social. Finalmente, el orden jurídico es un orden global, en cuanto extiende el imperio de la ley sobre la totalidad de los miembros de la sociedad y no admite órdenes paralelos o supletorios que vulneren la unidad del sistema. Habrá jerarquía de leyes, pero dentro de un universo cerrado y absoluto sin fisuras ni contradicciones teóricas. De haberlas en la práctica, éstas se eliminan como necesidades del principio lógico de no contradicción jurídica.⁵⁵

La vieja y consagrada definición de Ulpiano, adoptada por los jurisconsultos romanos, tiene un trasunto de la argumentación aristotélica, que no escapó al razonamiento de Kant y, luego, al del formalismo jurídico de Kelsen. Decía Ulpiano que la justicia es la " *Constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo* ". En este contexto se presupone que , lo suyo, lo de cada uno, está ya determinado por una ley. Kant, por su parte, consideró que dar a cada quien lo suyo es algo absurdo, ya que a cada uno no se le puede dar lo que ya tiene; lo que sí tiene sentido es que a cada uno pueda serle asegurado lo suyo.

⁵⁴ *Ibidem*. pág. 18.

⁵⁵ *Ibidem*. págs. 18 y 21.

Justicia, felicidad y utilidad

Desde la antigüedad se identificó a la justicia con la felicidad y con la utilidad. En el primer caso está Aristóteles y en el segundo, los sofistas y Carniades. Aristóteles sostuvo que " *En un sentido llamamos justo a lo que produce y protege la felicidad y sus elementos en la comunidad política* ".⁵⁶ En el mundo moderno, David Hume dio validez a este punto de vista expresando: " *La utilidad y el fin de la justicia es procurar la felicidad y la seguridad conservando el orden de la sociedad* ". La característica de la identificación de la justicia como utilidad es que le quita a la justicia su carácter de fin último, de valor absoluto, como lo sostiene el jusnaturalismo racionalista del holandés Hugo Grocio, pero conservando la denominación de un derecho común para todas las naciones, así en la guerra como en la paz.

También de prosapia aristotélica es la justicia en función de las regulaciones de la ciudad y las acciones sobre aquéllos en los que tiene autoridad, que Thomas Hobbes recoge en el Leviatan, como el mantenimiento de los pactos. Un análisis hobbsiano del Estado original presocializado pertenece más a la antropología física, que a la ética o a la política. Hobbes afirma en este sentido:

" he visto que de la propiedad común de las cosas han de surgir necesariamente la guerra y con ella todas las formas de miseria para los hombres que se disputan violentamente el disfrute de las cosas, pese a que todos aborrecen por naturaleza ese estado. Arribé así a las dos exigencias más seguras de la naturaleza humana; una es la exigencia de los apetitos naturales, en virtud de las que cada cual requiere el uso de las cosas comunes para sí sólo; la otra es la exigencia de la razón natural, en virtud de la que cada cual trata de eludir la muerte violenta como máxima calamidad de la naturaleza. Partiendo de estas bases creo... haber expuesto mediante claras deducciones la necesidad de los contratos y del fiel cumplimiento de la lealtad, y con ello los elementos

⁵⁶ Aristóteles. op. cit. pág. 110.

de las virtudes morales y de los deberes cívicos ".⁵⁷

La concepción filosófico-política del utilitarismo se funda efectivamente en la tradición empírica inglesa, tal como aparece en Locke y Hume. La filosofía utilitarista parte de la experiencia de los hechos y emplea el método inductivo; su preocupación es esencialmente práctica y, por consiguiente, está ligada a la moral y a la realidad política; considera a la prosperidad general como el más alto de los bienes, y su fórmula es la de otorgar la más grande felicidad al mayor número de personas. Promover la felicidad es el fin último del Estado.

Para Raymond G. Gettell, "*El Utilitarismo en las ideas políticas, representa un punto de vista racional y práctico respecto del bienestar de la humanidad, unido a la creencia de que es posible mejorar las condiciones de la vida por medio de la legislación. No son los utilitaristas, filósofos abstractos que se alejan del mundo, sino hombres que viven en contacto con la realidad de los problemas. Los leaders del movimiento toman parte activa en la vida pública. A su esfuerzo se debe, principalmente, la reforma penal y de la legislación, el mejoramiento de las condiciones de trabajo en las fábricas y minas, la reforma de la representación y el sufragio parlamentario "*.⁵⁸

Las tendencias políticas del utilitarismo aparecen desarrolladas fundamentalmente en los escritos de Jeremías Bentham, James Mill, John Austin y John Stuart Mill. Bentham, quien sostiene que el Estado se funda en el hábito de la obediencia y en el mandato expreso de la comunidad política, entiende al mismo tiempo que la felicidad de la mayoría constituye la norma por la que debe juzgarse la vida del Estado. Bentham simpatiza con el espíritu democrático de las Revoluciones francesa y americana, pero se declara opuesto a la concepción filosófica de la ley

⁵⁷ Habermas, Jürgen. Teoría y praxis. Editorial Sur, Buenos Aires, 1966. págs. 36 y 37.

⁵⁸ Gettell, Raymond G. Historia de las ideas políticas. Editora Nacional, México, 1979, pág. 166.

natural, que les sirve de fundamento. El hombre - dice - no posee más derecho que aquellos que le concede la ley, y a la doctrina de los derechos naturales la califica de verdades retóricas sobre zancos.⁵⁹

De la habilidad técnica de Bentham para formar y reformar sistemas de leyes que contribuyeran a la mayor felicidad del mayor número, surgieron sus principales trabajos sobre legislación y penología. De sus trabajos teóricos, se deriva su propuesta de reforma de las prisiones inglesas, mediante sistemas de educación y trabajo para los reclusos y el nuevo modelo constructivo de cárceles de centros circulares o Panopticon.

James Mill, el discípulo más importante de Bentham, participa con entusiasmo en las reformas jurídicas de su maestro, principalmente respecto del sistema de penas, de procedimientos judiciales y de la organización de los tribunales. Establece la importancia de crear un código de derecho internacional y un tribunal de justicia encargado del cumplimiento de aquel derecho, de suyo imperfecto por la falta de coercibilidad en materia jurisdiccional. J. Mill acentúa la teoría de Bentham sobre la distinción entre los actos morales e inmorales, en cuya diferencia radica su función de utilidad y el principio de educación para la felicidad humana.

El utilitarismo constituye el fundamento ético de la legislación. Sobre esta base, John Austin construye la teoría de la legislación británica y una concepción jurídica de la soberanía, teniendo en cuenta el principio del positivismo de la jurisprudencia. La autoridad soberana del Estado es para él la fuente del derecho, y esto le permite constituir un sistema de derecho positivo, con todo el rigor de la lógica formal: el soberano ordena todo cuanto permite. De él nacen - no de ningún pacto contractual - las normas de obediencia; las decisiones de los tribunales no son sino agencias volitivas de la soberanía del Estado, y las costumbres toleradas, un consentimiento

⁵⁹ *Ibidem*. pág. 170.

expreso que confluye, como todas las fuentes del derecho, en la felicidad del pueblo.

Tal vez John Stuart Mill sea el pensador inglés más popular de mediados del siglo XIX. Sin duda, es quien más influencia ejerció sobre el pensamiento utilitarista, que él matiza con una palabra de su invención: altruismo. J. S. Mill señala, con mayor claridad que sus antecesores, el carácter social de la moralidad, al considerar a la justicia y al altruismo.

Para J. S. Mill el bienestar social es el fin específico del gobierno, y en la supremacía de la virtud y en el imperio de la inteligencia descansa la prueba de su propio éxito. Este autor, fuertemente influido por la filosofía de la historia que sustenta el positivismo francés de Augusto Comte, establece también otras instancias intermedias entre la justicia y su contenido valorativo como obligación del gobierno de proporcionarle felicidad al pueblo. Ellas son: la libertad y una aspiración a la igualdad, o, por lo menos, a mitigar las desigualdades.

Estas ideas se ponen de manifiesto en la defensa que hace de la servidumbre de las mujeres ante el parlamento victoriano. Según J. S. Mill, si se diera igualdad de oportunidades a las mujeres y a los hombres, se producirían resultados benéficos, porque sólo la libertad puede engendrar la felicidad. Para la clase trabajadora, Mill defiende la necesidad de la educación y la posesión de un mayor grado de independencia. Admite que se organice en sindicatos, y propugna reformas a la propiedad territorial para que se mitiguen desigualdades en el reparto y tenencia de la tierra. La trayectoria intelectual de J. S. Mill confirma su influencia en la teoría y en la praxis de la sociedad británica de su tiempo y los tiempos subsecuentes. Raymond G. Gettell afirma que " *Las teorías del Utilitarismo encierran una verdadera importancia, tanto en el campo de la política práctica, como en el aspecto de la filosofía política. Bajo su influencia nacieron muchas de las reformas más importantes*

del siglo XIX ".⁶⁰

Justicia y libertad

La identificación de la justicia con la libertad fue formulada de manera explícita por Emmanuel Kant en 1784, en su obra *Idea de una Historia Universal en Sentido Cosmopolita*. Kant argumentó que una sociedad donde se encuentre unida la máxima libertad bajo leyes exteriores, con el poder irresistible, es decir, una constitución civil perfectamente justa, constituye la tarea suprema que la Naturaleza ha asignado a la especie humana. Asimismo, Kant vio que:

" la libertad ciudadana no puede ser ya afectada en mayor grado sin que, inmediatamente, repercuta en desventaja de todos los oficios, especialmente del comercio, y con eso, en disminución de las fuerzas exteriores del Estado... Pero esta libertad va aumentando poco a poco. Si se le impide al ciudadano que busque su bienestar en la forma, compatible con la libertad de los demás, que bien le parezca, se amortigua la vivacidad de todo el tráfico y, con ello, también las fuerzas del todo. Por esta razón van derogándose las limitaciones al hacer y omitir personales, y se concede la plena libertad de religión; y así surge, gradualmente, interrumpida por delirios y fantasmas, la Ilustración, como un gran bien que la humanidad ha de preferir a los egoístas deseos de expansión de sus imperantes, con sólo que comprenda su propio beneficio ".⁶¹

Aunque Kant no interviene activamente en política, y sus ideas en este aspecto provienen principalmente de Rousseau y Montesquieu, algunos de sus trabajos se orientan a la formulación de un sistema de filosofía crítica, relacionados con el derecho y la política. Tal es el caso de sus obras *Principios Metafísicos del Derecho* (1796), *Proyecto de Paz Perpetua* (1795), *Principios de Derecho Político*, y *Principios*

⁶⁰ *Ibidem*. pág. 186.

⁶¹ Kant, Emmanuel. *Filosofía de la Historia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981, págs. 49 y 59.

Naturales del Orden Político. Kant sostuvo que todos los hombres son libres e iguales por naturaleza, y que el Estado representa en principio un pacto, en virtud del cual se ponen los derechos de los individuos bajo la protección de todo el pueblo. Sin embargo, la existencia de un contrato social no es un hecho histórico para Kant, por más que hace radicar la soberanía original, en el pueblo, como Rousseau. En este sentido, la ley es justa cuando el pueblo le otorga su consentimiento de una manera razonable, y la formación de una constitución representa el proceso más elaborado en la creación del Estado.

Sin duda, Kant dio a la filosofía moderna su base científica, y al derecho, el fundamento de la ley moral como imperativo categórico, esto es, como un deber ser universal que, sin embargo, se objetiva en la práctica. El en sí fenoménico y el en mí nouménico están expresados en su obra *Crítica de la Razón Práctica*, con una metáfora: "*dos cosas llenan la mente con nueva y creciente admiración y asombro, cuanto más a menudo y más hondamente reflexiono sobre ellas: el cielo estrellado sobre mí cabeza y la ley moral dentro de mí.*"

Del clasicismo al romanticismo alemán, se ahonda y desarrolla consecuentemente esta búsqueda de la libertad como esencia de un poder normado por el derecho; esto es, de una política dentro del esquema de una teoría del Estado. W. Von Humboldt, por ejemplo, en la obra *Ideas para un Ensayo de Determinación de los Límites de la Actividad del Estado*, considera que "*La libertad es la condición primera e indispensable de este desarrollo. Pero el desarrollo de las facultades humanas exige, además de la libertad, algo que aunque ligado estrechamente a ella, supone una adición: la diversidad de situación. La persona más libre e independiente que pueda imaginarse, colocada en un medio en que las condiciones sean todas de una especie, estará poco desarrollada*"⁶².

⁶² Citado por J. P. Mayer, en Trayectoria del pensamiento político. México, F.C.E., 1966, p. 209.

Se buscaba con afán una filosofía de la cultura y una teoría política donde cupiese el hombre en su ejercicio de libertad, pero donde ésta fuera garantizada por la teoría del Estado. Así, en los "Discursos a la nación alemana", de Fichte, se encuentran intentos voluntaristas de fusión de la conciencia política y la cultura germana. Goethe, por su parte, desconfió de la máquina avasalladora del progreso y se resistió a entregarse inerte a sus designios y, pese a su mirada penetrante, vio una dicotomía entre cultura y civilización. Sin embargo, iba a ser su contemporáneo G. F. Hegel, quien sintetizara los dos polos de una nueva realidad decimonónica. Al respecto, J. P. Mayer consideró que *" El cuadro del universo que hace Hegel es el único sistema filosófico universal del mundo moderno. En él, inteligencia y naturaleza, cultura e historia, están igualmente empapadas por la fuerza de su método dialéctico. Los comienzos de la época capitalista resumían, por decirlo así, típicamente su herencia y su contenido. Desde Leibnitz no ha habido pensador alemán más universal. Hegel consideraba el presente como resultado de un proceso histórico, que explicaba como un avance de la conciencia de la libertad..."*.⁶³

Con la Filosofía del Derecho de Hegel, se inició lo que bien podría caracterizarse con la expresión de Croce: *" la historia como hazaña de la libertad "*. La consideración hegeliana básica consiste en que el Estado es moralmente superior a la sociedad civil. Para Hegel, el Estado es la realidad de la idea ética, es individualidad elevada a su universalidad, en donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos y donde los individuos tienen como deber supremo el ser miembros del Estado.⁶⁴

De la filosofía hegeliana emanaron tres proyecciones diversas. En primer lugar, la del marxismo, para la interpretación económica de la historia, y como método

⁶³ Mayer, J. P. Trayectoria del Pensamiento Político. Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 214.

⁶⁴ Hegel, G. F. Filosofía del Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975, págs. 244 y 245.

científico para explicar la evolución social; en segundo lugar, el hegelianismo como factor importante en la revisión del liberalismo inglés, por los idealistas de Oxford, que le concedían más importancia al progreso de la industrialización, que a la resolución de las antinomias kantianas por la dialéctica, y, por último, la racionalización italiana del pragmatismo, que derivó en las primeras etapas de un populismo fascista.⁶⁵

Justicia e igualdad

En el siglo V antes de Cristo, Pericles dio una definición que articulaba el concepto de democracia con los de utilidad, igualdad y libertad, sintetizando, de esta manera, la riqueza de la norma jurídica como portadora de una conducta humana dentro del Estado-Ciudad: nuestra constitución no está hecha sobre el modelo de ninguna otra; más bien, es ella un modelo para las otras. Como ella busca la utilidad del mayor número y no la ventaja de algunos, su nombre es democracia. En las diferencias surgidas entre particulares, todos son iguales ante la ley. La consideración no se concede sino a aquél que se distingue por sus méritos y, si la Ciudad dispensa honores es para recompensar la virtud y no para consagrar el privilegio. Cualquiera que es susceptible de prestar servicio al Estado no es rechazado por modestos que sean su nacimiento y su fortuna: todos nosotros somos llamados a expresar libremente nuestra opinión sobre los negocios públicos.

Sin embargo, la idea de la igualdad natural ha tenido detractores teóricos. Aristóteles, partiendo del principio de que no hay mayor injusticia, que tratar igualmente cosas desiguales, acaba por justificar la esclavitud. Por otra parte, fueron los estoicos y los cristianos quienes proclamaron la igualdad moral de la humanidad. Epícteto y San Pablo afirmaron que: todos los hombres son hermanos porque todos son hijos de Dios. Pero de ello no se deriva la igualdad civil ni la política, ni la jurídica,

⁶⁵ Sabine, George H. Historia de la teoría política. Fondo de Cultura Económica. México, 1972, pág. 487.

ni la social.

La primera defensa formal de la igualdad natural la hace Renato Descartes, a su manera racionalista y tomando en préstamo teorías escolásticas y argumentos ontológicos de Aristóteles. En las páginas iniciales del "Discurso del Método", Descartes señaló que *" Lo que se denomina buen sentido o razón es por naturaleza igual entre todos los hombres (...) puesto que respecto de la razón o el sentido, siendo la única cosa que nos hace hombres y nos distingue de las bestias, quiero creer que está entera en cada uno de nosotros, y seguir en esto la opinión común de los filósofos, que dicen que el más y que el menos existen solamente entre los accidentes, y no entre las formas o naturaleza, de individuos de una misma especie "*.⁶⁶

Con base en que la razón es la diferencia específica de la humanidad, afirmar que todos los hombres son igualmente razonables es afirmar ontológicamente su igualdad natural. El igualitarismo medró como teoría francesa, lo mismo en los discursos morales que en la literatura del racionalismo clásico, pero fue la Revolución francesa la que dio realidad pragmática a toda la especulativa del siglo XVIII.

La igualdad civil es rigurosamente definida en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, dice: la ley debe ser la misma para todos, ya sea que proteja, ya sea que castigue. Siendo todos los ciudadanos iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que sus virtudes y sus talentos. La garantía efectiva de que el gobierno persigue el bien común es la declaración de la igualdad política mediante el sufragio universal; en suma, la democracia, como el gobierno que busca la utilidad del mayor número. Bueno será recordar que del teórico de la soberanía igualitaria, Juan Jacobo Rousseau, nacieron muchas de las modalidades que adoptó el movimiento

⁶⁶ Descartes, René. Discurso del método. Editorial Losada. Buenos Aires, 1959, págs. 28 y 29.

revolucionario francés. La construcción racional de una sociedad democrática esta presente en el "Contrato Social". Rousseau es el anti Hobbes. En la teoría de Hobbes, el pueblo hace un pacto con el exclusivo objeto de transmitir el poder al Estado. En la teoría de Rousseau, la voluntad general es la soberanía original del pueblo. El poder puede enajenarse, pero la voluntad soberana, no.

Gracus Babeuf, en su obra El Manifiesto de los Iguales, extrae las últimas consecuencias de la igualdad civil vuelta ley. En este orden de ideas, "*si todos los hombres son iguales por naturaleza y ante la ley, se llega a la conclusión de que la naturaleza ha dado a todos los hombres un derecho igual al goce de todos los bienes (...) y el fin de la sociedad es tender a esa igualdad y aumentarla por el concurso de todos los goces comunes. Sobre esta base se está ya a un paso de una propuesta socialista, que Babeuf no regatea: Nadie ha podido, sin crimen, apropiarse exclusivamente de los bienes de la tierra o de la industria*". Se llega así a las puertas de otro de los grandes temas del Derecho: Justicia y Propiedad. Sin embargo, todos los materiales acumulados sobre la igualdad natural, civil, política, y jurídica no prueban la existencia real de una igualdad social y económica, que sería la piedra de toque de esa justicia distributiva que imaginó Aristóteles, y que daría a cada quien no sólo lo suyo, que presumiblemente ya tiene, sino lo que le debía pertenecer en un plano ideal de igualdad de oportunidades.

Los tres eslabones de la ideología revolucionaria francesa acabaron por precisar las modalidades del origen de la desigualdad entre los hombres, con un contradiscurso gradualista sobre las igualdades conquistadas en un breve lapso: la igualdad civil (1789), la igualdad política (1793), y la igualdad de las condiciones (1796).

La igualdad civil no era otra que la igualdad ante la ley: igual accesibilidad a los empleos, a las funciones, a los cargos y a los honores, sin más preferencia que las virtudes y los talentos. La igualdad política se refiere a la igual participación de todos en la cosa pública. Sieyes declara: la igualdad de los derechos políticos es un principio

fundamental, y la Declaración proclama: cada ciudadano tiene igual derecho a concurrir a la formación de la Ley y al nombramiento de sus mandatarios y de sus jueces. Desde 1792 se pensó en el establecimiento de la democracia basada en la soberanía popular ejercida mediante el sufragio.

Justicia y propiedad

El Manifiesto de los Iguales declara: la Revolución francesa sólo es la precursora de otra revolución mucho mayor, mucho más solemne y que será la última. Éste era el programa socialista de Babeuf - y la idea de Saint-Just - que desembocaba en la abolición de la propiedad privada. El texto es pólvora para la idea de la estabilidad burguesa. Pero queda sólo en eso: en un texto inflamable. La argumentación de esas ideas es clara: "*La igualdad establecida por la naturaleza, confesada por la razón, ha sido violada en la sociedad por una consecuencia de las mismas convenciones que fueron destinadas a mantenerla (...) De la desigual repartición de los bienes y del poder, nacen todos los desórdenes de los que se quejan con razón los nueve décimos de los habitantes en los países civilizados. De ahí vienen para ellos las primeras privaciones, los sufrimientos, las humillaciones y la esclavitud. De ahí viene también esa desigualdad de las luces que, por motivos interesados, se atribuye falsamente a la desigualdad exagerada de los espíritus*".⁶⁷

Como la experiencia lo comprobó, nada de esto tuvo aplicación en la Francia posrevolucionaria. Tampoco la Ley Agraria de Robespierre, que preconizaba: nada de propiedad individual de las tierras; la tierra no es de nadie; los frutos son de todo el mundo. La socialización de las tierras, seguida por la socialización de los instrumentos de producción, era el programa que debía conducir a un socialismo igualitario y colectivista, que se anunciaba ya como "*la razón especulativa y práctica de la*

⁶⁷ Rougier, Louis. La mística democrática, sus orígenes y sus ilusiones. Antigua Librería Robledo, México, 1943, pág. 107 y ss.

La Constitución francesa de 1793, con su clara orientación democrática y su realismo burgués de lo posible, colocó a la propiedad en la lista de los derechos imprescriptibles. La conspiración de Babeuf de 1796 nunca tuvo raíces en las masas que, exhaustas de las jornadas del terror revolucionario estaban ya listas para una nueva forma de cesarismo. El ideal revolucionario fue igualitarista, aristocrático y socialista en la aspiración, pero fisiócrata en el reparto de la riqueza y partidario de la propiedad territorial y de los pequeños propietarios, labradores y explotadores del campo.

También la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789 salvaguardaba ese derecho de propiedad: el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Ése había sido siempre el dilema desde los estoicos hasta los fisiócratas, de Locke a la Asamblea Constituyente: ¿Cómo abolir la aristocracia de la fortuna y, sin embargo, multiplicar la tierra de los pequeños propietarios bajo un mismo y equitativo régimen jurídico?.

La destrucción de la propiedad feudal no significó la abolición de la propiedad privada, sino, acaso, la transformación de los bienes reales de manos muertas, en propiedad total y libre de toda carga, y sin indemnización, así como el respeto por aquellos bienes inmuebles de antigua concesión, que eran tenidos por legítimos y rescatables. De esta manera, el Estado se reservó buena parte del derecho sobre la propiedad, haciendo recaer el grueso de sus confiscaciones sobre el clero, aunque fuese sólo a título administrativo.

Como se aprecia, la disputa por la tierra y, en general, la definición de la

⁶⁸ *Ibidem.* pág. 107 y ss.

propiedad ante el derecho de los particulares y del Estado dio origen a otro problema, encadenado a la axiología de la conducta, regulada por la ley y encarnada en la justicia: el problema de la seguridad como garantía individual. Aun el violento ultraje a la propiedad era soslayado en nombre de otros principios superiores: el derecho de cada ciudadano a la subsistencia.

Justicia y seguridad

El reconocimiento de la obligación del Estado de brindar protección a quien nada tiene o a los que menos tienen es el principio del Derecho Social, y el tránsito de las garantías individuales a las colectivas. La observación tiene antigüedad, pero tarda en incorporarse a los sistemas jurídicos. Se trata de un principio de correlación y justicia estructural, en la medida que lo superfluo de los ricos priva de lo indispensable a los pobres. En el debate de la posrevolución francesa se concluyó que el hombre que nace sin propiedad es acreedor del Estado, y que donde encuentre lo superfluo, él tiene el derecho de tomar lo necesario, dando lugar a un conflicto que se resuelve a favor de la extrema necesidad: si toda propiedad es inviolable, la del necesitado es la primera y la sola que debe prevalecer. Sin embargo, para poder extender la mano tutelar del Estado como árbitro, se hacía indispensable una certificación de origen sobre la propiedad. Talleyrand la realizó en su discurso último del 2 de abril de 1791, leído en la Asamblea, donde declara: la propiedad sólo es una creación social; y la herencia de los bienes no es más que una tolerancia de la ley, que se reglamenta siguiendo la utilidad pública. Este argumento matiza buena parte del derecho tutelar del Estado.

Ya en pleno siglo XIX la apreciación más violenta sobre la noción de propiedad se dio en el anarquismo teórico de P.J. Proudhon. En su libro *¿Qué es la propiedad?* establece, desde la primera página, que: la propiedad es un robo. Su impugnación es más sociológica que jurídica, pero no deja de tener fuertes implicaciones filosóficas. *" Defensor de la igualdad - dice -, hablaré sin odios y sin ira, con la independencia del filósofo, con la calma y la convicción del hombre libre. ¿ Podré, en esta lucha solemne,*

*Llevar a todos los corazones la luz de que está penetrado el mío, y demostrar, por la virtud de mis argumentos, que si la igualdad no ha podido vencer con el concurso de la espada es porque debía triunfar con el de la razón ? "*⁶⁹

Ante el intento de la política social de la Revolución Francesa, que intentaba hacer de cada ciudadano francés un pequeño propietario, la especulación del suelo y el agio llevaron al Estado a emprender procesos de readjudicación, debidos al desequilibrio de las tenencias territoriales y a la impostergable necesidad de garantizar la paz social mediante la seguridad de todos los tenedores. En los hechos, la exaltada teoría de la igualdad social en la posesión de los bienes se entregó a cambio de la seguridad práctica en la protección del patrimonio.

En 1804, Portalis presentó al cuerpo legislativo el título llamado De la Propiedad, donde consignó la cláusula trípede que autoriza su protección: la necesidad, la legitimidad y la inviolabilidad. Al fin de cuentas, el Código Civil de Napoleón fue el código de hierro de la propiedad. La tesis del derecho del individuo a la expropiación por necesidad extrema habría de evolucionar, con el tiempo, a la de la expropiación por utilidad pública.

La identificación de justicia con seguridad, a través de las diferentes intermediaciones corporativas, proviene de las diversas teorías de los pactos y los contratos. Se trata de compromisos protohistóricos o de simple lógica de la estructura social, que se establecen entre el grupo y el Estado, entre la sociedad civil y el gobierno, y, por supuesto, están emparentados con el problema de la soberanía, por una parte, y de la representatividad, por la otra. Lo mismo en su manifestación hobbsiana de autarquía del poder, que en su representación democrática de voluntad general, en Rousseau. También Locke y Hooker plantean esta dinámica, que va de lo

⁶⁹ Proudhon, P. J. ¿Qué es la propiedad? Investigaciones acerca de su Principio, de su Derecho y de su Autoridad. F. Sempere y Compañía, Editores, s.f. Valencia. pág. 31.

público a lo privado sin rompimiento posible y sólo ponderada por el énfasis de los tiempos en que se retoma. Se trata, de hecho, -como lo asentó Montesquieu- de un planteamiento de sociología jurídica, influido por la búsqueda del hecho social, más que de la especulación axiológica.

III. LA VISIÓN DOCTRINARIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El planteamiento del debate	64
El problema de la libertad y las libertades	67
La igualdad jurídica	73
Pros y contras de la propiedad	76
Entre la seguridad y la justicia	80

LA VISIÓN DOCTRINARIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

El planteamiento del debate

Entre los años 1830 y 1840, Alexis Tocqueville elabora su sistema de pensamiento, el cual gira en torno a una idea sencilla y profunda: la democracia. El libro fundamental que la contiene es *La democracia de América* (1835). En la mayoría de los casos, Tocqueville designa con este término dos realidades complementarias: una forma de gobierno y un estado de la sociedad.

La tesis central de Tocqueville, - contraria a la de su contemporáneo Marx - era la de la libertad como régimen representativo, frente a la revolución económica postulada por el autor de *Das Kapital*. Pero " *la sociedad industrial en que vivimos y que preconizaban los pensadores del siglo pasado -Raymond Aron en su Ensayo sobre las libertades- es democrática por esencia, si se entiende por eso, como decía Tocqueville la eliminación de las aristocracias hereditarias (...) (hecho) que no excluye a nadie de la ciudadanía y que tiende a extender el bienestar. Por el contrario, sólo es liberal por tradición o supervivencia, si se entiende por liberalismo el respeto a los derechos individuales, a las libertades personales o a los procedimientos constitucionales* ". ⁷⁰ Así pues, como en un lento deshielo histórico, los contenidos valorativos encarnan plenamente en la normatividad formal de las leyes constitucionales y, al mismo tiempo que configuran los poderes políticos de los gobiernos, recogen las necesidades y las demandas de la sociedad civil, ajustando poco a poco la posición teórica de los Estados al ejercicio de su experiencia histórica

⁷⁰ Aron, Raymond. Ensayo sobre las libertades. Alianza Editorial. Madrid, 1966, pág. 70.

y social, en el ámbito de las garantías individuales y de los derechos sociales. El constitucionalismo mexicano tiene antecedentes doctrinarios clarísimos: la presencia del constitucionalismo angloamericano -nacida de los Congresos de Filadelfia y su Declaración de Independencia de 1776-. Esto es, que la norma constitucional tiene fuerza, no porque sea una manifestación del poder del Estado, sino porque es una manifestación del poder constituyente del pueblo. En la constitución angloamericana encontramos, también, la primera manifestación positiva de la división de los poderes públicos como posibilidad de su propia limitación autorregulada, si bien en el derecho estadounidense el poder judicial se privilegiaba sobre los demás.

Otra fuente doctrinaria es, sin duda, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que no es precisamente un documento constitucional, sino supraconstitucional, fundante, que influye en todas las constituciones francesas posteriores, particularmente en la de 1971, la cual consagra, junto con el plan de gobierno y la estructura del Estado, las garantías individuales o la libertad humana. Con este código fundamental se introduce en el derecho europeo la técnica de distinguir, en el texto constitucional, la parte dogmática y la parte orgánica. La primera, precisamente integrada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y la orgánica, como la exponente del plan de gobierno, es una descripción normativa de la estructura del Estado. Georg Jellinek pone de manifiesto que la inspiración e influencia del movimiento separatista de las colonias norteamericanas y su formulación de derechos parten del documento francés.⁷¹

Las declaraciones de derechos no sólo son un moderador teórico frente al arbitrio absoluto del poder de los Estados, sino que actualizan, por lo menos, tres tipos de dispositivos valorales: los relativos a los derechos de libertad; los que se proponen procesos de equidad mediante una aspiración a la igualdad, y las

⁷¹ Jellinek, Georg. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Tr. castellana de Alfonso Posada. Instituto Reus. Madrid, 1908.

disposiciones generales de derecho público.

Las libertades que exalta y garantiza el texto declarativo francés son la libertad personal, la libertad de pensamiento (y de expresión por medio de la palabra: la escritura y la prensa) y el derecho a la propiedad. No toca, sin embargo, la libertad de culto, la de educación o de enseñanza, la de reunión y asociación, la de trabajo, la de comercio e industria, y la de protección del domicilio, que circulaban ya en la querrela del bienestar público.

El principio del poder subordinado al derecho es la fuente constitucional del llamado Estado de Derecho: no mandan los hombres sino las leyes. La soberanía original radica en el pueblo, en la nación o " tercer Estado " -del que habla el abate Siéyès-; la democracia, que no puede ejercitar de manera directa su soberanía, adopta el sistema representativo -que se pondera a sí mismo- y se divide de acuerdo con el esquema de Montesquieu en un ejercicio tripartita. Aquí el predominio está del lado del Poder Legislativo. La Constitución francesa de 1793, la conservadora del año III (1795), o las napoleónicas no dejan impronta directa en el quehacer del constitucionalismo mexicano del siglo XIX.

La constitución de Bayona no llegó a ser derecho positivo en España. Para el mismo Napoleón, no fue otra cosa que un acto de dominatus político. El movimiento liberal español -al centro su teoría de la libertad- organizó su propio constitucionalismo en las Cortes de Cádiz, ahora ya con representación de las colonias americanas. Tampoco logró ser derecho vigente en los virreinos americanos, por más que jugó un papel importante y primigenio en el constitucionalismo mexicano. La Constitución de Cádiz, apenas jurada en 1812, fue desconocida en 1814 al restaurarse el régimen absolutista de España. Su reposición en 1820 es tardía e inútil. Ya está, en esa fecha, por consumarse, la Independencia de México. Sin embargo, puede tomarse como la fuente más próxima en la evolución del constitucionalismo mexicano.

El problema de la libertad y las libertades

Los avatares históricos del constitucionalismo mexicano han sido examinados en capítulos anteriores. Aquí se trata de seguir la veta de un problema valorativo: el de las libertades como praxis de la teoría de la libertad. " *El planteamiento del problema de la Libertad* ", -escribe Francisco Ayala- *está condicionado por los concretos contenidos sociales, por el cuadro de fuerzas dentro del cual se pretende resolverlo. Con el correr de los tiempos cambian las instituciones, y en el curso de la Historia hace que fórmulas anteriormente utilizadas con éxito y acreditadas en su función garantizadora de la libertad, no sólo pierdan su eficacia, sino que incluso llegan a convertirse en instrumentos de opresión y símbolo de las más insoportables injusticias* " ⁷²

Siéyès afirma en su célebre escrito polémico ¿ Qué es el tercer Estado ?, que la libertad no se garantiza con privilegios, sino con el derecho común, esto es, con el piso igualitario de una ley para todos, que suprime precisamente los desniveles del orden social y de la libertad de la persona humana. Pero la idea de libertad como derecho natural ejercido dentro del Estado de Derecho es privilegio rousseuneano : " *Todos nacen hombres y libres; su libertad les pertenece... renunciar a su libertad es renunciar a su calidad de hombres, a los derechos de la humanidad, incluso a sus deberes... una renuncia semejante es incompatible con la naturaleza del hombre* ". El principio de libertad, ha escrito Hegel en su Historia de la Filosofía, ha tenido en Rousseau su aurora. Ni precursores ni contemporáneos alcanzan su tesitura en el análisis. " *Por eso Rousseau -escribe Rodolfo Mondolfo- es el verdadero fundador del*

⁷² Ayala, Francisco. El problema del liberalismo. Edición de la Universidad de Puerto Rico "La Torre", México, 1963, págs. 69 y 70.

moderno principio de libertad, entendido como exigencia de dignidad humana". ⁷³ No hay en la concepción de Rousseau un orden verdadero sin libertad, como tampoco hay libertad sin el orden nacido del Contrato.

El seguimiento es claro: los principios desplegados por J.J. Rousseau en su Contrato social encontraron aplicación en casi todos los países civilizados durante el siglo XIX, dando lugar a los regímenes de gobierno constitucionalista, de inspiración democrática, y creado un tipo de Estado: el llamado Estado de Derecho o Estado Liberal, a cuyo propósito de eliminación de todo poder discrecional obedecen sus dos grandes preceptos: a. garantía de las libertades individuales, b. división de poderes.

No escapa a la aguda mirada de Norberto Bobbio que el perfil de la definición rousseauiana de libertad puede ser completado. Bobbio divide la libertad en positiva y negativa, esto es, en automática y opcional, y la de Rousseau es positiva en cuanto para él " *la libertad en el estado civil consiste en el hecho de que allí el hombre, en cuanto parte del todo social, como miembro del yo común, no obedece a los otros sino a sí mismo, es decir, es autónomo en el sentido preciso de la palabra, en el sentido de que se da la ley a sí mismo y no obedece más leyes que aquéllas que él mismo se ha dado*". ⁷⁴

En cambio, por libertad negativa debe entenderse, en sentido político, " *la situación en la cual un sujeto tiene la posibilidad de obrar o de no obrar, sin ser obligado a ello o sin que se lo impidan otros sujetos. La libertad negativa suele llamarse también libertad como ausencia de impedimento o libertad como ausencia de constricción; ambas dicciones son parciales, desde el momento en que la situación denominada libertad negativa comprende tanto la ausencia de impedimento, es decir,*

⁷³ Mondolfo, Rodolfo. Rousseau y la conciencia moderna. Ediciones Imán, Buenos Aires, 1943, pág. 54.

⁷⁴ Bobbio, Norberto. Igualdad y libertad. Editorial Paidós. España, 1993, pág. 101.

***la imposibilidad de hacer, cuando la ausencia de constricción, es decir la imposibilidad de no hacer "*. ⁷⁵**

Bobbio menciona, de la lección de Benjamín Constant partidario de la soberanía del pueblo, pero según el cual " la libertad verdadera o buena es solamente la segunda, mientras que la primera es justamente para el individuo lo opuesto; se ha dicho que si la verdadera libertad es ausencia de constricción, no se ve cómo puede llamarse libertad a una situación en la que hay constricciones, aunque sea de uno sobre sí mismo, de ahí que la así llamada libertad positiva sería lo contrario de la libertad" . ⁷⁶

Sin negar las sutilezas argumentales de Constant, que Bobbio hace suyas, tal vez sería conveniente recordar que la libertad de Rousseau (después apellidada positiva en cuanto autonómica y no limitada por la opción negativa de la abstención) es la concepción de la libertad heredada del moderno derecho renacentista, y del movimiento del derecho natural, lo que está en el orden de las cosas, esto es, el descubrimiento de la dignidad interior del hombre, de donde emanan los principios de derecho. Tal es la posibilidad de la función del yo común y de la voluntad general: tránsito entre el derecho natural subjetivo y la validez objetiva de la ley civil, o sea, entre la libertad y la autoridad. ⁷⁷

En cambio, para John Rawls, que define a la libertad como una prioridad para que se establezca la justicia, la pluralidad de sus hechos concretos substanciados en la norma constituye las "libertades básicas", en donde el derecho de libertad es condición necesaria para alcanzar el bien común y la felicidad social.

⁷⁵ *Íbidem.* págs. 97 y 98.

⁷⁶ *Ídem.* págs. 120 y 121.

⁷⁷ Modolfo, Rodolfo. op. cit.

" Las libertades garantizan -dice Rawls- la igualdad en la cooperación social, ya que una sociedad bien ordenada es, para cada ciudadano, un bien más amplio que el bien determinado por los intereses privados de los individuos". ⁷⁸

También John Rawls enumera en su Teoría de la justicia los dos principios en los que se basa. Pero para el caso que nos ocupa el primero de estos principios establece que **" cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás";** ⁷⁹ En esta parte de su teoría menciona las llamadas "libertades básicas", las cuales son la base de la convivencia de los individuos en la sociedad.

Las más importantes son: la libertad política (el derecho a votar y a desempeñar puestos públicos) y la libertad de expresión y de reunión; la libertad de conciencia y de pensamiento, la libertad personal, que incluye la libertad frente a la opresión psicológica, la agresión física y el desmembramiento (integridad de la persona); el derecho a la propiedad personal y la libertad respecto del arresto y detención arbitrarios, tal y como está definida por el concepto de Estado de Derecho. Estas libertades habrán de ser iguales conforme al primer principio. En el segundo de los principios sostiene que **" las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal, que a la vez (...) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, o bien, se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos".** ⁸⁰

⁷⁸ Rawls, John. Sobre las libertades. Tr. de Jorge Vigil Rubio. Editorial Paidós, España, 1990, pág. 18.

⁷⁹ Rawls, John. Teoría de la justicia. Tr. de María Dolores González. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979, pág. 82.

⁸⁰ *Ibidem*. págs. 82 y 83.

El segundo principio se aplica en su primera aproximación, a la distribución del ingreso y la riqueza, y al diseño de organizaciones que hagan uso de las diferencias de autoridad y responsabilidad. Mientras que la distribución del ingreso y las riquezas no necesitan ser igual, tiene no obstante que ser ventajosa para todos y, al mismo tiempo, los puestos de autoridad y responsabilidad tienen que ser accesibles a todos. El segundo principio se practica haciendo accesibles para todos los cargos o empleos y, teniendo en cuenta ésta restricción, disponiendo las desigualdades económicas y sociales de modo tal, que todo se beneficie.

Esta ordenación significa que las violaciones a la libertades básicas iguales que estén protegidas por el primer principio no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas. Estas libertades tienen un ámbito central de aplicación dentro del cual pueden ser objeto de los límites y compromisos solamente cuando entren en conflicto con otras libertades básicas.

Habrá que observar que esto principios son un caso especial de una concepción más general de la justicia, que puede ser expresada como sigue: todos los valores sociales, como la libertad de oportunidad, ingreso y riqueza, así como las bases sociales y el respeto a sí mismo, habrán de ser distribuidos igualitariamente, a menos que una distribución desigual de alguno o de todos éstos valores redunde en una ventaja para todos. " *La injusticia consistirá entonces, simplemente, en las desigualdades que nos benefician a todos* ".⁸¹

Es posible, al menos teóricamente, que al ceder algunas de sus libertades fundamentales, los hombres se vean compensados de forma suficiente mediante las garantías sociales y económicas resultantes. La concepción general de la justicia no impone restricciones respecto del tipo de desigualdades que sean permitidas; únicamente exige que se mejore la posición de cada individuo. No necesitamos

⁸¹ *Ibidem*, pág. 84.

suponer nada tan drástico como el consentir una condición de esclavitud, es decir, de pérdida de la libertad.

" El que los hombres sean libres está determinado por los derechos y deberes establecidos por las principales instituciones de la sociedad . La libertad es un cierto esquema de formas sociales. El primer principio requiere simplemente, que ciertos tipos de reglas, aquéllas que definen las libertades básicas, se apliquen a cada uno equitativamente y que permitan la mayor extensión de la libertad compatible con una libertad semejante para todos " .⁸²

Todas las libertades de una ciudadanía igual tiene que estar incorporadas por la Constitución, las cuales deben ser celosamente protegidas por ésta. Entre estas libertades se incluyen: la libertad de conciencia y de pensamiento, la libertad personal y la igualdad de los derechos políticos, que nos llevarían, sin duda alguna, a una democracia constitucional; no sería un procedimiento justo el no incorporar estas libertades.

" El primer principio de igualdad de la libertad es el primer paso para el congreso constituyente. Sus principales exigencias consisten en que las libertades fundamentales de la persona y las libertades de conciencia y de pensamiento estén protegidas y que el proceso político, con todo, sea un procedimiento justo. Así, la Constitución establece un estatus general de igualdad ciudadana y realiza la justicia política " .⁸³

Entonces estaríamos intentando sostener -como lo hizo Constant-, " *que la llamada libertad de los modernos es de mayor valor que la libertad de los antiguos. Aunque ambas clases de libertad están honradamente enraizadas en las aspiraciones humanas, la libertad de pensamiento y de conciencia, las libertades personales y las civiles no deben ser sacrificadas en aras de la libertad política, de la libertad a*

⁸² Íbidem. pág. 86.

⁸³ Íbidem. pág. 231.

participar igualmente en los asuntos políticos". ⁸⁴

" La libertad puede ser explicada por referencia a tres aspectos: los agentes que son libres, las restricciones o límites de los que están libres y aquéllos que tiene libertad de hacer o no hacer". ⁸⁵ La libertad, asimismo, en relación con las restricciones constitucionales y jurídicas, consiste en una determinada estructura de instituciones, en un sistema de reglas públicas, y en su consecuente definición de derechos y deberes ciudadanos.

La libertad es desigual, ya que sucede que una clase de personas tiene mayor libertad que otra. Las libertades ciudadanas tiene que ser idénticas para cada miembro de la sociedad. No obstante, algunas de las libertades equitativas pueden ser más extensas que otras, suponiendo que se puedan comparar sus extensiones. Tal vez este tipo de afirmaciones resulte de un pragmatismo un tanto exagerado, porque remite a la medición de un intangible, pero el espíritu anglosajón ejemplifica y hace pasar al valor unitario por la pluralidad ejemplar y empírica de los sentidos. Sólo así puede entenderse la postergación de la esencia de un bien individual presente, en aras de un bien colectivo futuro. *" Las libertades justas -dice Rawls- pueden ser negadas cuando se hace necesario un cambio cualitativo en la civilización, a fin de que a su debido tiempo, todo mundo pueda gozar de estas libertades".* ⁸⁶

La igualdad jurídica

La igualdad es un problema de antigua tradición teórica. Su discusión se encuentra ya enclavada en la Ética nicomaquea de Aristóteles como un parigual de la

⁸⁴ *Íbidem.* pág. 234.

⁸⁵ *Íbidem.* pág. 234.

⁸⁶ *Íbidem.* pág. 598.

justicia. " *Si, pues, lo injusto es lo desigual, lo justo será lo igual; lo cual sin otra razón lo estiman así todos. Y puesto que lo igual es un medio, lo justo será también una especie de medio.* " (libro V, párrafo III). Ya recordamos que el estagirita abre las dos connotaciones de lo justo como medio instrumental y como fin, en una justicia que distribuye a partes equitativas y otra que modifica conforme a bienes deseables. De la misma manera, la equidad se devela y deviene forma de lo justo frente al emparejamiento uniformador de la norma, o bien, es realidad fáctica frente a la justicia encarnada en fórmula axiológica. A las dos interpretaciones se presta su original tratamiento traído a la contemporaneidad.

Tanto es así, que para Werner Goldschmidt, " *la igualdad se relaciona con la justicia de diversas maneras, ya que es una de las consecuencias del principio de justicia*". ⁸⁷ No porque desconozca la distancia entre justicia e igualdad ni, tampoco, entre valoración y prágmasis como conceptos aplicados a lo equitativo, sino porque la igualdad axiosófica descarta la desigualdad fáctica. Esto es, el valor filosófico incorporado al derecho corrige a todo naturalismo de hecho. Tampoco Emil Brunner vacila en sostener que la idea de la justicia radica en la referencia material a la igualdad, es decir, la justicia es igualdad. " *Ser tratado justamente -dice Brunner - significa ser tratado de modo igual. Esta relación fundamental entre justicia e igualdad hace posible la normación legal, la cual, en cuanto a su esencia es una equiparación de muchos , es decir, (encarna) la esencia de la justicia*". ⁸⁸

La idea de igualdad de oportunidades ha sido defendida por algunos filósofos sociales, y corresponde al concepto de justicia que descansa sobre políticas sociales. Aquí es conveniente distinguir que se trata de niveladores sociales que posibilitan un

⁸⁷ Goldschmidt, Werner. La ciencia de la justicia (Dikeología). Ediciones Aguilar, Madrid, 1958, pág. 244.

⁸⁸ Brunner, Emil. La justicia. Doctrina de las leyes fundamentales del orden social. Tr. Luis Recaséns Sichés. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Filosóficos. México, 1961, pág. 34.

despegue común, lo que corrige de antemano una especie de reactualización del naturalismo jurídico, que lejos de esclarecer confunde, el problema porque lo devuelve a su dimensión individual. La reivindicación del derecho como idea social está en la actualidad ampliamente documentada. Bastaría revisar la tesis de Louis Le Fur, que sostiene que el hombre no es el objeto directo de la idea de derecho, sino que éste está implicado en ella a través del grupo; esto es, se trata de una representación social conforme a las exigencias del bien común, cuya pertenencia pasa de lo genérico a lo individual.⁸⁹

Ihering, teniendo como fuente a Kelsen, certifica esta postura, al establecer que la dimensión social del derecho se aplica a un conjunto cuyos miembros no aparecen jamás más que a través de las relaciones que los unen, o por mediación de las repercusiones de su comportamiento en la vida colectiva. " *Todos los derechos del derecho privado -confirma-, incluso los que tiene al individuo como fin inmediato, están vinculados e influidos por consideraciones sociales. No hay ni un sólo de ellos en que el sujeto pueda decir: este derecho lo poseo exclusivamente para mí, soy yo su amo y señor* ".⁹⁰

El paso y acento de lo individual a lo social es conquista afianzada en la doctrina del siglo XX, incorporada a la teoría constitucional y al estudio del derecho contemporáneo; una de sus consecuencias obvias es la incorporación, a la idea pura de justicia - como vara de medir de la norma -, de la igualdad de oportunidades para alcanzar la equidad social y el equilibrio en el desarrollo del bienestar: todas, palabras abolicionistas de privilegios.

De nuevo, un concepto que teoriza frente al orden natural el orden constituido,

⁸⁹ Le Fur, Louis. Droit Individual et Droit Social. Arch. Philos Dr. Nos. 3-4, 1931, pág. 283.

⁹⁰ Ihering, R. L' Evolution du Droit. Tr. Mauleneare. No. 212. 1901.

y frente al orden deseable, el estrictamente posible. Norberto Bobbio nos hace reflexionar en que, mientras la justicia es un ideal, la igualdad pertenece a la esfera de lo fáctico (es un hecho). La esfera de la aplicación de la justicia, o bien, de la igualdad social y políticamente relevante, es la de las relaciones sociales, o de los individuos o de los grupos entre sí, o de los individuos con el grupo, y viceversa.⁹¹

Así, pues, por igualdad jurídica podríamos entender la igualdad que hace de todo miembro de un grupo social, un sujeto dotado de la misma capacidad jurídica. La igualdad consiste, en este sentido, solamente en una relación de posibilidades, y lo que da a esta relación un valor que excede lo meramente formal es la línea de hacer de ella algo humanamente deseable, esto es, el ser justa. Una relación de igualdad es un fin deseable en la medida que encarna el orden de la justicia como puerta de acceso al bienestar para todos.

Pros y contras de la propiedad

Tal vez la réplica más puntual a todo economicismo puro, y a todo formalismo jurídico a ultranza (entre Marx y Kelsen) éste, de alguna manera, en la tesis de Rudolf Stammler, quien establece una explicación unitaria sobre las relaciones entre economía y derecho; no se trata sin embargo de relaciones causales entre dos entidades autónomas e independientes, sino mejor, de una relación que se codetermina entre forma y materia. Para Stammler, la economía social se ocupa de la satisfacción de las necesidades humanas en cooperación con un conjunto de reglas exteriores de conducta, gran parte de ellas, de naturaleza jurídica.

Así entonces, mientras la economía social no puede desprenderse de la regulación jurídica en las conductas cooperativas que estudia, tampoco el derecho opera como una abstracción teórica sobre materias abstractas, sino sobre el bienestar

⁹¹ Bobbio, Norberto. op. cit. pág. 59.

de la sociedad, que pasa por los bienes materiales (la propiedad) y su garantía de tenencia o seguridad jurídica regulada.

Para Stammler, también los fenómenos políticos -tantas veces transformadores del derecho público- influyen de manera determinante y son influidos por los fenómenos económicos, y ambos en la totalidad del orden jurídico vigente. Este autor establece una necesaria premisa de interacción, casi podría decirse de interdisciplina, entre diversos ordenes sociales, que mutuamente se influyen y codeterminan sin afán de precedencia, e incorpora materia y forma al análisis teórico de los problemas diacrónicos y sincrónicos de la sociedad.⁹²

A partir de esta premisa es posible organizar una visión compleja pero real de las sociedades contemporáneas: la de que todo sistema económico lleva, entre sus elementos constitutivos, un orden jurídico, y que las características de cualquier régimen de derecho dependen, en gran medida, de las peculiaridades económicas que lo alimentan. El mandato jurídico es, a su vez, regulador de la voluntad política del poder, sustentada en el piso de las realidades económicas: síntesis de propuestas que se implican y oponen, sin excluirse.

Sin duda, el constitucionalismo demoliberal del siglo XVIII, con su base doctrinal de los Derechos del Hombre, es el progenitor legal de las llamadas libertades económicas, especialmente del derecho de propiedad. Las constituciones modernas así informadas se han concretado a proteger los derechos de la propiedad privada y de la libre contratación, supuestos jurídicos de un régimen económico de libertad, al cual frecuentemente se ha denominado capitalista, frente a la vertiente teórica que desconoce el derecho propietario en su modalidad individual y sólo acepta el uso y el usufructo colectivo. Fue, sin embargo, el constitucionalismo clásico el que recogió

⁹² Stammler, Rudolf. Economía y derecho, según la concepción materialista de la historia. Tr. Wenceslao Roces. Editorial Reus, Madrid, 1929.

el ideal liberal decimonónico de las libertades económicas, que amparaban, junto con la protección a la propiedad privada, la libertad de trabajo, de industria y comercio; de asociación; a la libre concurrencia, es decir, a un sistema de economía de mercado, con las consecuentes taxativas a monopolios y privilegios.

El Estado, como regulador jurídico ha incrementado sus mecanismos de colaboración social y su intervención en la vida económica, dando lugar a dos modelos más o menos extrapolados: el del control centralizado de la economía de la comunidad o Estado propietario, generador de múltiples empresas paraestatales, y el de un intervencionismo corrector o moderador de la economía de mercado, flexible en su rectoría de los aspectos económicos fundamentales, y más abocado a la administración de los servicios que al inversionismo productivo de los recursos. La gama de posibilidades entre estos dos extremos califica el acento de lo que se ha dado en llamar las políticas económicas de los Estados contemporáneos. Valga decir que entre los sistemas económicos capitalistas, o de economía de mercado, y los que se llamaron sistemas socialistas o de economía centralmente planificada, se desarrollan los sistemas económicos mixtos, que se caracterizan básicamente por un régimen de propiedad privada de los bienes de producción y de tenencia de la tierra, una libertad económica de mercado o libre competencia, y una intervención del Estado en el control propietario de ciertos bienes, empresas y procesos económicos considerados como estratégicos, prioritarios y de beneficio público.

Frente a la doctrina prudhoniana de que "*la propiedad engendra necesariamente el despotismo y el gobierno de lo arbitrario*", y es -en esencia- el derecho de usar y abusar ; está también, la tesis de que la propiedad más natural es la adquirida por virtud del propio trabajo; pues ésta es la propiedad ligada de modo más estrecho a su persona. Lo que el hombre ha adquirido por medio de la inversión de su esfuerzo, es lo que le pertenece; a esto es a lo que tiene derecho. Arrebatárselo es injusto.

Una vez establecido en algún momento el derecho adquirido por el trabajo, nada

impide ya sustentar otra forma radical del problema: la consustancialidad del ser con el tener. Este es el punto de vista, por ejemplo, de Emil Brunner. " *El hombre no puede ser libre sin tener algo sobre lo cual posea el derecho de disposición* ". En otras palabras, a quien nada le pertenece tampoco tiene ningún poder de obrar posible. Sin propiedad -concluye- no hay vida personal libre. ⁹³

El escalón se pega con cemento de una realidad económica, ya no es necesario recurrir a la revisión de los fundamentos, de la cimentación teórica del problema. Ello le permite decir a algún autor -en plena apología de la tenencia de bienes materiales-: " *La propiedad es vida, es seguridad para la vida, es el derecho básico, el fundamental. Todos los demás derechos son propiedad en el puro sentido doctrinario, en tanto se derivan y se fundamentan, como libertades garantizadas en la propiedad. Son derechos que adquiere el individuo por su inteligencia, por sus obras, por sus virtudes, y que ha de garantizar la ley* ". ⁹⁴

El alegato contrario -de origen profundamente ontológico- es el que opone Erich Fromm en su conocido epítome "Ser o tener". Sin duda, lo relevante para la comprensión jurídica de la contemporaneidad es la distinción de la propiedad pública, llamada a desempeñar una función social, y la propiedad privada, que se " *erige en el contenido de una potestad jurídica, fruto de una relación existente entre el gobernado, por un lado, y el Estado y sus autoridades por el otro, consiste en exigir de la entidad política y de sus órganos autoritarios su respeto y observancia* ". ⁹⁵

⁹³ Brunner, Emil. op. cit., pág. 76.

⁹⁴ González Parente, Serafín. Deontología de la libertad. Justicia, derecho y economía. Editorial Palma. Buenos Aires, 1972, pág. 44.

⁹⁵ Burgoa, Ignacio. Las garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 1986, pág. 21.

Entre la seguridad y la justicia.

En su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegaran a producirse - bienes, personas y derechos - serán asegurados mediante protección y/o reparación del daño. En este sentido la seguridad es -en esencia- una relación entre el individuo y el Estado, dentro de la cual el gobernado se encuentra incluido, donde la seguridad opera como un vínculo entre lo objetivo y lo subjetivo, o en dirección inversa cuando se genera la seguridad social.

El término de seguridad no aparece sino con los ensayos de la organización internacional posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Hasta entonces " *los Estados formaban una sociedad, pero ésta estaba regida por el principio de la soberanía comprendido en su sentido más amplio* ".⁹⁶

El concepto de seguridad ha ido evolucionando y enriqueciéndose de acuerdo con los factores de integración según la idea que se vaya teniendo de sus relaciones naturales con el individuo y con la sociedad. Así, si para Le Fur la seguridad es " *un sentimiento (...) mito y pesadilla de vagos contornos (...) puramente subjetivos* ".⁹⁷ Para José T. Delos, es parte innegable -como la misma justicia- de " *los fines del derecho positivo* " ⁹⁸ Por más que entre la seguridad y la justicia haya una diferencia de objetos, el de la justicia es la norma con valores sociales, mientras que el de la seguridad es la protección de bienes y su aseguramiento. La noción de seguridad

⁹⁶ Delos, José T. Los fines del derecho: bien común, seguridad, justicia. Tr. Daniel Kuri Breña. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989, pág. 47.

⁹⁷ Le Fur, Louis. Los fines del derecho: bien común, seguridad, justicia. Tr. Daniel Kuri Breña. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1968.

⁹⁸ Delos, José T. op. cit. pág. 46.

permanece siempre distinta de la noción de justicia. Pero hay un ángulo bajo el cual la seguridad llega a ser un derecho para el individuo o la sociedad. Bajo este aspecto, la seguridad es sustancia del hecho jurídico y materia de derecho positivo.

" Es un hecho extraño, que esta forma de justicia (la seguridad) la más importante tal vez para el jurista y el legislador, siga siendo la menos elaborada, la menos utilizada por las constituciones doctrinales. Supone, como lo ha hecho notar justamente el autor del Derecho Social, G. Gurvitch, relaciones de integración y de yuxtaposición, relaciones societarias y no relaciones interindividuales. Por ello juega un papel tan importante en filosofía del derecho y en todas las ciencias que tienen por objetivo la vida de las sociedades. Estas relaciones de integración son aquellas que ligan al individuo, tomado como miembro de la sociedad, con ésta tomada como un todo, como un cuerpo que tiene vida interna orgánica ".⁹⁹

El individuo, es claro, tiene derecho a ser protegido contra sus iguales y contra los abusos de poder de los gobernantes. Su derecho tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encontrará su expresión determinada en el derecho constitucional, el derecho administrativo, las reglamentaciones contenciosas y todas las demás partes análogas del derecho positivo.

Asidero de su raíz psicológica, motivación enérgica de nuestra vida - como dice Luis Recaséns Sichés - summum de los derechos subjetivos del ciudadano - como define la seguridad jurídica Ignacio Burgoa -, la seguridad jurídica alcanza su máxima expresión en el concepto de seguridad social, la cual está dentro de la línea del humanismo, como justicia para todos, sin anular ni la personalidad individual ni el esfuerzo propio.¹⁰⁰

⁹⁹ *Ibidem.* pág. 52.

¹⁰⁰ Castán Tobeañas, José. Humanismo y derecho. El humanismo en la historia del pensamiento filosófico y en la problemática jurídico social de hoy. Instituto Reus. Madrid, pág. 94.

Sin duda un cambio conceptual de categoría es el que nos proporciona Gustav Radbruch en su Filosofía del Derecho, al establecer que entiende por seguridad jurídica " *no la seguridad por medio del derecho, la seguridad que el derecho nos confiere al garantizar nuestra vida o nuestros bienes contra el asesinato, el robo, etc., sino la seguridad del derecho mismo, del derecho justo y del derecho injusto para ofrecer tal seguridad, el derecho debe reunir cuatro condiciones, que serían: ser positivo, cierto, practicable y estable. En la expresión jurídica, la de los pueblos occidentales por lo menos, creyó Radbruch encontrar elementos suficiente en apoyo de su tesis de la seguridad jurídica como valor autónomo. La pugna de la justicia con la seguridad jurídica -dice Radbruch- representa un conflicto de la justicia consigo misma, ya que la seguridad jurídica es una forma de justicia* ". ¹⁰¹

¹⁰¹ Gómez Robledo, Antonio. Meditación sobre la justicia. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Filosóficos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1963, págs. 175 y 176.

IV. LAS POSICIONES DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE.

Revisión de las reformas constitucionales referentes al ámbito de las Garantías Individuales y Derechos Sociales

Introducción	84
De las Garantías Individuales	88
Del Trabajo y la Previsión Social	175

Introducción

La Constitución Mexicana, para introducir o aceptar adiciones, o ser reformada, debe cumplir los requisitos del artículo 135, el cual establece un sistema especial para su enmienda, ya que se requiere de la votación de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los Estados. Por esto, nuestra Constitución es considerada como rígida en su procedimiento de reforma.

Nuestra Carta Magna no es del todo rígida, puesto que en la práctica se ha visto que es relativamente fácil su modificación; podríamos decir con Hamilton " *que a las normas fundamentales hay que protegerlas de esa facilidad extrema que las hacía demasiado variables, y de esa exagerada dificultad que perpetúa sus defectos.*" ¹⁰²

Aunque en nuestra Constitución predomine la rigidez, no quiere decir que sea ésa su única y definitiva característica. Por tanto, cuando en lo sucesivo nos refiramos a la rigidez, ó a la flexibilidad, deberá quedar claro que sólo estamos destacando sus rasgos generales, sin olvidarse que acaso contenga otro tipo de normas que incidan en una clasificación distinta.

La Constitución Mexicana ha tenido, como característica contemporánea y sobresaliente, la de irse actualizando e incorporar, así, la atención de demandas y expectativas sociales.

¹⁰² Valadés, Diego. "La Constitución Reformada", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II Doctrina. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1985. pág. 192.

Por otro lado, las constituciones de la mayor parte del mundo, sean socialistas, capitalistas, o de economía mixta, han dejado atrás los modelos que postuló el constitucionalismo clásico, los cuales se movían alrededor de dos elementos que hoy se antojan insuficientes: el elemento orgánico y el dogmático. " *En esa corriente se ubica Escriche, quien en su ameritado Diccionario Jurídico, dice que una Constitución es un acto en el que están determinados los derechos políticos de una nación y la forma de su gobierno, es decir, la organización de los poderes públicos.*" ¹⁰³

México, en su Constitución, ha añadido a los citados elementos dogmático y orgánico, una dimensión programática que la acentúa como proyecto social: contiene una idea transformadora del derecho y, con ello, la visión de una sociedad más justa.

A partir de su primera reforma, en 1921, las diversas tendencias, aspiraciones y programas que han preocupado al Estado mexicano están plasmadas en cada una de las modificaciones de nuestra Constitución General.

" Es posible distinguir entre un periodo en el que la preocupación básica fue proyectar un nuevo orden normativo para el país, etapa a la cual podríamos denominar institucionalista; y otro que se ha caracterizado, fundamentalmente, por procurar, a través de la norma, mantener la permanencia de lo instituido, etapa a la que podríamos llamar estabilista." ¹⁰⁴

Es posible establecer que muchas de sus disposiciones han cambiado tan radicalmente, que incluso podría hablarse de una nueva Constitución. De hecho,

¹⁰³ González de la Vega, René; Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés. "Las Reformas Constitucionales de 1983", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Tercera edición. México, 1985. pág. 461.

¹⁰⁴ Valadés, Diego. op. cit. pág. 188.

las características que actualmente presenta la Constitución vigente pueden considerarse tan distintas de las que tenía en su letra original, como lo serán aquellas de la Constitución de 1917 comparadas con las de 1857.

Se han presentado cambios en la forma y en el fondo del articulado, pero en todo caso han correspondido a las fases de un país que ha querido dejar, en las distintas reformas constitucionales, el testimonio de lo más relevante de sus preocupaciones políticas.

Para analizar las reformas constitucionales, se partió del ordenamiento cronológico con que se fueron presentando, así como del examen mismo de las circunstancias que dieron lugar a ellas.

" En la secuencia de las reformas a la Constitución no encontramos, pues, una actitud diferente, sino una serie de actos sucesivos de reafirmación que en muchas ocasiones han sido equivocados, así como en otras tantas han resultado deformados, pero que, en todo caso, en su mayor parte son el resultado de una decisión fundamental para mantener vigente el orden constitucional en México." ¹⁰⁵

La metodología seguida en la elaboración de la revisión crítica de las enmiendas constitucionales, en el ámbito de las garantías individuales y los derechos sociales, consistió, primeramente, en considerar el texto original de 1917; luego se realizó un análisis crítico de las enmiendas resultantes de los cambios que ha generado la dinámica histórico-social de la Nación, con el propósito de entender la intención del texto vigente, que se encuentra al final de cada revisión.

¹⁰⁵ Íbidem. pág. 187.

Dentro del texto constitucional existen artículos de Título primero, Capítulo I, de las Garantías Individuales, que no han sufrido enmienda alguna, desde que la Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917; los artículos son: 1o., 2o., 7o., 8o., 9o., 11, 12, 13, 14, 15 y 23.

**REVISIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES
REFERENTES AL ÁMBITO DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
Y DERECHOS SOCIALES.**

TÍTULO PRIMERO

Capítulo I

De las Garantías Individuales

ARTÍCULO 1

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

ARTÍCULO 2

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 2o.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entran al territorio nacional, alcanzarán, por ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

ARTÍCULO 3

Texto original

Artículo 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Comentario a las reformas

Como se puede ver en su versión original, el artículo 3o. establecía que la enseñanza sería libre, con la característica de que el laicismo era obligatorio por cuanto hace a los establecimientos oficiales de educación. Asimismo postulaba la limitación para que las corporaciones religiosas y los ministros de cultos no pudiesen establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, además de establecer que el Estado ejercería supervisión sobre las escuelas primarias particulares.

Por otro lado, la enseñanza impartida por el Estado sería gratuita, pero sólo en el nivel primario.

a) Este artículo fue objeto de una primera reforma fundamental en diciembre de 1934, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río.

En la iniciativa se establece con toda precisión que la escuela primaria debería excluir toda tendencia religiosa; dentro de este proyecto se incluía la definición de socialista, a la educación que impartiera el Estado .

Esta definición socialista era sin duda la característica que el gobierno del General Cárdenas quería dar al sistema educativo, inspirado en la extensión de la cultura a las masas proletarias del país, por obra de la Escuela Rural, que conduciría, sin duda alguna, a la socialización de los medios de producción.

Aunque la iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados fundaba las razones por las cuales había de ser modificado el artículo 3o. constitucional en el propósito de dar cabida a la nueva concepción socialista de la vida institucional mexicana, muy claramente establecía cuál era el objetivo que animaba a la reforma constitucional: socializar los medios de producción económica, aunque nunca existió un vínculo real entre la educación y los medios productivos. De hecho, no se introdujo modificación sustancial en el aspecto orgánico, o en el aspecto declarativo de la Constitución por cuanto hace a la propiedad de los medios de producción. " *Queda claro, que el socialismo de que habla la reforma constitucional que se analiza no es económico, sino exclusivamente pedagógico.*" ¹⁰⁶

b) El 30 de diciembre de 1946 se registra la segunda modificación a este artículo 3o. dentro de un marco internacional, al final de la Segunda Guerra Mundial, que sin duda influyó en las características del cuerpo del nuevo artículo, que establecía como destino la educación para la defensa de la unidad nacional, y la educación para el orden y la convivencia internacional.

¹⁰⁶ *Ibidem.* pág. 203.

Por otro lado, la reforma suprimió la referencia a la educación socialista, en virtud de la incongruencia sistemática a la que con anterioridad ha hecho referencia.

No se puede soslayar la idea de que para 1946 la Nación había participado dentro de la conflagración mundial dentro del grupo de los aliados, y que con el fin de este acontecimiento se daba inicio a otro de no menor importancia, la llamada Guerra Fría, y en consecuencia la influencia ejercida en ese momento por los ideales vencedores fueron determinantes para suprimir el carácter socialista de la educación dentro de este artículo.

En esta segunda reforma se sostiene el principio de que las corporaciones religiosas, así como el que los ministros de los cultos no tuvieran intervención alguna en la impartición de la educación; es decir, se mantiene el principio del laicismo en la enseñanza, tanto la que ofreciera el Estado, como la que impartieran los particulares.

c) Después de 34 años se presenta una tercera reforma al artículo constitucional que enmarca el sistema educativo; es así que el 9 de junio de 1980 dicha modificación se hace respecto de la congruencia que debe tener la educación básica con la educación superior.

La Constitución no se había ocupado hasta entonces de señalar las bases para el funcionamiento de las universidades e instituciones de enseñanza superior a las que se otorga autonomía.

La década de los ochenta, sin duda, fue una época enmarcada por una profunda crisis y una urgente reflexión educativa; era apremiante definir los propósitos sustanciales del sistema educativo en todos sus grados y niveles, ya que sin superar el problema educativo sería difícil resolver el problema económico.

Dentro de esta reforma a la fracción VIII, se considera la educación dentro de las instituciones de enseñanza superior, tomando en cuenta la libertad de cátedra dentro de las aulas, para que ninguna doctrina fuese excluida del estudio, y la libertad para defender o criticar cualquier corriente de pensamiento. Libertad para buscar las verdades que precisan un mejor conocimiento de la vida individual y colectiva. "*Sin libertad las universidades no pueden cumplir sus fines, pero hay que entenderla en ese sentido, en relación con las funciones que el orden jurídico y la nación les ha encomendado.*" ¹⁰⁷

d) Con motivo del otorgamiento de personalidad jurídica a las asociaciones religiosas, se derivan diversas adiciones constitucionales, y el artículo 3o. es reformado nuevamente; las circunstancias en que se presenta dicha modificación son muy distintas a todas las anteriores. En la exposición de motivos de la iniciativa, que fue presentada el 10 de diciembre de 1991 y publicada en enero del siguiente año, se argumentó con base en los cambios, evolución y transformación que ha sufrido nuestra sociedad. Muchas de estas transformaciones han requerido la revisión de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo social.

Dentro de ésta iniciativa en el rubro de educación se propuso precisar que la educación que impartiera el Estado fuera laica. "*El laicismo no es sinónimo de intolerancia o de anticlericalismo, ni censura las creencias de una sociedad comprometida con la libertad. Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie a alguna religión o que siquiera promueva el profesar una religión, pues ello entrañaría lesionar la libertad de creencias de quienes optan por mantenerse al margen de los credos.*" ¹⁰⁸

¹⁰⁷ Caballero, Gloria. "Las Reformas a la Constitución, 1979 - 1982", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II. Doctrina. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1985, pág. 433.

¹⁰⁸ Cámara de Diputados. Exposición de motivos de la 4a. reforma al Artículo 3o. México, 1991, pág. 1805.

Debemos recordar que durante la época del gobierno juarista se da una separación entre la Iglesia y el Estado, principio básico del esfuerzo liberal, que no buscó perseguir creencias o eliminar convicciones, sino asegurar la consolidación del Estado nacional y el pleno disfrute de las libertades.

La Iglesia tenía concentradas muchas de las funciones estatales, además no se toleraba la libertad de cultos esto es, no se permitía la existencia más que de una sola Iglesia, la católica. Por otro lado, la Iglesia poseía extensas propiedades rústicas y urbanas, muchas de ellas ociosas e improductivas; contaba con fueros y privilegios; además, ejercía el control sobre el único registro de información demográfica y censal.

Por todo esto, el presidente Juárez y su gobierno dictaron una serie de leyes para limitar el gran poder con que contaba la Iglesia, y entre ellas la de la educación, prohibiendo así la intervención de los ministros de culto religioso dentro de la impartición de la enseñanza.

Ese modelo educativo, con algunas variantes, se mantuvo; fue el Constituyente de 1917, el que negó la existencia jurídica de las Iglesias e impuso las más severas restricciones. La situación actual es distinta. En esa época el analfabetismo era cercano al 80% de la población. La mayoría de los centros educativos era de particulares y, la mayoría, manejada por corporaciones religiosas y ministros de culto, quienes de manera muy difícil se ajustaban a los lineamientos que el Estado exigía para garantizar la libertad de creencias.

Los gobiernos surgidos de la Revolución han dotado a los mexicanos de un amplio sistema educativo, " *el cual cubre en la educación primaria casi la totalidad de la población infantil, más de quince millones de niños. El Estado imparte cerca del 95% de la educación primaria, y más del 90% de la secundaria.*"¹⁰⁹

¹⁰⁹ ídem. pág. 1806.

El actual gobierno ha manejado desde su inicio un modelo económico liberal, y para ser congruente con éste, ha propuesto una abierta modificación al sistema educativo, el cual será enfocado no sólo desde la libertad de creencias sino, además, a partir del aspecto más importante, el de la superación académica, para abatir el analfabetismo, la ignorancia y sus efectos.

e) El 5 de marzo de 1993 fue registrada la última modificación al vigente artículo 3o. Esta reforma establece de manera congruente el concepto del modelo integral educativo; se establece la obligatoriedad de la educación en los niveles de primaria y secundaria, ampliando y elevando, de esta forma, el derecho básico a la educación.

El actual artículo tercero es coherente con el modelo económico que el gobierno ha implantado en los últimos dos sexenios, ya que pretende que, basado en la educación, el desarrollo de la Nación sea integral, es decir, vinculada la enseñanza a los medios de producción.

Texto vigente

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el Artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción de interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar las ideas de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de raza, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III.- Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V.- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

VI.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

VII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que

concuenden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

VIII.- El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a esos servicios públicos y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

ARTÍCULO 4

Texto original

Artículo 4o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Comentarios a las reformas

a) Por primera vez fue modificado este artículo en diciembre de 1974; esta modificación constitucional fue el resultado de múltiples presiones de carácter público, durante el gobierno del Lic. Luis Echeverría, para que el Estado adoptara un criterio definido en el orden de la política demográfica.

Una novedad en el panorama constitucional mexicano, en esta modificación, fue consagrar un discreto criterio para los efectos de la planeación familiar, ya que se presentaba como un problema que no podía ser diferido en cuanto a su atención.

La tasa de incremento demográfico en México ha figurado en las últimas décadas entre las más elevadas del mundo.

En el segundo párrafo del artículo 4o, se expresa el derecho a la procreación como una garantía de la pareja, tal como lo asienta la declaración de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita en Teherán en 1968.

" Para Ignacio Burgoa, la reforma fue criticable fundamentalmente porque la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer existe en México desde varios lustros atrás, ya que desde el punto de vista civil, político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón ".¹¹⁰

b) Por segunda vez se modificó el artículo 4o., durante el Año Internacional del Niño, en el año de 1979.

Esta reforma recibió, sin duda alguna, la influencia de la Declaración sobre los derechos de los Menores. " *Esta reforma fue considerada como meramente teórica por juristas como Burgoa y Madrazo, pues sólo puede operar o tener efectividad en la*

¹¹⁰ Valadés, Diego. op. cit. pág. 212 - 213.

medida que se expidieran y aplicasen otras leyes: civiles, laborales, penales, administrativas, etc." ¹¹¹

c) En el transcurrir de la historia se han dado diversas modificaciones al articulado de nuestra Carta Magna, pero, sin duda, las modificaciones que se dieron a iniciativa de Miguel de la Madrid Hurtado en febrero de 1983 al artículo cuarto, son trascendentales, ya que incluyeron el derecho a la protección de la salud y el derecho a una vivienda digna y decorosa.

El primero de estos derechos, el de protección a la salud, se encuentra contenido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, así como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Sin duda, desde el fin de la Revolución hasta nuestros días la salud es un renglón importante dentro del esquema del gobierno, el cual, después de esta reforma, crea un Sistema Nacional de Salud.

La creación de éste sistema es, con seguridad, una preocupación que se hace patente al elevar éste al rango constitucional y se acentúa al estar enmarcado dentro de las garantías individuales. Aunque se podría decir que es, además de individual, una garantía social.

No cabe duda que al introducir esta modificación se pretendía reducir la desigualdad social, ya que a partir de esta se incrementó la asignación de recursos al sector salud, para que la mayoría de los mexicanos tuviese acceso a los servicios de salud.

¹¹¹ Caballero, Gloria. op. cit. pág. 434.

Con enorme visión social, el presidente Miguel de la Madrid, al presentar la iniciativa de modificación, dice que, " *si en verdad se quiere hacer realidad el programa de salud del artículo 4o. constitucional, se debe acelerar el cambio de nuestra sociedad, renovar la moral social, y democratizar a la sociedad y hacerla más igualitaria* ". ¹¹²

Por lo que hace al derecho a la vivienda, la modificación estableció que la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

En esta modificación se mostró, nuevamente, la preocupación del gobierno por dotar a la mayoría de los mexicanos de una manera digna de vivir, con una habitación que fuese de su propiedad. Para tal hecho, se proporcionó una gran cantidad de recursos a los programas de vivienda. Cabe destacar que la mayor parte de estos recursos se dio, por una razón obvia, después de los sismos de 1985, en la ciudad de México.

d) De manera previa al aniversario de la conmemoración de los quinientos años del arribo de Cristóbal Colón a tierras de América, se presentó una nueva adición a la cuarta garantía constitucional; en ésta se establecía la protección y promoción de las leyes al desarrollo de las lenguas, culturas , usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, garantizando a sus integrantes el acceso a la jurisdicción del Estado.

Nos definimos como una nación pluriétnica y pluricultural. Así sin duda, uno de los sectores más abandonados y desprotegidos en la República Mexicana lo conforman los grupos indígenas: desde la época de la colonia su situación ha sido muy desfavorable.

¹¹² González De la Vega, René. et. al. op. cit. págs. 462 y 463.

Como un dato, recordaré que en México se cuenta con 56 etnias, con diferentes idiomas y distribuidos en diferentes estados de la República; la organización dentro de cada uno de los grupos es decidida por ellos mismos. Éstas y algunas otras implicaciones se tomaron en cuenta cuando se presentó la iniciativa de adición.

La iniciativa considera la individualidad de cada uno de los grupos que integran el mosaico nacional.

Texto vigente

Artículo 4o.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural substanciada originariamente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

ARTÍCULO 5

Texto original

Artículo 5o.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa e indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permitirá el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

Comentarios a las reformas

a) La primera reforma que sufrió este quinto artículo se llevó a cabo en noviembre de 1942, donde sólo se amplió el número de servicios públicos de exigibilidad obligatoria, para comprender también las funciones censales y los servicios profesionales de índole social, cuya retribución sería determinada de manera legal.

Esta modificación no tuvo mayor importancia que incluir los servicios públicos, para darle actualidad a dicho artículo.

b) La segunda reforma a este artículo 5o. fue llevada a cabo a fines de 1974; consistió en la inclusión textual de los dos párrafos que componían el anterior artículo 4o.

c) Por lo que hace a la reforma efectuada en 1990, únicamente se refiere a técnica legislativa, ya que, como se puede observar, se introducen algunos términos para darle claridad al precepto y su interpretación.

d) La cuarta reforma es, sin duda, la de mayor relevancia, ya que al reestablecerse las relaciones entre las Iglesias y el Estado, se suprime la prohibición del establecimiento de órdenes monásticas, o el formular votos religiosos, ya que en

este último caso se trata de una decisión personal que se refiere al ámbito interno del individuo.

El Constituyente, al otorgar personalidad jurídica a las Iglesias, no podía continuar con esa serie de prohibiciones y ser incongruente con su apertura a las Asociaciones Religiosas.

Texto vigente

Artículo 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo.

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social

serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, solo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

ARTÍCULO 6

Texto original

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso en que se ataque a la moral, a los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

Comentarios a las reformas

En el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 1814, ya se garantizaba esta libertad, que se encuentra vigente hasta nuestros días.

a) Esta garantía introdujo en su texto un concepto moderno: con motivo de la adición del 6 de diciembre de 1977 se consideró el derecho a la información. Resulta claro que la sociedad contemporánea ha generado la necesidad de disponer de manera oportuna de información, generada a través de los medios de comunicación, quienes están obligados a cumplir con este derecho, de manera objetiva, oportuna y veraz, apoyados indudablemente en los avances tecnológicos, los cuales fueron tomados en cuenta al presentarse esta modificación.

Texto vigente

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

ARTÍCULO 7

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya sido escrito el denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

ARTÍCULO 8

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 8o.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

ARTÍCULO 9

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que

tenga por objeto hacer una petición o presentar alguna protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

ARTÍCULO 10

Texto original

Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen libertad de poseer armas de cualquiera clase, para su seguridad y legítima defensa, hecha excepción de las prohibidas expresamente por la ley y de las que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional; pero no podrán portarlas en las poblaciones sin sujetarse a los reglamentos de policía.

Comentario a la reforma

a) Este artículo tiene una sola reforma practicada el 22 de octubre de 1971, "*la reforma suprimió la expresión armas de cualquier clase que contenía en su versión original el artículo y que era compatible con las reservas que a continuación el propio artículo establecía y configuró esa libertad para que los habitantes de la República puedan poseer armas, en su domicilio.*"¹¹³

El derecho que consagra este precepto fue considerado desde 1857, considerando las condiciones que prevalecían en México durante aquella época, de alguna forma se tomó en cuenta como antecedente y se plasmó en 1917, pero considerando que las circunstancias hacia 1971 son otras. La modificación primero partió de la base de que los reglamentos de policía que fijaban los requisitos y

¹¹³ Valadés, Diego. *op. cit.* pág. 214.

condiciones no eran ya los más adecuados.

Lo anterior es corroborado en la iniciativa presidencial, donde se establece que la portación de armas deberá quedar sujeta a las *"limitaciones que la paz y la tranquilidad de los habitantes exijan y, consecuentemente, sólo se justifica en aquellos casos y lugares en que las autoridades no se encuentren en aptitud de otorgar a las personas una inmediata y eficaz protección"*.¹¹⁴

Texto vigente

Artículo 10.- Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

ARTÍCULO 11

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

¹¹⁴ Ídem. pág. 215.

ARTÍCULO 12

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 12.- En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

ARTÍCULO 13

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

ARTÍCULO 14

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con autoridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

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

ARTÍCULO 15

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y los derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

ARTÍCULO 16

Texto original

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad

competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Comentarios a las reformas

a) En primera instancia se puede establecer que la reforma de febrero de 1983, realizada a este precepto, sería de técnica legislativa, o mejor dicho, de actualización; con esto quiero decir que el texto fue puesto acorde al momento en que se llevó a cabo esta modificación.

" Por su parte el doctor Alfonso Noriega en el libro Nuevo Derecho Constitucional coordinado por José Francisco Ruíz Massieu y Diego Valadés, expresa que el nuevo texto del artículo 16 no contiene ninguna adición que implique novedad o enmienda sustancial, ya que, como él lo expresa:

*Efectivamente en el nuevo texto aprobado por el poder constituyente permanente, se conservan, en forma literal, los textos que consignan en primer lugar, las garantías de seguridad y legalidad que aprobaron los constituyentes de 1916-1917, sin alteración ninguna y, además, se conservan las garantías, que también consignó el mismo Constituyente de Querétaro, relativas a los requisitos constitucionales exigidos para dictar órdenes de aprehensión y detención, así como para realizar cateos y visitas domiciliarias o inspección de libros."*¹¹⁵

Así pues, respecto del artículo 16 no existe ninguna innovación, sino una simple reordenación con el fin de utilizar los antiguos artículos 25 y 26, que pasaron a formar parte del 16.

b) En noviembre de 1993, el presente artículo es modificado en su estructura, y se le incorporaron adiciones en lo que se refiere al inculpado, el cual deberá ser puesto a disposición del juez de manera inmediata, una vez que se haya cumplido la orden de aprehensión en su contra.

Por otro lado se establece que el Ministerio Público, bajo su responsabilidad, podrá ordenar la detención del indiciado, cuando el caso sea de urgencia y así lo amerite; además, esta detención no podrá ir más allá de 48 horas sin que éste, sea puesto a disposición de la autoridad judicial o se ordene su libertad. El plazo podrá ser duplicado sólo como excepción.

Esta modificación es realizada con el fin de proteger la integridad física y moral del inculpado, quedando acorde con la defensa de los derecho humanos.

¹¹⁵ González de la Vega, René, et.al. op. cit. pág. 488.

Texto vigente

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse ninguna orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante al riesgo fundado de que el indiciado pueda substraerse a la acción de la justicia siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motivan su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

ARTÍCULO 17

Texto original

Artículo 17.- Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Comentario a la reforma

a) Este artículo ha sufrido una sola modificación, registrada en febrero de 1987. Cabe mencionar que el texto vigente es, de alguna manera, modificado con base en técnica legislativa, ya que en esencia el texto es el mismo, aunque incorpora la adición relativa a la independencia de los tribunales con base en lo que dicten las leyes.

Esta adición, la cual considero relevante, consiste en independizar al Poder Judicial, de cualquier circunstancia o presión de otras dependencias o funcionarios públicos, que pudiese presentarse, para así poder actuar de manera imparcial en el ejercicio de sus funciones.

En la parte final del artículo se hace referencia a un principio jurídico " *nullum delictum, nulla poena sine lege, según el cual únicamente los hechos tipificados por la ley como delito son susceptibles de sancionarse penalmente.* " ¹¹⁶

¹¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentario de Jesús Rodríguez y Rodríguez. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edición única. México, 1990, pág. 76.

Texto vigente

Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

ARTÍCULO 18

Texto original

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

Comentarios a las reformas

Dos han sido las reformas que ha sufrido este artículo, la primera en 1965, y la segunda en 1977.

a) " *La reforma de 1965 modificó el segundo párrafo, substituyendo la expresión en sus respectivos territorios por sus respectivas jurisdicciones, además de hacer referencia a la base del trabajo como medio de regeneración. Señaló que las mujeres compurgarán sus penas en los lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.* " ¹¹⁷

Esta primera modificación es de técnica legislativa, ya que aborda un importante tema, como la readaptación social de los reos y su virtual reintegración a la sociedad, con base en el trabajo. Esto obedece a un saludable propósito del Estado, en el sentido de mejorar las condiciones del recluso. Por otro lado, establece la garantía de que hombres y mujeres compurguen sus penas en lugares físicamente separados. Sin duda, esta reforma de 1965 forma parte del proceso evolutivo de las instituciones en México.

Hacia 1970 la realidad carcelaria mexicana permanecía ajena a los avances del penitenciarismo moderno; la única excepción se encontraba en el Estado de México, donde, desde 1967, había venido funcionando el Centro Penitenciario, bajo la dirección de Sergio García Ramírez.

El Dr. García Ramírez expresó que " *con la reforma de 1965 se incorporaron dos grandes tendencias en el orden penitenciario: la preocupación humanitaria y el*

¹¹⁷ Valadés, Diego. op. cit. pág. 215.

interés por conferir a la pena de prisión eficacia readaptadora."¹¹⁸

Al presentarse la iniciativa de modificación a este artículo, un aspecto importante que dio lugar a la reforma fue el voto particular, por parte de la diputación del Partido Acción Nacional, que reconocía " *que en muchas entidades de la República no había sido posible el cumplimiento íntegro del original mandato constitucional, por carecer los estados de los medios económicos.*" ¹¹⁹

b) La segunda modificación se dio en 1977, al incorporarse como adición a este artículo, un último párrafo.

En esta adición se considera una garantía importante para los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren presos en otros países: podrán ser trasladados a México para que cumplan sus condenas en nuestro país. De igual forma, los reos de nacionalidad extranjera, que a su vez hayan sido sentenciados por delitos del orden federal, y del fuero común en el Distrito Federal, podrán también ser trasladados a su país de origen o residencia, si así lo expresara su consentimiento, y quedar bajo el amparo de sus propias leyes.

Texto vigente

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

¹¹⁸ *Íbidem.* pág. 216.

¹¹⁹ *Ídem.* pág. 216.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.

Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden Federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

ARTÍCULO 19

Texto original

Artículo 19.- Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o los delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

Comentario a la reforma

a) En septiembre de 1993, se lleva a cabo la única modificación de este precepto, la cual especifica primero, el término legal para dictar el auto de formal prisión, como condición sin la cual, deberá ponerse en libertad al inculpado.

En el segundo párrafo aclara que el delito o los delitos a perseguir serán,

además de los señalados en el auto de formal prisión, el de sujeción a proceso.

Como se puede observar, ambas adiciones son aclaratorias y de actualización del precepto.

Texto vigente

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculpado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de forma prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención al juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculpado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente.

Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

ARTÍCULO 20

Texto original

Artículo 20.- En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria a personal bastante para asegurarla.

II.- No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.

III.- Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y la causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria.

IV.- Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la

comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo.

IX.- Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de defensores de oficio para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Comentarios a las reformas

Este precepto se refiere al procedimiento penal, siendo una garantía de seguridad jurídica para el procesado. Este artículo y el anterior son, a su vez, objeto de normación de ordenamientos adjetivos en materia penal, es decir, son reglamentados por códigos procesales locales y procesal federal en el ámbito penal.

a) La primera modificación que se presenta en diciembre de 1948 es de actualización, en primera instancia se modifica la fracción I, en la cual el inculpado tendrá derecho a la libertad bajo fianza a consideración del juez, el cual tomará en cuenta las causas y la gravedad del delito.

Por otro lado se incorpora al texto el término medio aritmético, el cual no podrá exceder de 5 años, para que el acusado pueda gozar del beneficio de la caución, además, se agraga un segundo párrafo en esta fracción, donde se fija la cuantía respecto de la fianza que el juez puede fijar al inculpado.

b) La reforma que se dio el 14 de enero de 1985, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, pretendió modernizar y hacer más eficiente el precepto constitucional, suprimiendo las cantidades monetarias, y sustituyéndolas, en salarios mínimos, pensando en la utilidad de esta medida y no estar actualizando dicho precepto cada vez que la cuantía pareciere insuficiente, aunque en la medida mencionada se establece que la caución no excederá el equivalente a dos años de salario mínimo general vigente en el lugar donde se cometió el delito. La cuantía podría

umentar al doble, es decir de 4 años de salario mínimo, si la autoridad judicial, considera que la especial gravedad del delito así lo amerite.

En los delitos donde el autor del ilícito obtenga un beneficio económico que cause un daño y perjuicio patrimonial, el monto de la caución ascenderá a tres veces el valor obtenido o los daños y perjuicios causados.

Por último se establece en esta reforma que si el delito es imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales causados.

c) La última modificación a que fue sujeto este artículo se llevó a cabo en septiembre de 1993; además de ser ésta aclaratoria, el texto contiene terminología más accesible al común de la población, que, de alguna forma, no conoce o no maneja la terminología jurídica. En el texto de la iniciativa se establece que en beneficio de la sociedad, se deben adecuar las normas constitucionales, siempre con vistas a la protección de los derechos humanos, las garantías individuales, administración rápida y expedita de la justicia, al igual que se busca una mejor técnica legislativa.

En el primer párrafo se sustituye la expresión "juicio de orden criminal" por "proceso del orden penal", ya que sitúa el momento procedimental en donde se aplica dicha garantía.

La fracción primera es nuevamente modificada, ya que se otorga el derecho a gozar de la libertad provisional bajo fianza, siempre y cuando se garantice la reparación del daño y las sanciones que pudieran imponerse al acusado. La caución debe ser accesible en su monto al inculpado, a consideración del juez, él cual tendrá la facultad de disminuir el monto de la caución y revocar la libertad provisional.

En la segunda fracción se reafirma la obligación de respetar los derechos humanos de las personas sujetas a proceso penal, por parte de las autoridades, así

mismo, las confesiones que realice el inculpado deben ser voluntarias, ante el Ministerio Público o el juez, y presente su defensor, ya que de no ser así carecerían de validez.

Por otra parte para que el proceso sea ágil y no sufra retardos indebidos, los careos se llevarán a cabo, a petición del acusado, y por lo que hace al término para dictar sentencia, este correrá en favor y nunca en perjuicio del procesado.

Se otorga al acusado el derecho a solicitar la ampliación del plazo para que se le dicte sentencia, en virtud de poder presentar más argumentos en su defensa.

En la última parte de la reforma, se contempla el derecho que tiene el inculpado para contar en todo momento con un defensor que haga guarda de sus derechos. Además se establece que la defensa puede realizarse por el propio acusado o por persona o abogado de su confianza. De igual forma durante todo el proceso el inculpado o la víctima podrán contar con asesoría jurídica, la prestación de atención médica y a coadyuvar con el Ministerio Público.

Texto vigente

Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías:

I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio.

El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el

inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial;

El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón de proceso;

II.- No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

III.- Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y la causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria.

IV.- Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra;

V.- Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.

VI.- Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por

medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.

VII.- Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

VIII.- Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un años si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

IX.- Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que a su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Las garantías previstas en las fracciones V,VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que

las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna.

En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por alguna delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

ARTÍCULO 21

Texto original

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

Comentario a la reforma

a) Cabe hacer notar que a partir de la Constitución de 1917, el artículo 21 jamás había sufrido modificación alguna en su texto original, y que de acuerdo con la dinámica social de nuestro pueblo y nuestras instituciones, el 3 de febrero de 1983

se vio la urgente necesidad de reformar dicho artículo para que en todo caso la sanción por infracciones administrativas, cualquiera que fuera su origen o causa, no excediera treinta y seis horas de arresto y en ningún caso la sanción pecuniaria a imponer al jornalero, obrero o trabajador no asalariado, fuera mayor de un día de su salario o ingreso.

Una decisión fundamental del pueblo de México, a partir de su vida independiente, ha sido, la de limitar el poder absoluto del Estado y el ejercicio de su autoridad, incorporando esta conquista al texto constitucional.

En el precepto constitucional no se señala, ni determina en forma alguna, el monto mínimo o máximo de valor de la multa, caso contrario a la privación corporal, que se precisa hasta por treinta y seis horas.

José Antonio González Fernández, en la obra *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, comenta que: "*la intención del Constituyente en la nueva adición al párrafo tercero, establece la protección a los trabajadores no asalariados que es la clase económicamente más débil,*" ¹²⁰ y que debido a esta circunstancia en ocasiones permanece privado de su libertad, sin poder acceder a este beneficio.

Texto vigente

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le

¹²⁰ González de la Vega, René. et. al. *op. cit.* pág. 467 y 468.

hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

ARTÍCULO 22

Texto original

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

Comentario a la reforma

a) La única modificación con que cuenta esta garantía se realizó al inicio del gobierno del presidente Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, quien al asumir la presidencia de la República, en su mensaje de toma de posesión sostuvo que "*la guía fundamental de la renovación moral será el derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos.*"¹²¹

En tal virtud, las adiciones al texto del mandato constitucional en estudio, se significan por ser una medida preventiva acorde al ánimo colectivo de evitar, en lugar de sancionar, los hechos delictivos en esa materia.

En la iniciativa de reformas y adiciones que se hicieron a la Constitución Política, y conjuntamente con las leyes secundarias que se sometieron al H. Congreso de la Unión, dijo: "*es el primer paso para que la renovación moral se haga, gobierno y sociedad pueden apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos.*"¹²²

Texto vigente

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de

¹²¹ *Ibidem.* pág. 490.

¹²² *Ibidem.* pág 491.

los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.

ARTÍCULO 23

Texto original y vigente (sin reforma)

Artículo 23.- Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

ARTÍCULO 24

Texto original

Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Comentario a la reforma

a) Al restaurarse las relaciones entre las Iglesias y el Estado, se lleva a cabo la única modificación que se le ha practicado a este artículo vigésimo cuarto, en enero de 1992.

En la reforma, quedó suprimida la prohibición para que la celebración de actos religiosos se circunscribiera exclusivamente al interior de los templos, a fin de que sí se pudieran llevar a cabo fuera de estos.

Por otro lado, se limita al Congreso para dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Texto vigente

Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

ARTÍCULO 25

Texto original

Artículo 25.- La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

Comentario a la reforma

Desde 1921, cuando se produjo la primera reforma a la Constitución del 17, y hasta 1982, las más importantes reformas constitucionales se refirieron a materias sociales y políticas. En realidad poco fue lo que en materia económica se avanzó en el orden constitucional durante esos años.

Al llevarse a cabo esta reforma, se creó lo que se ha dado en llamar el capítulo económico de nuestra Constitución, ya que fueron modificados de manera simultánea, en febrero de 1983, los artículos 25, 26 y 28 del primer capítulo de la Carta Magna.

*" El alcance de la reforma promovida por el presidente Miguel de la Madrid para incluir en la Constitución los conceptos de rectoría del Estado, desarrollo integral y planeación democrática, está encaminado a dar el paso que se hacía necesario para completar el proceso evolutivo observado en materia social y en materia política, con el correspondiente a la materia económica. "*¹²³

a) En el artículo 25 se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En este sentido, la adición al texto constitucional, llevada a cabo el 3 de febrero de 1983, resulta de una decisión política fundamental al otorgar al Estado la responsabilidad, y los medios para ejercerla, para promover el bienestar y la seguridad generales.

¹²³ Íbidem. pág. 470.

Este artículo, al igual que el 26 y 28, se encuentra insertado indebidamente dentro del capítulo denominado de las Garantías Individuales, por un error de técnica legislativa, debiendo estar en un capítulo distinto, ya que no instituye ninguna garantía en favor del gobernado, frente al gobernante.

Texto vigente

Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste 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, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, la áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en este caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece la Constitución.

ARTÍCULO 26

Texto original

Artículo 26.- En tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular, contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

Comentario a la reforma

a) El artículo 26 alude a la planeación democrática, señalando la importancia de la participación de los diversos sectores sociales del país, para que sus demandas sean incluidas en el plan y los programas de desarrollo.

El objetivo del nuevo texto del artículo consisten en planear para beneficio de todos los sectores de la sociedad; dicha modificación se llevó a cabo el 3 de febrero de 1983.

Texto vigente

Artículo 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

ARTÍCULO 27

Texto original

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de producción agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes contantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos y barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los

requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, silos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiese sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza del culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al

dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, las rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás

corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, ninguna otra corporación civil podrá tener propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinada inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los

condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de más de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie será devuelto a la comunidad, indemnizado su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de ese precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalan las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

(e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los

Gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Comentarios a las reformas

a) La fracción XIV ha sido una de las fracciones que han tenido un mayor y más importante número de modificaciones. En 1932, se introdujo una modificación en los siguientes términos: " *Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos y aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo .* " ¹²⁴

Los afectados solamente tendrán el derecho de la indemnización correspondiente y un año como plazo mínimo para ejercitarlo, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional fue modificado por primera vez en enero de 1934. Con motivo de esta reforma, la expresión "pequeña propiedad", fue incorporada como adición con la de "pequeña propiedad agrícola en explotación", y la referencia a los pueblos, rancherías y comunidades fue reemplazada por la de "núcleos de población". Nuevamente fue reformado en 1976, por virtud de la cual se intercaló la expresión beneficio social para subrayar el carácter de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Además, se estableció que se "*dictarían las medidas necesarias para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, concepto que corresponde al Estado social de derecho y que, en un país donde el colonialismo interno ha dejado*

¹²⁴ Valadés, Diego. op. cit. pág. 228.

sentir sus efectos negativos en las relaciones existentes entre la ciudad y el campo, adquirió el carácter de una declaración cuya importancia no ha sido debidamente apreciada." ¹²⁵

De igual forma se adicionó la expresión "organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades". Estas primeras reformas, como se puede observar, se caracterizan por actualizar expresiones y establecer la vigencia del artículo al contexto de la época. Por otro lado, estas modificaciones obedecieron a la necesidad de regular el crecimiento de los centros de población urbana y permitir la adopción de medidas para aumentar el índice de la productividad en los ejidos y comunidades.

Como ya se ha mencionado, durante el gobierno del General Cárdenas la Constitución sufrió notables modificaciones como consecuencia de la expropiación petrolera. A raíz de lo anterior, se incorporó en el texto constitucional lo referente a los yacimientos minerales u orgánicos, disponiéndose que el dominio de éstos sería exclusivo de la Nación, así como en lo referente a la explotación del petróleo y de carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirían concesiones, dejándose a la nación la explotación directa de esos productos.

Durante este mismo periodo de 1934 se incluyó la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, que primero fue el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y más tarde se convirtió en la Secretaría de la Reforma Agraria. Se incorporó el procedimiento para la solicitud de dotación, tanto de tierras como de aguas.

¹²⁵ *Ibidem.* pág. 219.

" Como ha observado Ignacio Burgoa, antes de la reforma de 1934, las Comisiones Locales Agrarias eran organismos meramente dictaminadores de carácter exclusivamente local . "¹²⁶

b) En diciembre de 1937, el precepto se incorpora como adición para establecer que son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límite de terrenos comunales se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. En esta modificación se señalaba que la ley fijaría el procedimiento para dirimir las referidas controversias.

c) La tercera modificación que sufre este precepto se lleva a cabo el 9 de noviembre de 1940, donde el párrafo sexto expresa que no se expedirían concesiones para la explotación de petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólido, líquido y gaseoso. Sólo la Nación podrá llevar a cabo esta explotación según lo determine la ley reglamentaria.

d) Hacia 1945 se realizó una modificación de carácter aclaratorio, ya que la expresión, "dominio directo" fue identificada infundadamente por el Constituyente de 1917, como sinónimo de "propiedad", declarando como tal, las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; los afluentes de ríos y lagos, lagunas, que establezcan división de dos o más Estados de la República.

e) En 1947 se introdujo una adición, la cual dice a la letra: "*de conformidad con el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, siempre y cuando estén en explotación a quienes se haya expedido o se expida certificado de inafectación, sí podrá promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras y aguas*" .¹²⁷

¹²⁶ *Ibidem*. pág. 227.

¹²⁷ *Ibidem*. pág 228.

Fue importante que el presidente Alemán declarara, en referencia a dicha adición: *"la Revolución Mexicana ha traspuesto ya la fase de lucha, y ha principiado a enderezar su pasos dentro de una etapa constructiva, la etapa que podríamos llamar económica"*, y que a propósito de su gobierno apresura, *"por todos los medios posibles"*, la entrega de los certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad, además de la garantía que en sí mismo supone aquel certificado, *"tenga expedida la vía del amparo. En rigor puede decirse que la reforma fue realista, y que debió suponer una gran decisión romper con un tabú cuyos efectos económicos eran muy negativos."* ¹²⁸

*" Por eso mismo Víctor Manzanilla Shaffer ha observado que la reforma de 1947, produjo en los ultra agraristas una reacción contraria. Deseaban estos señores que la auténtica pequeña propiedad en explotación sucumbiera ante la presencia del ejido, sin tomar en consideración que tanto éste como aquélla son instituciones emanadas de nuestra Revolución, y constituyen la nueva estructura en la tenencia de la tierra. Ella representa una forma ventajosa de explotación de la tierra y se contrapone al latifundio".*¹²⁹

Se establece la extensión mínima de la unidad individual de dotación de diez hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierras.

Por último se determina en esta reforma la superficie con que debe contar la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

f) El 2 de diciembre de 1948, es modificado el primer párrafo de la fracción 1, para autorizar a los Estados extranjeros a adquirir bienes inmuebles para el servicio directo de sus embajadas, sin suscribir ningún convenio, a través del cual se sujetarían a las leyes nacionales respecto de dichos inmuebles.

¹²⁸ *Íbidem.* pág. 229.

¹²⁹ *Íbidem.* pág. 230.

g) En enero de 1960, este precepto fue introducido como adición para incluir, dentro de ese mismo régimen, a los recursos naturales de la plataforma continental y a los zócalos submarinos de las islas, así como el espacio situado sobre el territorio nacional, aceptando como límite de su extensión los términos que fije el derecho internacional.

En la iniciativa presentada en 1960, se hacía referencia a que el derecho del mar había sufrido modificaciones sustanciales desde que se promulgó la Constitución de 1917; modificaciones originadas, en buena parte, en nuevas corrientes doctrinales y en el derecho internacional; además debido al descubrimiento de hidrocarburos y otros minerales en la plataforma continental, a los recientes avances técnicos que han permitido la explotación económica de esos recursos naturales, y a la realidad de que tal plataforma sumergida no es sino la continuación física y geológica del territorio de la nación.

Dentro de esta misma reforma se facultó al gobierno federal para establecer reservas nacionales y para suprimirlas, además se confirmó, agregandose el fragmento "no se otorgarán concesiones ni contratos", que sustituirá a la expresión "no se expedirán concesiones", añadiéndose que no subsistirán aquellas concesiones o contratos que se hubieran otorgado.

h) Igualmente hacia fines de 1960, se estableció como facultades exclusivas de la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica, sin permitirse por el momento, el otorgar concesiones a los particulares para dicho objeto.

i) Al ser Baja California Sur el último territorio y convertirse en Estado, se presentó una nueva modificación el 8 de octubre de 1974, que dentro de la formación de la Comisiones Mixtas, eliminaba las que funcionaban en los territorios. De la misma forma se actualiza la fracción VI, y el inciso a, de la fracción XVII: eliminando

el término Territorios.

j) Entrando al marco del derecho internacional, en febrero de 1975 se introduce en el texto del artículo 27, la facultad que tiene la nación para generar energía nuclear, así como la regulación de sus aplicaciones, con la única restricción de que el uso de la energía nuclear sólo podrá realizarse con fines pacíficos, como consecuencia el estado no otorgara concesiones para la explotación de minerales radioactivos.

Durante el año de 1976, se llevaron a cabo dos reformas a este artículo 27, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero.

k) En la primera parte de la reforma se modificó el párrafo tercero, el cual establece como potestad la afectación de los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país y del mejoramiento del nivel de vida de la población rural y urbana.

Se crean las bases para dirimir los conflictos que pudieran surgir entre los estados por cuestión de límites, en relación a la extensión de la zona económica exclusiva.

l) La segunda reforma a este precepto, se refiere a la adición de un párrafo octavo, en donde se establece la facultad que tiene la nación para ejercer los derechos de soberanía y jurisdicción sobre una zona exclusiva situada fuera del mar territorial, pero adyacente a éste. Esta zona se extiende a doscientas millas náuticas y se mide a partir de la línea de base, desde la cual se mide, igualmente, el mar territorial.

Con todas las anteriores reformas se produjo un proceso expansivo iniciado en 1934, el cual se ha traducido en reivindicaciones para la Nación en cuanto a que se amplió el número de cuestiones sobre las cuales ésta ejerce su soberanía, jurisdicción y dominio.

m) El artículo 27 también fue objeto de una modificación en 1983, en materia de desarrollo rural integral, y que complementa las previsiones ya mencionadas del artículo 25, con especial énfasis en que en el campo se generarán empleos y se garantizará a la población agrícola su incorporación al desarrollo del país.

Uno de los propósitos fundamentales de la Revolución Mexicana ha sido alcanzar una justicia agraria para beneficio de la clase campesina. Al agregarse a este artículo la fracción XIX, se cristaliza el anhelo de fortalecer las reivindicaciones sociales del campesinado mexicano, de obtener una expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

Este precepto garantiza el derecho social al desarrollo integral de la clase campesina; sienta las bases para la generación de empleos, el fomento de la actividad agropecuaria y forestal, así como la incorporación del campesinado a la actividad económica en las mejores condiciones, capacitándolo y proporcionándole los elementos de bienestar para su óptimo desarrollo.

Dice la exposición de motivos: "La Constitución de 1917 aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en el desarrollo integral de la colectividad .

Las condiciones de aquella época, de exigencias sociales, de defensa de la nación y participación social y política, llevaron al constituyente a adoptar las medidas políticas fundamentales sobre el régimen de propiedad y los derechos de las mayorías a participar en la vida política y social, con lo que definió visionariamente las orientaciones políticas y sociales del desarrollo económico. "Por ello, al hacerse las modificaciones al texto constitucional, en los párrafos que nos ocupan, se amplían y fortalecen los derechos sociales contemplados por el legislador en materia agraria, a través de las distintas etapas históricas de nuestra Carta Magna."¹³⁰

¹³⁰ *Ibidem.* págs. 473 y 474.

n) Durante el gobierno del presidente De la Madrid se adiciona nuevamente este artículo, tomando en consideración el término "ecología", el cual no había sido considerado con anterioridad, y elevándolo a rango constitucional, y expresándose que debía preservarse y restaurarse el equilibrio ecológico. (10 de agosto de 1987)

La ecología comenzó a ser un problema de grandes dimensiones, esto motivó que al ser incluido en la Carta Magna, se obligara a todas las entidades de la República a considerar este tema como fundamental en su legislación.

o) A lo largo de estos años, nuestra sociedad ha ido evolucionando y transformándose. Muchas de estas transformaciones han requerido de la adecuación de nuestras normas jurídicas para imprimirle nuevos impulsos al desarrollo social.

Motivado por lo anterior, en enero de 1992 este precepto sufrió diversas modificaciones, que por consecuencia se complementan, en el tercer párrafo de esta reforma se sustituye la expresión "pequeña propiedad agrícola en explotación" por "pequeña propiedad rural", en apoyo al fomento de la agricultura, la ganadería, así como de las demás actividades económicas en el medio rural. Para evitar así la destrucción del medio y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por un lado, se expresó que se suprimía la prohibición para que, por un lado sociedades mercantiles, y por otro, asociaciones religiosas, pudieran adquirir, poseer o administrar bienes raíces, para el cumplimiento de su objeto; dicho de otra forma, al ser reconocida la personalidad jurídica a la asociaciones religiosas, no se les podía prohibir el adquirir bienes en propiedad, con los requisitos y limitaciones que la ley establece.

Respecto de las instituciones de beneficencia, pública o privada, las de investigación científica, las de difusión de la enseñanza, no podrán adquirir más

bienes raíces que los indispensables para su objeto.

En la exposición de motivos que dio origen a esta modificación se argumenta que "*las prohibiciones de que fueron objeto las asociaciones religiosas para no poder adquirir, poseer o administrar bienes raíces no tienen ya razón de ser*"¹³¹, ya que como se ha dicho con anterioridad, eso sería contradictorio una vez que se les ha reconocido personalidad jurídica.

El presidente Carlos Salinas de Gortari convocó al pueblo mexicano, en su tercer informe de gobierno, "*a promover una nueva situación jurídica de las iglesias y a buscar mayor correspondencia entre el comportamiento cotidiano de la población y las disposiciones legales*", lo cual fue considerado dentro de la Exposición de motivos de la modificación, presentada ante el Congreso en diciembre de 1991.¹³²

Por lo que hace a las sociedades mercantiles por acciones, estas podrán adquirir propiedades rústicas, cumpliendo las limitaciones por extensión que les marque la ley.

Dentro de esta misma modificación se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales; además se establecen los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, así como la transmisión de la propiedad de los ejidatarios dentro del mismo núcleo de población, respetando el derecho de preferencia.

Cabe mencionar que la transmisión de la propiedad ejidal, mencionada en esta reforma, estaba prohibida en el texto de la modificación de 1934.

¹³¹ Pereznieto Castro, Leonel. (compilador). Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional. Editorial Porrúa. México, 1992, pág. 216.

¹³² Exposición de motivos de la 16a. reforma al Artículo 27. México, 1991. pág, 1797.

Asimismo establece límites para que ningún ejidatario pueda ser titular de más del 5% del total de las tierras del ejido al que pertenece.

Por último, se podría mencionar dos modificaciones más: primero se establece de manera expresa la prohibición de los latifundios en los Estados Unidos Mexicanos, y segundo, quedan derogadas seis fracciones del texto.

Texto vigente

Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de

la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas o cuando pase de una entidad federativa a otra o cuando cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el

límite de las riberas sirva de lindero entre las dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de la propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que la leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la

explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la líneas de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras

y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

II.- Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV.- Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esa clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la Fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de

capital y el número mínimo de socios de esas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de esa sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos del cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esa fracción;

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esa base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posteridad a la fecha de la asignación del valor fiscal,

será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre

sí, con el Estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará el ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% de total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisario ejidal de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

Las restituciones de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se harán en los términos de la ley reglamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes,

hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se han invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, perteneciente a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

IX.- La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.

X al XIV.- Derogadas.

XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de

cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal; por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón , si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI.- (Se deroga)

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contando a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

XIX.- Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen

pendientes o se susciten ante dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para esos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

ARTÍCULO 28

Texto original

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y

perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre competencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de alguno otro servicio, para evitar la 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.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses y del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Comentarios a las reformas

a) En noviembre de 1982, el artículo 28 fue reformado para acoger los principios de la nacionalización de la banca.

El decreto de expropiación y nacionalización, en su primer artículo, expresó que por causa de utilidad pública, se llevaba a cabo dicho acto, además se argumentó que *" con base en la economía mixta que rige en México, el Estado debe tener todos los medios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos. "*¹³³

b) En 1983 es modificado de nueva cuenta este precepto constitucional para insertarlo en el llamado capítulo económico, al cual se hizo referencia anteriormente. En esta adición se considera que las áreas y actividades estratégicas estén a cargo exclusivamente del sector público. Asimismo, el Estado puede participar, por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, en el impulso y organización de las áreas prioritarias del desarrollo.

En este artículo se expresa la prohibición de la existencia de monopolios y su práctica, aunque como excepción se considera que dentro de las actividades económicas que se encuentran reservadas al Estado de modo exclusivo, sin que se puedan considerar como monopolio, está el servicio público de banca y crédito. Este monopolio fue suprimido después de la reforma de 1990, donde quedó derogado el párrafo quinto de dicho precepto.

c) En junio de 1990, con la privatización del servicio bancario se derogó el párrafo quinto de este artículo, que establecía la prestación del servicio de banca y crédito como una actividad exclusiva del Estado.

¹³³ Caballero, Gloria. op. cit. pág. 440.

d) La más reciente reforma (agosto de 1993) se da en el marco para establecer la autonomía del Banco Central. Dicha autonomía está basada en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. En esta adición se considera que no constituirán monopolio las actividades que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del Banco de México.

Texto vigente

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicio, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya un ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán bases para que se señalen precios básicos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder el financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en la áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de

beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses y del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto de obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas leyes prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante la ley.

Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

ARTÍCULO 29

Texto original

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Comentarios a las reformas

a) La única reforma con que cuenta la garantía vigésimo novena se presentó en 1981, y se podría considerar como de actualización, ya que cambió el término de Consejo de Ministros por el de los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Se debe considerar que nuestro régimen de gobierno es presidencial, por lo cual el término que había sido considerado por el Constituyente de Querétaro parecía aludir a un régimen parlamentario.

Este artículo se puede considerar como de gran importancia, ya que es una excepción para que los gobernados puedan disfrutar de las garantías que otorga nuestra Constitución. Como se observa, el único facultado para suspender los principios básicos de nuestra Carta Magna es el Presidente de la República, pero para ello tendrá que contar con el acuerdo de su gabinete y la aprobación del Congreso de la Unión.

Texto vigente

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

TÍTULO SEXTO

Del Trabajo y de la Previsión Social.

ARTÍCULO 123

Texto original

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de un manera general todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unos y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

III.- Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso

VI.- El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.

VII.- Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- La fijación del salario mínimo y la participación de utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de

la jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Lo hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuviesen situadas dentro de las poblaciones, y ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIII.- Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centro recreativos: Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

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

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

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, la huelgas y los paros.

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios a un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuese de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo por el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otro en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

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

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

(a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

(b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

(c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

(e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en los lugares y tiendas determinados.

(f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.

(h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en la leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros 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.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

Comentarios a las reformas

a) En 1929, al producirse la federalización de la legislación laboral, fue modificado el primer párrafo del artículo 123. La necesidad de federalizar las normas laborales obedeció a razones de orden práctico.

Cuando se llevó a cabo esta modificación, la iniciativa expresaba que, " *la promulgación de leyes ambiguas o contradictorias no beneficia a las clases trabajadoras, y sí desalienta a los capitalistas.*"¹³⁴

Se advierte que el gobierno federal debió estar sujeto a numerosas presiones por parte del incipiente capital mexicano, y del significativo capital extranjero, altamente preocupados por la características del radicalismo de algunas leyes laborales locales.

*" Téngase presente, tan solo, si la presión capitalista era de tal magnitud que podía influir, incluso, en el ánimo del gobierno federal, mayor habría sido su capacidad para condicionar la acción legislativa de las entidades federativas."*¹³⁵

Dentro de la misma modificación se estableció que el Congreso de la Unión tuviese competencia para expedir leyes sobre el seguro social.

b) Respecto de los salarios mínimos el artículo 123, sufrió una primera modificación el 4 de noviembre de 1933, donde se estableció que la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de cada una de las entidades de la federación, podría fijar los salarios mínimos en defecto de la Comisión de los Salarios Mínimos. Esta reforma se originó en el temor de una simple modificación en la Ley Federal del Trabajo pudiera ser recurrida mediante el juicio de amparo.

c) Para fines de 1938, se modifica nuevamente este precepto, donde se estableció que las huelgas serían consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos de violencia contra las personas, las propiedades, o en caso de guerra.

¹³⁴ Valadés, Diego. op. cit. pág. 313

¹³⁵ Ídem. pág. 314.

d) Se introdujo como adición la fracción XXI, el 18 de noviembre de 1942, donde se establece que las autoridades estatales podrán aplicar leyes de la materia dentro de sus respectivas jurisdicciones, a excepción de las que correspondan exclusivamente a la autoridad federal.

e) El 5 de diciembre de 1960 fue reformado, una vez más, el primer párrafo del artículo 123, para dar lugar a la separación de los apartados A y B correspondiente el primero a todo contrato de trabajo, y el segundo, a los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito y territorios federales y sus trabajadores.

La iniciativa presidencial planteó que la relación jurídica que une a los trabajadores, en general, con sus respectivos patronos, es de distinta naturaleza a la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que los primeros laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, en tanto que éstos trabajan para instituciones de interés general. Sin embargo, también reconoce que el trabajo "no es un simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre", de ahí que debiera quedar legalmente tutelado.

f) El 27 de noviembre de 1961, el artículo 123 es modificado respecto de los salarios, estableciendo que éstos se fijarían en los presupuestos respectivos, pero, en ningún caso, serían inferiores al mínimo, para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito Federal, Territorios Federales y de las entidades de la República.

g) En 1962 se introdujo una modificación respecto de los salarios mínimos, expresando que serían de dos tipos: generales y profesionales; por lo que hace a los primeros, la reforma estatuyó que deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades "de un jefe de familia". A su vez, los salarios mínimos profesionales se fijarían considerando las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales.

Innovación importante fue la creación de las comisiones regionales, las cuales fijarían los salarios mínimos. Estas comisiones se integrarían con los representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, para ser sometidos, para su aprobación, a una comisión nacional integrada, también de manera tripartita.

En opinión de Mario de la Cueva, esta modificación fue el "*producto de un hondo sentimiento humano, del retorno a las ideas de la Declaración de los Derechos Sociales, y del propósito de llevar a los trabajadores de salario mínimo, tan necesitados de protección, los beneficios de la justicia social*".¹³⁶

En el mismo año de 1962 se consideró dentro de la reforma, la fijación de las bases de conformidad con las que los trabajadores ejercen su derecho a la participación en las utilidades de las empresas.

Dentro de esta modificación se prohibió la utilización del trabajo de los menores de catorce años, y se señaló que los mayores de esta edad, pero menores de dieciséis, tendrían como jornada máxima, asimismo la de seis horas. Es verdad que la reforma obedeció, aparentemente, al muy loable propósito de proteger al menor de edad, pero no lo es menos, que esa pretendida reivindicación se planteó como una norma de atenuar las agudas presiones sobre el mercado de trabajo y paliar el problema del desempleo de la época.

Respecto de esta modificación, el presidente " *Adolfo López Mateos destacó que eran necesario proteger al menor para que su aportación al futuro del país no se entorpezca o dificulte, ni agoten anticipadamente la fuerza de deben emplear durante la plenitud de su vida individual*".¹³⁷

¹³⁶ Ídem. pág. 317.

¹³⁷ Ídem. pág. 316.

h) En febrero de 1972 se estableció una modalidad diferente para que los patrones cumplieran con la obligación constitucional de otorgar habitaciones a sus trabajadores. Con este propósito se consignó que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra índole está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, pudiendo cumplir esta obligación mediante aportaciones hechas por las propias empresas, a un fondo nacional de la vivienda, con objeto de constituir un depósito en favor de los trabajadores, y establecer así un sistema de financiamiento que permita obtener a éstos crédito barato y suficiente para la adquisición, en propiedad, de una habitación.

Además establece que para las negociaciones o empresas que estén situadas fuera de las poblaciones, tienen la obligación de establecer escuelas, enfermerías y los demás servicios para la comunidad.

i) Hacia fines de 1972, es nuevamente modificado. Dentro de esta reforma, que se considera como de utilidad social, se establece la creación del organismo Fondo Nacional de la Vivienda y se expresa, además, que para el caso de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, serían consideradas las mismas prestaciones.

j) En diciembre de 1974 el precepto fue objeto de una importante reforma, pues se estableció que las mujeres, durante el embarazo, y no solamente durante los tres meses anteriores al parto, no realizarían trabajos que requirieran de un esfuerzo considerable y significaran un peligro para la salud en relación con la gestación; se estableció, asimismo, que gozarían forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada, aproximadamente, para el parto.

Por otro lado, la fijación a la jornada nocturna, de un máximo de 7 horas y además de un pago por servicios extraordinarios del 100% extra al salario normal.

Finalmente, en 1974, se introdujo una adición más, que incluye, en el ámbito de competencia de la Ley del Seguro Social, los servicios de guardería, y cualquier obra encaminada a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos y no asalariados, y de otros sectores sociales y de su familia.

k) El 6 de febrero de 1975, es nuevamente reformada la fracción XXXI, donde se establece que las autoridades estatales podrán aplicar leyes en materia laboral, y actualizándose respecto de las áreas que corresponden exclusivamente a la autoridad Federal.

l) Hacia principios de 1978 se presentan dos modificaciones; la primera se refiere a la obligación de los patrones para proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores. La segunda actualiza nuevamente la multicitada fracción XXXI, respecto de las áreas que corresponden exclusivamente a la autoridad Federal.

m) A finales de 1978, es modificado el primer párrafo de este precepto, donde se establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil.

n) Por otro lado, cuando se decreta la nacionalización de la banca en diciembre de 1982, se crea una fracción en la cual se establecen las relaciones laborales de los empleados bancarios en el apartado B.

o) Respecto de los salarios mínimos generales, se estableció en esta modificación que se regirían con base en áreas geográficas, y los profesionales, según la ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales (diciembre de 1986).

p) En junio de 1990, se introdujeron como adiciones, nuevas ramas donde el poder federal tiene competencia exclusiva para la aplicación de la ley laboral dentro del apartado A, una de ellas es el servicio de banca y crédito, ya que este servicio fue

puesto a concesión en manos de particulares.

Dentro del apartado B se incorporó como adición la fracción XIII bis, la cual estableció que las relaciones laborales del sistema bancario, que forman parte de la administración Pública Federal, estarán bajo la vigilancia de este apartado.

q) La última modificación que ha sufrido el artículo 123, se introduce en la fracción XIII bis, con motivo de la declaración de la autonomía del Banco de México. En ésta, sólo se aclara que las relaciones laborales con sus empleados serán regidas por el apartado B.

Texto vigente

Artículo 123.- 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, conforme a la ley.

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, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo:

I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas las labores insalubres y peligrosas; el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;

III.- Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce

años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV.- Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V.- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para la salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de sus hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

VII.- Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII.- El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX.- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;

b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;

c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen;

d) La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina

correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X.- El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI.- Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en estos trabajos.

XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes

mencionadas.

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.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centro recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.

XIII.- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación y adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación.

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

XV.- El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mejor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII.- Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, la huelgas y los paros.

XVIII.- Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno.

XIX.- Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios a un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

XX.- Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

XXI.- Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.

XXII.- El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII.- Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otro en los casos de concurso o de quiebra.

XXIV.- De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos,

de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

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

En la prestación de ese servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

XVII.- Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

(a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo..

(b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

(c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

(e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en los lugares y tiendas determinados.

(f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedírsele de la obra.

(h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en la leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVIII.- Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades

cooperativas para la construcción de casa baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

XXXI.- La aplicación 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 los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales:

1.- Textil;

2.- Eléctrica;

3.- Cinematográfica;

4.- Hulera;

5.- Azucarera;

6.- Minera;

7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

8.- De hidrocarburos;

9.- Petroquímica;

10.- Cementera;

11.- Calera

12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;

13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;

14.- De celulosa y papel;

15.- De aceites y grasas vegetales;

16.- Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

18.- Ferrocarrilera;

19.- Madera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;

20.- Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

b) Empresas:

1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

2.- Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de la Ley; y respecto a las obligaciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B.- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de

tres veces consecutivas;

II.- Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia.

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos del Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

XIII.- Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes;

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones;

XIII bis.- El banco central y las entidades de la Administración Pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado.

XIV.- La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

A N E X O

CUADRO DE REFORMAS A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DERECHOS SOCIALES

**CUADRO DE REFORMAS A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES
Y DERECHOS SOCIALES**

Número de Artículo	Número de Reformas	Fecha de publicación en el Diario Oficial	Contenido de la Reforma
1	ninguna		
2	ninguna		
3	cinco	<p>1a. 13/12/34</p> <p>2a. 30/12/46</p> <p>3a. 09/06/80</p> <p>4a. 28/01/92</p> <p>5a. 05/03/93</p>	<p>Socialización de la educación.</p> <p>Fomento al patriotismo y conciencia de solidaridad internacional.</p> <p>Autonomía a las universidades e instituciones de educación superior.</p> <p>Intervención de las asociaciones religiosas en la educación.</p> <p>Educación primaria y secundaria obligatorias.</p>
4	cinco	<p>1a. 31/12/74</p> <p>2a. 18/03/80</p> <p>3a. 03/02/83</p> <p>4a. 07/02/83</p> <p>5a. 28/01/92</p>	<p>Política demográfica.</p> <p>Derechos del niño.</p> <p>Derecho a la salud.</p> <p>Derecho a vivienda digna y decorosa.</p> <p>Reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas.</p>
5	cuatro	<p>1a. 17/11/42</p> <p>2a. 31/12/74</p> <p>3a. 06/04/90</p> <p>4a. 28/01/92</p>	<p>Actualización del segundo párrafo servicios públicos obligatorios.</p> <p>Adición de dos párrafos que pertenecían al artículo 4.</p> <p>Retribución para las actividades profesionales en base a la ley.</p> <p>Se suprime la prohibición del establecimiento de ordenes monásticas y se aceptan los votos religiosos.</p>

6	una	1a. 06/12/77	Derecho a la información.
7	ninguna		
8	ninguna		
9	ninguna		
10	una	1a. 22/10/71	Derecho a la posesión de armas en el domicilio.
11	ninguna		
12	ninguna		
13	ninguna		
14	ninguna		
15	ninguna		
16	dos	1a. 03/02/83 2a. 03/09/93	Los originales artículos 25 y 26 pasan a formar parte del texto. Protección de derechos humanos del inculpaado.
17	una	1a. 17/03/87	Independencia del poder judicial.
18	dos	1a. 23/02/65 2a. 04/02/77	Sistema penitenciario como medio de readaptación social. Intercambio recíproco de reos con el extranjero, así como con otros estados de la República, sujetándose a lo que marquen las leyes y tratados internacionales.
19	una	1a. 03/09/93	Término legal para dictar auto de formal prisión, no acumulación de delitos en un mismo proceso.
20	tres	1a. 02/12/48 2a. 14/01/85 3a. 03/09/93	Término medio aritmético no mayor a 5 años para alcanzar el beneficio de la caución. Cuantía en base a salarios mínimos, fianza máxima dos años de salarios, sujetándose a la ley. Se amplía el derecho de libertad provisional, caución accesible respecto al monto, se reafirma el respeto a los derechos humanos del inculpaado.

21	una	1a. 03/02/83	Sanciones a infracciones administrativas, con beneficio a las clases no asalariadas.
22	una	1a. 28/12/82	Se prohíbe la confiscación de bienes, en caso de enriquecimiento ilícito.
23	ninguna		
24	una	1a. 28/01/92	Se permite la celebración de actos religiosos fuera de los templos religiosos, el Congreso no podrá prohibir religión alguna.
25	una	1a. 03/02/83	Estado como rector del desarrollo nacional.
26	una	1a. 03/02/83	Planeación democrática del desarrollo nacional.
27	dieciséis	1a. 10/01/34 2a. 06/12/37 3a. 09/11/40 4a. 21/04/45	Fortalecimiento al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Concepto núcleos de población. Facultad de adquirir bienes raíces para algunas instituciones. Nulidad en la privación de tierras y aguas a núcleos de población. Dotación de tierras para confirmar ejidos. Se crea Departamento Agrario. Inafectabilidad de la pequeña propiedad agrícola en explotación. El Ejecutivo Federal conocerá y resolverá sobre controversias de límites entre terrenos comunales. No se otorgarán concesiones para la explotación de petróleo y carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseosos. Se declaran propiedad nacional las aguas de esteros que se comuniquen con el mar; las de afluentes de los ríos y lagos, lagunas o lagos que sean límites entre dos estados de la República.

		5a. 12/02/47	Certificados de inafectabilidad para la pequeña propiedad. Extensión mínima de unidad individual de dotación de 10 hectáreas de riego o su equivalente.
		6a. 02/12/48	Autorización a los Estados extranjeros para adquirir inmuebles en propiedad privada para el servicio de sus embajadas.
		7a. 20/01/60	Dominio de la nación sobre los recursos de la plataforma continental, y zócalos submarinos de las islas. Facultad del Gobierno Federal para establecer o suprimir reservas nacionales.
		8a. 29/12/60	Facultad exclusiva de la nación para generar, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica, sin otorgar concesiones a particulares en esta materia.
		9a. 08/10/74	Supresión de los territorios.
		10a. 06/02/75	Facultad de la nación para generar energía nuclear, sin otorgar concesiones.
		11a. 06/02/76	Afectación de los recursos naturales en favor del desarrollo equilibrado del país. Se crean bases para regulación de asentamientos humanos.
		12a. 06/02/76	Soberanía de la Nación sobre una zona exclusiva de doscientas millas náuticas.
		13a. 03/02/83	Desarrollo integral del campesino. Juisticia agraria expedita.
		14a. 10/08/87	Retauración del equilibrio ecológico.

		<p>15a. 06/01/92</p> <p>16a. 28/01/92</p>	<p>La expresión pequeña propiedad agrícola en explotación, es sustituida por pequeña propiedad rural. Se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales. Ningún ejidatario puede ser titular de más tierras que el 5%, dentro de un mismo núcleo de población. Se prohíben los latifundios y se derogan diversas fracciones.</p> <p>Se reconoce capacidad para que las sociedades mercantiles y asociaciones religiosas, puedan adquirir, poseer o administrar bienes raíces. Las instituciones de beneficencia y educativas podrán adquirir bienes raíces suficientes para su objeto.</p>
28	cuatro	<p>1a. 17/11/82</p> <p>2a. 03/02/83</p> <p>3a. 27/06/90</p> <p>4a. 20/08/93</p>	<p>Nacionalización del servicio de banca y crédito.</p> <p>Áreas y actividades estratégicas que ejercerá el estado sin considerarse monopolios.</p> <p>Privatización del servicio de banca y crédito, dejando de ser una actividad exclusiva para el estado. Se deroga el párrafo quinto.</p> <p>Se reconoce autonomía al banco Central.</p>
29	una	<p>1a. 21/04/83</p>	<p>Se modificó el término Consejo de Ministros, por el de titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República.</p>

123	diecinueve	<p>1a. 06/09/29</p> <p>2a. 04/11/33</p> <p>3a. 31/12/38</p> <p>4a. 18/11/42</p> <p>5a. 05/12/60</p> <p>6a. 27/11/61</p> <p>7a. 21/11/62</p> <p>8a. 14/02/72</p> <p>9a. 10/11/72</p> <p>10a. 08/10/74</p> <p>11a. 31/12/74</p>	<p>Federalización de la legislación laboral.</p> <p>Fijación de los salarios mínimos por la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de cada Estado.</p> <p>Licitud de las huelgas si se busca el equilibrio entre los factores de producción.</p> <p>Los estados aplicarán la ley laboral en sus jurisdicciones, con excepción de las que son exclusivas de la autoridad federal.</p> <p>Se crean los apartados A y B.</p> <p>Los salarios de los trabajadores al servicio de los gobiernos federal y local, serán fijados en los respectivos presupuestos.</p> <p>Creación de los salarios mínimos generales y salarios mínimos profesionales. Bases para la participación de las utilidades de los empleados. Jornada máxima de trabajo para menores de edad.</p> <p>Obligatoriedad para que los patrones doten de habitación a sus trabajadores, realizando aportaciones a un fondo para tal fin.</p> <p>Fondo Nacional de Vivienda</p> <p>Al suprimirse los Territorios, se modifica el título del apartado B.</p> <p>Derechos laborales para las mujeres embarazadas. Jornada nocturna. Creación de guarderías bajo la ley del Seguro Social.</p>
-----	------------	---	--

		12a. 06/02/75	Se actualizan las áreas laborales donde la autoridad federal tiene competencia exclusiva para su aplicación.
		13a. 09/01/78	Obligación de los patrones para proporcionar capacitación a sus trabajadores.
		14a. 09/01/78	Reforma a las áreas laborales exclusivas de competencia de la autoridad federal.
		15a. 19/12/78	Derecho al trabajo digno y útil.
		16a. 17/11/82	Al nacionalizarse el servicio de banca y crédito, las relaciones laborales serían regidas por el apartado B.
		17a. 23/12/86	Salarios mínimos aplicados por áreas geográficas. Salarios mínimos profesionales según rama de actividad.
		18a. 27/06/90	Privatización del servicio de banca y crédito, relaciones laborales regidas dentro de las áreas estratégicas de la autoridad federal, apartado A. Se adiciona fracción XII bis, apartado B, para los empleados del servicio bancario de la administración pública federal.
		19a. 20/08/93	Relaciones laborales de los empleados del Banco de México, regidas por el apartado B.
Total de artículos 30	Total de reformas 70		

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México.
 Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.

00781
13
20

**V. LOS GRANDES RETOS SOCIALES
DEL MEXICO CONTEMPORÁNEO
LA POBREZA Y SUS IMPLICACIONES:**

Introducción	212
En la educación	216
En la vivienda	245
En la alimentación	280
En la salud	296
En el medio ambiente	323
En el empleo y el ingreso	333
En los grupos indígenas	357

V-I-L

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Introducción

El proceso de modernización que ha vivido el país en los últimos años y su reciente inserción en la globalización económica han tenido serias repercusiones en una sociedad como la nuestra, tan llena de contradicciones y con serios rezagos sociales de tipo estructural.

El modelo de desarrollo económico que ha adoptado México se basa en el libre comercio y en la globalización de su economía como mecanismos para generar riqueza, aumentar la productividad y de esta manera, elevar el nivel de vida de todos los mexicanos. Por ello, la reforma económica consiste principalmente en la apertura de los mercados a la competencia nacional e internacional, en la privatización de las empresas paraestatales no estratégicas y en el saneamiento de las finanzas públicas. Todo ello con el propósito de lograr estabilidad macroeconómica.

En materia social, el Gobierno de la República es cada día más consciente de la importancia de promover la igualdad de oportunidades y la atención a las necesidades básicas de la población, como son educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, empleo e ingreso, y atención a las comunidades indígenas. Debemos reconocer que la pobreza es una enfermedad que daña seriamente a la sociedad mexicana. Los programas de apoyo social tienen en los últimos tiempos un sesgo político y son insuficientes. El otorgamiento de subsidios bien aplicados, con la participación de los beneficiarios, son los mecanismos que utiliza el gobierno para erradicar la pobreza. ¹³⁸

¹³⁸ Rubio, Luis. Beatriz Magaloni et. al. A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México. Ediciones Cal y Arena. México, 1994, pág. 23.

Por lo tanto, es impostergable una reforma social profunda que llegue al fondo de las estructuras políticas y económicas del país, y que involucre de manera directa a los tres niveles de gobierno, a las comunidades, etnias y regiones. De la misma manera, deben participar en dicha reforma social todos los partidos, grupos políticos y organizaciones no gubernamentales con propósitos sociales.

Uno de los retos será tratar de aprovechar los logros recientes en materia de ajuste y estabilización, como estrategia para recomponer la política social. Sin embargo, la preservación de los equilibrios macroeconómicos es una condición necesaria pero no suficiente para impulsar al país al bienestar de sus habitantes. En materia económica, aun sea la más eficiente que pueda imaginarse, no asegura el mejoramiento general del bienestar de la población. De ahí la necesidad insoslayable de construir mecanismos que traduzcan la eficiencia en bienestar y éste en la base de nuevas transformaciones socioeconómicas.

Para contrarrestar los ajustes derivados de los cambios recientes que hemos observado en la economía del país al liberarla y disminuir la participación del Estado en la actividad económica, se han instrumentado programas de combate a la pobreza, con el propósito de atenuar los desequilibrios entre el mercado, el Estado y la sociedad. La política social se vio fortalecida en los últimos años con el Programa Nacional de Solidaridad; su aplicación ha permitido la atención de necesidades urgentes en todo el país. Su concepción y método de trabajo, con el apoyo de la organización social y en la corresponsabilidad, ha permitido cambios sustantivos en la relación Estado-sociedad para atender las demandas. Este fue concebido como un programa compensatorio para atender carencias y necesidades extremas de la población más afectada por la crisis del ajuste. Pronasol ha incursionado en diversos campos del bienestar social, al atender nuevas demandas de la población de escasos recursos.

La reforma social tendrá una sólida justificación no sólo en términos éticos, sino también económicos y políticos. Desde la óptica económica podemos afirmar que resulta ineficiente y costoso mantener fuera de los procesos económicos y políticos, así como de los círculos modernos de consumo, a cerca de la mitad de la población. Y desde el punto de vista político la exclusión de grupos significativos no es compatible con la consolidación de los sistemas democráticos.

Una reforma social con estas características deberá ser vista como una condición para la extensión de la reforma económica. Los programas de modernización dependen cada día más de la incorporación productiva de la población y de su creciente preparación, de la creación de ventajas competitivas, de la apertura continua de oportunidades y, como consecuencia, la reducción de las desigualdades.

El escenario en el que se han presentado las reformas permite plantear que es factible activar una auténtica economía de bienestar, cuyos propósitos se enfoquen al crecimiento e integración mundial con disminución de la desigualdad social, a partir de una economía abierta de mercado y de un sistema de plena democracia. Por ello la estrategia de largo plazo será un nuevo tipo de desarrollo donde los instrumentos y criterios de acción se fortalezcan entre sí; eficiencia para una reforma social y equidad para la reforma económica.

Disminuir o abatir la pobreza no puede plantearse como propósito central de la reforma social, sino que debe formar parte de una concepción integral del proyecto de desarrollo que comprenda propósitos más amplios en materia económica y social. La reforma social deberá transitar hacia esa propuesta que permita plantear una sana economía de mercado.

La reforma social tiene que estar orientada al conjunto de necesidades básicas, creando las condiciones de transformación institucional y estructural para satisfacerlas con acciones de mediano y largo plazo. Por ello, para atacar las causas de la pobreza,

se requiere de una estrategia de desarrollo que incorpore a todos los mexicanos a los procesos y oportunidades económicas.

En suma, la reforma social deberá encauzar el crecimiento a través de una reforma integrada del desarrollo, que tenga como propósito central de su estrategia objetivos sociales de largo alcance, factores hoy indispensables para la sustentabilidad de una economía de mercado dentro de un sistema democrático.

LA EDUCACIÓN

Educación prehispánica y colonial

La educación de los antiguos mexicanos estaba basada primordialmente en consejos, en el convencimiento y la persuasión. Promovían sentencias sabias, y tenían la suficiente paciencia para permitir al aprendiz recorrer todo el camino necesario para que éste adquiriera el conocimiento mediante el entendimiento. El método era nemotécnico, en el que al repetir el mensaje varias veces se reforzaba y permanecía en la memoria del educando.

En el mundo precolombino le concedieron a la educación un elevado rango. En el que ningún niño quedaba sin escuela, cualquiera que fuera su origen social. Fue grande el afán de educar por parte de las comunidades prehispánicas, ya que consideraban al saber como el sustantivo mismo de la vida.

" Para cuando el niño llegaba a la escuela especializada ya tenía conocimiento de muchas cosas que los padres le habían enseñado. Se entendía que el vivir no era otra cosa que el ejercicio de aprender. El hombre nacía para forjar su entendimiento del universo, para comprender la obra creada por los dioses, para aprobar la creación que surge de la voluntad del hombre. Eran educados, porque la ignorancia era concebida como algo vergonzoso, más aún, doloroso, que debía ser evitado. Las vocaciones eran consideradas como dones de los dioses, ya que se traían desde el nacer y por ello se consultaban los oráculos. Los más diestros, los más capaces, los más voluntariosos tenían atención especial por parte de sus padres y maestros. También los que eran hijos de nobles

porque eran mayores sus responsabilidades." ¹³⁹

Dos fueron las principales escuelas que formaron la educación del pueblo mexica: Calmecac y Telpochcalli, el primero era destinado primordialmente a los hijos de la nobleza y para la formación de sacerdotes dedicados al culto de Quetzalcoatl. Los segundos tenían como tutor a Tezcatlipoca, y a él concurrían generalmente los plebeyos. En esos dos centros de capacitación se preparaban los cuadros del Imperio Azteca; y aunque el primero estaba destinado principalmente a los hijos de los dignatarios se admitían también a quienes por sus méritos e inteligencia habían destacado en los colegios populares.

La educación estaba encuadrada en una estricta disciplina, de gran severidad, con la idea de formar el carácter de los jóvenes en la humildad, el sacrificio y el estoicismo. En el Calmecac, además de la formación religiosa se preparaba a los jóvenes para ocupar los puestos principales en el ejército, la judicatura o la administración pública. ¹⁴⁰

Durante los tres siglos de la época colonial la enseñanza fue dirigida por el clero, con principios dogmáticos religiosos. Resalta la obra educativa de algunos misioneros que llegaron a la Nueva España en el siglo XVI, como Bartolomé de las Casas, Pedro de Gante, Juan de Zumárraga, Bernardino de Sahagún, Toribio de Benevente (Motolinia), Alfonso de la Vera Cruz, entre otros, quienes fundaron las principales escuelas con el propósito de instruir al indígena en la religión cristiana, enseñarle el castellano, e iniciarlo en su incorporación a la cultura occidental.

¹³⁹ Díaz Infante, Fernando. La educación de los aztecas. Editorial Panorámica. México, 1982, págs. 56 y 57.

¹⁴⁰ Rodríguez Reyes, Alvaro. Organización de los aztecas. Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE. México, 1973, pág. 7.

El 25 de enero de 1553, abrió sus puertas la Real y Pontificia Universidad de México. Ni en España, ni en los demás países europeos, existía la idea de que la educación fuera una de las funciones del Estado. Acorde con este principio, en la Nueva España las clases populares permanecieron en su mayoría analfabetas, y aún a mediados del siglo XIX, eran usuales los idiomas nativos, pues la enseñanza primaria fue deficiente y quedó en manos del clero o de particulares.¹⁴¹

Después de la expulsión de los jesuitas, a finales del siglo XVIII las universidades experimentaron un notorio cambio. A partir de ese momento, se convirtieron en viveros de inquietudes. La sustitución del método aristotélico por el cartesiano y baconiano, la introducción del derecho natural y del derecho de gentes, fueron golpes de muerte contra la estructura intelectual de la colonia, cuyas consecuencias no tardarían en verse en la lucha por la Independencia de México.¹⁴²

Antecedentes constitucionales e históricos del artículo tercero

El primer antecedente en materia educativa lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual, en sus artículos 131, 335, inciso 5; y 366 al 370, advierte:¹⁴³

Artículo 131.- Las facultades de las Cortes son: vigésimo segunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias.

¹⁴¹ Mexicano: ésta es tu Constitución. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. XLVII Legislatura. México, 1968, págs. 28 y 29.

¹⁴² Sánchez, Luis Alberto. Breve historia de América. Editorial Losada. Buenos Aires, 1965, pág. 201.

¹⁴³ Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo III. México 1967, pág. 87.

Artículo 335.- Tocaré a estas diputaciones (provinciales): 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.

Artículo 366.- En todos los pueblos de la monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar y el catecismo y la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

En la memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Miguel Ramos Arizpe, en 1812 se lee: *La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos ...*

El artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, sostiene que la instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder.

El artículo 50, fracción I de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, reconoce que las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

" I.- Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados." ¹⁴⁴

¹⁴⁴ Ídem. pág. 89.

Después se realizaron reformas constitucionales en 1833, con José María Luis Mora y Valentín Gómez Farías; posteriormente sufrieron modificaciones en 1836, 1840, 1842, 1843 y 1856.

El 5 de febrero de 1857 el Congreso General Constituyente aprobó el artículo 3o. de la Constitución Política de la República Mexicana: *La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir.*

Meses después Ignacio Comonfort suprimió la Universidad de México, de acuerdo con el artículo 1o., del decreto dado a conocer en el Palacio del Gobierno Nacional de México, el 14 de septiembre de 1857: *Queda suprimida desde esta fecha la Universidad de México: el edificio, libros y fondos y demás bienes que le pertenecen se destinan a la formación de la Biblioteca Nacional de que habla el Decreto del 30 de noviembre de 1856 y a la mejora del mismo.*

El mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916: artículo 3o. del Proyecto: *Habrà plena libertad de enseñanza pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.*

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DEL ARTICULO 3º

PRIMERO 1812	SEGUNDO 1812	TERCERO 1814	CUARTO 1823	QUINTO 1824
Constitución Política de la Monarquía Española	Memoria presentada a las Cortes de Cádiz por Migue Ramos Arizpe	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos
SEXTO 1833	SEPTIMO 1833	OCTAVO 1833	NOVENO 1836	DECIMO 1840
Decreto que clausuró la Real y la Pontificia Universidad de México	Decreto de José María Luis Mora y Valentín Gómez Farias	Programa de la Administración de Valentín Gómez Farias	Leyes Constitucionales de la República Mexicana	Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836
DECIMOPRIMERO 1842	DECIMOSEGUNDO 1842	DECIMOTERCERO 1842	DECIMOCUARTO 1843	DECIMOQUINTO 1856
Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente	Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Bases Orgánicas de la República Mexicana	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana
DECIMOSEXTO 1856	DECIMOSEPTIMO 1857	DECIMOCTAVO 1857	DECIMONOVENO 1906	VIGESIMO 1916
Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana	Constitución Política de la República Mexicana	Decreto de Ignacio Comonfort que suprime La Universidad de México	Programa del Partido Liberal Mexicano	Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza

La educación en la etapa posrevolucionaria

Históricamente el Estado mexicano posrevolucionario ha tenido como propósito central, en materia de educación, hacer efectiva la oferta educativa, para atender primordialmente lo que se denomina como la demanda social.

A lo largo de las décadas, el sistema de instrucción pública creció, en ocasiones, de manera acelerada, aunque en otras, más lentamente, pero sin lograr hasta nuestros días que todos los niños mexicanos tengan la oportunidad de asistir a la escuela, situación que se agrava porque los esfuerzos son mínimos para retener a muchos de los alumnos en el sistema escolar, y la deserción es muy alta. Existen, ciertamente, mecanismos de prevención para la deserción - tal es el caso de la educación inicial y la preescolar, que han tenido efectos positivos -, pero estos instrumentos son todavía marginales en los sectores sociales de mayor pobreza. A pesar de contar con programas de educación para adultos y de alfabetización, tampoco ha sido posible abatir el rezago.

De igual manera, y a excepción de uno que otro experimento en programas recientes, es muy reducida la acción para tratar de igualar los resultados del sistema escolar, es decir, no se destinan recursos suficientes, para apoyar a quienes se encuentran en desventaja social, con el propósito de que mejoren su aprendizaje. No se requiere mucha intuición para comprender que son los sectores populares, campesinos y grupos indígenas, quienes resienten más el atraso escolar, y que éste es recurrente corresponsable de las disparidades sociales que existen en el país.

Cuando se abordó el tema de la educación en el Congreso Constituyente de 1917, y se aprobó el contenido del artículo tercero, que fue producto de uno de los debates más importantes y polémicos en el Congreso, es necesario advertir que en él no se dispuso propiamente un derecho a la educación, sino que se señalaron, como

garantía sociales, las peculiaridades que había de atender la enseñanza en nuestro país.

El texto original del artículo 3o. Constitucional señaló que:

" La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria ".¹⁴⁵

Este artículo aprobado en 1917 estuvo vigente hasta diciembre de 1934, fecha en la cual sufrió modificaciones donde se impuso en materia educativa una ideología social y política definida.

Artículo 3o.- La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

El 30 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 3o., cuyo texto cambió el régimen impuesto en 1934. Descartó esa reforma a la llamada educación socialista. En su párrafo introductorio y en su fracción primera prescribe la orientación moral, social y política de la educación oficial, aplicable también a la educación primaria,

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.
Edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. México, 1967, pág 3.

secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, que impartan los particulares.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de junio de 1980 se incorporó como adición a este artículo, una nueva fracción, como fracción VIII, y en virtud de tal adición, la última fracción de la reforma de 1946.¹⁴⁶

Posteriormente se publicó el 28 de enero de 1992 el Decreto por el cual: a) se reformó la fracción primera del texto de 1946 para convertirla en las fracciones I y II actuales; con la salvedad de que entre las palabras "prejuicios" con que termina el primer párrafo actual de la fracción II, y la palabra "además" con que inicia el segundo párrafo actual, sólo existía punto y seguido y no punto y aparte como aparece. b) se derogó la fracción IV del texto establecido en 1946 y, c) se recorrió la numeración de las fracciones II y III del texto de 1946 para hacer las fracciones III y IV, y se reformó esta última fracción IV.¹⁴⁷

El artículo 3o. constitucional actualmente vigente se aprobó el 5 de marzo de 1993, con las modificaciones siguientes: se introdujo como adición un primer párrafo, a este artículo y se reformó el segundo. Estableció punto y aparte entre la palabra "prejuicios" y la palabra "Además" con que empieza el segundo párrafo de la fracción II; también reformuló 5 fracciones: III, IV, V, VI y VII¹⁴⁸

Aspectos generales de la educación en México

Al sostener que la educación que imparta el Estado será gratuita y obligatoria,

¹⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y de sus reformas. Editorial Cajica. Puebla, 1994, pág 42.

¹⁴⁷ Ídem. pág. 42.

¹⁴⁸ Ídem. pág. 43.

quizá los constituyentes pensaron más en los términos ideales que en metas alcanzables, al menos para el corto plazo. Tal vez nunca imaginaron que al término del siglo XX esa apuesta, revolucionaria en su momento, no sería concretada para vastos segmentos de la población. Mucho se ha avanzado, pero hay un rezago muy grande y es más lo que falta por hacer. Conforme se progresa cuantitativamente, las necesidades crecen y las demandas cualitativas persisten. De esa manera, combatir el atraso es cada vez más difícil, ya que los programas diseñados para ese fin compiten por los fondos, siempre escasos, con otros segmentos del sistema.

No obstante, los avances no son despreciables, considerando que en 1921, cuando emprendió su labor educativa José Vasconcelos, advertiría al final de su discurso inaugural del edificio de la Secretaría de Educación Pública:

*" En cuatro siglos de encogimiento y de mutismo, la raza se ha hecho triste de tanto refrenarse y de tanto cavilar, y ahora se suelta a las empresas locas de la acción que es dolor o contento, victoria o hierro, pero siempre gloria. Hay un ritmo de danza en el tiempo, como si la era del baile se estuviese anunciando; la humanidad pugna por ser libre, tan libre y feliz como lo es el alma, sin las trabas que la vida social impone, porque no sabe acomodarse a la ley jubilosa del corazón. En estos instantes solemnes en que la Nación mexicana, en medio de su pobreza, dedica un palacio a las labores de la educación del pueblo, hagamos votos por la prosperidad de un ministerio que ya está consagrado por el esfuerzo creador y que tiene el deber de convertirse en fuente que mana, en polo que irradia. Y finalmente que la luz de estos claros muros sea como la aurora de un México nuevo, de un México espléndido."*¹⁴⁹

1921 fue un año axial para la educación mexicana por el impulso de José Vasconcelos, quien, ya habiendo sido rector de la Universidad, al reinstalar la Secretaría de Educación Pública suprimida por el gobierno de Carranza, estudia administrativamente el programa de Lunatcharsky como Ministro de Instrucción de la

¹⁴⁹ Vasconcelos, José. "Discurso pronunciado el 9 de julio de 1922" en Obras Completas. Volumen 4. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1958, pág. 786.

URSS, y elabora un plan de salvación/regeneración de México por medio de la cultura (el Espíritu). La utopía educativa es un proyecto de nación que emite la vieja insistencia: educar es poblar. México saldrá adelante con la cultura extensiva y, acto seguido, con la intensiva. Primero, disminuir en el menor tiempo posible, el analfabetismo, creando centros culturales, fundando escuelas, de ser posible en los pueblos de indios, fomentando una mística. Al ser nombrado por el presidente Alvaro Obregón, Vasconcelos declara su propósito y su ideal: educar es establecer los vínculos nacionales " *si los mexicanos aprenden a leer y a vivir de acuerdo con el ideal humanista, habrán conjurado el desastre, se habrán inmunizado contra los peligros del exterior, se habrá cumplido el ideal apostólico de Fray Pedro de Gante y Vasco de Quiroga.*" ¹⁵⁰

En contra del Sistema Educativo Mexicano (SEM) se levantan los enormes rezagos. El Estado sólo cumplió de manera parcial con la tarea de proporcionar la igualdad de oportunidades para toda la población, afirmación que podemos corroborar con datos de 1990: cerca del 14% de la población mayor de 15 años no tenía ningún grado de instrucción; aproximadamente, el 40% del mismo universo no había concluido la escuela primaria, y sólo el 4.6% había terminado una licenciatura o estudios equivalentes.¹⁵¹ Además como se registró en la introducción al Programa de Modernización Educativa, cada año el sistema escolar deja fuera de las aulas a 300 mil niños, lo que incrementa el rezago.¹⁵²

De igual forma, la repetición y la reprobación, aunque tienden a disminuir, siguen siendo altas. En consecuencia, en la larga historia del SEM, al brindar

¹⁵⁰ Monsiváis, Carlos. "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX" en Historia General de México. Tomo 2. El Colegio de México. México. 1988, pág. 1417.

¹⁵¹ Bracho, Teresa. Distribución y desigualdad educativa en México: 1990. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo. México, 1991, pág. 49.

¹⁵² Poder Ejecutivo Federal. Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994. Secretaría de Educación Pública. México, 1989, pág. 8.

oportunidades de escolaridad, sin que importara cómo se distribuían, se generó, quizá contra la voluntad de quienes abogaban por la expansión indiscriminada, una inequidad muy grande. Esta falta de equidad, -en combinaciones complejas-, se observa entre grupos de edad, regiones y segmentos sociales.

Hay una explicación lógica sobre las desigualdades de escolaridad entre los grupos de edad. Tiene que ver con las oportunidades existentes al momento de estar en edad de cursar cualquier grado escolar. Por esta razón, son más altos los índices de analfabetismo y menor escolaridad entre los mayores de 50 años, que entre los del grupo de menor edad. Lo que requiere otra explicación es la desigualdad entre las regiones y sus implicaciones de clase social. Estas diferencias educativas no se pueden atribuir exclusivamente a la lógica interna del SEM, aunque ésta tenga mucho que ver. La tenemos que ubicar en la dinámica de un crecimiento económico desigual y del centralismo con que se condujo el sistema educativo nacional. La concentración de servicios en las principales ciudades, y la desigual distribución del ingreso son, al menos en parte, responsabilidad de las políticas de transferencia de recursos de la agricultura, en general de todo el sector primario, a la industria y al excesivo proteccionismo, pilares del llamado milagro mexicano.

A pesar de las reformas sociales emprendidas, de una legislación laboral avanzada, de la creación de una importante infraestructura y del control sobre los recursos naturales, el esfuerzo mexicano ha sido incapaz de avanzar significativamente en el logro de la justicia social para importantes segmentos de la población. No obstante que México ocupa en la actualidad, el 14o. lugar en la economía mundial, en términos del Producto Interno Bruto per cápita, en seguridad y gastos sociales está cerca del lugar 60. ¹⁵³

¹⁵³ Banco Mundial. World Bank, Trends in Developing Economies: Washington, D.C. The World Bank Publications. 1994, págs. 48 y 196.

Cuando aparecieron en el espectro nacional las proclamas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1o. de enero de 1994 y captó la atención del país, además de plantear demandas seculares de justicia social, confirmó lo que los analistas de la educación habían advertido en repetidas ocasiones: que el mayor rezago del SEM se localiza en el Estado de Chiapas y también en los estados de Oaxaca y Guerrero, donde la población es mayoritariamente indígena, están menos comunicados y se encuentran en la escala más baja en la mayoría de todas las mediciones de pobreza.

Nuestro texto constitucional sostiene que la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.¹⁵⁴ A este respecto, Martínez Rizo escribió en el año 1992 lo siguiente:

*" para apreciar la importancia de las diferencias que numéricamente parecen pequeñas, consideramos que en 1970 la escolaridad del Estado con promedio más bajo, Chiapas, es comparable a la que tenía el país en conjunto hacia 1940, mientras que la del Distrito Federal corresponde a la del país hacia 1982, de suerte que el paso de 1.77 a 5.71 grados, significa más de 40 años de retraso... Veinte años después de 1970, las diferencias se mantienen: Chiapas aumentó su escolaridad promedio de 1.77 a 4.33 (años de escolaridad), pero el Distrito Federal lo hizo de 5.71 a 8.95. Los incrementos absolutos son muy parecidos, de suerte que la distancia absoluta permanece."*¹⁵⁵

Concluye luego que (de continuar la tendencia) tendrían que pasar otros 40 años para advertir que la Ciudad de México y los estados de mayor desarrollo relativo, los estados más industrializados, habrían avanzado mucho más, mientras Chiapas y

¹⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y de sus reformas. Editorial Cajica. Puebla, 1994. pág. 41.

¹⁵⁵ Martínez Rizo, Felipe. La desigualdad educativa en México. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Volumen XXII, Número 2. México 1992, pág. 90.

los Estados pobres seguirían rezagados. Los otros Estados pobres, Oaxaca, Guerrero y Michoacán se encuentran también en la escala baja de escolaridad. Hay dos regiones que sobresalen en el avance de la escolaridad a partir de 1970, en comparación con el resto del país. Los estados del norte, especialmente Nuevo León, Baja California y los aledaños al Distrito Federal, al igual que Sinaloa. El caso paradójico parece ser Guanajuato, al mismo tiempo que es un Estado con baja concentración industrial, aparenta resultados muy bajos en el desarrollo educativo.

La desigualdad indígena rebasa las fronteras físicas de Chiapas y las de fin de siglo. En esta encrucijada que presentan las comunidades tradicionales, es realmente intrincado salvaguardar los valores significativos de sus culturas y a la vez, procurar que accedan a la modernización del país. También existen condiciones materiales que reflejan esta cultura o son consecuencias de ésta. Sólo un caso: la población indígena de Chiapas esta distribuida en más de mil localidades de menos de 100 habitantes, donde son difíciles las condiciones para establecer escuelas en forma.¹⁵⁶

Sin embargo, la sola igualdad de oportunidades lleva a reproducir la desigualdad entre los diferentes segmentos sociales. Existen factores extraescolares que son barreras para que los pobres tengan éxito en la escuela. Ya desde la década de los cuarenta Don Jesús Silva Herzog los advirtió y le reprochó al régimen no abordar los problemas sociales con mayor decisión. Por ejemplo, la desnutrición crónica, la necesidad de las familias de que los hijos trabajen o ayuden a los padres en sus labores, falta de comunicaciones y otros factores materiales.¹⁵⁷

Después, los partidarios de la nueva sociología de la educación, apuntaron que

¹⁵⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General. Aguascalientes, 1992, pág. 1.

¹⁵⁷ Silva Herzog, Jesús. Comprensión y crítica de la historia. Compilación y prólogo de Manuel S.Garrido. México:CEESTEM y Nueva Imagen, 1982, pág 53.

además de estas deficiencias estructurales, había fundamentos culturales como la falta de escolaridad de los padres, desconfianza a la cultura dominante, irrelevancia de los contenidos para la vida, arraigo a tradiciones y otros más que impiden que la escuela retenga a los pobres y a los marginados.

Durante la década perdida se agudizó el problema histórico de la pobreza y de diversas maneras aumentó la exclusión social; en algunos ámbitos se mantuvieron las tendencias hacia una expansión de la cobertura de los servicios sociales, aunque con deterioro de la calidad, como sucesión en el caso de la educación primaria y media.

Mantener en el sistema a los niños pobres demanda mucho más que la oportunidad de asistir al aula. Una vez que se entra a la escuela, los mecanismos diseñados para que los alumnos rezagados aprueben las materias y persistan en los estudios, no funcionan adecuadamente o no existen. Hay un índice de reprobación que tiende a permanecer constante en alrededor del 10%, sin embargo, aquéllos que se quedan en las escuelas no es seguro que aprendan las cosas bien. Y aunque la eficiencia terminal mejora en el conjunto del país, en 1990-1991 fue del 57% en la primaria, al revisar con más detalle los datos, se vuelven a encontrar las disparidades regionales.

La eficiencia terminal aumentó casi 15 puntos porcentuales de 1976 a 1991 en todo el país, pero en el Estado de Chiapas creció aún menos de seis puntos y, como se puede observar con claridad en el cuadro siguiente, la disparidad entre el avance del Distrito Federal y el de Chiapas es de 56 puntos, casi igual al promedio del total de la eficiencia terminal. De esta manera, los estados pobres retienen a menos alumnos en sus aulas. A mayor índice de pobreza, menor retención y aprobación. La repetición disminuyó del 15.5 en 1970 al 10.3% en 1990 en todo el SEM. No obstante mientras que en el Distrito Federal este porcentaje fue del 5.1 en 1990, en

Oaxaca, Chiapas y Guerrero fue mayor al 15.5% ¹⁵⁸

EFICIENCIA TERMINAL EN PRIMARIA ¹⁵⁹
(ESTADOS Y AÑOS SELECTOS)

	1977	1981	1991
Chiapas	22.5	24.7	28.2
Oaxaca	24.7	35.2	41.3
Guerrero	29.1	36.1	41.7
Nuevo León	66.5	68.7	73.7
Distrito Federal	68.2	69.3	84.2
Nacional	42.6	49.7	57.1

Al hacer un análisis los autores concluyen: se ha demostrado que, entre los factores determinantes de la desigualdad educativa, se encuentran los atrasos que sufren los estudiantes de status social bajo, en relación con los niveles de aprendizaje de los demás integrantes de los grupos escolares a los que aquellos pertenecen. Estos atrasos no sólo influyen en los índices de reprobación, sino también en la deserción escolar.¹⁶⁰

Al enfrentar estos problemas, el Estado elaboró programas preventivos remediales. Los primeros tienden a reproducir la desigualdad y los segundos se enfilan a servir a los sectores populares. Para reducir la deserción y la reprobación en la escuela primaria, se organizó el nivel preescolar (heredero de lo que antes se

¹⁵⁸ Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel I. Allá. Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Una reflexión apoyada en el caso de México. Revista Latinoamericana de Estudios, Vol. XXII. Número 2. Segundo trimestre. México, 1992, pág 56.

¹⁵⁹ Hayashi, Laureano. La educación mexicana en cifras. Editorial Periódico El Nacional. México, 1992, pág. 27.

¹⁶⁰ Muñoz Izquierdo, Carlos. op. cit. pág. 34.

denominaba jardín de niños). Esta medida se debió a que muchas investigaciones internacionales -y después otras nacionales- demostraron que quienes tienen cierta experiencia en preescolar adquieren hábitos y destrezas que después les ayudan a tener éxito posterior en las escuelas.¹⁶¹ Sin embargo, en lugar de establecer estos servicios en las áreas rurales y pobres, donde los problemas son mayores, se destinan a las ciudades, a los sectores medios y, en menor escala a barrios populares.

La educación inicial, que se imparte en los Centros de Desarrollo Infantil, sustituyó al concepto de guardería que incluye la enseñanza de preescolar, pero va más allá. La educación está diseñada para atender a niños de 45 días a seis años. El servicio se destina a madres trabajadoras, lo que carga en sí mismo un principio de equidad. No obstante, en las zonas rurales e indígenas no es escolarizado como en las ciudades, y paradójicamente a los más pobres se les otorgan menores prestaciones. Aunque, es justo reconocerlo, es mucho lo que se ha logrado de los setenta hasta nuestros días y es probable que buena parte de la mejoría en los índices de aprobación se deba a la educación inicial y preescolar, ya que, como es bien sabido, la calidad de la enseñanza primaria deja mucho que desear.¹⁶²

Los programas remediales, principalmente alfabetización, educación para adultos y educación indígena, están diseñados para recompensar a los segmentos populares por los efectos de la marginación. Nadie puede negar que hay importantes avances en la alfabetización, pero ante una demanda creciente, prácticamente son insuficientes a finales del siglo veinte; los programas son erráticos e inconsistentes y, no obstante que muchos de los alfabetizadores son estudiantes universitarios, no es seguro que posean los conocimientos necesarios para esta tarea ni que tengan el entusiasmo y la motivación necesarios para realizarla. Las cifras que publica el

¹⁶¹ Trejo, Guillermo y Claudio Jones et. al. Contra la Pobreza. Editorial Cal y Arena, México, 1992, págs. 98 y 99.

¹⁶² Muñoz Izquierdo, Carlos. op. cit. pág. 34.

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), son insuficientes para ese fin.

En materia de educación indígena no se sabe cuál es la deserción y la reprobación, menos aún si se han logrado ciertos propósitos escolares, como aprender la lecto-escritura en su lengua materna y cierta competencia en el dominio del español. Nadie lo sabe a ciencia cierta, pero hay evidencias de que la educación indígena bilingüe y bicultural no cumple las metas cuantitativas, menos las de calidad. Esta modalidad tal vez contribuye muy poco a preservar las culturas autóctonas, como lo reclaman los tradicionalistas, y no parece ser el instrumento civilizador que demandan los modernizadores.

En 1992 se puso en marcha el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), que pretende atacar los problemas de deserción y repetición, con énfasis en las áreas rurales. Este es sin duda el programa compensatorio más ambicioso que se haya echado a cuestras el gobierno mexicano y que podrá servir de modelo para acciones posteriores. Empezó en los estados que presentan índices más bajos de desarrollo: Chiapas, Guerrero y Oaxaca, así como Hidalgo, que también tiene signos de pobreza extrema. El programa se financia con un préstamo del Banco Mundial por 285 millones de dólares para varios años que, sumados al gasto corriente y de inversión, representan una inyección considerable. Esta suma se destina para la construcción de espacios, elaboración de libros y folletos y otros materiales didácticos y, lo más importante, es que también se destina a becas y estímulos a los maestros e instructores comunitarios con el fin de garantizar su arraigo y mejorar su desempeño, así como a los educandos, sobre todo indígenas.¹⁶³

Este programa incluye sus propios mecanismos de evaluación y seguimiento, tanto de la SEP como del Banco Mundial, con el fin de medir su efectividad inmediata

¹⁶³ Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores: 1992-1993. México, 1993, pág. 16.

(aprendizaje de alumnos, aprobación y retención de un año a otro) y de plazo medio (transición a niveles superiores, acceso al empleo, comportamiento en la comunidad). En pocas palabras, aunque es experimental y limitado, el PARE considera tres elementos de igualdad: de oportunidades, de permanencia en el sistema y de logros escolares, lo cual contiene un valioso principio de equidad. El proyecto apenas comienza, la evaluación -por la participación de los agentes externos- será constante y tal vez permita enmendar errores que se cometen en el trayecto, o modificar patrones equivocados. De cualquier manera, habrá que esperar para juzgar al programa por sus resultados. En septiembre de 1994, se pondrá en marcha el PARE DOS, que incluye a los 10 estados que muestran las estadísticas más pobres en educación. El Banco Mundial otorgó otro crédito por 295 millones de dólares para tal fin.

Asimismo, dentro del programa de Solidaridad, se *logró la construcción de 81 mil 350 aulas y laboratorios en beneficio de casi 3.3 millones de alumnos, para abatir el rezago que existía en 1988. Además, se rehabilitaron y dignificaron 120 mil escuelas públicas, beneficiando a más de 19 millones de alumnos en todo el país. En apoyo a los menores que más lo requerían para continuar su educación básica, el Programa Niños en Solidaridad otorgó casi 1.2 millones de becas, entregó cerca de 18.2 millones de despensas y proporcionó más de 4.4 millones de consultas médicas.*¹⁶⁴ No obstante no es suficiente; un cálculo superficial indica que a lo menos cinco millones de niños pobres necesitan este estímulo, así como de otros apoyos.

Sin embargo, las diferencias sociales se mantienen, ya que las oportunidades de permanecer en el sistema y las posibilidades de aprendizaje efectivo disminuyen conforme se ocupa un lugar más bajo en la escala social. En otras palabras, las oportunidades de mejorar los resultados escolares son menores en las regiones y

¹⁶⁴ Salinas de Gortari, Carlos. Sexto Informe de Gobierno: 1994. México, Poder Ejecutivo Federal. 1994, pág. 51.

segmentos sociales pobres.

No obstante los logros que se han dado en el desarrollo del Sistema Nacional de Educación, lo cual se puede corroborar en las cifras oficiales, es una realidad que todavía existen niños que, bien por lo remoto de los lugares de residencia o por requerir un tipo de educación especial, no tienen oportunidad de acceder a la educación más elemental, por lo que es necesario establecer programas adecuados para atender esa realidad.

Dos problemas fundamentales se presentan para cumplir con el Derecho Constitucional a la educación: el primero es la calidad de la educación que imparte el sistema oficial, esto es, la enorme brecha que tiende a incrementarse con la educación privada, sin que se tomen las medidas suficientes para reducirlas. Situación que provocaría que se formen dos peligrosas vertientes: la primera, de los capacitados, egresados de la educación privada, destinados a asumir puestos de liderazgo en la sociedad y a mantener su posición de privilegio. La segunda, el grupo de los deficientemente capacitados, egresados de la educación oficial, con graves problemas económicos y sociales, que se traduce en un difícil pero no imposible acceso a puestos de liderazgo social. De prevalecer estas condiciones que presenta hoy en día la educación, complicarán el desarrollo social, la modernización del país y su inserción en la internacionalización económica.

En suma, debemos universalizar el acceso a la educación básica, para ofrecer mayores oportunidades de ingreso, permanencia y aprendizaje a la población en edad escolar, que nos permita abatir el rezago educativo y terminar con el analfabetismo, no obstante que no se erradique la pobreza de millones de mexicanos. Para cumplir con este propósito, será necesario un mayor presupuesto en programas de educación. Con una población educada, con mayor capacidad productiva, la riqueza nacional se acrecentará y la distribución deberá mejorar. Esto no es simultáneo, por supuesto, pero las personas con mayor escolaridad no sólo son más productivas, sino que

también ejercen mejor sus derechos políticos y pueden plantear mejor sus demandas sociales: con mejor educación, se coadyuvará al avance social y al desarrollo democrático del país.

Es un hecho que con más y mejor educación se puede atacar con eficacia la pobreza de millones de mexicanos, de todas las edades y en todas las regiones del país; sin ella, la pobreza se reproduce y frena el progreso nacional.

Finalmente, la educación es la fortaleza espiritual y ética de un pueblo que, enriquecido por su memoria histórica y la constante revaloración de su cultura y tradiciones, nos permita incursionar en un mundo globalizado, cuyas fronteras comerciales y políticas son cada vez más tenues.

ÍNDICE DE CUADROS

1. Población de 6 a 14 años que asiste a la escuela por entidad federativa.
2. Distribución de la población de la República Mexicana de 15 años y más por nivel de instrucción, 1970 y 1990.
3. Distribución de la población de la República Mexicana, por sexo, de 15 años y más según condición de alfabetismo, 1990.
4. Población analfabeta por entidad federativa de 15 años y más 1970-1990.
5. Población de 6 a 14 años de la República Mexicana que asiste a la escuela por edad según sexo, 1990.
6. Población de 6 a 14 años de la República Mexicana que sabe leer y escribir, por edad, según sexo, 1990.

POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE ASISTE A LA ESCUELA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1990

POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS

ENTIDAD	TOTAL	ASISTE A LA ESCUELA	%
República Mexicana	18,835,378	16,162,543	85.8
Aguascalientes	173,620	150,771	86.8
Baja California	327,546	291,195	88.9
Baja California Sur	69,917	63,419	90.7
Campeche	125,838	104,960	83.4
Coahuila	440,376	395,545	89.8
Colima	99,176	86,000	86.7
Chiapas	830,311	591,837	71.3
Chihuahua	509,158	444,266	87.3
Distrito Federal	1,505,685	1,431,229	95.1
Durango	336,365	287,377	85.4
Guanajuato	988,748	806,707	81.6
Guerrero	681,472	544,961	80.0
Hidalgo	476,165	412,977	86.5
Jalisco	1,236,888	1,069,600	86.5
México	2,274,588	2,065,517	90.8
Michoacán	889,351	693,555	78.0
Morelos	275,350	244,793	88.9
Nayarit	199,975	173,069	86.5
Nuevo León	652,006	604,163	92.7
Oaxaca	784,499	636,207	81.1
Puebla	1,038,804	856,456	82.4
Querétaro	259,424	222,670	85.8
Quintana Roo	111,012	93,848	84.5
San Luis Potosí	494,226	426,769	86.8
Sinaloa	522,476	450,497	86.2
Sonora	396,069	362,341	91.5
Tabasco	379,125	326,056	86.0
Tamaulipas	476,740	423,206	88.8
Tlaxcala	190,478	173,669	91.2
Veracruz	1,456,203	1,196,288	82.3
Yucatán	306,736	259,975	84.2
Zacatecas	325,049	268,700	82.7

FUENTE: INEGI, XI Censos Generales de Población y Vivienda, 1990.

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE
15 AÑOS Y MAS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, 1970 Y 1990**

1970	1990
-------------	-------------

<i>NIVEL DE INSTRUCCIÓN</i>	<i>POBLACIÓN</i>	<i>%</i>	<i>POBLACIÓN</i>	<i>%</i>
TOTAL	25,938,558	100.0	49,610,876	100.0
SIN INSTRUCCIÓN	8,199,383	31.6	6,667,481	13.4
PRIMARIA INCOMPLETA	10,080,693	38.9	11,289,043	22.8
PRIMARIA COMPLETA	4,328,971	16.8	9,553,163	19.3
INSTRUCCIÓN POSTPRIMARIA	3,290,396	12.7	21,087,094	42.5
NO ESPECIFICADO	9,115	0.0	1,014,095	2.0

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE
15 AÑOS Y MAS POR SEXO SEGÚN CONDICIÓN DE ALFABETISMO,
1990**

<i>CONDICIÓN DE ALFABETISMO</i>	<i>POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS</i>	<i>%</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>%</i>	<i>MUJERES</i>	<i>%</i>
TOTAL	49,610,876	100.0	23,924,966	100.0	25,685,910	100.0
ALFABETAS	43,354,067	87.4	21,575,645	90.2	21,778,422	84.8
ANALFABETAS	6,161,662	12.4	2,305,113	9.6	3,856,549	15.0
NO ESPECIFICADO	95,147	0.2	44,208	0.2	50,939	0.2

FUENTE: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 1990

POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS Y MAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 1970 Y 1990

1970	1990
------	------

<i>ENTIDAD</i>	<i>POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS</i>	<i>ANALFABETA</i>	<i>%</i>	<i>POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MAS</i>	<i>ANALFABETA</i>	<i>%</i>
REPÚBLICA MEXICANA	25,938,558	6,693,706	25.8	49,610,876	6,161,662	12.4
AGUASCALIENTES	176,433	29,364	16.6	426,272	30,054	7.1
BAJA CALIFORNIA	461,666	58,607	12.7	1,060,070	49,431	4.7
BAJA CALIFORNIA SUR	67,734	9,153	13.5	196,475	10,654	5.4
CAMPECHE	137,795	34,826	25.3	316,000	48,528	15.4
COAHUILA	601,149	83,243	13.8	1,243,021	68,049	5.5
COLIMA	127,091	28,362	22.3	261,855	24,326	9.3
CHIAPAS	824,232	374,579	45.4	1,779,514	533,966	30.0
CHIHUAHUA	859,127	120,950	14.1	1,550,954	94,806	6.1
DISTRITO FEDERAL	4,023,521	404,048	10.0	5,697,831	227,606	4.0
DURANGO	408,967	75,036	15.6	796,484	55,624	7.0
GUANAJUATO	1,175,706	440,458	37.5	2,296,303	379,422	16.5
GUERRERO	830,269	399,596	48.1	1,470,387	394,310	26.8

HIDALGO	632,613	263,463	41.6	1,099,122	226,954	20.6
JALISCO	1,762,156	370,466	21.0	3,207,596	284,876	8.9
MÉXICO	1,966,826	540,492	27.5	6,031,182	543,528	9.0
MICHOACÁN	1,202,066	436,729	36.3	2,049,007	353,526	17.3
MORELOS	331,479	94,521	26.5	742,676	88,714	11.9
NAYARIT	284,449	69,345	24.4	489,418	55,296	11.3
NUEVO LEÓN	934,186	113,449	12.1	2,030,607	94,385	4.6
OAXACA	1,095,768	501,106	45.7	1,727,382	474,745	27.5
PUEBLA	1,363,057	496,424	36.4	2,411,512	462,408	19.2
QUERÉTARO	251,216	105,029	41.8	606,193	93,243	15.3
QUINTANA ROO	45,897	11,966	26.1	288,019	35,323	12.3
SAN LUIS POTOSÍ	676,575	216,820	32.1	1,174,199	175,236	14.9
SINALOA	662,994	161,476	24.4	1,345,071	132,334	9.8
SONORA	592,806	87,711	14.8	1,556,950	64,850	5.6
TABASCO	386,215	99,396	25.7	865,525	10,946	12.6
TAMAULIPAS	790,386	123,960	15.7	1,445,656	99,055	6.9
TLAXCALA	220,706	59,796	27.1	450,368	50,075	11.1
VERACRUZ	2,067,869	664,268	32.1	3,806,601	694,101	18.2
YUCATÁN	436,219	120,726	27.7	844,997	133,823	15.8
ZACATECAS	470,383	96,275	20.9	739,627	72,972	9.9

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990

POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE ASISTE A LA ESCUELA POR EDAD SEGÚN SEXO, 1990

POBLACIÓN TOTAL				POBLACIÓN QUE ASISTE A LA ESCUELA					
EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
6-14 AÑOS	18,835,378	9,494,321	9,341,057	16,162,643	85.8	8,216,249	86.5	7,946,394	85.1
6 AÑOS	2,115,168	1,062,813	1,052,355	1,681,401	79.5	841,116	79.1	840,285	79.8
7 AÑOS	2,089,506	1,059,395	1,030,111	1,856,515	88.8	940,180	88.7	916,335	89.0
8 AÑOS	2,189,467	1,105,859	1,084,608	2,002,650	91.5	1,011,321	91.5	991,329	91.5
9 AÑOS	2,052,145	1,035,596	1,016,549	1,909,956	93.1	963,888	93.1	946,068	93.1
10 AÑOS	2,160,100	1,099,429	1,060,671	1,990,525	92.1	1,013,931	92.2	976,594	92.1
11 AÑOS	1,926,021	972,013	954,008	1,768,369	91.8	894,779	92.1	873,590	91.6
12 AÑOS	2,169,290	1,105,953	1,063,337	1,878,024	86.6	971,572	87.8	906,452	85.2
13 AÑOS	2,043,206	1,020,991	1,022,215	1,622,335	79.4	836,131	81.9	786,204	76.9
14 AÑOS	2,090,475	1,032,272	1,058,203	1,452,868	69.5	743,331	72.0	709,537	76.1

POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA QUE SABE LEER Y ESCRIBIR POR EDAD SEGÚN SEXO, 1990

POBLACIÓN TOTAL				POBLACIÓN QUE SABE LEER Y ESCRIBIR					
EDAD	AMBOS SEXOS	HOMBRES	MUJERES	AMBOS SEXOS	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
6-14 AÑOS	18,835,378	9,494,321	9,341,057	16,405,382	87.1	8,245,147	86.9	8,159,235	87.3
6 AÑOS	2,115,168	1,062,813	1,052,355	844,438	39.9	412,893	38.8	431,545	41.0
7 AÑOS	2,089,506	1,059,395	1,030,111	1,727,270	82.7	869,848	82.1	857,422	83.2
8 AÑOS	2,189,467	1,105,869	1,083,606	1,997,926	90.3	995,732	90.0	982,196	90.6
9 AÑOS	2,052,145	1,035,596	1,016,549	1,925,625	93.8	969,996	93.7	955,629	94.0
10 AÑOS	2,160,100	1,099,429	1,060,671	2,042,012	94.5	1,038,295	94.4	1,003,295	94.6
11 AÑOS	1,926,021	972,013	954,008	1,884,186	95.8	929,649	95.6	914,537	95.9
12 AÑOS	2,169,290	1,105,953	1,063,337	2,076,294	95.7	1,058,638	95.7	1,017,656	95.7
13 AÑOS	2,043,206	1,020,991	1,022,215	1,962,041	96.0	980,608	96.0	981,433	96.0
14 AÑOS	2,090,475	1,032,272	1,058,203	2,005,588	95.9	990,488	96.0	1,015,100	95.9

LA VIVIENDA

Vivienda prehispánica y colonial

La vivienda era unifamiliar y consistía en una habitación cuadrangular construida con adobe -en la periferia urbana, con cañas entretejidas-, y un techo plano que los españoles llamaron terrazas. Unas tejas de pino alumbraban el interior, ya que las ventanas eran poco frecuentes. En el centro ardía el fuego, sobre un hogar de piedra. Se comía sobre esteras extendidas en el suelo y se dormía sobre camas de tierra o de madera cubiertas de juncos, esteras, pieles y mantas. Los ricos y nobles tenían palacios consistentes en varias piezas que rodeaban un patio rectangular con suelos de estuco. A veces los muros eran de piedra y las terrazas tenían una decoración almenada. En el interior había un mobiliario de mesas, arcones y sillas de madera. ¹⁶⁵

En América se aplicó un criterio urbanístico totalmente nuevo y racional, inspirado en las ideas del renacimiento y de los tratadistas clásicos romanos: calles rectas cruzaban perpendicularmente, marcando manzanas o cuadras, que se asignaron como solares a los primeros vecinos conquistadores. Cada cuadra tenía cuatro lotes. Las viviendas señoriales reproducían modelos castellanos que a su vez, procedían de la casa romana: vida volcaba hacia el patio interior al que dan todas las habitaciones; fachada austera, lisa, con un portalón y un escudo labrado; y con cuadras o zonas de

¹⁶⁵ Lucena Salmoral, Manuel. La América procolombina. Editorial Iberoamericana. México, 1990, pág. 68.

servicio en la parte posterior. ¹⁶⁶

Cabe hacer mención que ni en la época prehispánica ni en la época colonial había organismos dedicados a la construcción social de la vivienda; y en ambas etapas de la historia exclusivamente los organismos religiosos y políticos tenían un sistema de construcción y en consecuencia de vivienda para dar cabida a sus ministros religiosos y autoridades políticas, así como a los miembros de la milicia.

Las principales medidas que tomaron los gobiernos independientes entre 1821 y 1856, para resolver los problemas de la tierra, fue a través de la colonización de la tierra baldía, ya que, en tres siglos de vida colonial, el clero había logrado acumular enormes propiedades, así para el año de 1856, era el terrateniente más poderoso.

En la época de la reforma juarista el clero había dejado de ser poseedor de la tierra, en virtud de la aplicación de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas -25 de junio de 1856-, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas, y posteriormente la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859. Estos bienes no beneficiaron de momento ni a la clase rural ni a la urbana, ya que la primera era anexada a las grandes haciendas y la vivienda urbana era convertida en grandes propiedades particulares absorbida por los grandes terratenientes.

La situación tanto del agro como de la posesión urbana de la tierra en la época porfiriana la haría motivo suficiente para que ante el acaparamiento de inmensas posesiones de terreno en pocas manos, provocaría el movimiento armado de 1910.

El desarrollo social de México requiere la atención de las necesidades básicas de su población, entre las cuales se encuentra la vivienda. Es por ello, que un derecho

¹⁶⁶ Zaragoza, Gonzalo. América Latina, época colonial. Editorial Iberoamericana. México, 1990, pág. 31.

fundamental de las familias es el acceso a una vivienda digna y decorosa y a un hábitat que le permita desarrollarse en forma integral.

De esta manera, la vivienda está íntimamente vinculada al ser humano; es el lugar del hombre en el universo; espacio de su intimidad; ámbito donde concreta su realización personal y cimienta de su vida familiar. Es en la vivienda donde se realiza, en su parte más auténtica, la vida del hombre. Una casa adecuada permite que quienes la habiten tengan una existencia físicamente saludable: da bienestar y sosiego espiritual; es, en síntesis, lugar y factor de integración. Cuando se adquiere en propiedad su significación trasciende a la permanencia, es abrigo para el hombre y patrimonio para la familia. ¹⁶⁷

La vivienda, ámbito en el que se desenvuelve la familia, sustento de la sociedad, debe constituir una de las prioridades del desarrollo nacional, así como parte de una política social del gobierno, ya que, es una legítima aspiración de todo mexicano, y en la medida en que se pueda satisfacer, se avanzará hacia una sociedad con justicia social.

La Carta de Querétaro de 1917 estuvo impregnada de un profundo sentido de justicia social, ya que incluyó en la fracción XII del artículo 123, la primera obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas con renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia.

Las luchas populares por adquirir vivienda se presentan en México de manera organizada a partir de los años veinte, cuando el Movimiento Inquilinario Independiente, planteó en las ciudades más importantes del país diversas demandas en materia vivendística. Sus integrantes se oponían a los desalojos de las viviendas

¹⁶⁷ Campillo Sainz, José. " La vivienda constituye una de las prioridades del desarrollo nacional " en Los desafíos del desarrollo social. El Día, en libros. México, 1989, pág. 167.

y el alza de los alquileres y, como contraparte, exigían la congelación de las rentas y la expropiación de las viviendas. En el caso de Veracruz, un planteamiento adicional a éstos, consistió en solicitar al gobernador y al alcalde terrenos en la periferia de la ciudad para crear en ellos colonias populares.

En la Ciudad de México, de manera particular, se pusieron en marcha las primeras experiencias populares de cooperativas oficiales de vivienda. Sus actividades se centraron en la captación de recursos para la adquisición de terrenos y en su urbanización. La construcción de las viviendas se vió envuelta en problemas administrativos e ideológicos, dentro del propio grupo y en relación a las facciones dominantes, que limitaron su materialización. Del primer tipo fueron la pérdida o malversación de fondos. Y del segundo, los nexos que los dirigentes de la cooperativa establecían con los políticos, los cuales, dependiendo de su propia fuerza o debilidad y de la fidelidad o distanciamiento que los cooperativistas guardaban hacia ellos, apoyaban, frenaban o dejaban a la deriva este tipo de experiencias habitacionales.¹⁶⁸

Como consecuencia de lo anterior, en 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, y en 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores, y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación, como la Unidad Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares, como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del

¹⁶⁸ Ramírez Saiz, Juan Manuel. La vivienda popular y sus actores. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1993, pág. 2.

país. ¹⁶⁹

En el dictamen de reforma al artículo 4o. constitucional de 21 de diciembre de 1981, podemos advertir en uno de sus párrafos el siguiente argumento: ... *es preocupación de amplios sectores del pueblo que se incorporen en la Constitución de 1917 otros dos derechos: el derecho a la salud y el derecho a la vivienda.*

En tal virtud, siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia, es y debe constituir, en última instancia, una verdadera garantía social de la familia mexicana. ¹⁷⁰

En México el derecho a la vivienda se asentó en el Artículo 4o. constitucional el 7 de febrero de 1983:

" Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." ¹⁷¹

Aspectos generales de la vivienda en México

La escasez de vivienda es un problema mundial, pero en México ha adquirido un carácter de enormes dimensiones, dado el enorme déficit que acusan las estadísticas, siendo por ello este problema uno de los más importantes y de mayor repercusión social.

¹⁶⁹ Cámara de Diputados. Iniciativa de Reforma al artículo 4o. constitucional. México, septiembre de 1981, pág. 28.

¹⁷⁰ H. Cámara de Diputados. Artículo 4o. constitucional. (Dictamen). México, 21 de diciembre, 1981, pág. 6.

¹⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 6.

A pesar del impulso brindado por las autoridades gubernamentales a la solución de la escasez de vivienda, el problema presenta características preocupantes, debido al incremento previsible del déficit, por el crecimiento poblacional acelerado y por el descenso de la oferta de vivienda accesible.¹⁷²

En relación con la situación general de la vivienda en México respecto de 1980, la población del país alcanzó la cifra de 66.8 millones de mexicanos que ocupaban 12.1 millones de viviendas. Diez años después, podemos señalar que el inventario habitacional cuenta aproximadamente con 16'197,802 de viviendas, en las cuales se alojan 81'249.645 de habitantes, de acuerdo con la población censada en 1990.¹⁷³

Esta dinámica reflejó un crecimiento del 33.9% en la oferta de vivienda, un tanto superior al incremento poblacional que fue de 21.5%. En 1993, de acuerdo con estimaciones, realizadas con base en el XI Censo General de Población y Vivienda, el país cuenta con 85.2 millones de habitantes y un inventario habitacional de 17.7 millones¹⁷⁴

Las cifras censales revelan que el número de viviendas en el país se incrementa en función del crecimiento del número de familias, lo cual significa que en el corto plazo, el inventario habitacional va acumulando deficiencias de orden cualitativo, en tanto no se concluye totalmente la construcción de las viviendas de las familias más pobres, no favorecidas por la acción habitacional del sector público, e imposibilitadas de recurrir a los mecanismos del mercado. Esta situación se presenta fundamentalmente en el sector campesino y en la población urbana de más bajos

¹⁷² Echegaray, Fernando L. " Nuevas estrategias para la vivienda de interés social " en Los desafíos del desarrollo social. El Día, en libros. México, 1989, pág. 195.

¹⁷³ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General. Aguascalientes, 1992, pág. 1.

¹⁷⁴ Secretaría de Desarrollo Social. Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda 1993-1994. México, 1992, pág. 13.

ingresos, en la vivienda de personas no asalariadas, cuyos ingresos son reducidos y aleatorios. Por lo general, habitan en los asentamientos humanos que conforman los cinturones marginados alrededor de las principales ciudades del país.

En cuanto a la forma de tenencia de la vivienda, en los últimos veinte años se registra un aumento importante en la proporción de viviendas ocupadas por sus propietarios, al pasar de 66% en 1970 a 77.9 % en 1990, a la vez que se registra una disminución proporcional en las viviendas en renta.

Según la información censal, para el periodo de 1950 a 1990, la oferta de vivienda en arrendamiento a nivel nacional se incrementó un 23.14% al pasar de 1.9 millones de viviendas en 1950 a 2.3 millones en 1990, no obstante su tasa de crecimiento media anual para el mismo período fue de 0.5%, sensiblemente inferior a las tasas medias anuales de la población y de la vivienda total del país, las que para el periodo en cuestión fueron de 2.9%. De un análisis del Censo de 1990 se estima el déficit cualitativo de vivienda en México en cerca de los 4.6 millones de unidades, de las cuales 1.16 son viviendas nuevas y 3.49 de mejoramiento.¹⁷⁵

Acción habitacional del Estado

Contribuir a resolver el problema habitacional del país ha sido, sin duda, objetivo fundamental de la política social del Estado desde la Constitución de 1917, donde se formalizó el derecho de los trabajadores a la vivienda, dentro del artículo 123, en su fracción XXX declaró:

" Asimismo será consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en

¹⁷⁵ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XI Censo General de población y Vivienda 1990. Resumen general. Aguascalientes, 1992, pág.11.

plazos determinados. " 176

En México, como en la mayoría de los países, la política social del gobierno considera que todo mexicano debe poseer una morada digna. De esta manera, en 1972 se incorporó a la fracción XII del artículo 123 constitucional, una disposición que obliga a las empresas a hacer aportaciones para constituir un Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.

El actual texto vigente del Artículo 123 constitucional, fracción XII advierte:

" Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones." 177

Al mismo tiempo, la vivienda constituye un factor significativo de la política económica. La industria de la construcción y las numerosas ramas productivas que le están asociadas y los miles de empleos directos e indirectos que mantiene o genera han permitido que la vivienda se incorpore adecuadamente a una estrategia que busca un justo equilibrio entre objetivos necesarios de reordenación económica y la tensión inaplazable de las necesidades sociales.

Se ha considerado a la vivienda como factor de ordenamiento territorial y de estructuración urbana, por lo que debe articularse a la dinámica del desarrollo urbano

¹⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y de sus reformas. Editorial Cajica. Puebla, 1994, pág. 251.

¹⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 122.

y es un componente que apoya la política de descentralización de la vida nacional.

Como respuesta a esta política, los programas habitacionales se orientan a la consolidación de las tres áreas metropolitanas del país: México, Guadalajara y Monterrey, y el impulso a ciudades medias, estrategias distribuidas en 31 entidades federativas, principalmente a través de la regeneración de sus centros históricos y la redensificación del área urbana.¹⁷⁸

La vivienda producida por el sector público

El problema de la vivienda se encuentra íntimamente relacionado con el nivel de producción del país, la distribución del ingreso, la asignación de los recursos financieros, el crecimiento demográfico, el papel que cumple el Estado y, en general, con el nivel de desarrollo social alcanzado.¹⁷⁹

En la evolución de la producción de vivienda en México, por el Sector Público, se pueden distinguir tres etapas que se caracterizan por las instituciones y los mecanismos financieros predominantes en cada una.

En la primera etapa, que va de la década de los treinta hasta 1963, destaca la participación de dos organismos de seguridad social: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que funda al FOVISSSTE el 28 de diciembre de 1972, tiene como antecedente la Ley de Pensiones y de Retiro promulgada en 1925, sobre cuya base se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, la cual se transformó en 1938 para atender específicamente a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. A partir de 1964 los empleados

¹⁷⁸ Schteingart, Martha, y Gustavo Garza. La acción habitacional del Estado en México. El Colegio de México. México, 1978, pág. 79.

¹⁷⁹ Ídem. pág. 223.

públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores, contenida en el apartado B, del artículo 123 de la Constitución.

En menor grado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, que con la aplicación directa de sus fondos presupuestales financió conjuntos habitacionales de alquiler subsidiados para una minoría de sus derechohabientes: burócratas y trabajadores integrados al sistema de seguridad social.

La segunda etapa, considerada entre 1963 y 1971, se inicia con la puesta en operación del Programa Financiero de Vivienda, creado con el fin de permitir a la banca comercial canalizar fondos hacia la construcción y el financiamiento hipotecario de la vivienda de interés social, utilizando parte de los ahorros del público, captados por instituciones de crédito.

Con el fin de fomentar, apoyar, garantizar y coordinar el programa financiero de vivienda, se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

La tercera etapa, considerada desde 1971 a la fecha, comienza con la creación en 1972 de los fondos nacionales de vivienda como son el INFONAVIT y el FOVISSSTE. En 1973, el FOVIMI, a través del cual se abrieron posibilidades de que los obreros, los burócratas y los miembros de las fuerzas armadas pudieran acceder a una vivienda digna y decorosa.

En 1974, la reestructuración de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) permitió avanzar en la legalización de los asentamientos humanos irregulares.

En el año de 1982, empieza a operar el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares. Tiene por objeto proporcionar créditos baratos a instituciones o grupos de personas, para resolver las necesidades de vivienda de la población no

asalariada, con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo, o sea, el equivalente a 10 dólares por día.

Es importante hacer notar que en esta etapa se incrementó notablemente la producción de vivienda y se diversificaron los tipos de programas. Así, en el período comprendido de 1973 a 1982, el Sector Público efectuó unas 900 mil acciones de vivienda, esto es, unas noventa mil unidades en promedio anual.

De 1983 a 1988 se concluyeron cerca de un millón cuatrocientas mil unidades de vivienda, que incluyen las destinadas a noventa mil familias atendidas por los programas de reconstrucción establecidos a raíz de los sismos de septiembre de 1985, lo que constituye un 54% más respecto de las construidas en el período 1976 - 1982.

Más recientemente, entre 1989 y 1991, los organismos financieros del Sector Público concedieron, en promedio, más de 300 mil créditos anuales para la construcción, mejoramiento o iniciación de otras tantas viviendas. El programa de 1992, previó un mínimo de créditos similar.¹⁸⁰ En 1993 se edificaron 324,000 viviendas superando la meta inicial de 320,000 unidades.¹⁸¹

Factores que determinan la falta de vivienda

En México la solución a la falta de vivienda es de carácter estructural, por lo

¹⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social. Programa especial de fomento y regulación a la vivienda. México, Avance 1993, pág 9.

¹⁸¹ Salinas de Gortari, Carlos. Discurso pronunciado en la ciudad de Aguascalientes, en la "Reunión del Primer Concurso Nacional de Tecnología para Vivienda de Interés Social". 26 de Noviembre de 1993.

que se deberá articular los siguientes factores: ¹⁸²

La capacidad de la economía para generar bienes y servicios relacionados con la construcción de la vivienda, su infraestructura, servicios y equipamiento; la capacidad real de compra de estos bienes y servicios por parte de los diferentes sectores de la población; la organización operativa del mercado de la tierra y de los bienes y servicios asociados con la construcción de la vivienda, su infraestructura, servicios y equipamiento; el marco jurídico de la vivienda en México, especialmente el de la vivienda para arrendamiento; la naturaleza y el origen de los recursos financieros con que operan los organismos de vivienda; el crecimiento poblacional y las migraciones a las zonas metropolitanas y a las ciudades medias; la distribución del ingreso de la población; el desarrollo tecnológico de materiales, componentes y sistemas constructivos, regionalmente adecuados.

De lo anterior se deriva que la atención eficiente al problema de la vivienda no consiste exclusivamente en propugnar que se destine a la edificación de la vivienda mayores volúmenes de recursos financieros, ya que al ser el problema de la vivienda de índole estructural, existen otros factores que tienden a impedir su debida atención.

Por ello las acciones del Estado Mexicano se han dirigido a resolver las cuestiones anteriormente señaladas, para lo cual se ha promovido la adecuación de instrumentos jurídicos, administrativos y financieros, con la intención de fortalecer el marco de acción del Estado y de la sociedad en esta materia.

Así, la norma jurídica que regula la vivienda en México se ha enriquecido al consagrarse, desde 1983, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantía social de la familia, el derecho a disfrutar de una vivienda

¹⁸² Secretaría de Desarrollo Social. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994. pág. 19.

digna y decorosa.

Desde el punto de vista institucional, se creó en 1982, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), encargada de los asuntos relativos a la formulación y conducción de las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología; posteriormente, en 1992, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, pasa a ser Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La norma constitucional y las consecuentes responsabilidades gubernamentales en la materia quedaron reglamentadas en 1984 mediante la expedición de la Ley Federal de Vivienda, la cual señala en su artículo primero: "*La presente Ley es reglamentaria del artículo cuarto, párrafo cuarto, de la Constitución general de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa*" ¹⁸³

Asimismo, se han realizado las adecuaciones jurídicas necesarias en materia de política del uso del suelo y constitución de reservas territoriales para vivienda, las más recientes en el marco de la reforma al artículo 27 de la Constitución, y en la expedición de su Ley Reglamentaria, la Ley Agraria¹⁸⁴, y la Ley General de Asentamientos Humanos. ¹⁸⁵

¹⁸³ Leyes y Códigos de México. Ley Federal de la Vivienda, Editorial Porrúa, México, 1992, pág. 238.

¹⁸⁴ Ley Agraria, Diario Oficial de la Federación, 26 de Febrero de 1992. Reformada por Decreto publicado el 9 de Julio de 1993. México, 1994, pág. 3.

¹⁸⁵ Secretaría de Desarrollo Social. Ley General de Asentamientos Humanos. Publicada el 21 de julio de 1993, pág. 9.

La política nacional en materia de vivienda

No obstante el esfuerzo realizado por el sector público para dar solución al problema derivado de la demanda, aún persiste un déficit de vivienda para las personas de escasos recursos.

La política social del Estado ha mantenido como objetivo ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.¹⁸⁶

En México, la vivienda constituye una de las demandas reiteradas e importantes de la sociedad mexicana, por lo que se pretende dar una respuesta a esa necesidad, a través del diseño de esquemas que permitan no sólo continuar, sino ampliar la labor emprendida hace décadas.

Hoy, la magnitud de los obstáculos por superar, exige que la sociedad en su conjunto cobre plena conciencia de que el problema compete a todos y de que su solución se encuentra condicionada por la participación activa y corresponsable de los distintos sectores que conforman a la sociedad mexicana.

Así, para el logro de los objetivos sectoriales y la consecución de las metas planteadas, se requiere de la participación de las instituciones gubernamentales en sus ámbitos federal, estatal y municipal, y de los sectores social y privado. Por ello, los esquemas de financiamiento se han orientado en dos vertientes de promoción: primera, hacia el sector privado, para impulsar nuevas ofertas y esquemas de crédito de vivienda con una mayor accesibilidad al adquirente potencial. A este propósito podrá contribuir la constitución de fondos de pensiones de retiro, que, entre otros aspectos podrán ampliar el otorgamiento de créditos para vivienda con plazos de

¹⁸⁶ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. 1989 - 1994. Mayo de 1989, pág. 112.

amortización hasta de 30 años. La segunda vertiente de promoción social se dirige al fomento del ahorro familiar para lograr la participación de los solicitantes de vivienda en las fórmulas de financiamiento.

A este respecto cabe mencionar las modificaciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, que permiten la constitución de fondos de ahorro con el carácter de sociedades auxiliares de crédito.¹⁸⁷ Asimismo, es necesario mencionar la expedición de la Ley Agraria, la cual establece nuevas modalidades de suelo destinado a la vivienda.

Finalmente, cabe destacar entre los recursos más significativos, el creciente desarrollo y consolidación de los Programas de Solidaridad, en los cuales, a través de la coparticipación de organismos financieros, gobiernos locales y los propios vecinos, se impulsan nuevas fórmulas para mejorar la vivienda y los servicios públicos correspondientes a ésta.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, encauza la política nacional de vivienda hacia el logro de los siguientes objetivos: avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa; convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Leyes y Códigos de México. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Legislación Bancaria. Colección Porrúa, México, 1992, pág. 335.

¹⁸⁸ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1989 - 1994. págs. 112 y 113.

Financiamiento de la vivienda

El Programa Nacional de Vivienda, destaca que el reto de la vivienda en el país será enfrentado por la sociedad en su conjunto bajo la coordinación del sector público. Destaca el firme propósito de consolidar el Sistema Nacional de Vivienda, a fin de contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida y de reducir las desigualdades, dentro de un esquema de corresponsabilidad y de participación comunitaria.¹⁸⁹

La mayoría de los organismos de vivienda ha visto limitada la expansión de su capacidad de financiamiento debido a la falta de capitalización que experimentó y que en algunos casos persiste.

Por otra parte, en el pasado reciente se presentó un desequilibrio entre el costo de las soluciones habitacionales y la capacidad de ahorro de las familias, debido a la contracción de su poder adquisitivo, situación que restringe el acceso de la población a los programas de vivienda.

La estrategia en materia habitacional se fundamenta en dos principios básicos: *"imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del Sector Público, con el propósito de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos, y crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el Sector Público y los Sectores Social y Privado"*.¹⁹⁰

En materia de financiamiento, con la finalidad de ampliar la cobertura de

¹⁸⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Agosto, 1990, pág. 27.

¹⁹⁰ Ídem. pág. 27.

atención de los programas habitacionales del Sector Público, se continúa la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda, se impulsan nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad social y productiva, se promueve el financiamiento compartido y se diseña el sistema de ahorro previo.

Situación de la vivienda de las personas de escasos recursos

Aunque todos los mexicanos tienen una vivienda donde habitar, un gran número de ellos lo hace en un lugar que no satisface las condiciones mínimas de habitabilidad.

Existen diferentes formas para evaluar las condiciones de la vivienda: la calidad intrínseca de los materiales con la que está construida; su localización; los servicios con los que está provista, y su diseño arquitectónico.

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos de Marginados, COPLAMAR, desde su creación, en 1977, puso en marcha un programa de estudios tendiente a conocer mejor la realidad de los grupos marginados y las zonas deprimidas. La mencionada Coordinación aportó un conjunto de criterios que permite evaluar las condiciones de vivienda desde la perspectiva de las capacidades básicas.

Al definir COPLAMAR, a través de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados, de manera conceptual y operativa, la necesidad de vivienda y el satisfactor mínimo correspondiente, nos remite a lo que hemos llamado capacidad básica. Esto es, cuando la vivienda cumple con las funciones básicas de protección, higiene, privacidad y comodidad, que son las funciones mínimas se constituye en una capacidad básica para sus ocupantes.

La propuesta de COPLAMAR consta de los siguientes requisitos que se deben

satisfacer de manera simultánea: que la vivienda esté ocupada por una familia; que esta no tenga más de dos ocupantes por dormitorio. Cabe señalar que la Organización de las Naciones Unidas considera 2.5 personas por cuarto de la vivienda, que no sea baño ni cocina, y uno por dormitorio. Es este criterio el utilizado para efectos estadísticos en México: que cuente con agua entubada en su interior y que cuente con drenaje.

De acuerdo con la información que nos proporciona el Censo de Población y Vivienda de 1990, y con las características de vivienda por niveles de ingreso en los hogares, podemos determinar qué cantidad de mexicanos habita en una vivienda que satisface los criterios establecidos y cuántos no lo hacen.

Desde luego, se puede afirmar que los mexicanos que tradicionalmente se identifican como los más pobres y en regiones más deprimidas, especialmente rurales, son los que habitan en viviendas que no cumplen con los mínimos establecidos: que no sea eficaz para reducir los factores de riesgo en la salud, para proteger de elementos patológicos externos, que no cuente con los servicios básicos - en especial aquellos relacionados con el ciclo hídrico (agua y drenaje)- o que no permita el aislamiento de aquellos miembros que contraigan alguna enfermedad, difícilmente posibilitará el desarrollo de la capacidad de salud; que no cuente con el espacio suficiente para permitir la privacidad de sus ocupantes, dificultará los procesos de aprovechamiento escolar que en una buena parte se realizan fuera del aula para completarse en los hogares.

Del análisis de la información nacional del Censo, podemos inferir que el 34 por ciento del total de viviendas no contaba con drenaje en 1990, al 12 por ciento faltaba electricidad y casi el 18 por ciento no disponía de agua entubada, ni dentro ni fuera de la vivienda. Existe, todavía, más de un millón de viviendas -cerca del 8 por ciento-

que no dispone de ninguno de estos servicios básicos. ¹⁹¹

Conforme a los criterios de COPLAMAR, a la falta de servicios debemos agregar las deficiencias en cuanto a la calidad del material con el que las viviendas han sido construidas, pues de esto depende en buena medida el grado de protección que la vivienda ofrece a sus ocupantes, así como sus años de vida útil. Es del conocimiento general que las familias pobres, predominantemente del medio rural, edifican su vivienda a través de la autoconstrucción y utilizan materiales disponibles en su medio, atendiendo principalmente a la capacidad financiera de la unidad familiar. Existen diversos criterios para evaluar la vivienda en función de los materiales predominantes en su contratación. Por medio de este mecanismo es posible estimar el grado de deterioro de las viviendas y la necesidad de su reconstrucción o reemplazo total, y evaluar la calidad de la vivienda para calificarla de aceptable o no aceptable.

Con los datos del Censo de 1990, se utilizaron los criterios que califican a una vivienda aceptable y no aceptable. Se considera vivienda aceptable a toda aquella vivienda en la que el material predominante en sus techos es concreto o materiales similares, con muros de tabique o ladrillo, de adobe o de madera; o bien con techos de teja o similares y/o madera y con muros de tabique o ladrillo. Además, se supone que toda vivienda tendrá que ser repuesta; la vivienda aceptable, en un término de 50 años y la no aceptable; en un lapso de 25 años. Los datos del Censo de 1990, nos dicen: "*como vivienda aceptable calificó el 66.6 por ciento del total nacional: como no aceptable, casi el 34 por ciento.*" ¹⁹²

No existe, en el país, ningún Estado que haya satisfecho la demanda de vivienda de todos sus habitantes. Existen notables diferencias regionales que se

¹⁹¹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen General. Aguascalientes, 1992, pág. 698.

¹⁹² Ídem. pág. 11.

manifiestan en una serie de variables socioeconómicas, como producto per cápita, el grado de industrialización, la escolaridad, el desarrollo urbano, la infraestructura y la dotación y calidad de la vivienda.

En Estados que conforman las regiones con el mayor desarrollo relativo del país, como Baja California, Nuevo León, Chihuahua y Sonora, se observa que aún ahí persiste el hacinamiento en un porcentaje importante de las viviendas.

De la misma manera, la extensión de los servicios básicos - agua entubada, drenaje y electricidad - no ha alcanzado a todas las viviendas de las respectivas localidades. El Distrito Federal es la entidad que mejores condiciones presenta en cuanto a servicios, pues el 93 por ciento de sus viviendas cuenta con agua entubada, drenaje y electricidad. También el Distrito Federal, junto con Nuevo León y Baja California, es el que cuenta con los más altos niveles promedio de escolaridad, pues, como se indicó, los factores socioeconómicos - entre ellos la vivienda- determinan en gran medida el aprovechamiento escolar. Las entidades con menores proporciones de vivienda sin servicios corresponden a Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Atención a las necesidades de vivienda para personas de escasos recursos

La atención a las necesidades de vivienda de las personas de escasos recursos, se halla considerada dentro de la política nacional de vivienda.

Lo anterior no excluye el empleo de otros instrumentos igualmente valiosos que de una manera u otra, complementan los esquemas institucionales, tal es el caso del fomento a las cooperativas de vivienda cuyo objeto sea construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar la vivienda o bien producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción en provecho de sus socios y que funcionan de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, la ley Federal de Vivienda y demás ordenamientos aplicables.

Financiamiento de vivienda popular

En México el financiamiento para vivienda de bajo costo se puede agrupar en tres grandes sistemas. El primero está encabezado por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) que aplica recursos públicos y créditos externos a la vivienda de costo bajo y medio. El segundo, formado por los fondos de contribución obligatoria, cuya fuente principal de recursos está constituida por un porcentaje sobre las nóminas de sueldos que los patrones aportan bimestralmente en favor de sus trabajadores.

A este sistema pertenecen los siguientes fondos: INFONAVIT, FOVISSSTE y el ISSSFAM, que respectivamente cubren a los trabajadores de las empresas privadas, a los empleados del gobierno federal y los miembros de las fuerzas armadas.

En tercer lugar, se dispone de un sistema de financiamiento dirigido a los sectores de la población no cubiertos por los anteriores, es decir, la población con ingresos inferiores a 2.5 veces el salario mínimo y que por su condición laboral de no asalariado no es derechohabiente de los organismos de contribución obligatoria. Este sistema opera actualmente a través del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Lo anterior significa que el universo de trabajo del FONHAPO es el más amplio y complejo de las instituciones de vivienda nacionales. En principio, abarca aproximadamente el 40% de la población del país. Del déficit nacional de vivienda, se calcula que una fracción mayoritaria corresponde a estos sectores de la población de menores ingresos.¹⁹³

¹⁹³ FONHAPO. Escritura constitutiva, reglas de operación y políticas de administración crediticia. Fideicomiso Constituido en 1981.

El FONHAPO fue creado en 1981. Por su carácter de organismo financiero para la vivienda, pertenece al sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, cuyo titular preside el Comité Técnico y de Distribución de Fondos, máximo órgano de gobierno del FONHAPO; su suplente es el subsecretario de Vivienda y Bienes Inmuebles de la propia dependencia.

Los mecanismos de financiamiento para la vivienda se complementan con programas e instrumentos técnicos, jurídicos y sociales que permitan adecuar los programas y líneas de crédito del FONHAPO a las capacidades y las necesidades de su población objetivo.

Tres de sus líneas de crédito dan apoyos no tradicionales a la autoconstrucción: o vivienda progresiva, de mejoramiento con base en paquetes de materiales y de fomento a la producción y distribución de esos mismos materiales.

El sistema de financiamiento FONHAPO incluye, desde 1990, la línea de Crédito a la Palabra, dirigida a la población de más bajos ingresos para mejorar, ampliar o iniciar su vivienda en terreno propio. Está previsto que opere en forma de un crédito resolvente de pequeño monto, por pagar a plazo corto.

El Crédito a la Palabra está dirigido a la población abierta, con vivienda propia, asentada en colonias populares, en fraccionamientos nuevos de lotes con servicios, y cuyos ingresos sean menores a 2.5 veces el salario mínimo. Los acreditados serían los gobiernos estatales y los municipios a través de sus organismos de vivienda.

La operación se establece por medio de un contrato de crédito global al Gobierno del Estado, el cual lo ejercerá a través de su organismos de vivienda, bajo la forma de un crédito resolvente con el sistema de venta de paquetes de materiales a crédito. El propio gobierno, a través de su organismo especializado será el promotor de estos mismos créditos.

De acuerdo con las reglas de FONHAPO el crédito queda indizado al salario mínimo. Los recursos se otorgan para el mejoramiento, ampliación o introducción de servicios sanitarios a la vivienda, en apoyo a la autoconstrucción, con base en los paquetes de materiales y el estímulo a los parques de materiales.

Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR)

El problema de la vivienda en el medio rural está vinculado a la carencia de recursos de inversión, lo cual tiende a demorar el abatimiento de los déficit no sólo de vivienda, sino de otros satisfactores básicos: salud, alimentación, educación, trabajo e infraestructura social entre otros. Debido a esta situación, tiende a ampliarse la brecha entre las condiciones del bienestar alcanzable por la población rural y las condiciones relativamente satisfactorias que privan en el medio urbano.

En relación con la vivienda, cabe señalar que una elevada proporción del parque habitacional, constituido por cuatro millones de viviendas aproximadamente, presenta condiciones insatisfactorias debido al hacinamiento, por carencia de servicios e instalaciones y por la necesidad de reponer las viviendas más deterioradas o precarias.

De entre los factores que influyen en la dificultad para abatir el rezago en la vivienda rural destacan: la dispersión geográfica de la población, pues de los 24 millones de habitantes rurales, 17 millones viven en cerca de 15 mil localidades con menos de 2 500 mil habitantes y 7 millones se asientan en unas 110 mil pequeñas localidades con menos de 500 habitantes cada una; los bajos niveles de ingreso monetario y en especie de los habitantes del campo, no les permite satisfacer las necesidades básicas a las que aspiran; el limitado acceso del campesino al financiamiento para la vivienda, pues por lo general no es sujeto de crédito de este tipo.

Como un medio para atacar esta problemática en 1988, se establece el Fondo Nacional de la Vivienda Rural (FONAVIR) como parte integrante del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

El FONAVIR tiene como objetivo central, el establecimiento de sistemas de financiamiento para la población rural, campesina, cuyos ingresos sean menores a 2.5 veces salarios mínimos. En particular, procura otorgar créditos baratos y suficientes que permitan contar con una vivienda digna y decorosa.

El FONAVIR financia programas de vivienda de productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros organizados del sector rural, en las modalidades de lotes con servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada, vivienda transitoria para jornaleros temporales, y apoyo a la producción y distribución de materiales.

Los programas incluyen líneas de crédito para realizar estudios y proyectos, urbanización, edificación y apoyo a la autoconstrucción. Asimismo procuran fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda rural, y otorgar directamente créditos a la palabra a grupos sociales. Al considerar que en 1990 el FONAVIR concedió unos 10 mil créditos, puede decirse que el orden de magnitud de sus operaciones es significativo, con un amplio margen para su desarrollo futuro.

Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)

El universo al que se orienta el PRONASOL está conformado por los pueblos indígenas, los campesinos de escasos recursos y por los grupos populares urbanos que más resienten los problemas de los grandes asentamientos y se encuentran marginados de los beneficios de éstas. Las áreas que reciben particularmente atención son alimentación; regularización en la tenencia de la tierra y vivienda;

procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud; electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria; y preservación de recursos naturales, todo ello a través de proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad.

Finalmente, podemos decir que para superar los retos que en materia de vivienda para personas de escasos recursos enfrenta el país, la Política Nacional de Vivienda deberá considerar entre otras, las siguientes propuestas:

Un fácil acceso al suelo; como prerequisite de la vivienda se deberá incrementar el gasto social y unificar criterios para el otorgamiento de subsidios; así como fortalecer la capacidad de organización para la producción; promover una participación más amplia y efectiva contra la pobreza; aprovechar al máximo los recursos disponibles; instrumentar mecanismos financieros adecuados a la capacidad económica de los demandantes; conjuntar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno, del sector privado y de los propios demandantes; frenar la elevación tan desmedida que tiene el arrendamiento de la casa-habitación popular, con acciones enérgicas de parte del gobierno.

No obstante los esfuerzos del gobierno por resolver el problema vivendístico, es impostergable corregir la política zigzagueante de las últimas décadas y propugnar por la formación de un organismo que sea rector en el área de la construcción de viviendas, con criterios fundamentalmente de tipo social, para atacar con mayor rigor y firmeza el grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo de México.

ÍNDICE DE CUADROS.

1. Viviendas y ocupantes de la República Mexicana, 1990.
2. Distribución de las viviendas particulares de la República Mexicana, según material predominante en paredes, 1990.
3. Proporción de viviendas en la República Mexicana, según disponibilidad de servicios, 1970 y 1990.
4. Distribución de las viviendas particulares de la República Mexicana, según material predominante en techos, 1990.
5. Distribución de las viviendas particulares de la República Mexicana según material predominante en pisos, 1970 y 1990.
6. Proporción de viviendas particulares por entidad federativa según, disponibilidad de servicios, 1990.
7. Distribución porcentual de las viviendas particulares por entidad federativa, según número de cuartos, 1990.

VIVIENDAS Y OCUPANTES DE LA REPÚBLICA MEXICANA, 1990

TIPO DE VIVIENDA Y CLASE DE VIVIENDA PARTICULAR	VIVIENDAS	OCUPANTES	PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA
TOTAL	16,197,802	81,249,645	5.0
VIVIENDA PARTICULAR	16,183,310	80,889,977	5.0
CASA SOLA	13,524,324	69,868,085	5.2
DEPARTAMENTO EN EDIFICIO , CASA EN VECINDAD O CUARTO EN AZOTEA	2,239,928	9,199,298	4.1
VIVIENDA MÓVIL	9,046	38,415	4.2
REFUGIO	11,736	47,130	4.0
NO ESPECIFICADO	398,276	1,737,049	4.4
VIVIENDA COLECTIVA	14,492	359,668	24.8

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN PAREDES, 1990

<i>MATERIAL PREDOMINANTE EN PAREDES</i>	<i>VIVIENDAS</i>	<i>%</i>
TOTAL	16,035,233	100.0
LAMINA DE CARTÓN	199,788	1.2
CARRIZO BAMBÚ O PALMA	320,163	2.0
EMBARRO O BAJAREQUE	376,844	2.4
MADERA	1,303,481	8.1
LAMINA DE ASBESTO O METÁLICA	119,542	0.8
ADOBE	2,342,987	14.6
TABIQUE, LADRILLO, BLOCK, PIEDRA Ó CEMENTO	11,148,978	69.5
OTROS MATERIALES	139,594	0.9
NO ESPECIFICADO	83,856	0.5

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS EN LA REPÚBLICA MEXICANA SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, 1970 Y 1990

1970	1990
------	------

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS	VIVIENDAS	%⁽¹⁾	VIVIENDAS	%⁽²⁾
EXCUSADO	-	-	11,996,430	74.8
AGUA ENTUBADA	5,056,167	61.0	12,729,987	79.4
DRENAJE	3,440,466	41.5	10,202,934	63.6
ELECTRICIDAD	4,876,745	58.9	14,033,451	87.5

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990

(1) Respecto del total de Viviendas en 1970 (8,266,369)

(2) Respecto del total de viviendas particulares en 1990 (16,035,369)

DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN TECHOS, 1990

<i>MATERIAL PREDOMINANTE EN TECHOS</i>	<i>VIVIENDAS</i>	<i>%</i>
TOTAL	16,035,233	100.0
LAMINA DE CARTÓN	1,550,833	9.7
PALMA, TEJAMANIL O MADERA	1,366,792	8.5
LAMINA DE ASBESTO O METÁLICA	2,871,586	17.9
TEJA	1,532,706	9.6
LOSA DE CONCRETO, TABIQUE O LADRILLO	8,244,841	51.4
OTROS MATERIALES	375,476	2.3
NO ESPECIFICADO	92,999	0.6

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

DISTRIBUCIÓN DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES DE LA REPÚBLICA MEXICANA SEGÚN MATERIAL PREDOMINANTE EN PISOS, 1970 Y 1990

1970	1990
------	------

<i>MATERIAL PREDOMINANTE EN PESOS</i>	<i>VIVIENDAS</i>	<i>%</i>	<i>VIVIENDAS</i>	<i>%</i>
TOTAL	8,286,369	100.0	16,035,233	100.0
TIERRA	3,403,066	41.1	3,119,917	19.5
CEMENTO O FIRME	4,883,303	58.9	8,542,194	53.2
MADERA, MOSAICO U OTROS	-	-	4,282,482	26.7
NO ESPECIFICADO	-	-	90,640	0.6

FUENTE: Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 y 1990

*Incluye a las viviendas con piso de cemento o firme y otro tipo de piso diferente de tierra.

PROPORCIÓN DE VIVIENDAS PARTICULARES POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, 1990

ENTIDAD	TOTAL DE VIVIENDAS PARTICULARES	EXCUSADO	AGUA ENTUBADA	DRENAJE	ELECTRICIDAD
REPÚBLICA MEXICANA	16,035,233	74.8	79.4	63.6	87.5
AGUASCALIENTES	129,853	84.6	95.6	86.1	95.1
BAJA CALIFORNIA	362,727	91.9	80.5	66.8	89.5
BAJA CALIFORNIA SUR	67,304	90.5	88.8	65.7	88.5
CAMPECHE	107,894	73.0	70.7	47.1	85.3
COAHUILA	404,691	86.7	91.7	68.2	94.5
COLIMA	88,627	88.4	92.8	83.3	93.9
CHIAPAS	594,025	53.5	58.4	41.2	66.9
CHIHUAHUA	529,799	82.5	87.7	66.5	87.1
DISTRITO FEDERAL	1,789,171	91.5	96.3	93.8	99.3
DURANGO	262,164	64.1	85.3	54.4	87.0
GUANAJUATO	687,136	63.0	82.7	58.7	97.6
GUERRERO	501,725	46.7	56.9	37.6	78.4
HIDALGO	362,933	52.7	70.0	43.5	77.3
JALISCO	1,029,178	85.0	86.5	81.2	92.5
MÉXICO	1,876,545	77.6	85.1	74.0	93.8

MICHOACÁN	663,496	71.0	78.7	57.1	87.2
MORELOS	244,958	75.4	88.5	69.2	95.9
NAYARIT	168,451	77.8	83.5	60.1	91.5
NUEVO LEÓN	642,296	93.8	92.9	80.9	96.2
OAXACA	567,131	49.9	58.1	29.9	76.1
PUEBLA	772,461	59.9	71.2	48.4	84.5
QUERÉTARO	193,434	61.4	83.4	56.9	85.0
QUINTANA ROO	102,859	77.6	88.6	77.3	84.5
SAN LUIS POTOSÍ	379,336	72.6	66.7	48.7	73.0
SINALOA	422,242	78.1	80.0	54.9	90.9
SONORA	378,587	89.7	90.7	65.8	90.3
TABASCO	265,319	80.1	58.3	63.2	85.2
TAMAULIPAS	488,506	90.5	81.4	59.8	84.4
TLAXCALA	137,135	60.3	90.4	57.9	93.8
VERACRUZ	1,262,509	60.9	59.8	53.2	74.4
YUCATÁN	273,958	66.1	71.5	46.2	90.4
ZACATECAS	236,779	52.6	75.3	47.0	87.0

FUENTE: INEGI XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS PARTICULARES POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN NUMERO DE CUARTOS, 1990

% DE VIVIENDAS PARTICULARES

ENTIDAD	VIVIENDAS PARTICULARES	1 CUARTO	2 CUARTOS	3 CUARTOS	NO ESPECIFICADO
REPÚBLICA MEXICANA	16,035,233	10.5	23.5	65.5	0.5
AGUASCALIENTES	129,853	4.8	14.1	80.9	0.2
BAJA CALIFORNIA	362,727	8.5	16.8	74.2	0.5
BAJA CALIFORNIA SUR	67,304	9.1	19.2	71.3	0.4
CAMPECHE	107,894	19.2	32.1	47.7	1.0
COAHUILA	404,691	6.4	17.3	76.1	0.2
COLIMA	88,627	11.3	27.9	60.5	0.2
CHIAPAS	594,025	19.4	38.6	40.6	1.3
CHIHUAHUA	529,799	9.8	17.9	72.1	0.3
DISTRITO FEDERAL	1,789,171	6.5	16.5	76.7	0.4
DURANGO	262,164	5.4	17.8	76.5	0.2
GUANAJUATO	687,136	6.8	22.1	70.6	0.5
GUERRERO	501,725	22.4	37.9	38.3	1.4
HIDALGO	362,933	11.4	28.1	60.1	0.4

JALISCO	1,029,176	3.8	15.4	79.4	0.3
MÉXICO	1,876,545	8.5	21.8	69.4	0.4
MICHOACÁN	663,496	8.1	26.1	65.2	0.6
MORELOS	244,958	11.9	25.0	62.9	0.2
NAYARIT	168,451	8.8	26.0	63.0	0.2
NUEVO LEÓN	642,298	6.3	15.4	78.1	0.2
OAXACA	587,131	17.8	40.0	41.5	0.6
PUEBLA	772,461	12.3	29.5	57.8	0.4
QUERÉTARO	193,434	7.7	22.3	69.5	0.5
QUINTANA ROO	102,859	26.5	29.1	43.6	0.8
SAN LUIS POTOSÍ	379,336	8.9	22.9	67.8	0.4
SINALOA	422,242	8.8	21.5	69.2	0.5
SONORA	378,587	7.5	18.5	73.7	0.3
TABASCO	285,319	14.0	24.2	60.3	1.6
TAMAULIPAS	488,508	13.0	23.3	63.4	0.3
TLAXCALA	137,135	8.8	26.6	64.3	0.2
VERACRUZ	1,262,509	19.3	27.6	52.5	0.6
YUCATÁN	273,958	12.8	31.2	55.6	0.3
ZACATECAS	238,779	5.1	19.3	75.3	0.2

FUENTE: INEGI XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

*Se excluyen los refugios, debido a que no se capturaron características en esta vivienda.

Se excluyen además 136, 341 "Viviendas sin información de ocupantes", las cuales se clasificaron en el rubro

"no especificado" de la variable "clase de vivienda particular".

LA ALIMENTACIÓN

**"Todo lo que se come sin necesidad
se roba al estómago de los pobres."**

Mahatma Gandhi.

Alimentación prehispánica y colonial

Los mexicas y los mayas, pueblos agricultores, tenían una alimentación de tipo mixto que incluía productos agrícolas en gran cantidad, con maíz como alimento fundamental y con productos obtenidos del reino animal. De los productos vegetales y animales que figuraron en su alimentación, muchos aún se conservan en la mesa del mexicano actual, particularmente el maíz, que era comido en todas las fases de su germinación.

La lista de animales domésticos para el consumo era reducida, pero en cambio los mexicas, como pueblo de estirpe cazadora, pescadora de agua dulce y recolectora, sabían obtener por tales medios un sinnúmero de bastimentos. ¹⁹⁴

Los mexicas una vez que se establecieron en Tenochtitlan, empezaron a cultivar las tierras de los islotes y de las orillas del lago de Anahuac, como fuente de su alimentación, incorporando poco a poco nuevas tierras agrícolas, mediante empalizadas, levantadas sobre el lecho del lago, que sostenían terraplenes flotantes

¹⁹⁴ Enciclopedia de México. Tomo I. México, 1977, pág. 474.

sobre las aguas que llamaron chinampas. ¹⁹⁵

Los jardines y huertos de legumbres de los pueblos lacustres del Valle de México se denominan chinampas, palabra que se deriva de la raíz chinamitl, que es tanto como almacén de cañas o morillos, en cualquier sentido que se coloquen. Las chinampas se formaban con troncos de árbol delgados pero de suficiente consistencia, que formaban un almacén atado con cuerdas de ixtle, o sea fibras de maguey. Sobre ese almacén se hacía otro transversal de cañas y de varas más delgadas. Seguía una cama de grava o arena y sobre ella una capa gruesa de tierra vegetal. Estos almacenes así elaborados, se sujetaba a un árbol, o a un poste mediante una gruesa cuerda. En esta tierra así preparada y flotante, sobre la laguna, se sembraban legumbres, tomate, jitomate, cebolla, otras plantas comestibles de los mexicas, y también se sembraban flores y plantas de ornato. En rigor eran verdaderos jardines, sementeras flotantes, en las que también se sembraban maíz, frijol, chíá, etc. Estos islotes eran trasladados mediante canoas que las llevaban a rastras por los lagos. ¹⁹⁶

La población indígena en las regiones del país siguió alimentándose en forma primitiva después de la conquista. Ésta era a base de recolección de frutas silvestres, caza, pesca y cultivo de algunas plantas, principalmente maíz y frijol con sus peculiaridades regionales.

En la época colonial, la población indígena sufrió un severo desajuste alimentario por el cambio impuesto en sus hábitos nutricionales y por la pobreza en que la colonia sumió a las distintas etnias.

¹⁹⁵ García Rivas, Heriberto. Dádivas de México al mundo. Ediciones especiales del Periódico Exélsior. México, 1965, pág. 12.

¹⁹⁶ Diccionario Porrúa. De historia, biología y geografía de México. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1986, pág. 852.

En la clase media se nota la influencia europea sin que desaparezca la tradición indígena. Gran parte de la cocina mexicana es en realidad una combinación de ambos elementos. Se ha calculado que a fines del siglo pasado de 60 a 65 % de los mexicanos comían pan, el cual no ha reemplazado a las tortillas en el gusto del pueblo. ¹⁹⁷

Concepto biológico

El alimento es la reserva energético-material cualquiera que sea su nivel de integración, que constituye, a la vez, el núcleo o centro inicial del medio, es decir, el substrato inicial y central de la acción (actividad somática) y produce energía al ser humano.

Podemos decir que todo ser vivo se relaciona con su alimento mediante dos modos de acciones somáticas (es decir, de acciones coordinadas de los seres vivos de su soma) que son, en cierto modo, complementarias: acciones que permiten que el ser vivo se ponga en contacto y se apodere del alimento y acciones que transforman el alimento en la forma adecuada.

Existe una gran diferencia entre la naturaleza de la primera fase o alimentación y de la segunda fase o nutrición del proceso, que realmente son dos caras complementarias de una misma circulación energético-material. La alimentación es la cara exterior del proceso, donde se vincula el soma del ser vivo con el medio o alimento.

Nutrición es la cara interna del proceso, nada menos que la génesis continua de los organismos, sustratos de la unidad esencial de todo ser vivo; la nutrición nos ofrece un proceso energético puro, con remansos sostenidos por experiencia, los

¹⁹⁷ Ídem. pág. 479.

cuales son los agentes de la evolución biológica. ¹⁹⁸

La importancia que tienen los alimentos para el organismo, se mide según dos criterios: su aportación energética, es decir, su capacidad para reparar la pérdida de energía por el trabajo, y el calor, que se mide en calorías, y su aportación de materiales indispensables para la formación, renovación y mantenimiento de nuestras células y tejidos. Para comprender perfectamente la función de los alimentos y la necesidad de que sean lo más variado posible, tenemos que conocer su composición. Además del agua, existen seis calorías esenciales de alimentos: prótidos o proteínas, lípidos o cuerpos grasos, glúcidos, sales minerales, vitaminas y celulosa.¹⁹⁹

A lo largo de la historia, ha sido muy debatido el querer establecer un sistema que se adapte mejor cuantitativa y cualitativamente a las necesidades humanas. Los especialistas en nutrición tratan de definir, desde un punto de vista científico, cuál es el desgaste energético diario según la edad, actividad física o modo de vida, así como ofrecer datos sobre la cantidad de proteínas, lípidos y glúcidos necesarios. Paralelamente, pero desde una óptica completamente distinta, numerosas doctrinas, a menudo filosóficas o religiosas, preconizan sistemas que insisten en unas o en otras clases de alimentos: unas excluyen la carne; otras, todos los productos de origen animal; otros grupos practican el ayuno y casi todos temen a la dieta.

Presencia del Estado mexicano ante el problema alimentario

El Estado no es una mera realidad natural, constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para entender el comportamiento de la comunidad política. El Estado crea Derecho, aplica una Constitución; el Estado

¹⁹⁸ Córdón, Faustino. La alimentación, base de la biología evolucionista. Historia Natural de la Acción y Experiencia. Volumen I. Alfaguara, Madrid, 1977, pág. 111.

¹⁹⁹ Gran Enciclopedia Universal Quid Ilustrado. Editorial Promexa. Tomo I. México 1983, pág. 110.

contrata, representa a sus nacionales, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; el Estado celebra tratados, es sujeto del Derecho Internacional; el Estado, en suma, es titular de derechos y obligaciones,²⁰⁰ y una de las principales obligaciones es resolver el problema alimentario.

El concepto alimentación ha sido siempre relegado de los estudios jurídicos, consciente o inconscientemente y de igual forma, de los análisis y tesis científicas, no obstante, es hasta el siglo XVIII cuando se inicia en forma incipiente la reglamentación y el comercio alimentario, limitándose exclusivamente a reprimir los procesos fraudulentos en la alimentación; a mediados del siglo XIX la mayor parte de los países empezaron a preocuparse por dictar leyes y formular reglamentos tendientes a asegurar la pureza de los alimentos, en relación a que la química, la bacteriología y la higiene empezaron a tener progresos sustentados en la investigación científica.

Por más de 400 años de vida mexicana, ya sea durante el virreinato ó el primer siglo de vida independiente, poco preocuparon los aspectos sociales de la alimentación. Los alimentos eran considerados como objetos de comercio, pero no como factores esenciales para la salud y el desarrollo normales del pueblo y, prácticamente no hay referencias de leyes ni de reglamentos bromatológicos - palabra formada con las letras griegas: broma, bormatus, que significa alimento y logos, tratado o ciencia - para la Nueva España de 1521 a 1727.

Entre las leyes para el resguardo de la salud pública aplicadas en el último tercio de la época colonial, se encuentran las Ordenanzas aprobadas por el Rey Felipe V el 14 de noviembre de 1728, y la Ley V para el Resguardo de la Salud Pública en materia de alimentación, para evitar los perjuicios que causan a la salud las vasijas de cobre, el plomo de los estaños y los malos vidriados de las vasijas de barro.

²⁰⁰ Tamayo y Salmorán, Rolando. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983, pág. 103.

En 1879, el Consejo de Salubridad fue elevado a la categoría de Cuerpo Consultivo Federal, y pronto se vieron los buenos resultados, porque el Consejo emprendió nuevas actividades, entre ellas, el examen de las substancias alimenticias y el estudio y aplicación de las providencias oportunas para impedir las falsificaciones y adulteraciones de los alimentos y empezó a preparar el material necesario para formar el Primer Código Sanitario de la República Mexicana.²⁰¹

En 1885 al tomar posesión de la presidencia del Consejo Superior de Salubridad el médico militar José Casimiro Liceaga, trató de dar un nuevo impulso a los aspectos de salud y alimentación al adquirir mayor amplitud varias actividades, entre ellas, la inspección de comestibles y bebidas, la del rastro, y las visitas a fábricas; y se aumentó el número de químicos analizadores de comestibles y bebidas, y se mejoró la higiene en todas sus ramas.²⁰²

En la época posrevolucionaria, encontramos el primer antecedente en 1936 con la Organización de la Oficina General de Higiene y de Alimentación, y en 1943 se constituyó el Instituto Nacional de Nutriología. Como podemos observar a lo largo de la historia de México, muchos han sido los intentos en los campos jurídico-administrativos por afrontar y resolver el problema alimentario, sin embargo, no quedó incluido en los textos constitucionales ni en las leyes federales esta importante actividad indispensable para el bienestar de los mexicanos, sino hasta mucho tiempo después y no de manera expresa.

²⁰¹ Quintín Olascuaga, José. Alimentación normal del Mexicano. Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, Secretaría de Educación Pública, México, 1961, pág. 18.

²⁰² *Ibidem*, pág. 19.

El concepto de alimentación, ausente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Las garantías constitucionales, en estricto sentido, son los instrumentos procesales establecidos por la Ley Fundamental, con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad del propio Estado.

Cuanto más derechos fundamentales reconozca una sociedad en su Derecho Positivo, tanto más será racional el orden institucional de su poder político, de aquí que en nuestro campo parece posible superar una aparente dificultad en la concepción de los Derechos Humanos como valores o atributos inherentes a la persona humana.²⁰³

Como se ha mencionado, en nuestra Carta Magna no aparece el concepto de Derecho a la Alimentación, no obstante, México es firmante en el nivel internacional, de los compromisos que incluyen la alimentación como máxima prioridad. Tal vez bajo la mítica creencia de que en nuestro país la abundancia, la generosidad de la misma naturaleza es tal, que pareciera innecesaria la consagración de ese derecho. La mencionada creencia cierra los ojos a una cruda realidad: la miseria y la desnutrición en amplios sectores del pueblo que, sin esa elemental garantía de subsistencia, ve negada su posibilidad de disfrute de cualesquiera otros derechos y permanecen ajenos al desarrollo nacional.²⁰⁴

Es preciso que se haga dicho reconocimiento en una norma de carácter

²⁰³ Polo Bernal, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa. México, 1993, pág. 2.

²⁰⁴ Martínez Bulle Goiry, Víctor Manuel. "Leyes y Pobreza" en Derecho y pobreza. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993, pág. 35.

constitucional para posibilitar que todas las personas sean titulares de ese derecho social básico.

En un intento por conceptualizar los derechos del hombre o garantías individuales, Rosalba Casas afirma que:

" son los atributos inherentes a la persona humana, en virtud de su propia realidad, racional y social, que el orden jurídico constitucional debe reconocer, respetar, proteger y asegurar mediante instrumentos de índole diversa, pero sobre todo jurídico-procesales como garantías de ellos, de la libertad y dignidad del hombre, y como cauces para el libre desenvolvimiento de las personas de acuerdo a su propia naturaleza." ²⁰⁵

Si bien nuestro texto constitucional no consagra expresamente en ninguna parte el derecho a la alimentación, podemos advertir como avances de este derecho, lo señalado en algunas normas. En el último párrafo del artículo 4o. establece: *" Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas."* ²⁰⁶

Otro avance que podría constituirse como un derecho a la alimentación estaría en el segundo párrafo de la fracción VI del apartado A del artículo 123, que señala:

" Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para 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..." ²⁰⁷.

²⁰⁵ Casas, Rosalba. Investigación biotecnológica en México: Tendencias en el sector agroalimentario. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1993, pág. 60.

²⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y su reformas. Editorial Cajica, Puebla, 1994, pág. 44.

²⁰⁷ Ídem. pág. 246.

Otra norma constitucional vinculada con el derecho a la alimentación se localiza en el artículo 73 fracción XXIX-E que faculta al Congreso " *Para expedir leyes para la programación, promoción, concretación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.* " ²⁰⁸

Principales compromisos internacionales de México en materia alimentaria

Nuestro país es uno de los integrantes ante la Organización de las Naciones Unidas y de los firmantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, misma que surge en un mundo de posguerra en el que expertos codificaron un documento que condensó los derechos fundamentales para todo ser humano, con el antecedente de toda tradición jurídica de occidente, surgiendo así el compromiso internacional de los nacientes derechos sociales, culturales y económicos, producto de las revoluciones sociales de este siglo y a la vez expresando los más elevados valores de la ética internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, respecto de la alimentación en su artículo 25, señala que " *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad y, la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio*

²⁰⁸ Ídem. pág. 137.

o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social." ²⁰⁹

El proyecto regional para la superación de la pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, conceptúa de esta forma a la alimentación dentro de las necesidades básicas: " *Una alimentación que cumple con los requisitos nutricionales y las pautas culturales, lo que supone como satisfactores no sólo el agua y los alimentos, sino también la energía y los medios para prepararlos y consumirlos;...*" ²¹⁰

Declaración de los derechos del niño 1959

En esta declaración, se encuentra comprendido el mínimo indispensable para el desarrollo integral del niño; su instancia especializada de seguimiento y promoción está en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que es la organización emanada por la Asamblea General desde 1946, para responder a las necesidades de los niños en el mundo.

En su principio cuarto, dice refiriéndose a la alimentación: " *El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse tanto a él como a su madre, cuidados especiales incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.*" ²¹¹

²⁰⁹ Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación. 1789 - 1989. Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Artículo 25. México, 1989, pág. 45.

²¹⁰ Hernández Laos, Enrique. Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. México, 1992, pág. 247.

²¹¹ Ídem. pág. 61.

Esta Declaración, fue elaborada con el objetivo de destacar la necesidad de procurar al niño una protección y cuidados especiales, dada su falta de madurez física y mental; así como también es necesario brindarle protección legal antes y después de su nacimiento.²¹²

Rescatando la importancia y pertinencia de estos principios, numerosos gobiernos, agencias de las Naciones Unidas y diversas organizaciones no gubernamentales, a fines de 1989 presentaron a la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual para el 22 de octubre de 1991, a menos de dos años de su aprobación unánime, reunía ya a 100 países como Estados Partes, entre los cuales se encuentra México; en cuya legislación se contemplan los derechos del niño, tanto a nivel constitucional -dentro de las Garantías Individuales y las Garantías Sociales-, como en las leyes reglamentarias de estos derechos de la persona humana.

Dicha Convención, contiene 54 artículos sobre la supervivencia, la protección, el desarrollo y la participación de los niños, tanto en su carácter de leyes de protección a los niños, como en el de lineamientos para todas las acciones que afecten a la niñez.

Políticas gubernamentales en materia alimentaria

A partir de la década de los setenta, el gobierno mexicano ha diseñado y aplicado cuatro planteamientos de política en relación con la producción alimentaria. Entre 1970 y 1976 se aplicó el Programa Nacional de Alimentación, que estuvo orientado a coordinar diferentes acciones para mejorar la estructura nacional de consumo, proteger a grupos vulnerables, estimular la investigación alimentaria y

²¹² Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. Convención sobre los Derechos del Niño. México, 1990, pág. 4.

coordinar la formulación y aplicación de una política y programas para satisfacer las necesidades de la población.

Entre 1976 - 1982, se instituyó un nuevo instrumento de política, denominado Sistema Alimentario Mexicano, con el que se pretendía resolver dos problemas centrales: la alimentación de 35 millones de mexicanos, principalmente de la población desnutrida que se localiza en las regiones de temporal y en los minifundios, y reducir las importaciones de granos, evitando que el uso de las divisas provenientes de las exportaciones petroleras se destinaran a la importación de alimentos. El principal objetivo de esa estrategia política era el logro de la autosuficiencia alimentaria, específicamente en granos básicos, y la reducción, por tanto, de la creciente dependencia del país respecto de la producción norteamericana. Esta estrategia pondría especial atención a la activación de la agricultura de temporal, mediante una alianza entre campesinos y el Estado que garantizara un mínimo de beneficio para el productor.

El Estado planteaba realizar este propósito mediante una infraestructura tecnológica con el apoyo de fertilizantes que incrementaran los cultivos de las tierras de temporal; con estos planteamientos se perseguía también la autosuficiencia tecnológica en las zonas rurales, nuevos patrones de consumo y la inclusión de alimentos tradicionales y de alimentos no convencionales en la dieta de la población.

El SAM fue calificado como una estrategia productivista muy lejana a las soluciones estructurales para la crisis del sector agropecuario. En su planteamiento político no estaban considerados los mecanismos para disminuir o aminorar el poder económico de las empresas transnacionales, lo que hacía difícil que las empresas públicas o mixtas pudieran competir en los mercados. En suma, el SAM no logró los objetivos que se propuso. Si bien es cierto que, entre 1981 y 1982, se incrementó la producción de maíz, no se rectificó la estrategia bimodal, es decir, se siguió apoyando a la agricultura comercial en detrimento del sector campesino, por lo que el propio

dualismo de la agricultura actuó como neutralizador de los esfuerzos encaminados a fortalecer al sector campesino.

De 1984 a 1988 se aplicó el Programa Nacional de Alimentación cuyas actividades se desarrollaron para proporcionar servicios en materia de nutrición, consistentes básicamente en promover la dotación de alimentos de alta calidad nutricional a familias con alto riesgo de desnutrición, de raciones escolares y de apoyo nutricional lácteo para madres gestantes y niños en primer período de lactancia.

Asimismo, se promovió y fomentó la producción de alimentos para autoconsumo, por medio de huertos familiares y acciones de carácter educativo, para adoptar actitudes congruentes con la salud del individuo y el uso adecuado de sus recursos.

Este programa dirigió sus acciones a niños en edad preescolar, así como a madres gestantes y en estado de lactancia, concentrados principalmente en las zonas marginadas del área rural y de privación económica de las ciudades; población que tiene problemas de escasez de recursos, con nivel educacional básico y sin acceso a servicios de seguridad social.

El Programa Nacional de Alimentación trató de resolver el estado de desnutrición que prevalecía en el país debido a deficiencias en el consumo de productos básicos, en ciertos estratos y regiones y una dieta alimenticia desbalanceada.

La situación que imperaba en ese momento en el país era que alrededor del 40% de la población total se encontraba en un nivel mínimo de subsistencia. Esta deficiente distribución de alimentos entre diversos estratos se agudiza en grupos de niños menores de 5 años, madres gestantes y en estado de lactancia. Un ejemplo de esto es que de los dos millones de niños que nacían, 100 mil morían antes de los

cinco años de edad, y alrededor de un millón sobrevivían con defectos físicos o mentales debido a la insuficiencia alimentaria. Por otra parte, la mala nutrición fue más acusada en las zonas del sureste, sur y centro del país, de cuya población el 44%, 50% y 43% respectivamente presentan niveles nutricionales de primer grado. Finalmente, sólo el 18% del país ingiere dietas balanceadas.²¹³

El logro de la autosuficiencia alimentaria no implica únicamente la aplicación de subsidios y la instrumentación de tecnología moderna sino la adopción de políticas de control en la producción alimentaria.

En el sexenio 1988 - 1994, los planteamientos de política alimentaria están contenidos en el Programa Nacional de Solidaridad y en el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994), los objetivos de este último programa son: incrementar la producción y la productividad en el campo, elevar el nivel de vida de la familia rural, asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un esquema de apertura comercial, alentar el potencial exportador, eliminar las restricciones que pesan sobre el sector para la asignación de recursos, incorporar tierras ociosas e insuficientemente explotadas y conservar los recursos naturales.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 plantea como estrategia agropecuaria superar la posición deficitaria del país en la producción de alimentos y satisfacer las necesidades crecientes de la población con el fin de recuperar la soberanía en materia de alimentos.

En este nuevo planteamiento de política agropecuaria destaca el papel que se le asigna a la biotecnología, a la que se considera necesaria para generar nuevas variedades vegetales, con mayor resistencia genética a plagas, enfermedades, climas y suelos adversos.

²¹³ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Salud 1984 - 1988. México, 1984, pág. 209.

Las características más generales de la política gubernamental en el ámbito alimentario durante los últimos 20 años, los planteamientos contenidos en los planes de política, tales como la satisfacción de las necesidades básicas de la población y la recuperación de la autosuficiencia alimentaria, en la práctica no han sido logrados.

La situación de crisis que enfrenta el sector agroalimentario, los padecimientos nutricionales de la población, y la dependencia tecnológica de la industria alimentaria son factores que, a pesar de los planteamientos de política diseñados, permanecen prácticamente inalterados.

Los elementos que se mencionaron en relación con el binomio alimentación y población, así como las estrategias que ha planteado el Estado para solucionar la pobreza, permiten integrar un marco de referencia para valorar la importancia que podría adquirir la biotecnología para enfrentar con éxito los principales problemas nutricionales y de producción de alimentos en el país.

Por otra parte, si reflexionamos un poco sobre los hábitos alimenticios de los herederos de los mexicas, se puede mencionar al maestro Salvador Novo, quien fuera cronista de la Ciudad de México otrora Gran Tenochtitlan, el cual tenía una visión optimista de los lugares alimentarios de la ciudad, y en parte tenía razón al afirmar :

" al pasar una rápida revista mental por las potencialidades gastronómicas especializadas de nuestra ciudad, me aparecía, de pronto patente su importancia, su magnitud, su universalidad y la bendición que representa, a pesar de todos nuestros retoños contra el gobierno, el hecho de que habitemos un punto singular y privilegiado del planeta en el que el chino, el árabe, y el español, y el polaco, y el rumano, y el francés, y el yankee, coman todos a su placer, y a nadie le falte, ni muera nadie de hambre; y en donde si alimentarse en lugares caros es concomitantemente oneroso, es también cumplidamente posible hacerlo

en restaurantes y fondas modestas." ²¹⁴

La historia de la humanidad es la historia del comer, desde la manzana. Muchos no se fijan en ello de tan obvio que es. Una compilación absoluta sobre las costumbres nutritivas de los pueblos del mundo arrojaría una luz más objetiva para comprender a la humanidad más que la mayoría de los tratados convencionales. ²¹⁵

Para terminar con este título, podríamos advertir que en el mundo alimentario, la poca comida daña y el exceso sobrepesa, al gordo rico le angustia perder su capital, y el famélico indigente aun sin dinero ríe aunque desnutrido esté en razón de su bolsillo.

¿ Cómo alcanzar equilibrio en esta realidad social ?, donde existen dos formas de vida, para reflexionar acerca del punto del alimento y el mundo, de la dieta forzada a la forzosa. No aislar ni por un segundo tres conceptos que son claves: ¡ Salud, Felicidad y Justicia Social en este mundo !.

²¹⁴ Novo, Salvador. Nueva Grandeza Mexicana. Colección Austral. Espasa-Calpe. Buenos Aires, Argentina, 1948, pág. 30.

²¹⁵ Cepeda, Luis. "Gusto de Reyes" en Comiendo con Reyes. Homenaje a Alfonso Reyes. Editorial Posada. México, 1986, pág. 42.

LA SALUD

Salud prehispánica y colonial

La medicina en el México prehispánico tuvo gran desarrollo como lo atestiguan los textos que han persistido y las crónicas de los conquistadores y evangelizadores más antiguos. Pero hablar de medicina indígena implica hablar de las enfermedades que padecían, de los sistemas terapéuticos que utilizaban, y de los médicos o poseedores de dichos conocimientos.²¹⁶

El contenido místico y herbolario representado en Tlaloc, Tlazohtetl y Tzapotlatena de nuestra historia prehispánica, cambió por la también mística y rudimentaria medicina del siglo XVI. Los hospitales fueron vectores de la colonización española, como las escuelas y las iglesias.²¹⁷

En el siglo XVI y por interés particular de la Corona Española, de los misioneros y de las autoridades virreinales, recogieron de los sabios indígenas los conocimientos acerca de los productos naturales y de su influencia sobre el organismo humano.

En la capital de la Nueva España, en 1612, los Cabildos utilizaron los cuerpos de policía médica y expidieron las ordenanzas de policía, para el control sanitario de

²¹⁶ Anzures y Bolaños, María del Carmen. La medicina tradicional en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983, pág. 17.

²¹⁷ Mateos Cándano, Manuel. "El derecho a la salud" en Los desafíos del desarrollo social. El Día, en libros. México, 1989, pág. 159.

las poblaciones. Severas penas fueron establecidas para quien atentaba contra la limpieza y el saneamiento de la ciudad. Al depender de los cabildos la acción sanitaria no estaba sujeta al gobierno central, a diferencia de Francia e Inglaterra que lo habían centralizado.

En 1628, se fundó el Protomedicato, que fue el primer intento de ordenar medidas de sanidad. La Real Junta de Medicina con carácter de tribunal, de destierro y multa a los que ejercían la medicina sin licencia, señalaba los textos autorizados y examinaba a los que la querían ejercer. Tenía dentro de sus funciones impedir contagios, cumplir cuarentenas, la exacta aplicación de los cordones sanitarios y recluir en los Lazaretos a los enfermos.

Una vez consumada la Independencia, en 1825, se incrementó la actividad jurídica en el área de salud y el Bando de Policía y Buen Gobierno, se ocupa de la limpieza urbana, manejo de alimentos, algarabía, desorden público y convivencia con animales, sin embargo, más que prácticas son formalismos jurídicos.

La fe cristiana y su actividad hospitalaria hizo crisis en 1831, durante la primera República Federal con la supresión del Protomedicato. Un par de años después, Valentín Gómez Farías, asesorado por el Doctor Mora, clausuró la Universidad Nacional y Pontificia de la Escuela de Cirujía, obra que rehace Antonio López de Sanatana al restablecer las universidades que existían antes de esta reforma, ordenando al Colegio de Medicina que entregara a las monjas de la Nueva España, de Santa María de Guadalupe, todo el material utilizado en la enseñanza. Más tarde, Maximiliano de Habsburgo hizo resurgir el interés por la salud y los hospitales. El Consejo General de Beneficencia y el Consejo de Salubridad entraron en funcionamiento a través de la policía.

El presidente Juárez, tomó el control del Estado, sin una acción unificada en materia de salud, el poder se encontraba disperso en los gobiernos locales sobre el

central, pero no pudo nacionalizar los edificios destinados a la beneficencia. Las Leyes de reforma en lo referente al aspecto médico, señalaron dos transformaciones de capital importancia: la secularización de los cementerios y las regulaciones aplicadas a las inhumaciones -julio de 1859-, en ellas se establecieron el manejo de los restos humanos, lo que vendría a dar paso a los estudios patológicos en cadáveres descuidados en aquel tiempo; y estableciendo con ello principios de higiene pública, reiterando prohibiciones para sepultar en los templos, año y medio más tarde habría de decretarse la secularización de los hospitales y establecimientos de beneficencia, publicándose la ley respectiva el 2 de febrero de 1861.

Nueve años después, Lerdo de Tejada, enfrenta al poder del clero personificado en las Hermanas de la Caridad y las expulsa de todos los hospitales del país. Lo que provocó, que surgieran fundaciones médico hospitalarias como la Béisteguí, la Filantrópica Mexicana, la francesa, la española y la inglesa, de esta manera, la medicina privada promovida por el Estado cobró un inusitado auge.

En 1872, se aprobó el Consejo Superior de Salubridad por la Secretaría de Gobernación y la Dirección de Beneficencia Privada incorporó los hospitales previamente expropiados al clero. El primer código sanitario fue expedido por el Consejo Superior de Salubridad, en la dictadura porfirista, que continuó una política más definida.

En suma, se podría decir que en una primera etapa hay una participación tangencial del Gobierno Federal en los servicios de atención médica. No existe articulación de un Sistema Nacional, ni el Estado se responsabiliza con un criterio de universalidad.

De acuerdo a la Constitución de 1857 la salubridad no era competencia de la Federación, y da la responsabilidad a los Estados y Municipios, solo lleva a cabo programas epidemiológicos en fronteras y puertos. En 1908, se modificó la

Constitución Política para responsabilizar a los Poderes de la Unión , de la salubridad general de la República.

La salud es uno de los valores más importantes que integran la riqueza de los países. De la salud física y mental de sus hombres y mujeres, dependerá la energía con que se enfrenten sus problemas.

De una adecuada instrumentación jurídica y una oportuna prestación de los servicios de salud a la población, dependerá que su salud sea protegida y, en ocasiones, salvada la vida misma. Como todo valor humano es menester preservarlo y enriquecerlo colectivamente, con la participación del Estado y sus organismos públicos y privados.

El problema sanitario de la Nación, fue objeto de vivo interés en el Constituyente de Querétaro, estableciendo desde 1917 las bases para el sistema jurídico mexicano de salud.

En nuestra Carta Magna, además de las disposiciones contenidas en el artículo 73 sobre salubridad general, en el artículo 123, definió, dentro de las garantías laborales y de seguridad social, el derecho de los trabajadores subordinados a la protección por riesgos de trabajo.

En las últimas décadas ha habido una mejora permanente y radical. Entre los logros más espectaculares, figuran los avances que han registrado los regímenes de seguridad social por lo que hace a los servicios de salud. La política social ha llevado a que los servicios de salud alcancen a la población abierta que no es amparada por los sistemas de seguridad social, a través de los programas asistenciales que lleva a cabo el gobierno de la República.

La inegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el

bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, el incremento de la productividad y de la producción, es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan la justicia social.

En el contexto integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la protección de la salud constituye, ahora, uno de los elementos primordiales para alcanzar la justicia social. La salud es uno de los ingredientes fundamentales para que los mexicanos no sólo accedan a los mínimos de bienestar social, sino para que se sumen con éxito a los quehaceres del desenvolvimiento nacional.²¹⁸

Los mandatos contenidos en la Constitución de 1917, por lo que se refiere a las relaciones entre el capital y el trabajo, a la garantía de asociación profesional, a la jornada máxima, al salario mínimo, al descanso obligatorio, a la prohibición del trabajo a menores y a las limitaciones del trabajo de las mujeres, así como a la higiene en las fábricas, a la indemnización por riesgos profesionales y a las prestaciones sociales en favor de los obreros y a cargo de los patrones, constituyen el marco jurídico del sistema mexicano de seguridad social.²¹⁹

El Constituyente de 1917 abordó el tema de la salud de manera tangencial, sólo en relación con la higiene y salubridad en los centros de trabajo, de acuerdo al artículo 123, fracción XIV y XV:

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la

²¹⁸ Soberón, Guillermo y Cuahtémoc Valdés Olmedo. "Crisis y salud: estrategias de solución" en Los desafíos del desarrollo social. El Día, en libros. México, 1989, pág. 121.

²¹⁹ Morones Prieto, Igancio. Tesis mexicanas de seguridad social. Centro de Documentación del IMSS. México, 1970, pág. 23.

indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes. ²²⁰

Como se puede inferir, no se trata de un derecho a la salud ni siquiera elemental, sino apenas de una protección inicial contra el riesgo de trabajo o profesional, que en su momento resultó avanzado y fue la base de los amplios sistemas de seguridad social que se fueron desarrollando en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 25, primer párrafo: *Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste 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, cuya seguridad protege esta Constitución.* ²²¹

En este artículo se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, al estar comprendido dentro del capítulo de Derechos Públicos Fundamentales, confiar al Estado la responsabilidad y el deber frente al individuo en

²²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y de sus reformas. Editorial Cajica. Puebla, 1994, págs. 248 y 259.

²²¹ Ídem. pág. 61.

particular, grupos o clases, de garantizarles un desarrollo social integral, que fortalezca a la nación, a su régimen democrático, un crecimiento económico, el pleno empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza. ²²²

El otorgamiento de esa nueva garantía social confía a los poderes públicos la responsabilidad de adoptar las medidas indispensables para que se avance con celeridad en su proceso de cumplimiento. La naturaleza programática del Derecho a la protección de la salud es un lineamiento del poder previsor que no puede ser desatendido por el Estado cuando programa su actividad y asigna sus recursos.

El Estado, por ello, ha actuado en consecuencia. El Plan Nacional de Desarrollo ha señalado que la salud es una de las prioridades del desarrollo social.

La salud no solo es un valor biológico, sino que es un bien social y cultural que el Estado no puede proteger, ni acrecentar, ni restaurar sin la participación de la sociedad y del hombre en lo particular. En ese terreno, la libertad individual halla espacio muy amplio para substraerse de normas tutelares y para hacer ineficaces dispositivos burocráticos. ²²³

Compromiso de México ante la Organización Mundial de la Salud

México procura ser congruente con el compromiso contraído ante la Organización Mundial de la Salud en Alma Ata en 1979,²²⁴ en relación a la salud para todos en el año 2000, con base en la atención primaria. El proceso para impulsar

²²² Polo Bernal, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa. México. 1993, pág. 242.

²²³ H. Cámara de Diputados. Ley General de Salud. Exposición de Motivos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero de 1984, pág. 9.

²²⁴ Organización Internacional del Trabajo. La seguridad social en la perspectiva del año 2000. Alma Ata, Rusia. 1979, pág. 126.

y seguir de cerca los avances locales y regionales de este compromiso, se lleva a cabo con base en un esquema específico de evaluación. Así, la OMS define la evaluación como un medio sistemático formado por una serie ordenada de acciones vinculadas entre sí, y tiene como propósito mejorar la programación y orientación de los recursos.

La evaluación comprende el cotejo entre lo programado y lo realizado, ponderar la efectividad de la acción del Estado y la eficiencia en el empleo de los recursos, con la intención de realimentar el proceso de planeación y, en última instancia, modificar la realidad y mejorar las condiciones de salud de la población.

El proceso de planeación es entonces un ciclo en que se pone de manifiesto la importancia de vincular las necesidades del desarrollo nacional en materia de salud, con la realización de acciones para elevar el nivel de bienestar de la población. Representa una forma de buscar los medios que permitan establecer los recursos necesarios para satisfacer las necesidades y orientar los esfuerzos. El reto para contar con una planeación provechosa consiste en fincar, de común acuerdo, los patrones que permitan indicar a qué fines y en qué medida se debe avanzar en la conformación y consolidación en un Sistema Nacional de Salud.²²⁵

Derecho constitucional a la salud

La innegable vinculación que existe entre el mejoramiento de la salud, el bienestar de la población, la distribución del ingreso, el empleo, el disfrute del tiempo libre, el incremento de la productividad y de la producción, es uno de los retos a los que se enfrentan las sociedades que buscan la justicia social.

²²⁵ Soberón Acevedo, Guillermo. La Protección de la Salud en México (1986-1988). Volumen II. Editorial Porrúa. México, 1988, pág. 89.

La actual legislación se ocupa ya de cuestiones que inicialmente no eran contempladas por la norma sanitaria, como son: la prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos, disposición de órganos, tejidos y cadáveres; control de alimentos, bebidas y medicamentos, estupefacientes y psicotrópicos; protección de la salud de la niñez y de los ancianos; mejoramiento y cuidado del medio ambiente.

El derecho del hombre a la salud fue introducido a nuestra Constitución por la reforma del 3 de enero de 1983, que establece en el penúltimo párrafo del artículo 4o:

" Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y las modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. " ²²⁶

Esta reforma tuvo como propósito revertir el proceso centralizador que desde principios de siglo se iniciara en materia de salud y que ha llevado a que la federación tome responsabilidades que pertenecen por su naturaleza a las jurisdicciones local y municipal. La Ley Sanitaria ha desvirtuado el ámbito de la salubridad general, que concibió el Constituyente de Querétaro, y con los Convenios de Servicios Coordinados de Salud Pública tradicionales, prácticamente se ha liquidado el carácter concurrente de la materia sanitaria.

Para el acceso a los servicios de salud: una ley reglamentaria definirá las bases y modalidades de ese acceso para que se tengan en cuenta las características de los distintos regímenes de seguridad social, que se fundan en los criterios de capacidad contributiva y de redistribución del ingreso; de los sistemas de solidaridad social, que usan recursos fiscales, la cooperación comunitaria y la colaboración institucional, y de los sistemas de asistencia, que descansan en el esfuerzo fiscal del Estado

²²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, pág. 6.

Este derecho, reconocido en la Constitución, tiene según Efraín Polo " *un contenido de derecho subjetivo público, que implica un deber para el Estado y no una mera pretensión ética que demanda el particular, quien tiene la potestad de su exigencia, y más, cuando el derecho a la salud y la continuación de su tratamiento que demandó se le estaba otorgando y lo demandó porque le fue interrumpido.*" ²²⁷

Sector salud

A efecto de implantar el Sistema Nacional de Salud y de formular un Programa Nacional de Salud, se constituyó en México a partir del año 1982, el Sector Salud.

Este sector quedó formado por diferentes instituciones que proporcionan servicios de salud en el país, como son: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado y el Departamento del Distrito Federal, todos bajo la rectoría de la Secretaría de Salud. Lo integran, además, otros organismos y dependencias: los Institutos Nacionales de Salud dependientes de la propia Secretaría, que son: el de Cancerología, Cardiología, Enfermedades Respiratorias, Neurología y Neurocirugía, Nutrición, Pediatría, Perinatología, el Instituto Mexicano de Psiquiatría y el Hospital Infantil de México, que juntos constituyen un subsector, y el Subsector de Asistencia Social que incluye el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), y los Centros de Integración Juvenil (CIJ), y otros componentes: dos hospitales generales y el Patronato de la Asistencia Privada.²²⁸

Entre los objetivos que persigue el Sector Salud mexicano se pueden mencionar: integrar a las instituciones de salud, que estaban tradicionalmente dispersas;

²²⁷ Polo Bernal, Efraín. op. cit. pág. 78.

²²⁸ Álvarez Alva, Rafael. Salud pública y medicina preventiva. Editorial El Manual Moderno. México, 1993, págs. 67 y 68.

promover la programación integral; propiciar la autonomía técnica y organizativa de los integrantes del Sector; concertar e inducir a los sectores social y privado; lograr la disponibilidad oportuna del material y equipo necesario en una infraestructura.

El Sistema Nacional de Salud ha adoptado como programas de acción los siguientes: Atención Médica, Atención Materno Infantil, Salud Mental, Prevención y Control de Enfermedades, Educación para la Salud, Nutrición, Salud Ocupacional, Lucha contra Adicciones, Salud Ambiental, Saneamiento Básico, Control Sanitario, Planificación Familiar y Asistencia Social.

El Sistema Nacional de Salud tiene así dos orientaciones generales: la primera, consiste en ampliar la cobertura de los servicios, dando prioridad a los núcleos rurales y a los urbanos desprotegidos, armonizando los programas del Gobierno Federal, de los Gobiernos Estatales y de los sectores público y privado. La segunda, en elevar la calidad de los servicios a un mínimo satisfactorio. El consenso mundial en relación con la calidad de los servicios médicos establece que debe darse prioridad a la atención médica de los problemas de salud más frecuentes, incrementando al máximo posible las acciones médico preventivas y de salud pública.

Ley General de Salud

La Ley General de Salud fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 y modificada el 14 de junio de 1991, fijó las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud: *a fin de dar impulso a la efectividad de la nueva garantía social, se sistematizan las bases legales del Sistema Nacional de Salud, se clarifica la distribución de competencias entre dependencias federales que inciden, así sea indirectamente, en el ámbito de la salud; se moderniza la legislación sanitaria, se señalan mecanismos para que los sectores social y privado contribuyan al mejoramiento de la salud y se avanza en el proceso de nacionalización de su regulación (...).*

En materia de salud ocupacional, se distinguen con claridad las competencias entre las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y la hoy denominada Secretaría de Salud, dándole a ésta la facultad de establecer normas técnicas y ejercer el control sanitario sobre los establecimientos en que se desarrollen actividades ocupacionales que no estén sujetas al Apartado A del artículo 123 constitucional, y que por ser parte de la previsión social corresponde la autoridad laboral. ²²⁹

Sistema Nacional de Salud y características de sus servicios

El Programa Nacional de Salud 1990-1994 señala el hecho de que la seguridad social hace integral el propósito de atender el bienestar de los trabajadores y sus familias en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación, al tiempo que cuenta con medios para proteger su poder adquisitivo y garantizar apoyos financieros y en casos de enfermedad, accidentes de trabajo, jubilación, cesantía y muerte.

El propósito general de la política de salud, asistencia y seguridad social que se incluye en el Programa Nacional de Salud pretende " *...impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios* ". ²³⁰

En el Sistema Nacional de Salud se proporcionan servicios de atención médica, salud pública y asistencia así como seguridad social, a través de tres tipos de

²²⁹ Exposición de Motivos de la Ley de Salud. Presentada ante la H. Cámara de Diputados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, págs. 11 y 16.

²³⁰ Narro Robles, José. La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 19.

instituciones. Las públicas, que atienden a la población en general o población abierta, y las de seguridad social, que cubren asegurados y derechohabientes, y las que prestan servicios sociales y privados.

Los servicios de salud son todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

Los servicios de salud, en atención a los prestadores de los mismos, se clasifican en servicios públicos a la población en general; servicios a asegurados y derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social, servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y, otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria

Financiamiento de los servicios de salud

Cada uno de los servicios de salud referidos: a población abierta, a población asegurada y derechohabiente, a población que acude a servicios privados, o a población atendida por asociaciones y organizaciones sociales, tiene su propio esquema de financiamiento.

El financiamiento de servicios a población abierta, se cumple a través de las aportaciones del Gobierno Federal (mas del 80% en promedio) y de los gobiernos de los Estados que financian a las instituciones que atienden a la población abierta como la Secretaría de Salud, el Programa IMSS-Solidaridad, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y los gobiernos en donde se han descentralizado los servicios, así como el Departamento del Distrito Federal.

Estos servicios incluyen también el esquema de cuotas de recuperación, que se aplica con un criterio diferencial de acuerdo con la capacidad económica del usuario

de los servicios, llegandose dentro de los rangos definidos a la exención de cuotas. De esta manera se incorpora la posibilidad, que no la obligación, de la gratuidad de lo servicios.

El financiamiento de servicios a población asegurada y derechohabiente tiene fundamentalmente dos esquemas de financiamiento: el régimen de seguridad social para los trabajadores al servicio del gobierno federal administrado por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que se financia con las cuotas que sobre el salario devengado aportan los trabajadores las dependencias, y las entidades públicas, y los empleadores, y también se aplica a similares institutos de seguridad social para empleados de gobierno de los demás Estados.

El régimen de seguridad social destinado a la población que se encuentra vinculada, por relaciones formales de trabajo, en empresas del sector privado y en algunas del sector social, está administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, y se financia con las cuotas que sobre el salario integrado aportan los trabajadores, los empleadores y el Gobierno Federal.

El financiamiento de los servicios privados se rige por las leyes del mercado; se compran servicios particulares que están a disposición de la población que los demanda y que tiene capacidad para pagarlos. También operan en el país, compañías de seguros que ofrecen los seguros de gastos médicos.

Sin embargo, existen personas que teniendo derecho a los servicios de seguridad social o que pueden ser atendidas por instituciones para la población abierta, recurren a la medicina privada.

Las modalidades de acceso a los servicios de salud privados o sociales se rigen por lo que convengan prestadores y usuarios, sin perjuicio de los requisitos y obligaciones que establezca la Ley General de Salud a ese respecto

Correlación entre salud y pobreza

En México existen los fundamentos constitucionales para la protección de la salud, así como la reglamentación para su cumplimiento. Sin embargo, de los cuarenta millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza, de los cuales 14 se encuentran en pobreza extrema, no todos tienen acceso a la infraestructura que proteja su salud. Por ello, es preciso, con fundamento en nuestra Ley vigente en el rubro de salud, estructurar programas lo suficientemente duraderos en el tiempo y flexibles en las necesidades de aplicación para que efectivamente estén en un programa de salud todos los mexicanos sin importar el grado de participación laboral o económica dentro de la sociedad.

En los países con desarrollo insuficiente que se caracterizan por su desigualdad, se encuentra presente un patrón que reúne elementos propios de la patología de las naciones industrializadas y elementos propios de la patología del subdesarrollo. En ellos, el reducido y desigual ingreso, la desnutrición, el deterioro ambiental y los bajos niveles de cultura, conspiran en contra de la salud, por eso son dramáticas las diferencias que se dan entre quienes tienen y quienes carecen, entre los que están protegidos por la seguridad social y los que no tienen este beneficio, entre los que habitan en las ciudades y los que viven en la zona rural.

De la misma manera, el cotejo de los indicadores de salud en los países desarrollados o los de menor desarrollo, permite ver que la desigualdad también campea en la comunidad internacional, con perfiles asimismo dramáticos en los extremos de la escala del desarrollo. Es preciso borrar esos abismos de riqueza y pobreza, que equivalen a decir "de salud y enfermedad", si hemos de proyectarnos hacia una sociedad más justa y hacia un concierto internacional más armonioso.²³¹

²³¹ Soberón Acevedo, Guillermo. op. cit. pág. 112.

Zonas de pobreza detectadas en México

La salud de una población depende de la satisfacción de sus necesidades esenciales, del acceso y distribución de dichos elementos en la clase social, y ésta se define por el lugar que ocupa en el sistema productivo.

Los diversos grupos que componen una población se enfrentan de diferentes maneras a los riesgos de la muerte, enfermedad e incapacidad. La salud, como proceso social e histórico no es homogéneo para una población diferenciada en sectores socioeconómicos diversos. Las necesidades esenciales de salud sólo pueden ser definidas racionalmente, tomando en cuenta lo anterior y considerando que la satisfacción de las mismas únicamente puede ocurrir en una sociedad que pretenda abatir las profundas diferencias sociales y económicas de los grupos que la integran.

Para ello, la primera condición es que toda la población disponga de agua potable y alcantarillado, vivienda y abrigo adecuados, un nivel mínimo de educación, empleo digno, salario remunerador y alimentación suficiente y balanceada; condiciones sin las cuales el nivel de educación y la calidad de vida de la población no puede mejorar, como se hace evidente en las enfermedades y mortalidad de los países carentes de crecimiento económico que no generan empleo.

En la República Mexicana, las zonas que carecen de las óptimas condiciones de salud, y por consiguiente presentan pobreza extrema, son los Estados del sur, centro y sureste, en condiciones menos favorables que las del norte y del Valle de México; cabe destacar que carecen de óptimas condiciones de salud Chiapas, Oaxaca y Guerrero, como Estados que se encuentran en peores condiciones, y en contraposición están los Estados industriales del norte como: Baja California, Sonora, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Tamaulipas, Jalisco, el Estado de México y el Distrito Federal.

Diversos documentos de la OMS/OPS señalan, como problema recurrente, el

desconocimiento de las necesidades de salud de la población y, en consecuencia, el desarrollo de servicios incongruentes con tales necesidades. Para resolverlo, se proponen varios modelos, cuyo elemento común es el establecimiento de un sistema de salud único, que contaría con servicios estructurados por niveles y regiones, que permitan un eficiente manejo económico de los recursos y que descentralicen la responsabilidad de tomar decisiones, además es preciso instrumentar sistemas adecuados de información de salud que ofrezcan oportunamente indicadores para la evaluación de los servicios, presupuestos y programas.

Aun en condiciones sociales y ambientales óptimas, el proceso de maduración y envejecimiento conlleva la aparición de enfermedades crónico-degenerativas. El énfasis debe darse a los servicios de carácter preventivo como las inmunizaciones, el examen periódico a la población de alto riesgo, seguimiento y control del niño sano, de embarazadas y de enfermedades transmisibles. Los servicios personales deben contar con tres niveles de atención: medicina general y familiar; especialidades y subespecialidades, enlazados con un sistema de referencia de pacientes.

La prestación de servicios a los grupos que más lo necesitan

La preservación de la salud y la prolongación de la vida, valen en cuanto permiten bienestar, eficiencia y capacidad de desarrollar acciones útiles al individuo y a la sociedad, dicho objetivo sólo se alcanza mediante el esfuerzo organizado de la comunidad. Las funciones de la salud pública, y las áreas a las que se dirigen sus acciones son: el saneamiento del medio ambiente; el control de padecimientos transmisibles; la educación de los individuos en cuanto a higiene personal; organización de servicios médicos y de enfermería para el diagnóstico temprano y el tratamiento preventivo de enfermedades; el desarrollo de un mecanismo social que asegure a cada uno un nivel de vida adecuado para la conservación de la salud.

Es necesario conocer a la comunidad, sus intereses, sus necesidades de salud,

sus problemas, así como investigar sus condiciones y los recursos disponibles para resolver o disminuir los problemas existentes; con ello se obtendrá una participación activa de la comunidad.

La mejor política contra la pobreza es la que efectivamente ayuda a individuos y grupos a adquirir o fortalecer capacidades básicas. La experiencia del PRONASOL indica que se requiere una acción de política que trascienda el ámbito de las instituciones, al menos para acercarse a las comunidades marginadas.

A pesar de que no se puede esperar a que Solidaridad por sí sola satisfaga los requisitos de una política social comprensiva, la acción a que da lugar, por ser multidisciplinaria, será, en muchos casos, la primera en materia de infraestructura social (educación y salud), como es el caso de IMSS-SOLIDARIDAD.

La satisfacción de las necesidades de salud de la población sólo se pueden alcanzar mediante la atenuación del enfrentamiento desigual a los daños a la salud, lo que supone la satisfacción de las otras necesidades esenciales y el acceso universal de la población a la totalidad de los servicios personales y colectivos en un sistema nacional de salud único, donde la población participe activamente en el autocuidado de la salud.

La salud y la enfermedad conforman un dinámico proceso bio- psico-social que está determinado fundamentalmente por la estructura económica y las relaciones sociales. Al proceso de salud-enfermedad se enfrentan los grupos sociales de manera diferenciada. Así, en función de su posición en el proceso productivo, varían los riesgos de muerte, enfermedad e incapacidad. De acuerdo con esta concepción, la necesidad esencial en salud es atenuar el enfrentamiento diferencial de la población al proceso salud-enfermedad.

Los servicios médicos por sí solos tienen poco efecto en la salud global de la

población media y en los indicadores de salud; no es aconsejable continuar con el tradicional modelo de atención médica para incidir positivamente en el proceso salud-enfermedad. Es preciso prevenir los daños contra la salud por medio de una estrategia basada en medidas sociales y ambientales, combinada con la adecuada atención médica que ofrezca las mayores posibilidades de mejorar la salud de la población.

Binomio salud-enfermedad

En las últimas décadas, se registran en México altas tasas de natalidad y bajas de mortalidad, la población total de México ha mostrado una tendencia acelerada de crecimiento. De esta manera tenemos que, mientras en 1950 ésta ascendía a 25 791 000 habitantes, cuarenta años después se multiplicó por un factor de más de tres, y alcanzó una cifra cercana a los 81 250 000 habitantes, con un crecimiento anual promedio, en la década anterior, de 2.8%, tal como se puede apreciar en el siguiente espacio.

POBLACIÓN TOTAL DE MÉXICO 1950 - 1990 (MILES) ²³²

<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
25 791	34 923	48 225	66 846	81 250

La natalidad en el país ha presentado una variación a la baja, dado que la tasa por mil habitantes era, en 1940, de 44.5%, mientras que en 1990 fue de 33.7%. No obstante, a pesar del cambio en las tasas a partir de la década de los sesenta, y en virtud del tamaño de la población, el número absoluto de nacimientos sigue incrementándose, como se observa a continuación en el cuadro:

²³² Instituto Nacional de estadística Geografía e Informática. Censos Generales de Población . VII, VIII, IX y XI.

TASAS BRUTAS DE NATALIDAD, MÉXICO 1940 - 1990.²³³

<i>NACIMIENTOS</i>		
<i>AÑO</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>TASA</i>
1940	875 471	44.55
1950	1 174 947	45.56
1960	1 614 929	46.24
1970	2 150 977	42.43
1980	2 469 021	36.94
1990	2 734 000	33.70

Tasas por cada 1 000 habitantes.

Respecto de la mortalidad general puede advertirse que el decremento ha sido mucho más acentuado. Para el lapso de 1940 a 1990, el descenso fue de casi 78%, ya que el indicador pasó de 23.3 por mil habitantes, a 5.2%. Por lo tanto, sí ha existido una estabilidad en el número de defunciones en el medio siglo. Como es lógico esperar, los próximos años no dejarán constancia de decrementos tan importantes como los alcanzados. Como a continuación se señala:

TASAS BRUTAS DE MORTALIDAD, MÉXICO, 1940 - 1990²³⁴

<i>DEFUNCIONES</i>		
<i>AÑO</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>TASA</i>
1940	458 906	23.30
1950	415 370	16.11
1960	396 119	11.34

²³³ Narro Robles, José. *op. cit.* pág. 31.

²³⁴ *íbidem.* pág. 32.

1970	467 447	9.22
1980	428 985	6.42
1990	422 803	5.20

Tasas por cada 1 000 habitantes.

En el país aún se padece el azote de enfermedades que reflejan los rezagos e inequidades existentes en la sociedad. La pobreza, caracterizada por deficiencias notables en la alimentación, el nivel educativo, el ingreso familiar, las condiciones sanitarias, la vivienda, el empleo y el acceso a los servicios de salud, todavía golpea a núcleos importantes de la población y contribuye a que parte de la patología perinatal, la influenza y las neumonías, las infecciones intestinales, los hechos violentos, las enfermedades carenciales, la tuberculosis y el sarampión, estén representados entre las veinte primeras causas de muerte.²³⁵

El Doctor Narro Robles toma de la Dirección General de epidemiología el siguiente cuadro para sustentar su planteamiento.

Las veinte principales causas de muerte en los Estados Unidos Mexicanos, en 1990.

<i>NÚMERO DE ORDEN</i>	<i>C A U S A</i>	<i>NÚMERO DE DEFUNCIONES</i>	<i>T A S A</i>
1	enfermedades del corazón	59 742	69.6
2	tumores malignos	41 168	48.0
3	accidentes	39 400	45.9
4	diabetes mellitus	25 782	30.1
5	ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	23 063	26.9
6	influenza y neumonía	22 205	25.9

²³⁵ íbidem. pág. 41.

7	enfermedades infecciosas intestinales	22 196	25.9
8	enfermedad cerebrovascular	19 760	23.0
9	cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	17 902	20.9
10	homicidios y lesiones infligidas intencionalmente por otra persona	14 497	16.9
11	deficiencias de la nutrición	11 788	13.7
12	bronquitis crónica y la no especificada, enfisema y asma	9 629	11.2
13	anomalías congénitas	8 969	10.5
14	nefritis, síndrome nefrótico y nefrosis	8 269	9.6
15	tuberculosis con todas formas	6 355	7.4
16	sarampión	5 899	6.9
17	anemias	4 475	5.2
18	lesiones en las que se ignora si fueron accidental o intencionalmente infligidas	3 066	3.6
19	úlceras gástrica y duodenal	3 042	3.5
20	septicemia	2 826	3.3
	Las demás causas	72 770	84.8
	TOTAL	422 803	492.8

Tasa por 100 000 habitantes.

En las zonas de pobreza, el sector salud ha enfocado sus programas y acciones para abatir las causas que generan dichos padecimientos. Para ello es necesario que toda la población disponga de agua potable y alcantarillado, vivienda y abrigo adecuado; un nivel mínimo de instrucción educativa, empleo digno y salario remunerador, y de alimentación suficiente y balanceada, condiciones sin las cuales, el nivel de salud y calidad de vida de la población no puede mejorar, como está demostrado por la evolución de la mortalidad en los países desarrollados.

En igual forma, se precisa la extensión universal de los servicios no personales

de salud, que incluyen todas las medidas de promoción de la salud y de prevención de los daños, en los cuales no se establece una relación personal bilateral con la población, como sería el caso de inmunizar a los menores mediante la aplicación de vacunas para prevenirlos de padecimientos que alteren su salud.

La extensión universal de los servicios personales de salud constituye otra característica para preservar la salud, porque aún en condiciones sociales y ambientales óptimas, el proceso de maduración y envejecimiento conlleva la aparición de enfermedades crónico-degenerativas. El énfasis debe darse fortaleciendo los servicios de carácter preventivo como las inmunizaciones, el examen periódico a población de alto riesgo, seguimiento y control del niño sano, de las embarazadas y de enfermedades transmisibles.

En las zonas de pobreza, el Sector Salud ha enfocado sus programas y acciones, para abatir las causas que generan dichos fenómenos sociales, con el fomento de elementales hábitos higiénicos, hasta la prevención vía vacunación, propiciando el conocimiento de las substancias que componen una buena nutrición en beneficio de la población; sin embargo, el problema salud pobreza persiste y en ocasiones rebasa el programa o supera el esfuerzo oficial y particular.

La seguridad social en México

El proceso que ha vivido la sociedad mexicana durante los últimos años ha tenido un solo propósito: promover el progreso social para mejorar así las condiciones de vida de todos los mexicanos, en particular las de aquellos grupos con quienes existe una histórica deuda social. Lo que se busca y pretende es alcanzar, entre otros objetivos, mayores niveles de salud.

El sistema de seguridad social de México es heterogéneo y complejo, y en él participan numerosas instituciones, la realidad es que debido a su peso específico, son

dos las que lo describen y caracterizan mayormente: el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado. De hecho, entre las dos cubren 95% de la seguridad social que se presta en el país.²³⁶

En relación con ésta, nos advierte el Doctor Ortíz Quezada:

*" el gasto en salud se ha recuperado y supera ya los niveles que tenía antes de la crisis económica, las estimaciones actuales para algunos oscilan entre 185 y 220 dólares per cápita, y consideran que México dedica ya entre el 4.82 y el 5.73% de su riqueza a la salud. Sin embargo, están muy por debajo de lo que se invierte en los países miembros de la OCDE a la cual hemos ingresado y también de lo que destinan en la actualidad Canadá 9.1% y Estados Unidos 14% de esta manera, México requiere mayor gasto en la salud para cubrir al 10% de la población que aún no recibe servicios médicos, la mayor parte indígenas de nuestro país que sufren de padecimientos ya superados por la ciencia médica y prácticamente desterrados de las naciones desarrolladas. Muertes a todas luces prevenibles que revelan un alto grado de injusticia social".*²³⁷

No es nada más la pobreza de nuestro sector la causa de que nuestro sistema de salud esté enfermo. A tal patología contribuye la inequidad; los cinco Estados más pobres de la República tienen el doble de mortalidad infantil, que las cinco entidades más ricas, y la mortalidad de Oaxaca es comparable a la de la India.

El Sistema de Ahorro para el Retiro

Este sistema representa la posibilidad efectiva, que ahora tienen los trabajadores mexicanos, de una jubilación más digna y significativa para nuestro país, para ello fue establecida la Ley de Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, como

²³⁶ Íbidem. pág. 8.

²³⁷ Ortíz Quezada, Federico. "Doctor, mañana no..." en Salud pública en México. Periódico Excelsior, suplemento cultural El Búho. México, 25 de septiembre de 1994, pág. 7.

órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de establecer mecanismos, criterios y procedimientos para el funcionamiento de dicho sistema, así como proporcionar el soporte técnico necesario para su funcionamiento, operar los mecanismos de protección a los intereses de los trabajadores beneficiarios y efectuar la inspección y vigilancia de las instituciones, sociedades y entidades financieras que manejan los recursos.

La Ley del Seguro Social fue modificada por el decreto aparecido en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de febrero de 1992, donde se reforman e incorporan como adiciones diversas disposiciones de su ordenamiento legal, tomando en consideración en materia del Seguro Social:

" en la realidad el sistema que se ha seguido es uno de reporte simple. Esto significa que lo que cotizan los trabajadores en activo se distribuye entre los que se han retirado. Este sistema funciona mejor para el caso de instituciones que incidan su proceso y en las cuales la población trabajadora es joven. De hecho actúa como una suerte de mecanismo de subsidio intergeneracional. Cuando se acumulan generaciones cuantitativamente importantes de pensionados, o cuando los trabajadores en activo no son jóvenes, si no se han constituido las reservas adecuadas los sistemas entran en un proceso de dificultades financieras." ²³⁸

El Sistema de Ahorro para el Retiro reúne las siguientes características: se presenta como un seguro adicional; a través de él se beneficia a todos los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE; permite que existan incorporaciones voluntarias al sistema, o que se puedan efectuar depósitos adicionales a los marcados por la ley; la cuota de este ramo del seguro es equivalente a 2% del salario base de cotización y queda a cargo del patrón, se eleva el límite superior del salario base de cotización a 25 salarios mínimos, lo que supera el previsto en la legislación, que era de diez veces; con los recursos del seguro del retiro, se abren cuentas individuales a nombre de cada uno

²³⁸ Íbidem. pág. 94.

de los trabajadores; en las instituciones de crédito del país, se incorpora a la cuenta la aportación que por concepto de INFONAVIT se debe hacer para cada trabajador. Esto significa que la cuenta en realidad recibe 7% del salario mensual; los fondos que se depositen en las cuentas, así como los intereses que generan, están exentos del impuesto sobre la renta.

Reflexiones en torno a la salud

El compromiso del Estado y la sociedad en su conjunto es respetar esa composición pluricultural de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, ya establecidas y reconocidas en nuestra Carta Magna, y fortalecer los programas de salud entre la población y, en especial, en los grupos de pobreza y pobreza extrema.

Por conducto de la educación se extenderá el ejercicio democrático y, con ello, el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, fortaleciéndose los programas de salud, modificándose hábitos que propicien la higiene y la capacitación que prevengan accidentes, y entre la niñez, las condiciones para un adecuado crecimiento físico y mental, además de becas y ayudas para los estudiantes.

En el aspecto alimentario, es necesario difundir propiedades y posibilidades de hacer más variada nuestra dieta diaria procurando la economía familiar, al divulgar el consumo de alimentos olvidados por nuevas costumbres y que guardan un potencial importante en la mesa del mexicano.

La salud es un factor fundamental para toda la comunidad; es la vivencia de su progreso, o la testimonial de su atraso. La preservación de la salud es la premisa para emprender todas las actividades humanas, de ahí la importancia concedida en foros internacionales y programas nacionales; sin embargo, su ciclo vital involucra aspectos genéticos que necesariamente plantean nuevos retos: surgen padecimientos

endémicos para los que aún no hay medicamento y sólo la prevención puede impedir su proliferación, mediante una difusión cultural entre la población y la integración de acciones dispersas que permitan a la población una participación con iguales oportunidades en el progreso del país

No puede dejar de reconocerse que aún se aprecian graves carencias que no por antiguas son menos lacerantes: todavía no se alcanza el propósito de la plena cobertura; en algunas áreas existe un manejo dispendioso de recursos y una operación desarticulada; más aún, se advierte una dolorosa discriminación en el campo de la salud: la calidad de los servicios varía radicalmente de una institución a otra y de región en región.

La descoordinación de las distintas dependencias y entidades públicas que actúan en el campo de la salud, genera duplicidades, contradicciones, dispendio de esfuerzos, derroche de recursos y pérdida de tiempo, siempre en perjuicio de los mexicanos.

Esta descoordinación ha conducido a que todavía no se opere cabalmente ni se cumpla con uno de los elementos primarios de cualquier sistema de salud: el Cuadro Básico de Medicamentos. Tal carencia lleva al menoscabo de la economía de los ciudadanos y de las finanzas públicas, provoca el rezago de la industria farmacéutica nacional y la dependencia del exterior.

EL MEDIO AMBIENTE

La Constitución Política de 1917 no soslayó la protección del medio ambiente. Los diputados constituyentes interpretaron el concepto de propiedad desde la perspectiva de una función social, lo introdujeron en el artículo 27 de la Norma Constitucional, y de esta manera permitieron a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquélla, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones al desarrollo de las vocaciones en aras de un desarrollo equilibrado.

Con este espectro legal fueron decretadas en México las primeras reservas de la biósfera: la Isla de Guadalupe y el Cazón del Diablo, el 27 de octubre de 1922 y el 14 de septiembre de 1937, respectivamente. Estas acciones se pueden considerar como los primeros antecedentes en materia ambiental. Después, con base en este mismo fundamento, el Congreso de la Unión aprobó las siguientes leyes: Ley de Conservación del Suelo y Aguas, de 6 de julio de 1946; Ley Federal de la Caza, 3 de diciembre de 1951; Ley de Reforma Agraria, 16 de abril de 1971; Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, 23 de marzo de 1971; Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos, de 13 de diciembre de 1974; Ley de Fomento Agropecuario de 2 de enero de 1981.

Posteriormente, el 30 de diciembre de 1981 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982, la cual centraba su interés en corregir los efectos nocivos del ambiente sobre la salud humana, sin considerar sus causas, surgiendo de ahí el principio de prevención y control de la contaminación. Asimismo, mediante Decreto del 2 de febrero de 1983, publicado en el diario Oficial

de la Federación el día 3 del mismo mes y del mismo año, se reformó e incorporó adiciones al artículo 115 constitucional, que establece el principio de la reforma municipal, otorgándole funciones específicas a los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas; con lo que se inició así la etapa de descentralización.²³⁹

De esta manera, la vocación de los ambientalistas tiene arraigo en el sistema jurídico mexicano; también es menester reconocer que la legislación sobre el Medio Ambiente ha sido objeto de profundos cambios en la última década, tal como podemos apreciar a continuación.

En el nivel federal, lo antes expuesto se puede corroborar si apreciamos las transformaciones que han tenido lugar dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal, a las que se les dan atribuciones en la materia. De esta manera, en 1973 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, donde la política ambiental estuvo limitada al aspecto normativo de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia; en 1982 se creó la Subsecretaría de Ecología, dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y finalmente, en 1992, se fundó el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social.

En materia ambiental, el desarrollo jurídico que ha tenido el país es el siguiente: el 10 de agosto de 1987, se elevó a rango constitucional la función pública de

²³⁹ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Breviario jurídico ecológico. México, 1983, pág. 19.

promover la Protección del Medio Ambiente, de acuerdo con el decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación.

Los preceptos constitucionales que regulan la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente se encuentran contenidos, por una parte, en el artículo 27, párrafo tercero:

" La nación tendrá en todo tiempo el derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida, de la población rural y urbana. En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;... " ²⁴⁰

Por otra parte se encuentran en el artículo 73, fracción XXIX-G de la propia Constitución, donde se señala como facultad del H. Congreso de la Unión: *" Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico"*. ²⁴¹

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1988, apareció la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al

²⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 21.

²⁴¹ *Ibidem*. pág 138.

Ambiente, y su ley reglamentaria del artículo 27 constitucional.²⁴²

Esta ley de orden público e interés social tiene como propósito establecer las bases para definir los principios de la política ecológica general y regular los instrumentos para su aplicación: el ordenamiento ecológico, la preservación, la restauración y mejoramiento del ambiente; la protección de las áreas naturales y la flora y la fauna silvestres y acuáticas.

El reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1988. En su capítulo primero - de las disposiciones generales -, establece su observancia en todo el territorio nacional y confiere la aplicación del mismo Ejecutivo Federal a través de la actual SEDESOL.

La Secretaría de Desarrollo Social contará con las facultades: de emitir dictámenes de impacto ambiental en materia forestal por regiones, ecosistemas definidos, o especies vegetales determinadas, de conformidad con lo previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Forestal; promover y solicitar a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Pesca la realización de estudios de impacto ambiental, previos al otorgamiento de las autorizaciones que expidan para la realización de actividades de su competencia que puedan causar desequilibrio ecológico, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de este reglamento.

El reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de prevención y control de la contaminación en la atmósfera, fue publicado el 25 de noviembre de 1988, y abrogó el Reglamento para la prevención y

²⁴² **Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente. México, 1988, pág. 33.**

control de la Contaminación Atmosférica originada por la emisión de humos y polvos, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de septiembre de 1971. Este ordenamiento establece, en su capítulo primero, que regirá en todo el territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; describe el sistema de concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, y precisa la competencia de la SEDESOL y de otras dependencias del Ejecutivo Federal en la materia objeto del mismo.

En suma, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la protección al ambiente, corresponden a la Federación y a los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El 25 de mayo de 1992, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reforman, incorporan adiciones y derogan diversas disposiciones del ordenamiento que nos ocupa. A través de dicho instrumento, se crea la Secretaría de Desarrollo Social.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 32 del ordenamiento jurídico mencionado, corresponde a la SEDESOL, en materia ambiental: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social y, en particular, la de la ecología, promoviendo el ordenamiento ecológico general del territorio nacional.

El artículo 36 del Reglamento Interior de la SEDESOL, concede entre otras cosas al Instituto Nacional de la Ecología (INE), las facultades de formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y demás dependencias relacionadas con la materia; establecer normas y criterios ecológicos para la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso

corresponda a otras dependencias de la administración pública federal.²⁴³

Por otra parte, el artículo 38 del Reglamento Interior de la SEDESOL otorga a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PFPA), la facultad para ser su órgano operativo en materia ambiental, así como para imponer las sanciones que resulten aplicables. La función de autoridad que desempeña la Procuraduría asume el carácter de Ombudsman Ecológico, teniendo facultades para conocer y atender asuntos relacionados con la realización de daños ecológicos, violaciones a la legislación ambiental, o, simplemente, para vigilar su cumplimiento.²⁴⁴

Pobreza y medio ambiente

Analizar el medio ambiente desde la perspectiva de la pobreza es un enfoque reciente, ya que las estrategias tradicionales de la política social no concatenaron la dimensión social con la ecológica. La omisión no fue valorada y sólo empezó a tomarse en cuenta cuando se observó que los procesos de empobrecimiento y los de deterioro ambiental están estrechamente vinculados, aunque no siempre se tenga claro el sentido de sus relaciones.

Hoy en día, se asume cada vez más que la superación de la pobreza no debe buscarse a costa de la degradación de las bases naturales de la sociedad, pero también se reconoce que la preservación del ambiente no puede ser colocada por delante de las necesidades humanas. Con ello, se han superado posturas extremas, desarrollistas o conservadoras, que en los hechos subordinaban una prioridad a otra, aunque aún falta elaborar un marco conceptual que integre las dimensiones del

²⁴³ Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social. Acuerdo que Regula la Organización y Funcionamiento Interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, 1992, pág. 34.

²⁴⁴ Ídem. pág. 34.

desarrollo y el ambiente.

No obstante, debemos reconocer que todavía no se cuenta con un diseño acabado de políticas específicas que permita enfrentar, conjuntamente, ambos problemas: la pobreza y el deterioro ambiental. Los proyectos que se orientan en esa dirección tienen que ser reafirmados y fortalecidos para atacar adecuadamente los aspectos comunes de dichos problemas y modificar sensiblemente sus tendencias.

La falta de comprensión de las relaciones concretas, entre las condiciones de vida y el medio natural, provoca generalizaciones que pasan por alto la complejidad de las interacciones socioambientales.

Por ello, no se toma en cuenta que no sólo la pobreza se vincula con ciertos procesos de deterioro, sino el patrón general de consumo y de distribución del ingreso en la sociedad, lo cual supone que, tanto el sub, como el sobre consumo tienen repercusiones ambientales. También se pasa por alto que estas relaciones presentan diferencias notables entre los medios rural y urbano, sectores sociales o regiones ecológicas.

Las corrientes de opinión que integran la dimensión ambiental con la económica, la social, y otras han permitido avances indudables que abordan, de manera eficaz, los distintos problemas. No obstante, debemos de reconocer el diagnóstico que nos presenta la Organización de las Naciones Unidas en el documento denominado Agenda XXI " *Nos enfrentamos con la perpetuación de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades, elevar el nivel de la vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y*

En la década de los ochenta - particularmente en 1987 -, el desarrollo sustentable constituye un concepto nodal de la política, y es definido, en términos generales, como aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de la futuras generaciones para satisfacer las propias.

El fenómeno del desarrollo es extremadamente complejo, sus dimensiones son múltiples y las formas de visualizarlo y definirlo difieren según la perspectiva desde la cual se analiza. Sin embargo, siempre está asociado con el aumento del bienestar individual y colectivo. Si bien es cierto que este último tiende a ser medido por parámetros exclusivamente económicos, no debemos descartar la importancia que se les asigna a las otras dimensiones, como son: acceso a la educación, empleo, salud y seguridad social, equidad económica, ausencia de discriminación racial, religiosa o de otra índole, libertad política e ideológica, democracia, seguridad y respeto a los derechos humanos, calidad y preservación del medio ambiente.

Por tanto, el desarrollo debe contribuir a superar la pobreza, producir para satisfacer las necesidades de la población, y crear las condiciones para que esa producción pueda ser adquirida por quienes la necesitan: debe crear empleo y aumentar la productividad, es decir, crear ingresos; y debe generar además los recursos técnicos y económicos para gestionar y conservar el patrimonio natural, es decir, debe crear los medios para el desarrollo no sólo ecológico, sino también para uno social, económica y políticamente sostenible.

Abatir la pobreza es uno de los principales objetivos del desarrollo sustentable. En lo referente a la pobreza, el enfoque no destaca por su novedad, ya que tradicionalmente las formulaciones sobre el desarrollo han tenido como punto de

²⁴⁵ Naciones Unidas. Declaración de Río. Agenda XXI. Río de Janeiro, Junio 1992, pág. 1.

partida el propósito de mejorar los niveles de vida. Las diferencias radican en el énfasis que reciben unas u otras políticas específicas para lograrlo; en el diagnóstico de sus causas económicas, sociales, políticas; en las vinculaciones entre desigualdad y pobreza; en el diseño de las estrategias, y en otros aspectos más.

El desarrollo sustentable propone que la calidad ambiental del desarrollo es parte de su calidad social o, dicho de otra manera, que el deterioro ambiental termina siendo nocivo, tarde o temprano, para el desarrollo social.

El concepto de pobreza no se entiende sólo como un estado material, determinado por el volumen de bienes y servicios consumidos y/o poseídos, es decir, no se refiere sólo al producto o ingreso por habitante. Esto es algo que el propio debate sobre el desarrollo económico ha dejado claro desde hace mucho tiempo.

La mayoría de los trabajos que relacionan pobreza y ambiente ha partido de una simplificación: la que supone vincular el deterioro ambiental principalmente, o incluso sólo al crecimiento demográfico y a la pobreza. La relación entre economía y calidad ambiental no puede ser vista exclusivamente a partir del tamaño o el ritmo del crecimiento económico, sino de otros factores, como la composición estructural, la eficiencia insumo-producto, el grado de conservación o restauración del ambiente, y la calidad tecnológica involucrada en el proceso productivo.

El enfoque del desarrollo sustentable, y la corriente de la economía ecológica y, desde antes, el ecodesarrollo tienen una perspectiva diferente de la tecnología y de su gestión. Se trata de introducir de manera orgánica, no accesoria, otros criterios en la eficiencia y racionalidad económica, lo que tiene repercusiones tecnológicas relevantes. El nuevo acercamiento a la tecnología, sobre todo en la economía ecológica, pero también en otras corrientes, es simultáneo a otra visión de la ciencia y de su papel en el desarrollo.

En síntesis, es impostergable promover la participación y corresponsabilidad de la sociedad en el cambio de hábitos y aptitudes tendientes a consolidar ideas y acciones que, partiendo de la salud física y mental de los individuos, les permitan coexistir en mejores condiciones con su entorno natural

EL EMPLEO Y EL INGRESO

El Congreso Constituyente de 1917 no se limitó a proclamar los derechos individuales, sino que estipuló garantías sociales, fundamentalmente en favor de los campesinos y de los obreros, defendió un programa unitario, el mismo de la Ley de 6 de enero de 1915, y de las medidas de protección al trabajo dictadas por los gobiernos de los Estados para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones laborales.

Fueron los diputados de Veracruz y Yucatán los que propusieron las primeras reformas: los primeros plantearon que se incorporaron como adiciones al artículo 5o. algunas medidas de protección al trabajo, en tanto los de Yucatán consideraban indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran constituirse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales.²⁴⁶

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, lo que determina su originalidad, dándole la cúspide de nuestra historia constitucional. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está a su vez en transformación; tampoco desaparecerán en el futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones

²⁴⁶ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo I. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. México, 1985, pág. 40.

que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.²⁴⁷

El párrafo del artículo 123 originalmente decía: " *El Congreso de la unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.*" ²⁴⁸

El artículo 123 vigente, en su primer párrafo advierte: " *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, conforme a la ley.*" ²⁴⁹

Cuando el Congreso Constituyente de 1917 aprobó el artículo 123, reconoció importantes derechos para los trabajadores mexicanos -derechos de huelga, salario mínimo, contratación y sindicalización, entre otros-, el movimiento obrero de nuestro país, en esa época aún débil e incipiente, estaba lejos de haber conseguido garantías definitivas. Los derechos laborales y su reglamentación jurídica han estado sujetos a un difícil proceso de negociaciones, presiones, avances y retrocesos, de acuerdo con las circunstancias políticas de cada momento.²⁵⁰

El novedoso y avanzado marco jurídico que establecía el artículo 123 fue complementado en 1931 con su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, que

²⁴⁷ Ídem. pág. 43.

²⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original, vigente y de sus reformas. Editorial Cajica, Puebla, 1994, pág. 256.

²⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. Ídem. pág. 119.

²⁵⁰ Trejo Delabre, Raúl; José Woldenberg "La desigualdad en México". en Las Desigualdades en el movimiento obrero. Editorial Siglo XXI. México, 1992, pág. 242.

en su artículo 354 reconoce la libertad de coalición de trabajadores y patrones, y en su artículo 356 define que un sindicato es la asociación de trabajadores o patrones constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses, y en su artículo 357 establece el derecho de trabajadores y patrones para constituir sindicatos, sin necesidad de autorización previa.²⁵¹

El movimiento sindical en México

En la Constitución de 1857 no se incluyó ningún artículo que expresara la posibilidad de libre asociación de los trabajadores en defensa de sus intereses. Ignacio Ramírez, diputado constituyente, hizo a la Comisión Redactora el grave cargo "*de haber conservado la servidumbre de los jornaleros, a quienes él consideraba los productores de la riqueza nacional*".²⁵²

El Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, expedido en San Luis Missouri el 1o. de julio de 1906, por la Junta Organizadora de ese cuerpo, entre la cual se encontraban: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villareal, Librado Rivera, incluía un capítulo de Capital y Trabajo (artículos del 21 al 33) que proponía: establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo; reglamentar el servicio doméstico y el trabajo a domicilio; vigilar los destajos; prohibir el empleo a menores de 14 años; obligar a los dueños de la minas, fábricas y talleres, a mantener las mejores condiciones de higiene y seguridad; obligar a los propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a sus trabajadores; pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo; extinguir las deudas de los jornaleros para con sus amos; impedir abusos con los medieros; pagar los salarios con dinero efectivo, y suprimir las tiendas de raya; ocupar una mínima parte de trabajadores extranjeros y pagar a éstos lo mismo que a

²⁵¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Lev Federal del Trabajo. México, 1988, pág. 187.

²⁵² Enciclopedia de México. Tomo XI. México, 1977, pág. 426.

los mexicanos en condiciones iguales, y hacer obligatorio el descanso dominical. ²⁵³

La Casa del Obrero Mundial

El 15 de julio de 1912 se creó La Casa del Obrero Mundial, la cual fue considerada como el primer intento importante de unificación obrera; fuente y gestación de las raíces ideológicas del movimiento sindical en México.

En sus comienzos, la Casa del Obrero Mundial logra presentar una parte de lucha, que hace ver con temor su movilización. Los hermanos Flores Magón, a través del Partido Liberal Mexicano, exigen como programa mínimo el cumplimiento de los principios estipulados por ese partido en 1906. La Casa del Obrero Mundial es producto de un pequeño grupo convencido de que el país requería urgentemente cambios económicos y sociales profundos, entre sus más destacados militantes se encuentran: Antonio Díaz Soto y Gama, Juan Francisco Moncaleano y Celestino Vasca. ²⁵⁴

Posteriormente, los integrantes de La Casa del Obrero Mundial se enfrentan con el gobierno de Madero, ya que éste último pretende crear la Gran Liga Obrera en 1913; el conflicto con Madero se interrumpe por el golpe de estado dado por Victoriano Huerta, y el 27 de mayo de 1914, la Casa es clausurada por sus actividades en contra del dictador. Más tarde, la lucha en 1914 comienza a tener una gran participación en la contienda política al lado de los constitucionalistas, y durante el gobierno de Alvaro Obregón es abierta nuevamente en el exconvento del Templo de Santa Brígida y el Colegio Josefino.

²⁵³ *ibidem*. pág. 427.

²⁵⁴ Reina, José Luis; Francisco Zapata et. al. Tres estudios sobre el movimiento obrero en México. El Colegio de México. México, 1976, pág. 8.

El 5 de febrero de 1917 se aprueba la nueva Constitución, que en su artículo 123 advierte los lineamientos del movimiento sindical y su ámbito de acción. Establecidos los derechos de los trabajadores en la Carta Magna, el movimiento sindical se encauza a actuar dentro de los marcos de la legalidad, exigiendo que se reconozcan y se cumplan sus derechos, contando siempre con el arbitraje del Estado. Desde ese momento, una de las banderas de la lucha sindical será obtener la reglamentación y el cumplimiento del artículo 123.

Una de las razones de más peso para haber incorporado este artículo, que le otorgaba a la Constitución Mexicana un aspecto de gran avance en materia de legislación social, era la importancia de la movilización política. El Estado no podría desconocerla. Por ello, tuvo que plasmarla en la Carta Magna, como un pacto ineludible, producto de las circunstancias del momento. Pero a la vez, el movimiento obrero tendría como su límite la Constitución.²⁵⁵

Con esa apertura constitucional y de afirmación del derecho a la libre asociación, surge la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que en su declaración de principios reconoció la existencia de dos clases sociales y el derecho de los explotados a luchar contra los explotadores, para procurarse un mejoramiento económico y social.

Más tarde, el 16 de febrero de 1921, surgió la Confederación General de Trabajadores (CGT), la cual se pronunció por la lucha contra el capitalismo, por la unidad proletaria, por la búsqueda de una mejor forma de la organización obrera. En junio de 1933, varias organizaciones independientes de la CROM y de la CGT firmaron en la ciudad de México un Pacto de Unidad, y reconocieron la falta de ideología y de conciencia de clase del movimiento obrero mexicano.

²⁵⁵ *Ibidem.* pág. 22.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM) es resultado de los sindicatos independientes y de grupos escindidos de la CROM y de la CGT, así como de la disolución de la CGOCM y de la actividad del Comité Nacional de Defensa Proletaria, constituido para nombrar una sola.

La Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado tiene como remoto antecedente la Asociación Mutualista de Empleados Públicos, formada en 1875. En el Congreso Pro-Unidad, del 30 de agosto al 4 de septiembre de 1936, nació la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE), compuesta por la Alianza de Organizaciones de Trabajadores al Servicio del Estado, la Alianza de Trabajadores Mexicanos, el Frente Único de Trabajadores de Caminos, la Sociedad Nacional de Empleados Postales, y la Unión Nacional de Empleados del Gobierno. Su lema fue: "*Por una sociedad sin clases*", que fue un modo de aludir a su vinculación con la CTM, que recientemente se había organizado. El 30 de abril de 1938, un comité organizador convocó a la constitución de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FTSE), forzosamente independiente de las centrales obreras o campesinas.

En 1938, también se expidió el Estatuto Jurídico, y fue la Secretaría de Gobernación quien invitó al Congreso, mismo que se celebró del 1o. de octubre al 1o. de noviembre. Al constituirse la FTSE, los empleados públicos abandonaron su nexos orgánicos con la CTM.

Durante el gobierno del presidente López Mateos, la burocracia quedó amparada por el artículo 123 constitucional, gracias a la adición de apartado B, bajo el lema: "*Por un Estado al servicio del pueblo*".

El Congreso del Trabajo (CT) fue fundado el 19 de febrero de 1966 al término de la Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado Mexicano. Las centrales obreras reconocieron previamente la necesidad de dar a la clase trabajadora del país,

una unidad real y positiva, cuenta habida de que, de hecho, ya la identifica y une la comunidad en los ideales revolucionarios.

En su programa de acción, el Congreso del Trabajo estableció como uno de sus principales objetivos el procurar la consolidación de la alianza de los trabajadores con los demás sectores populares, para poder apoyar así a través de la militancia con el Partido Revolucionario Institucional, a los regímenes surgidos de la Revolución mexicana.

En 1970, se integró un grupo de organizaciones obreras que habían roto toda relación con las centrales vinculadas al PRI y al Estado, denominada Unidad Obrera Independiente, que posteriormente vendría a constituirse en la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (FESEBES).

Actualmente en México, la función esencial de los sindicatos es la negociación colectiva, la discusión de los salarios y de las condiciones de trabajo, y, eventualmente, de cualquier problema que pueda relacionarse con éstos. En tal sentido, lo que importa ahora es despertar la conciencia de la base obrera para que participe del poder sindical y sea capaz de orientar las reivindicaciones en beneficio de la sociedad en su conjunto.²⁵⁶

México, como signante de la Organización de las Naciones Unidas, lo es también de uno de sus organismos filiales: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituida en 1919 en el contexto de la posguerra. Uno de los propósitos principales de la OIT es promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación, el derecho a la negociación colectiva. Es un organismo tripartita formado por los Estados miembros y por delegaciones de patrones y trabajadores.

²⁵⁶ Ortega Molina, Gregorio. El sindicalismo contemporáneo en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1975, pág. 97.

Dentro de sus funciones, la OIT promueve la justicia social para los trabajadores en todo el mundo, formulando programas internacionales para contribuir a mejorar las condiciones de vida y de trabajo; elaborando normas internacionales de trabajo que sirvan de directrices, a las autoridades nacionales, para llevar a la práctica esas políticas; ejecutando un amplio programa de cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a que hagan realidad esas políticas, y llevando a cabo actividades de capacitación, educación e investigación como sustento de dichos esfuerzos.

Tomando en cuenta las premisas planteadas en el libro; "Leyes y pobreza", podemos considerar a la pobreza desde el punto de vista económico: como lo contrario a la riqueza o una de las formas de expresión de desequilibrios en la distribución de la misma. Según la sociología, los pobres conforman un estrato social que constituye un obstáculo para el desarrollo personal y colectivo.²⁵⁷

Bajo el enfoque de la teoría de los Derechos Humanos y tomando como base los derechos a la alimentación, la salud, la educación y la vivienda, puede ubicarse al fenómeno de la pobreza en aquellos grupos sociales específicos, como mujeres, niños, trabajadores del campo, jóvenes y grupos indígenas, quienes, por sus propias condiciones, se encuentran, o son susceptibles de encontrarse, en una especial situación de desigualdad en relación con el resto de la sociedad.

Las aseveraciones aludidas permiten dar los elementos fundamentales para identificar en nuestro país cómo se da el fenómeno de la pobreza. De acuerdo con cifras del Censo de Población de 1990, las tendencias de la población son, por una parte, hacia la concentración a las grandes ciudades y, por la otra, hacia la dispersión en pequeñas localidades, lo anterior se manifiesta por un crecimiento inusitado de localidades, el cual pasó de 97,580 en 1970, a 156, 602 en 1990; de estas últimas,

²⁵⁷ Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Leyes y pobreza. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial El Nacional, México 1993, págs. 20 y 27.

154,016 son localidades rurales con menos de 2 500 habitantes y donde vive el 28.7% de la población.²⁵⁸

En estas últimas cifras podría situarse, en una primera aproximación al fenómeno de la pobreza. Si esta situación se precisa con mayor detalle, considerando a las entidades federativas que superan el promedio nacional de población rural (28.7%), las entidades donde puede incidir mayormente el fenómeno de la pobreza serían, de mayor a menor:

Entidades Federativas con porcentaje de población rural mayor al promedio nacional

ENTIDAD	% DE LA POBLACIÓN RURAL EN LA ENTIDAD/POBLACIÓN TOTAL.	NO. DE LOCALIDADES	POBLACIÓN RURAL
Oaxaca	60.5	7 076	1 826 257
Chiapas	59.6	16 302	1 913 754
Hidalgo	55.2	3 766	1 042 648
Zacatecas	54.1	4 509	690 006
Tabasco	50.3	2 415	756 026
Guerrero	47.7	3 902	1 251 101
San Luis Potosí	44.8	5 246	808 164
Veracruz	43.8	17 150	2 726 513
Durango	42.6	5 466	574 961
Querétaro	40.3	1 434	423 396
Nayarit	37.9	6 518	312 912
Guanajuato	36.6	6 518	1 457 060
Michoacán	36.4	7 556	1 361 845
Sinaloa	35.9	5 162	1 361 845
Puebla	35.7	4 716	1 473 322
Campeche	30.0	1 925	180 405

Total: 16 entidades

89 930

17 857 977

²⁵⁸ XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Perfil sociodemográfico, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Suplemento, periódico "El Día", 16 marzo 1992, pág. 18.

Con una gran posibilidad de que su población rural, por ser mayoritaria, pudiera considerarse en estado de pobreza.

Otro indicador de las entidades es el de aquéllas cuya población observa un mayor grado de analfabetismo; siendo el promedio, de 12.4% destacan por arriba de éste, en orden descendente las siguientes:

Entidades Federativas con porcentaje de población analfabeta mayor al promedio nacional

ENTIDAD	% DE ANALFABETISMO = (POBLACIÓN ANALFABETA/ POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS	ANALFABETAS
Chiapas	30.0	533 996
Oaxaca	27.5	474 745
Guerrero	26.6	394 310
Hidalgo	20.6	226 954
Puebla	19.2	462 408
Veracruz	18.2	694 101
Michoacán	17.3	353 528
Guanajuato	16.5	379 422
Yucatán	15.8	133 823
Campeche	15.4	48 528
Querétaro	15.3	93 243
San Luis Potosí	14.9	175 236
Tabasco	12.6	109 406
Total: 13 entidades		4 079 540

Significativa de la pobreza es aquella parte de la población ocupada que no recibe ingresos, o recibe menos de un salario mínimo, siendo el porcentaje promedio el 27.7%; de las entidades que se encuentran sobre el promedio citado son:

**Entidades federativas cuyo porcentaje de la población
no recibe ingresos o está por abajo
del salario mínimo y rebasan el promedio nacional.**

ENTIDAD	% RESPECTO DE LA POBLACIÓN OCUPADA	NO RECIBE INGRESOS
Chiapas	58.8	502 392
Durango	35.2	122 111
Guerrero	37.9	231 962
Hidalgo	37.4	184 639
Michoacán	28.7	256 239
Oaxaca	53.0	400 031
Puebla	54.4	417 595
S. L. Potosí	36.1	191 018
Tabasco	36.2	142 532
Tlaxcala	31.6	62 203
Veracruz	36.4	634 330
Zacatecas	38.5	113 336
Campeche	33.3	49 911
Yucatán	38.8	157 889
Total: 14 entidades		5'578 188

De acuerdo con el análisis anterior, el problema de la pobreza se sitúa fundamentalmente en un promedio de 14 entidades federativas y afecta a una población promedio de 5.6 millones, sin que lo anterior elimine a las personas emigrantes de éstas u otras localidades, a las grandes ciudades, y que por muchos motivos no han podido integrarse al proceso productivo.

Actualmente el control inflacionario, la apertura de la economía, los fenómenos políticos recientes y la tendencia a una economía especulativa han dado origen a una

agudización en los problemas de crecimiento económico, empleo y distribución del ingreso, ante tal situación, se ha retraído la inversión sobre todo de tipo interno, lo que agudiza el problema de la pobreza y del propio crecimiento de la riqueza nacional. Ante tal situación, se requiere proponer opciones que permitan dar una salida adecuada a este explosivo problema.

Una manera sostenida por diversos autores es la generación de empleos, otro planteamiento es el incremento de las inversiones sobre todo de tipo productivo; uno más es el incremento del gasto social público.

La premisa fundamental que debe considerarse para resolver o disminuir el problema de la pobreza en México es lograr el crecimiento económico interno estable y razonado, que permita, simultáneamente, generar la oferta de bienes y servicios compatible con el incremento del ingreso.

Para ello deben tomarse en cuenta las situaciones siguientes: el fenómeno de la pobreza se genera por un mínimo o nulo crecimiento de la riqueza nacional; la agudización en la disminución del ingreso, originada por la política neoliberal y puesta de manifiesto por la privatización de empresas gubernamentales, la desaparición de empresas privadas que no pudieron con la competencia internacional, el ingreso masivo de mercancía externas que marcan una tendencia a orientar el consumo hacia bienes de este tipo y, la tendencia a disminuir el ingreso real de la clase trabajadora; la pobreza en la distribución funcional del ingreso cuya composición tiende a beneficiar a los dueños del capital y a limitar los ingresos del factor trabajo; una limitada asimilación de la mano de obra disponible, la cual genera un rezago acumulativo de desempleados y subempleados; el avance tecnológico, y con ello, la complejidad de los procesos que requieren de mano de obra calificada, la cual se enfrenta a un nivel de educación promedio de 4o. año de primaria; dicho en otras palabras, los ofertantes nacionales de mano de obra son personas con un grado mínimo de preparación, algo que los incapacita para ser contratados ante alguna posibilidad de generación de

empleos; la productividad de los pobres, por ser limitada exclusivamente a procesos de producción simples, implica que su retribución salarial sea reducida, con la constante disminución en su capacidad de compra y ahorro.

Por tanto este sector de la población conforma una demanda efectiva escasa, lo que impide que, en lugares en donde se localiza, no existan incentivos para invertir con un efecto negativo en la creación de empleos.

Los casos más dramáticos de las poblaciones pobres llevan a círculos viciosos: están más expuestos a riesgos de enfermedad, por lo que se requiere que se les dote de servicios de salud eficientes; debido a su ignorancia requieren de educación elemental y capacitación para el trabajo; por tener alto índice de desnutrición requieren de insumos y orientación para una sana alimentación; dadas las características de su vivienda requieren de programas de fomento a la vivienda y programas de urbanización.

Para dar solución a los problemas planteados, conviene establecer una política de ataque frontal a la pobreza mediante el desarrollo de programas de largo alcance que precisen los mínimos de bienestar que deben alcanzarse para que la población pobre pase del estadio en que se encuentra a otro cuya calidad de vida sea más elevada.

Las anteriores políticas tendrán un efecto múltiple; fundamental, asegurar una elevación gradual en la calidad de vida de los sujetos de la pobreza nacional.

Cabe mencionar que el efecto inflacionario sería mínimo, lo mismo sucedería en la balanza comercial, en el endeudamiento externo, ya que se trataría de inversiones reducidas y los insumos y tecnología serían internos.

Quizá en una siguiente etapa habría que proyectar escenarios orientados a la

integración de empresas más fuertes y debidamente consolidadas, en la primera etapa hay que enseñar a nuestros pobres a incursionar en el pequeño mundo de los negocios: antes de correr debe enseñárseles a caminar, el involucramiento de la población marginada sería por tanto mediante un proceso meditado, de otra manera sería un programa más de carácter sexenal.

ÍNDICE DE CUADROS

1. Distribución de la población ocupada de la República Mexicana por ocupación principal, según sexo, 1990.
2. Distribución de la población ocupada de la República Mexicana, según sector de actividad, 1970 y 1990.
3. Distribución de la población ocupada de la República Mexicana por sexo, según situación del trabajo, 1990.
4. Distribución de la población ocupada de la República Mexicana por sexo, según ingreso mensual, 1990.
5. Distribución de la población ocupada de la República Mexicana por sexo según sector de actividad, 1990.
6. Población y tasas de crecimiento por entidad federativa 1950, 1970 y 1990.
7. Distribución de la población según entidad federativa 1950, 1970 y 1990.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN SEXO, 1990

<i>OCUPACIÓN PRINCIPAL</i>	<i>TOTAL</i>	<i>% (1)</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>% (2)</i>	<i>MUJERES</i>	<i>% (2)</i>
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	76.4	5,521,271	23.6
Profesionales	630,621	2.7	467,403	74.1	163,578	25.9
Técnicos	767,997	3.3	425,857	55.1	342,140	44.5
Trabajadores de la Educación	874,411	3.7	346,896	39.7	527,515	60.3
Trabajadores del Arte	200,469	0.9	164,117	81.9	36,352	18.1
Funcionarios y Directivos	569,561	2.4	459,250	80.6	110,311	19.4
Trabajadores Agropecuarios	5,173,725	22.0	4,989,771	96.4	183,954	3.6
Inspectores y Supervisores	388,548	1.7	327,760	84.4	60,788	15.6
Artesanos y Obreros	3,728,668	15.9	3,338,549	89.5	390,119	10.5
Operadores de Máquina Fija	1,182,057	5.1	824,657	69.8	357,400	30.2
Ayudantes y Similares	1,055,628	4.5	933,780	88.5	121,848	11.5
Operadores de Transporte	1,171,619	5.0	1,159,836	99.0	11,783	1.0
Oficinistas	2,186,582	9.3	1,014,904	46.4	1,171,678	53.6
Comerciantes y Dependientes	2,200,975	9.4	1,464,090	66.5	736,885	33.5
Trabajadores Ambulantes	505,960	2.2	375,875	74.3	130,085	25.7
Trabajadores en Servicios Públicos	1,137,735	4.9	756,666	66.5	381,069	33.5
Trabajadores Domésticos	646,199	2.8	21,928	3.4	624,271	99.6
Protección y Vigilancia	478,158	2.0	462,631	96.8	15,527	3.2
No Especificado	504,500	2.2	348,532	69.1	155,968	30.9

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

(1) Respecto al total ocupados

(2) Respecto a los ocupados en cada tipo de ocupación.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA MEXICANA OCUPADA SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1970 Y 1990

SECTOR DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN OCUPADA	%	POBLACIÓN OCUPADA	%
TOTAL	12,995,057	100.0	23,403,413	100.0
PRIMARIO 1	5,103,519	39.3	5,300,114	22.6
SECUNDARIO 2	2,973,540	23.0	6,503,224	27.9
TERCIARIO 3	4,130,473	31.9	10,796,203	46.1
NO ESPECIFICADO	747,525	5.8	803,872	3.4

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1970 Y 1990

1 SECTOR PRIMARIO: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

2 SECTOR SECUNDARIO: minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, generación de energía eléctrica y construcción.

3 SECTOR TERCIARIO: comercio y servicios.

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR SEXO, SEGÚN SITUACIÓN EN EL TRABAJO, 1990

<i>SITUACIÓN EN EL TRABAJO</i>	<i>POBLACIÓN OCUPADA</i>	<i>%</i>	<i>HOMBRES</i>	<i>%</i>	<i>MUJERES</i>	<i>%</i>
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
EMPLEADO U OBRERO	13,425,950	57.3	9,459,716	51.2	4,266,234	77.2
JORNALERO O PEÓN	2,510,279	10.7	2 379,034	13.3	131,245	2.4
TRABAJADOR POR SU CUENTA	5,465,894	23.4	4,730,655	26.5	735,239	13.3
PATRÓN O EMPRESARIO	535,008	2.3	447,704	2.5	87,304	1.6
TRAB. EN NEGOCIOS FAM. SIN REMUNERACIÓN	587,429	2.5	521,589	2.9	65,840	1.2
NO ESPECIFICADO	878,853	3.8	643,444	3.6	235,409	4.3

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA POR SEXO SEGÚN INGRESO MENSUAL, 1990

INGRESO MENSUAL	POBLACIÓN OCUPADA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
NO RECIBE INGRESO	1,690,126	7.2	1,536,812	8.6	153,314	2.8
MENOS DE UN S.M	4,518,090	19.3	3,278,850	18.4	1,239,240	22.4
DE 1 A 2 SALARIOS MÍNIMOS	8,588,579	36.7	6,228,595	34.8	2,359,984	42.7
MAS DE 2 Y MENOS DE 3 S.M	3,542,069	15.1	2,773,696	15.3	808,373	14.6
DE 3 A 5 SALARIOS MÍNIMOS	2,283,543	9.8	1,827,792	10.2	455,751	8.3
MAS DE 5 SALARIOS MÍNIMOS	1,780,769	7.6	1,505,454	8.4	275,315	5.0
NO ESPECIFICADO	1,000,237	4.3	770,943	4.3	229,294	4.2

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

NOTA: S.M = SALARIO MÍNIMO

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE LA REPÚBLICA MEXICANA SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 1990

SECTOR DE ACTIVIDAD	POBLACIÓN OCUPADA	%	HOMBRES	%	MUJERES	%
TOTAL	23,403,413	100.0	17,882,142	100.0	5,521,271	100.0
PRIMARIO 1	5,300,114	22.6	5,110,964	28.6	189,150	3.4
SECUNDARIO 2	6,503,224	27.9	5,355,769	30.0	1,147,455	20.8
TERCIARIO 3	10,796,203	46.1	6,916,319	38.6	3,879,884	70.3
NO ESPECIFICADO	803,872	3.4	499,090	2.8	304,782	5.5

FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

1 SECTOR PRIMARIO: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca.

2 SECTOR SECUNDARIO: Minería, Extracción de Petróleo y Gas, Industria Manufacturera, Generación de Energía Eléctrica y Construcción.

3 SECTOR TERCIARIO: Comercio y Servicios.

POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1950, 1970 Y 1990

POBLACIÓN	TASAS DE CRECIMIENTO
-----------	----------------------

<i>ENTIDAD</i>	<i>1950</i>	<i>1970</i>	<i>1990</i>	<i>1950-1970</i>	<i>1970-1990</i>
REPÚBLICA MEXICANA	25,791,017	48,225,236	81,241,645	3.2	2.6
AGUASCALIENTES	188,075	338,142	719,659	3.0	3.8
BAJA CALIFORNIA	226,965	870,421	1,660,855	7.1	3.3
BAJA CALIFORNIA SUR	60,864	126,019	317,764	3.9	4.6
CAMPECHE	122,096	251,558	535,185	3.2	3.8
COAHUILA	720,619	1,114,956	1,972,340	2.2	2.9
COLIMA	112,321	241,153	426,510	4.0	2.9
CHIAPAS	907,026	1,569,053	3,210,496	2.8	3.6
CHIHUAHUA	846,414	1,612,525	2,441,873	3.3	2.1
DISTRITO FEDERAL	3,050,442	6,874,165	8,235,744	4.2	0.9
DURANGO	629,874	939,208	1,349,378	2.1	1.8
GUANAJUATO	1,326,712	2,270,370	3,962,593	2.8	2.8
GUERRERO	919,386	1,597,360	2,620,637	2.8	2.5
HIDALGO	850,694	1,193,845	1,888,666	1.7	2.3
JALISCO	1,746,777	3,296,566	5,302,289	3.3	2.4

MÉXICO	1,392,623	3,833,185	9,815,795	5.3	4.8
MICHOACÁN	1,422,717	2,324,226	3,548,199	2.5	2.1
MORELOS	272,842	616,119	1,195,159	4.2	3.3
NAYARIT	290,124	544,031	824,643	3.2	2.1
NUEVO LEÓN	740,191	1,694,689	3,096,736	4.3	3.0
OAXACA	1,421,313	2,015,424	3,019,560	1.8	2.0
PUEBLA	1,625,830	2,508,226	4,126,101	2.2	2.5
QUERÉTARO	286,238	485,523	1,051,235	2.7	3.9
QUINTANA ROO	26,967	88,150	493,277	6.2	8.9
SAN LUIS POTOSÍ	856,066	1,261,996	2,003,187	2.1	-
SINALOA	635,681	1,266,526	2,204,054	3.6	2.8
SONORA	510,607	1,096,720	1,823,606	4.0	2.5
TABASCO	362,716	768,327	1,501,744	3.9	3.4
TAMAULIPAS	718,167	1,456,858	2,249,581	3.7	2.2
TLAXCALA	284,551	420,638	761,277	2.0	3.0
VERACRUZ	2,040,231	3,815,422	6,228,239	3.2	2.5
YUCATÁN	516,899	758,355	1,362,940	2.0	3.0
ZACATECAS	665,524	951,462	1,276,323	1.8	1.5
COMPLEMENTARIOS	11,763	-	-	-	-

FUENTE: INEGI XI Censo General de Población y Vivienda, 1990

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN ENTIDAD FEDERATIVA 1950, 1970 Y 1990

ENTIDAD	1950 POBLACIÓN	%	1970 POBLACIÓN	%	1990 POBLACIÓN	%
REPÚBLICA MEXICANA	25,791,017	100.0	48,225,236	100.0	81,241,645	100.0
AGUASCALIENTES	188,075	0.7	338,142	0.7	719,659	0.9
BAJA CALIFORNIA	226,965	0.9	870,421	1.8	1,660,855	2.0
BAJA CALIFORNIA SUR	60,864	0.2	126,019	0.3	317,764	0.4
CAMPECHE	122,096	0.5	251,558	0.5	535,185	0.7
COAHUILA	720,619	2.8	1,114,956	2.3	1,972,340	2.4
COLIMA	112,321	0.4	241,153	0.5	428,510	0.5
CHIAPAS	907,026	3.5	1,569,053	3.3	3,210,496	4.0
CHIHUAHUA	846,414	3.3	1,612,525	3.3	2,441,873	3.0
DISTRITO FEDERAL	3,050,442	11.8	6,874,165	14.3	8,235,744	10.1
DURANGO	629,874	2.4	939,208	1.9	1,349,378	1.7
GUANAJUATO	1,326,712	5.2	2,270,370	4.7	3,962,593	4.9
GUERRERO	919,386	3.6	1,597,360	3.3	2,620,637	3.2
HIDALGO	850,694	3.3	1,193,845	2.5	1,888,666	2.3
JALISCO	1,746,777	6.8	3,296,566	6.8	5,302,289	6.5
MÉXICO	1,392,623	5.4	3,833,185	7.9	9,815,795	12.1
MICHOACÁN	1,422,717	5.5	2,324,226	4.8	3,548,199	4.4

MORELOS	272,842	1.1	616,119	1.3	1,195,059	1.5
NAYARIT	290,124	1.1	544,031	1.1	824,643	1.0
NUEVO LEÓN	740,191	2.9	1,694,689	3.5	3,096,736	3.8
OAXACA	1,421,313	5.5	2,015,424	4.2	3,019,560	3.7
PUEBLA	1,625,830	6.3	2 508 226	5.2	4,126,101	5.1
QUERÉTARO	286,238	1.1	485,523	1.0	1,051,235	1.3
QUINTANA ROO	26,967	0.1	88,150	0.2	493,277	0.6
SAN LUIS POTOSÍ	856,066	3.3	1,261,996	2.7	2,003,187	2.5
SINALOA	635,681	2.5	1,266,526	2.6	2,204,054	2.7
SONORA	510,607	2.0	1,096,720	2.3	1,823,606	2.2
TABASCO	362,716	1.4	768,327	1.6	1,501,744	1.8
TAMAULIPAS	718,167	2.8	1,456,858	3.0	2,249,581	2.8
TLAXCALA	284,551	1.1	420,638	0.9	761,277	0.9
VERACRUZ	2,040,231	7.9	3,815,422	7.9	6,228,239	7.7
YUCATÁN	516,899	2.0	758,355	1.6	1,362,940	1.7
ZACATECAS	665,524	2.6	951,462	2.0	1,276,323	1.6
COMPLEMENTARIOS	11,763	-	-	-	-	-

FUENTE: INEGI XI Censo General de Población y Vivienda, 1950, 1970 y 1990.

COMUNIDADES INDÍGENAS

México tiene en común con los países de América el hecho de que antes de la llegada de los españoles, gran parte de lo que ahora es su territorio nacional estaba vastamente poblado por civilizaciones indígenas con regímenes políticos bien estructurados.

Después, la legislación de la época virreinal comprendió un periodo de tres siglos de dominación hispánica, durante la cual la población indígena fue colocada legal y explícitamente en posición de explotación, subordinación y desigualdad frente a los demás componentes de la sociedad. Más tarde, al inicio de la independencia y con el triunfo de la República, la legislación reconoció el principio de la igualdad de todos los ciudadanos y abolió fueros y legislaciones privativas. Situación indiscutiblemente valiosa que tuvo ciertos efectos negativos en las comunidades indígenas, sobre todo en lo que se refiere a la posesión de las tierras comunales, y ayudó a consolidar el poder político y económico de los criollos.

Durante los distintos gobiernos republicanos del siglo XIX, los órganos legislativos expidieron leyes contradictorias, algunas de las cuales tenían, como interés central, el proteger a las comunidades indígenas, pero, a grandes rasgos, prevaleció la ideología liberal que postulaba integrar a las distintas etnias al desarrollo de la vida nacional.

Por ejemplo, el Presidente de la República Ignacio Comonfort publicó la Ley de Desamortización de Bienes Raíces, pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, expedida en México el 25 de junio de 1856, cuando era ministro de

Hacienda Miguel Lerdo de Tejada; en ella se estableció la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los propios indígenas. Tal situación generó la formación de latifundios. La promulgación de éstas y otras leyes que atentaban contra los intereses de estas comunidades condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante el siglo XIX. Para darles mayor poder a los latifundistas criollos y mestizos, el Gobierno de la República expidió algunos decretos para organizar la defensa militar contra los indios bárbaros, es decir, no sometidos, en distintos Estados del norte, así como en el sureste del país.²⁵⁹

Como lo asienta el Maestro Luna Arroyo, considerando que:

*" una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país ha sido el despojo de los terrenos propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidas por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que, a pretexto de cumplir con la Ley del 25 de junio de 1856 y de más disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;..."*²⁶⁰

El movimiento armado de 1910 recogió las demandas de los pueblos indios. La restitución de sus tierras de las que habían sido injustamente despojados. Quedó incorporada esta demanda en el Plan de San Luis preparado por Francisco I. Madero cuando inició la lucha armada contra Porfirio Díaz. Después, éste es el propósito central del Plan de Ayala con Emiliano Zapata.

Más tarde, es recogida en la Ley de 6 de enero de 1915, promulgada por

²⁵⁹ Ley de Ocupación de Bienes Eclesiásticos. Código de la Reforma - o sea -Colección de las leyes que afectan especialmente a los católicos y al clero, ordenada y anotada por Francisco Pascual García. Herrero Hermanos Editores. México, 1903, pág. 170.

²⁶⁰ Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcérreca. Diccionario de derecho agrario mexicano. Editorial Porrúa. México, 1982, pág. 465.

Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que se encontraba investido. Con la cual se inició prácticamente la Reforma Agraria en México.

Este decreto advierte:

" ...que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio, su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria abyección y esclavitud, de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía." ²⁶¹

El Constituyente de 1917, consciente de la deuda histórica de los pueblos indígenas, legisló para sustituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas en su artículo 27. No obstante que este artículo no habla propiamente de indios, si se reconocen los derechos agrarios de ejidos y comunidades, los que históricamente son considerados como los pueblos indígenas del país. También dispuso que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados.

La comunidad indígena es una sociedad local ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y con ello, de un sistema propio de relaciones sociales generalmente directas. La comunidad debe distinguirse, así, de ciertas unidades políticas, como el municipio y la localidad, y de ciertas formas de organización económica.

²⁶¹ Stavenhagen, Rodolfo. Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina. El Colegio de México, México, 1988, pág. 303.

Secularmente los pueblos indígenas se han caracterizado por vivir en zonas rurales de extrema pobreza, y han presentado un alto grado de analfabetismo, mortalidad infantil y desnutrición, todo aunado a que la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se han deteriorado, situación que se agrava por los injustos términos de intercambio que privan en casi todas esas zonas. Por ello, los trabajadores indígenas tienen que buscar los complementos necesarios para su subsistencia, en otras regiones del país o en el extranjero, integrando así grandes corrientes migratorias.

La promoción de una política indigenista en latinoamérica fue idea de México, dentro del Congreso Indigenista de Pátzcuaro convocado en 1940, donde se estableció el Instituto Indigenista Interamericano. El 4 de diciembre de 1948 se fundó en nuestro país el Instituto Nacional Indigenista, (INI), que durante las décadas de los años cincuenta y sesenta fue considerado como modelo en su género. Fue resultado de la Convención Internacional de Países del Continente que afrontaban problemas indígenas en sus territorios, y asumió la dirección del Instituto, el maestro Alfonso Caso.

El Instituto Nacional Indigenista plasmó sus ideales en los siguientes postulados:

"... el problema indígena en México no es un problema racial; el indigenismo mexicano afirma por lo tanto, que el indígena posee las capacidades inherentes a todo ser humano normal para modificar sus condiciones de existencia; la acción indigenista no se refiere al individuo como tal, sino como miembro de una comunidad; se considera que la aculturación de las comunidades indígenas debe ser en provecho de las propias comunidades y no en provecho de quienes pretenden la aculturación; considera que las comunidades forman parte de una región económica, social y política en la que una ciudad mestiza - metrópoli - ejerce una acción preponderante y recibe, a su vez, las influencias de las comunidades indígenas de la región; toda acción que se intente sobre la comunidad indígena debe contar con la aceptación de la propia comunidad y contar con la colaboración y participación activa; propugnar por el respeto en la comunidad indígena a todo lo que no se oponga a

su desarrollo y mejor vida". ²⁶²

Al consagrarse el estado de derecho con el principio de legalidad como uno de sus dogmas principales, conjuntamente con la igualdad formal, el ser igual ante la ley. Esta igualdad formal ocultó y minimizó la desigualdad real, que de esta manera se vió incrementada hasta provocar el desarrollo de los grandes movimientos sociales de los albores del presente siglo, que lucharon por los principios de equidad, pero sin romper ni sustituir el dogma de la legalidad, que con el desarrollo del positivismo fue fortalecido, perdurando así hasta la actualidad un sistema legal que, con la excepción del desarrollo de las ramas del derecho social que privilegian sólo a algunos grupos, sigue negando la desigualdad e ignora así al pobre, al deintegrado, y entre otros al indígena, quienes se encuentran indefensos para desarrollarse en un mundo de relaciones jurídicas que les resultan ajenas e incluso hostiles. ²⁶³

El vigente aforisma jurídico que reza: *la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento*, que resulta especialmente crudo cuando la ignorancia llega incluso al desconocimiento de la existencia de la ley misma y de la obligación de acatarla, especialmente cuando su contenido es contrario a los valores propios y vigentes en la comunidad de la que se forma parte. Es este espectro legal en que se da la adición al artículo 4o. constitucional que intenta reformar la relación con los grupos indígenas, para establecer las condiciones jurídicas que permitan su acceso a los bienes sociales y culturales en general, así como la misma administración de justicia, sea realmente posible.

La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan

²⁶² Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcérreca. *op. cit.* pág. 465.

²⁶³ Pereznieta Castro, Leonel. (Compilador). Reformas Constitucionales y modernidad nacional. Editorial Porrúa - Cambio XXI, fundación mexicana. México, 1992, pág. 78.

español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

Las formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta. Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un estado de derecho.

La propuesta de reforma se concretó en la adición de dos párrafos al artículo 4o., por considerar que es en ese artículo en el que se consagran los derechos sociales de grupos específicos; el texto es el siguiente:

" La Nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los Estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los Estados y Municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia. En todo aquello que no convenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción de Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto. " ²⁶⁴

²⁶⁴ Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. "Propuesta de reforma para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México" en Justicia y paz. México, 1989, pág. 26.

El 28 de enero de 1992 se reconoció por primera vez la composición pluricultural del país al incorporar al texto del artículo 4o. que " *La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.*" ²⁶⁵

No obstante la adición al artículo 4o. constitucional el tema no está resuelto, por lo que es imprescindible avanzar en su conceptualización jurídica, para ello, el primer paso habrá de ser sin duda, la elaboración de una ley reglamentaria del párrafo primero del artículo 4o. constitucional en donde se resuelvan los más apremiantes problemas, que además constituyen obstáculos para un desarrollo normativo secundario mas detallado. Por lo tanto, se habrán de abordar ahí los siguientes temas centrales: determinación de lo indígena, uso de las lenguas indígenas, relación entre el Derecho consuetudinario indígena y el Derecho nacional, propiedad de la tierra y sus formas de transmisión, autonomía y autogestión de las comunidades indígenas, entre otros.

En la actualidad, los pueblos indígenas de nuestro país se encuentran abrumados por la pobreza y la limitación de sus derechos y oportunidades, cuentan con escasa representación política a nivel nacional y muy pocas a nivel estatal. Sus canales políticos se limitan a las comunidades locales y éso, sólo cuando constituyen la mayoría absoluta de la población local.

²⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994, pág. 6.

Situación actual de los grupos indígenas

En México existen 56 grupos indígenas diferentes que comprenden a 5 282 347 mexicanos que son hablantes de lenguas indígenas, los cuales representan el 6.5% de la población total.²⁶⁶

La población monolingüe ha disminuido de manera significativa en los últimos 20 años, como se advierte al saber que en 1970 se registró una proporción de 27.6% contra el 18.8% en 1990. Si consideramos a los monolingües respecto a la población de 5 años y más que habla lengua indígena en cada entidad federativa, se observa que las entidades con mayor porcentaje son: Chiapas, Guerrero, Durango y Oaxaca, con 32%, 28.9%, 20.8%, y 18.9%, respectivamente. En la otra parte se encuentran los estados de Coahuila, Tamaulipas, Nuevo León, Morelos y el Distrito Federal, los cuales concentran menos del 1% de la población monolingüe.

Del total de parlantes de lengua indígena del país, la mayor concentración se localiza en Oaxaca, con 19.3%; le siguen en orden descendente: Chiapas con el 13.6%, Veracruz con el 11.0%, Yucatán con el 9.9%, Puebla con el 9.9%, Hidalgo con el 6.0%, Estado de México con 5.9% y Guerrero con el 5.7%. Si tomamos en cuenta a los hablantes de lengua indígena de cada entidad federativa respecto de su población de 5 años y más, las mayores poblaciones corresponden a Yucatán, con el 44.2%, Oaxaca 39.1%, Quintana Roo 31.2%, Chiapas 26.4%, Hidalgo 19.5% y Campeche, con el 19.0%

Finalmente, la lengua indígena predominante en el país, es el nahuatl, con el 22.7% de la población de 5 años y más que habla lengua indígena; le siguen a continuación el maya 13.5%, mixteco 7.3%, zapoteco 7.2%, y otomí con el 5.3%

²⁶⁶ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Resumen general. Aguascalientes, 1992, pág. 42.

el resto de las lenguas tienen proporción de hablantes menores al 5%. ²⁶⁷

De esta población indígena, la mayor parte es campesina y combina la actividad agrícola con la artesanía. Como consecuencia de la escasez de recursos y la presión demográfica en la mayor parte de las regiones indígenas, muchos indios abandonan por temporadas sus comunidades, para trabajar como jornaleros en los campos agrícolas de riego del norte del país, en las zafra de la caña, la pizca de algodón, la cosecha del café, etc, ya que el problema principal de las comunidades campesinas indígenas es el de la tierra.

Las leyes agrarias del país, derivadas de la Reforma Agraria de 1915, otorgan derecho a obtener tierras por la vía de la restitución a las comunidades que demuestren haber sido privadas ilegalmente de ellas; por la vía de la dotación de ejidos, a las comunidades que no puedan demostrar despojos ilegales pero que tienen necesidad de tierras.

A lo largo de más de 70 años de Reforma Agraria, se han observado una gran cantidad de problemas, ya que no todos los campesinos con derecho a la tierra la han recibido en realidad, creándose con esto un gran masa de jornaleros sin tierra.

Algunos ejidos se manejan en forma colectiva, pero en la mayoría, la tierra es distribuida en parcelas individuales; en ambos casos han surgido conflictos internos. El proceso jurídico y administrativo de restitución y dotación de tierras es largo y engorroso, por lo que la comunidad que recibe sus tierras ya no tiene las mismas características sociodemográficas que cuando las solicitó, con los desajustes correspondientes.

Desesperados ante la lentitud de los trámites agrarios, la corrupción o el

²⁶⁷ *Ibidem.* pág. 56.

burocratismo, numerosos grupos indígenas en diversas partes del país han optado, en años recientes, por ocupar y trabajar en terrenos baldíos o tierras en litigio; aun cuando no existen resoluciones agrarias que les beneficien, o bien, como es frecuente el caso, cuando las autoridades locales han ejecutado estas resoluciones en su favor. Con cierta frecuencia, estas acciones directas por parte de los indígenas derivan en actos represivos por parte de la autoridad, encarcelamientos, procesos y fenómenos violentos. Numerosos hechos de este tipo, en los cuales son violados los derechos humanos de los grupos indígenas, han sido denunciados en los últimos años en foros nacionales e internacionales.

La comunidades indígenas de México, tienen la memoria histórica que preserva y defiende su originaria propiedad sobre las tierras que otrora fueron de sus mayores, independientemente de que la titulación jurídica en la actualidad les niegue su original derecho, y las autoridades en la materia no les hayan hecho la justicia que secularmente han reclamado en las diversas instancias gubernamentales.

Las tierras, aguas y bosques de muchas comunidades y ejidos son objetos de la codicia de terratenientes, ganaderos, madereros y otros intereses privados, los cuales negocian, invaden o se apropian de las tierras de los indios. El intermediarismo comercial, el acaparamiento de productos agrícolas, el caciquismo político y económico persisten en diversas regiones indígenas y han conducido a tensiones y fricciones frecuentes entre campesinos indígenas y mestizos, ladinos o gente de razón, como se les llama a veces. En ocasiones estas situaciones de conflicto se transforman en enfrentamientos violentos, intervenciones de la fuerza pública, y actos de protesta de los indios.

La reforma del artículo 27 Constitucional en materia agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992, reconoce al sector rural como el ámbito donde el cambio es más apremiante para la vida futura del país. Los objetivos de estas reformas son dar certidumbre jurídica en el campo; continuar la

promoción de la justicia agraria; capitalizar el sector rural protegiendo la pequeña propiedad y estimulando nuevas formas de asociación; así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, manteniendo una perspectiva integral en el proceso de transformación del campo mexicano.

Situación legal de los grupos indígenas

Numerosos grupos indígenas siguen normando sus relaciones dentro de la comunidad de acuerdo con reglas y normas de comportamiento tradicionales, bajo el llamado derecho de la costumbre, normas que no son civiles ni religiosas propiamente dichas. Por otra parte, entre algunos grupos indígenas prevalece la poligamia, que no es reconocida por las leyes del país.

En términos generales, podemos decir que la aplicación de la legislación penal se hace en agravio de la población indígena. Debido a esta situación, las autoridades indígenas federales han promovido la creación de un cuerpo de procuradores indígenas que tiene por tarea asumir, de oficio, la defensa de los indígenas acusados o procesados, de acuerdo con la legislación penal vigente. Sin embargo, el número de funcionarios es insuficiente para atender las necesidades de la población indígena.

En años recientes, ha surgido un problema judicial que se conoce como delitos contra la salud. Estos se refieren a la producción, distribución y consumo de drogas y se inscriben dentro de la lucha contra el narcotráfico. Debemos recordar que, entre algunos grupos indígenas del país - huicholes, coras, tepehuanos, tarahumaras, chinantecos, mixes, mazatecos, entre otros - el uso de alucinógenos (hongos, peyote) es una costumbre tradicional vinculada a aspectos ceremoniales y religiosos de la vida social. En ocasiones son apresados en posesión de psicotrópicos, generalmente cuando se les encuentra fuera de sus comunidades, y entonces las penas que las autoridades judiciales imponen son muy drásticas. Ante tal situación, las autoridades indigenistas han gestionado ante la Procuraduría General de la República, que se

conozcan los usos y costumbres culturales de los indios y no se apliquen las leyes respectivas. La Procuraduría deberá gestionar ante el Congreso de la Unión la modificación de ley penal vigente para tomar en cuenta las costumbres culturales de los pueblos indígenas.

A este respecto, es importante advertir, que la Conferencia de las Naciones Unidas, aprobó el 21 de febrero de 1971 en la Ciudad de Viena, un Convenio sobre sustancias psicotrópicas, el cual fue suscrito por 71 Estados, dentro de los cuales se encontraba México.

En el preámbulo del referido Convenio, se advierten con inquietud los problemas sanitarios y sociales que origina el uso indebido de ciertas sustancias psicotrópicas. Así como, prevenir y combatir el uso indebido de tales sustancias y el tráfico ilícito a que da lugar. Se reconoce que el uso de las sustancias psicotrópicas, para fines médicos y científicos es indispensable y no debe restringirse indebidamente su disponibilidad para tales fines. Para ser eficaces, las medidas contra el uso indebido de tales sustancias requieren una acción concertada y universal.²⁶⁸

La Cámara de Senadores aprobó el Convenio, con fecha 29 de diciembre de 1972, y esta determinación apareció publicada -como ratificación- en el Diaria Oficial, el 29 de mayo de 1973. La promulgación del Ejecutivo, lleva fecha de enero 3 de este último año. Ahora bien, en su aprobación ha hecho el Senado expresa reserva de la aplicación del artículo, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 32 del mismo. Esto implica la exclusión de medidas con respecto a sustancias utilizadas, ancestralmente, por ciertos grupos indígenas de la República Mexicana.²⁶⁹

²⁶⁸ Naciones Unidas. Convenio sobre sustancias psicotrópicas. Nueva York, 1977, pág. 7.

²⁶⁹ García Ramírez, Sergio. Delitos en materia de estupefacientes y psicotrópicos. Editorial Trillas. México, 1980, pág. 81.

En materia laboral, se advierte que la legislación mexicana, desde 1917 estableció amplios criterios de protección al trabajador y, en especial, al trabajador rural. El artículo 123 prohíbe los servicios no remunerados y estipula el pago en moneda. Las peores formas de explotación del trabajador rural han sido efectivamente eliminadas del campo mexicano; en las regiones indígenas siguen existiendo violaciones constantes a la legislación vigente, así como a las normas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo, a la cual México está suscrito, especialmente en los Convenios 107 y 169; este último en sustitución del primero, sobre poblaciones indígenas.

Durante las últimas décadas, las políticas de educación se han caracterizado por la asimilación, o la incorporación de los grupos indígenas, a la nacionalidad mexicana. La política de asimilación de los grupos indígenas se dio a través de dos vertientes en el campo educativo: por una parte se promovió la castellanización directa, la escolaridad y la alfabetización en español sin ninguna consideración para las lenguas y culturas indígenas, aplicándose para ello la legislación educativa que normaba la acción del Estado en materia de educación. Dicha política fue aplicada hasta los años cincuenta.

En segundo lugar, surgió la idea de que para facilitar el acceso al castellano y a la cultura nacional, era prudente, primero, proceder a alfabetizar en lengua vernácula e impartir los primeros niveles de la educación primaria en la lengua materna del educando, para luego pasar a la educación en español. Esta vertiente de política educativa prevaleció en los medios indigenistas a partir de los cincuenta. La enseñanza de la lengua materna no constituía una finalidad en sí misma, sino que era considerada simplemente como un paso adecuado para facilitar luego la enseñanza en español.

El etnodesarrollo y la nueva política educativa indígena presentan numerosos problemas técnicos, lingüísticos, antropológicos y pedagógicos que aún no están resueltos. Esta política no tiene, sin embargo, un fundamento jurídico propio; no existe

ninguna ley que obligue a las autoridades indígenas a instrumentarla. De hecho, la Ley Federal de Educación, promulgada en 1973, precisa que la educación debe alcanzar, mediante la enseñanza de la lengua nacional, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo del uso de las lenguas autóctonas. Esta ley no establece la obligación de impartir educación bilingüe bicultural en las regiones indígenas.

Las etnias son las más golpeadas por la crisis económica y por las políticas de ajuste económico, que han extendido la pobreza y profundizado las desigualdades.

Al despertar 1994, centenares de indígenas mayas, tzeltales, toztziles y tojolabales, agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tomaron por la vía de las armas la ciudad chiapaneca de San Cristóbal de las Casas, y las poblaciones de Margaritas, Altamirano, Ocosingo y Chanal. Esta situación conmocionó al país y lo hizo volver los ojos al otro México, el México rico en razas, lenguas y culturas, cuyos pueblos han vivido oprimidos, menospreciados, despojados e incluso perseguidos en su propia tierra, y en su propia patria.

Este escenario se puede inferir al resto del país, donde la norma general ha sido que los pueblos indígenas se encuentren al margen del desarrollo económico, social y cultural. Quienes conocen y han seguido el mapa político de Chiapas, han coincidido en señalar que las condiciones de marginación y pobreza y la falta de oportunidades laborales, son el condicionante que provocó el descontento de impredecibles consecuencias.

Chiapas nos da la lección. Nos muestra que nuestro país está formado por muy distintas realidades y diferentes visiones. Frente a la intolerancia, Chiapas pone en primer plano la lucha de los indígenas por recuperar su dignidad, y esto no supone únicamente derrotar a la miseria y a la marginación, sino el respeto a sus creencias y costumbres, a su visión particular del universo y del hombre.

El cese unilateral del fuego por parte del gobierno es indudablemente un paso fundamental para acabar en forma provisional con la guerra en Chiapas, sin embargo, la suspensión definitiva de la acción armada por ambas partes dependerá de que se de respuesta, aún cuando sea en forma parcial, a las demandas que llevaron al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, a iniciar la rebelión indígena.

El camino para solucionar los problemas ancestrales de los pueblos indígenas de México, no deben ser largos ni sinuosos, la estrategia debe ser acortarlos lo más que se pueda a través de una política social efectiva que evite el burocratismo y elimine los cacicazgos y el paternalismo, terminar con esas prácticas es el reto al que se enfrenta el gobierno de la República, solamente de esta manera, se podrá llegar a las puertas del siglo XXI con justicia social.

Aceptación por parte de México a los convenios de la OIT en relación con los pueblos indígenas y la adición de éstos a su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como a su Legislación Penal

La historia de los pueblos indígenas está relacionada con el despojo a sus derechos originales; en los últimos años se ha desarrollado una nueva etapa que ofrece una esperanza en la paulatina recuperación de su derechos.

En 1965, la ONU adoptó la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; en 1966, la ONU aprobó dos pactos en los que se refiere a los Derechos Civiles y Políticos, y el que aborda los Derechos Económicos y Sociales. Cabe destacar el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que advierte: *en los Estados en que existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías, el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma.*

De la OIT, dimanar obligaciones para los Estados miembro que las ratifican. En 1957, se aprobó un Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, conocido como el Convenio 107. Este Convenio fue muy importante en aquel momento, porque era la primera vez que un organismo internacional planteaba lineamientos respecto de los indígenas. El problema que hoy vemos en dicho Convenio es que reflejó la política de integracionismo y paternalismo que en aquellos años estaban aplicando algunos países de América Latina.

Posteriormente, el Senado Mexicano, aprobó la ratificación del Convenio 169 en sustitución del 107, el 11 de julio de 1990; informó al Presidente de la República dicha decisión y éste expidió un decreto, el cual de publicó, el 3 de agosto de 1990, en el Diario Oficial de la Federación. El Estado mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre de 1990 ante el Director General de la OIT en Ginebra.

Convenio 169 ante la OIT, ratificado por México

En el cuerpo de dicho documento se declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y comunidades indígenas, su defensa y desarrollo para lograr su participación en el proceso socioeconómico y cultural, respetando sus valores. Se reconoce personalidad jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país. Se señala el procedimiento para las formas de adjudicación en propiedad a las comunidades existentes en el país.

Dentro de los principios básicos contenidos en el Convenio 169 están el respeto a las culturas, formas de vida de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales; la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan; el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

Para el Convenio 169, "pueblo" significa consolidar el reconocimiento del derecho a esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que precisan. Es decir, pueblo se refiere a los derechos que contiene el Convenio de referencia.

Cuando se aplique la legislación nacional a los pueblos indígenas tribales, se tomarán en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. Esta norma del Convenio ya está incluida en una parte importante de la legislación mexicana, en el Código Federal de Procedimientos Penales y en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal; a partir del 1o. de febrero de 1991, entró en vigor una serie de reformas que incluye la posibilidad de ofrecer dictámenes periciales sobre las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener. También establece la obligación de contar con un traductor en lengua indígena cuando el procesado sea monolingüe, o no hable español.

El Convenio 169 establece que los pueblos indígenas podrán participar en la utilización, administración y conservación de recursos naturales existentes en sus tierras. También deberán ser consultados por los gobiernos, antes de emprender o autorizar cualquier programa sobre dichos recursos. Por otra parte, se establece la posibilidad de participar en los beneficios sobre la explotación de recursos naturales o de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades.

En otra parte del articulado del Convenio 169, se obliga al Estado a respetar las modalidades tradicionales de tenencia de la tierra y a impedir que se abuse de los pueblos indígenas.

Un elemento novedoso de este Convenio es lo relativo a que se tomen en cuenta los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

En materia educativa el reconocimiento del derecho a la educación, la utilización del idioma materno y aspectos participativos en la administración y diseño de los programas. Podemos concluir que el Convenio 169 es parte de la legislación mexicana y a la vez parte de la legislación internacional, cuya obligatoriedad aceptó México.²⁷⁰

En México, esto fue incorporado como adición en el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política, publicada el 28 de enero de 1992, en el que se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indios. Este nuevo precepto ordena la tutela de la cultura de los pueblos indios y particularmente de sus lenguas, como factores que condicionan su organización social y son la base de su propia identidad y de su comunicación con el grupo nacional más amplio, al que pertenecen y del que sienten orgullo de sus raíces.

Por ser fundamentalmente pobladores del sector rural, la adición constitucional garantiza para los grupos indígenas, que se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los diversos trámites agrarios, lo que sin duda constituirá uno de los mecanismos más seguros para el desarrollo de los grupos étnicos de México.²⁷¹

En suma, el trabajador indígena de la pequeña industria familiar, el peón y el obrero asalariados se encuentran en diferentes circunstancias económicas; pero en general puede decirse que apenas ganan lo necesario para atender a sus necesidades, que son, por cierto, muy reducidas; en cuanto al agricultor libre, sus ganancias dependen de la extensión y de la calidad de las tierras que posee.²⁷² La anterior

²⁷⁰ Derechos Indígenas. Lectura comentada del convenio 169 de la Organización Internacional Indigenista. México, 1991, pág. 11.

²⁷¹ Secretaría de Gobernación. Presentación del nuevo texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México, 1992, pág. IX.

²⁷² Mendieta y Núñez, Lucio. La economía del indio. México, 1938, pág. 31.

aseveración fue hecha por el maestro Mendieta y Nuñez hace 56 años y desafortunadamente es válida todavía en nuestros días.

En el curso de cinco siglos, aún arrinconados en esas su tierras de refugio, en muchos casos inhóspitas, los indios han podido resistir, sobrevivir y trascender. Sin embargo, alrededor de 20 millones de ellos, que representarían más del 20% de la población del país, agrupados en 56 etnias, están en la marginación total. El Gobierno Mexicano lo admite: siguen sumidos en la pobreza extrema, la insalubridad y la ignorancia. Son los indios de México los más pobres entre los pobres, debido a su rezago por la tenencia de la tierra, alcoholismo, destierros, narcotráfico, explotación, cacicazgos, intermediarismo comercial, violación de sus derechos humanos, y las enfermedades atávicas de la miseria y de su condición de olvidados.²⁷³

En el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994, se destaca que por imposibilidad del Estado nacional, el predominio de intereses locales y la presencia de condiciones adversas de la naturaleza, proporcionan marginación y han colocado a amplios grupos de las comunidades indígenas en condiciones de desigualdad y de injusticia respecto a otros grupos de la sociedad.²⁷⁴

Las dos corrientes de opinión son evidentes, por una parte los pueblos indígenas defienden su particularidades y luchan por preservar su cultura a pesar del coloniaje de tres siglos; por otra, buscan la destrucción de los pueblos indios con los más variados argumentos de supuesta o verdadera integración cultural mestiza.

Lo que se está viendo, desde la perspectiva mundial y enorme aceptación social interna, es un movimiento indígena mexicano con una nueva racionalidad,

²⁷³ Ríos, Humberto; Leonardo Rosas et. al. Los indios de México, 500 años después. Editorial Uno Más Uno. México, 1993, pág. 11.

²⁷⁴ *Ibidem*. pág. 12.

transcendiendo los ámbitos comunales y regionales, hasta llegar a la presencia nacional.

ÍNDICE DE CUADROS

1. Población de 5 años y mas que habla alguna lengua indígena por sexo y tipo de lengua según grupos quinquenales de edad.
2. Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena por entidad federativa.

POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA POR SEXO Y TIPO DE LENGUA SEGÚN GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD

GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD

SEXO Y TIPO DE LENGUA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA	GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD									
		5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50 Y MAS
Estados Unidos Mexicanos	5,282,347	737,551	703,726	589,431	503,288	457,149	390,824	389,157	300,568	287,254	923,399
aguateco	118	3	7	13	13	17	23	15	6	5	16
amuzgo	28,228	5,263	4,948	3,550	2,669	2,542	1,877	1,755	1,368	1,229	3,027
chita	462	22	26	31	42	38	34	37	37	45	150
cakchiquel	436	12	20	40	36	33	23	37	28	26	181
chalino	28,987	4,978	4,521	3,423	2,854	2,657	2,003	1,905	1,544	1,329	3,773
chiapaneco	181	12	15	21	20	28	21	16	13	5	30
chichimeca Jonaz	1,582	178	206	212	166	142	101	103	85	84	295
chicomucelteco	24	-	-	2	1	2	4	1	4	3	7
chinanteco	103,942	18,321	16,628	13,212	10,663	8,618	7,030	6,982	5,001	4,757	12,730
chinanteco de Lalana	12	2	1	2	1	1	1	1	-	-	3
chinanteco de Ojitlán	4,443	473	538	526	499	482	348	368	295	245	669
chinanteco de Petlapa	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
chinanteco de Quiotepec	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
chinanteco de Sochiapan	3	-	-	-	1	-	-	-	1	1	-
chinanteco de Usila	676	139	130	88	55	61	41	49	28	24	61
chinanteco de Valle Nacional	22	-	6	4	2	-	1	6	-	1	2
chocho	12,553	1,747	1,509	1,209	1,076	928	815	856	620	670	3,123
chol	128,240	24,462	20,307	17,067	13,823	11,948	8,476	8,419	5,768	5,005	12,965
chontal	23,769	2,299	2,728	2,568	2,368	2,177	1,769	1,896	1,361	1,553	5,060
chontal de Oaxaca	2,232	78	136	174	166	201	186	195	161	200	735
chontal de Tabasco	10,256	1,035	1,230	118,887	1,000	953	723	820	560	664	2,084
cochimi	148	10	12	11	14	17	11	10	14	16	33
cora	11,923	2,446	1,983	1,354	1,192	1,100	792	745	537	520	1,254
cucapa	136	7	8	13	12	17	9	12	9	9	40
cucateco	12,677	1,514	1,521	1,078	1,016	928	975	989	845	840	2,971
huasteco	120,739	18,591	16,143	13,550	11,446	10,522	9,194	8,202	7,088	6,507	18,898
huave	11,955	1,663	1,605	1,510	1,232	1,051	892	854	664	617	1,867
huichol	19,363	4,132	3,136	2,313	1,891	1,787	1,268	1,262	766	746	1,062
ixcateco	1,220	170	163	130	125	122	89	93	73	69	186
ixil	238	43	37	36	26	31	16	17	8	9	15
jacalteco	1,263	130	152	131	120	87	76	85	81	99	302
kanjober	14,325	3,099	2,740	1,925	1,269	1,245	892	886	590	510	1,169
kekchi	1,483	256	240	184	161	177	126	97	50	50	142
kikapu	232	1	19	33	31	22	16	15	17	15	48

kliwa	41	-	-	3	4	10	2	3	2	3	14
kumiai	96	6	8	5	9	8	11	17	5	10	17
lacandon	104	3	6	9	16	13	17	14	11	1	14
mame	13,168	1,527	1,647	1,454	1,048	980	836	910	770	826	3,170
mallatzinca	1,452	127	187	112	111	136	135	106	91	82	365
maya	713,520	66,629	78,387	75,609	69,140	62,124	57,038	58,339	47,625	41,714	156,915
mayo	37,410	1,003	1,689	2,120	2,513	2,990	3,411	3,630	3,426	3,360	13,268
mazahua	127,826	11,510	13,333	12,496	12,058	11,456	10,862	10,743	8,766	8,937	27,665
mzateco	168,374	28,240	26,328	19,182	15,471	14,344	12,672	11,838	9,245	8,277	22,777
meco	39	2	5	8	5	6	3	1	2	2	5
mixe	95,264	15,131	14,523	11,069	8,753	8,017	6,667	6,781	5,048	5,018	13,957
mixteco	383,544	58,481	54,859	41,328	340,83	31,755	27,997	27,270	21,118	20,833	65,830
mixteco de la costa	32	1	3	1	7	4	3	3	2	5	3
mixteco de la mixteca alta	1,480	107	118	139	162	155	183	166	127	103	220
mixteco de la mixteca baja	1813	352	290	203	187	166	119	115	106	78	197
mixteca de la zona mazateca	3	-	-	-	-	-	-	2	1	-	-
mixteco de Puebla	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-
motocinteco	235	10	7	10	11	10	17	11	22	27	110
náhuatl	1,197,328	167,595	159,257	131,514	110,769	101,031	86,934	90,229	68,514	68,410	213,075
ocuilteco	755	61	64	72	89	61	60	62	53	41	193
opala	12	-	-	-	1	3	2	-	2	-	4
otomí	280,238	27,956	30,359	27,095	25,324	24,056	21,927	22,276	17,622	19,125	64,498
paipai	223	15	16	15	22	19	16	22	14	24	60
pame	3,096	487	427	323	269	237	257	214	182	177	523
pame del Norte	30	2	3	7	3	2	1	2	1	3	6
pame del Sur	2,606	486	398	298	230	238	221	190	132	83	330
papabuco	19	-	-	2	3	2	1	1	3	3	4
pira	716	78	69	62	62	63	48	64	51	40	179
pira alto	128	1	2	6	10	10	7	12	12	11	57
pira bajo	16	-	-	6	1	-	1	1	1	2	4
popoloca	31,079	4,789	4,439	3,897	3,190	2,909	2,269	2,317	1,515	1,441	4,313
popoloca de oluta	3	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-
popoloca de texistepec	172	35	26	18	20	30	11	11	3	6	12
purepecha	94,835	13,277	12,622	10,969	8,573	7,678	6,560	6,688	5,286	4,901	18,289
puiche	918	107	144	130	104	98	66	64	48	45	112
seri	561	64	62	76	67	60	53	38	29	27	85
solteco	51	3	2	4	8	3	6	5	3	2	15
tarahumara	54,431	8,888	6,980	5,493	5,119	1,546	4,044	3,986	3,140	2,828	8,807
teco	107	2	5	7	11	14	15	9	10	12	22
tepehua	8,702	1,204	1,303	981	860	709	645	706	487	565	1,242
tepehuano	18,469	3,415	2,970	2,400	1,998	1,726	1,234	1,144	811	754	2,017
tlapaneco	68,483	12,972	11,173	8,275	6,681	5,643	4,535	4,134	3,378	3,351	8,341
tojolabal	36,011	6,797	5,474	4,373	3,906	3,431	2,346	2,443	1,543	1,546	4,152
tolonaca	207,876	27,629	26,018	21,898	19,320	17,727	16,040	17,040	13,127	12,647	36,430
triquí	14,981	2,827	2,689	1,939	1,380	1,253	1,014	1,008	713	608	1,550
tzeltal	261,084	51,192	43,545	34,930	28,632	24,378	16,742	15,310	10,241	9,428	26,696
tzotzil	229,203	45,267	37,008	28,729	23,501	21,980	15,809	15,042	9,919	8,844	23,104
yanqui	10,984	985	1,155	1,139	1,019	921	859	838	749	717	2,601
yuma	26	1	-	4	2	2	2	3	2	3	7
zapoteco	38,690	40,510	43,246	39,478	34,764	32,602	30,141	29,670	24,358	22,841	83,980
zapotecocuilta	11	-	-	1	3	3	2	1	-	-	1

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA, POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA			HABLA ESPAÑOL			NO HABLA ESPAÑOL			NO ESPECIFICADO		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Estados Unidos Mexicanos	5,282,347	2,629,326	2,653,021	4,237,962	2,252,502	1,985,460	836,224	297,909	538,315	208161	78,915	129,246
Aguascalientes	599	358	241	574	347	227	9	6	3	16	5	11
Baja California	18,177	10,041	8,136	16,700	9,445	7,255	388	127	261	1089	469	620
Baja California Sur	2,749	1,510	1,239	2,515	1,409	1,106	112	38	74	122	63	59
Campeche	66,676	45,049	41,627	79,252	42,360	36,892	5,465	1,907	3,558	1959	782	1,177
Coahuila de Zaragoza	3,821	2,151	1,670	3,563	2,039	1,524	12	8	4	246	104	142
Colima	1,481	895	586	1,391	851	540	13	7	6	77	37	40
Chiapas	716,012	359,570	356,442	453,508	264,710	188,798	228,869	81,580	147,309	33615	13,280	20,335
Chihuahua	61,504	32,026	29,478	47,463	27,028	20,455	10,628	3,507	7,121	3393	1,491	1,902
Distrito Federal	111,552	49,064	62,488	107,308	48,071	59,237	339	56	283	3905	937	2,968
Durango	18,125	9,205	8,920	13,433	7,647	5,786	3,767	1,172	2,595	925	386	539
Guanajuato	8,966	4,740	4,226	8,051	4,315	3,736	133	53	80	782	372	410
Guerrero	298,532	147,512	151,020	193,706	106,503	87,203	86,219	33,316	52,903	18607	7,693	10,914
Hidalgo	317,838	158,459	159,379	251,985	134,110	117,875	53,185	19,604	33,581	12668	4,745	7,923
Jalisco	24,914	12,636	12,278	20,911	11,267	9,644	2,461	723	1,738	1542	646	896
México	312,595	151,292	161,303	294,858	146,773	148,085	5,397	1,003	4,394	12340	3,516	8,824
Michoacán	105,578	51,686	53,892	89,374	45,979	43,395	9,869	3,330	6,539	6335	2,377	3,958
Morelos	19,940	10,186	9,754	18,834	9,808	9,026	168	54	114	938	324	614
Nayarit	24,157	12,320	11,837	19,144	10,465	8,679	3,920	1,399	2,521	1093	456	637
Nuevo León	4,852	2,224	2,628	4,629	2,145	2,484	27	4	23	196	75	121
Oaxaca	1,018,106	496,455	521,651	791,451	415,234	376,217	192,821	68,287	124,534	33834	12,934	20,900
Puebla	503,227	245,137	258,140	402,122	210,399	191,723	76,568	25,765	50,803	24587	8,973	15,614
Querétaro	20,392	10,100	10,292	17,704	9,322	8,382	1,710	420	12,990	978	358	620
Quintana Roo	133,081	70,974	62,107	119,207	65,433	53,774	11,114	4,403	6,711	2760	1,138	1,622
San Luis Potosí	204,328	105,020	99,308	176,553	95,655	80,898	20,933	6,691	14,242	6842	2,674	4,168
Sinaloa	31,390	17,072	14,318	27,179	15,275	11,904	1,657	611	1,046	2554	1,186	1,368
Sonora	47,913	26,295	21,618	45,834	25,416	20,418	935	344	591	1144	535	609
Tabasco	47,967	25,322	22,635	45,209	24,345	20,864	814	220	594	1944	767	1,177
Tamaulipas	8,509	4,132	4,377	8,208	4,043	4,165	41	8	33	260	81	179
Tlaxcala	22,783	11,476	11,307	20,933	10,943	9,990	870	246	624	980	287	693
Veracruz	580,366	290,153	290,233	479,585	254,637	224,948	76,910	26,707	50,203	23891	8,809	15,082
Yucatán	525,264	265,714	259,550	475,962	246,027	229,935	40,813	16,297	24,516	8489	3,390	5,999
Zacatecas	883	542	341	796	501	295	37	16	21	50	25	29

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda

00781
13
Zej

VI. LAS SOLUCIONES EN OTRAS LATITUDES Y LAS PROPUESTAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Introducción	382
Un tema de nuestro tiempo: la discusión sobre el dilema Estado-mercado	401
Estados Unidos	422
América Latina	433
Unión Europea	457
Países Africanos	470
Asia	479

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Naciones Unidas	486
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.	489
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.	491
Banco Mundial	493
Fondo Monetario Internacional	494
Comisión Económica para América Latina	496
Banco Interamericano de Desarrollo	500

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

V-III

Introducción

En el alba del siglo XXI, el mundo se enfrenta a enormes retos económicos y sociales caracterizados por el retraso tecnológico y la disparidad económica. Millones de personas son desplazadas por el desempleo, o se encuentran refugiados por los conflictos políticos. Dentro de los problemas más críticos de nuestro tiempo está el crecimiento de la población, el hambre y la pobreza, principalmente en los países que se encuentran en proceso de desarrollo. Tales fenómenos, no pueden pasar inadvertidos para los estudiosos del derecho público.

A pesar de los avances logrados en el curso de las últimas generaciones, todavía hay más de 1 000 millones de personas, que viven en condiciones de suma pobreza y virtualmente no tienen acceso a los recursos y servicios de educación, salud, infraestructura, tierra y crédito, que necesitan para disfrutar de un mejor nivel de vida. Proporcionar oportunidades, a fin de que estas personas - y los cientos de millones cuya situación no es mucho mejor - puedan hacer realidad todo su potencial es la empresa esencial del desarrollo.²⁷⁵

Estos problemas plantean desafíos de interés directo e indirecto para todos los países, aunque la naturaleza y la incidencia de los efectos varían de acuerdo con el contexto social específico de cada uno de ellos. Estos retos pueden llegar a limitar el

²⁷⁵ Banco Mundial. Desarrollo y medio ambiente. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington D.C. 1992, pág. 1.

desarrollo de sociedades enteras, y están ya retardando la capacidad y la eficiencia de los gobiernos para apoyar nuevas inversiones en rubros como educación básica, vivienda, alimentación, salud, medio ambiente, empleo y apoyo a comunidades indígenas, como piso social básico para un desarrollo más justo.

Los movimientos mundiales en pro de la paz, la drástica reducción de las tensiones de la guerra fría y las tendencias globales de crecimiento que se observan en muchos países en los últimos años, se combinan para crear un clima internacional más cooperativo y empeñado en respaldar el desarrollo. El bienestar de todos se considera el principal propósito del desarrollo social, siempre que éste se apoye en el respeto de los derechos humanos, en la justicia social, y en la participación democrática en las decisiones fundamentales.

Los últimos años de la década de los ochenta trajeron para los países desarrollados (con crecimiento alto o moderado y producción cercana al pleno empleo) un desempeño muy por abajo de los niveles mostrados al principio de la década, una inflación sin control y un comercio mundial con fuerte expansión. En los principales países industrializados la productividad se aceleró a finales de los años ochenta y la inversión creció casi al doble que el PIB. La inflación continuaba siendo una preocupación, pero las políticas monetarias restrictivas, parecen haber contenido sus presiones.

A pesar de un crecimiento de 1.3% en los países industrializados, fue lenta la reducción de los desequilibrios externos. Los Estados Unidos terminaron en 1990 con un déficit en cuenta corriente de 106 billones de dólares, inferior en 20 millones al del año anterior. El superávit de cuenta corriente japonés cayó en estos mismos años un 25%; para la República Federal de Alemania, en cambio, el superávit se incrementó

en más del 14%.²⁷⁶

En 1989 el crecimiento de los países en proceso de desarrollo disminuyó un 3.3 % contra un promedio para la década, de 4.3%. El crecimiento fue más vigoroso en el sur y el este asiáticos, regiones que concentraban el mayor número de pobres del mundo, sin embargo, a pesar del buen desempeño de las exportaciones, el crecimiento del sur de Asia cayó del 9% en 1988, al 4.8% en 1989.²⁷⁷

En otras regiones el crecimiento fue menos dinámico. Un encarecimiento del 10% real de las exportaciones ayudó a elevar el crecimiento en África al sur del Sahara, a 3.5% en 1989. No obstante, este crecimiento no se manifestó en un incremento del PIB per cápita por el acelerado crecimiento de la población. En 1989 América Latina no consiguió recuperarse de un crecimiento limitado y de ingresos per cápita decrecientes. El crecimiento del PIB fue del 1.5, mostrando grandes diferencias por países, siendo la transferencia de recursos para el pago de la deuda el principal obstáculo.²⁷⁸

Educación

El desarrollo humano implica un proceso interactivo, que consiste en la maduración psicológica y biológica, en el aprendizaje. Esto permite a los individuos acrecentar su bienestar, al igual que el de sus comunidades y naciones. Hay un consenso cada vez mayor, en el sentido de que el desarrollo humano debe ser el centro de todo proceso de desarrollo; de que en tiempos de ajuste y austeridad

²⁷⁶ The World Bank. World Development Report 1990. Poverty. Oxford University Press. Nueva York, 1990, pág. 7.

²⁷⁷ *Ibidem*. pág. 8.

²⁷⁸ *Ibidem*. pág. 8.

económica, es preciso proteger los servicios para los pobres; de que la educación -la capacitación de las personas mediante el suministro de niveles básicos de instrucción- es verdaderamente un derecho humano y una responsabilidad colectiva.

La educación, por tanto, es un factor determinante en el cambio individual o social; pero, además, se necesitan varios requisitos previos y cambios consecuentes en las estructuras y los procesos políticos, sociales y económicos. Aunque la educación básica no bastará por sí sola para resolver los grandes desafíos sociales y económicos que enfrentan las naciones del mundo, una educación ampliada y mejorada será parte integrante en el inicio de cualquier solución posible.

Un examen de las características de las naciones del mundo revela una asombrosa convergencia de desventajas. Las economías de ingresos más bajos no sólo son pobres, sino que tienen también muchas desproporciones. Sus poblaciones son las menos educadas, las que aumentan más rápidamente en número, las que dependen más de la agricultura de subsistencia, las que tienen menos acceso al agua potable y servicios de salud, y las que carecen con más frecuencia de los beneficios de comunicación que ofrecen los medios electrónicos.

Los grandes desafíos que enfrenta el mundo el día de hoy, no satisfacen plenamente, ni en forma adecuada, las necesidades básicas de aprendizaje de millones de personas, ni podrá tampoco lograrse esto si persisten las condiciones y las tendencias actuales. El desafío para todos los países consiste en idear formas viables para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de su población.

Una visión ampliada, acorde con la magnitud de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos, podría concebirse en términos de los siguientes componentes: universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, prestar atención prioritaria al aprendizaje, ampliar los medios y el alcance de la educación básica, mejorar el ambiente para el aprendizaje, fortalecer la concertación

de acciones para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de la población.

La formalización de tales objetivos es resultado de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Tailandia en el año de 1990, de la que se deriva la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, y el Marco de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje, elaborados por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional, establecida por el PNUD, la UNESCO y el UNICEF.

Más de 100 millones de menores, de los cuales 60 por lo menos es de niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria. Más de 960 millones de adultos - dos tercios de ellos mujeres- son analfabetos funcionales, y el analfabetismo funcional es un problema importante en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo.

Más de la tercera parte de los adultos del mundo carece de acceso al conocimiento impreso y a nuevas capacidades y tecnologías. Más de 100 millones de niños e innumerables adultos no consiguen complementar el ciclo de educación básica, y hay millones que, aún completándolo, no logran adquirir conocimientos y capacidades esenciales.

Por ello, la educación básica como posibilidad de solución a tales controversias es más que un fin en sí misma; constituye la base para el aprendizaje y el desarrollo humano permanentes, sobre la cual los países pueden edificar, de manera sólida, más ambiciosos proyectos educativos acordes con las aptitudes, intereses y necesidades de los miembros de la colectividad.

Vivienda

El grave problema social que representa la situación de la vivienda en los países en proceso de desarrollo es prioritario, y no debe dejarse pendiente hasta que mejoren

las condiciones económicas. La experiencia del decenio de 1980 sugiere que la espera podría dar resultados agresivos en la población. Reconociendo las limitaciones presupuestarias, es preciso que las futuras estrategias para la vivienda sean más eficaces. Lo importante será obtener asignaciones presupuestarias suficientes para revertir las tendencias actuales y el empeoramiento de las condiciones de vivienda.

El acceso a una vivienda decente ha disminuido para un número creciente de sectores de la población, en la mayoría de los países del mundo. Con objeto de volver a propiciar la atención sobre este importante problema, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 37/22, declaró a 1987 Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar.²⁷⁹

La Comisión de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha incorporado el derecho universal a la vivienda, el derecho al hábitat, desde hace aproximadamente quince años. En la conferencia de la ONU sobre Asentamientos Humanos, Hábitat, realizada en Vancouver en 1976, se constituyó la coalición internacional para el hábitat (HIC) como un organismo no gubernamental que agrupa a 66 países.²⁸⁰ Ambos organismos pretenden que todo ser humano cuente con un lugar seguro para vivir, y buscan la sana interrelación entre asentamientos humanos y medio ambiente, es decir, que el medio ambiente sea favorable a los asentamientos humanos, y que éstos, lejos de destruir, conserven o rescaten el entorno ecológico.

Se acepta en general que el progreso en el desarrollo económico producirá mejoras nacionales en la situación de la vivienda, pero sectores importantes de la población pueden no experimentar ningún mejoramiento en sus condiciones de

²⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La vivienda y el ajuste económico. Nueva York, 1988, pág. 1.

²⁸⁰ Naciones Unidas. Conferencia sobre Asentamientos Humanos. Vancouver, Mayo - Junio. 1976, pág. 1.

vivienda si no hay políticas y programas que guíen las inversiones de vivienda y el mejoramiento de la situación de la vivienda en beneficio suyo. No puede confiarse en que el proceso de "goteo" satisfará todas las necesidades de vivienda, y este hecho debe reflejarse en la elección de grupos concretos como beneficiarios de posibles soluciones de vivienda.

Alimentación

La seguridad social no se circunscribe al contexto socioeconómico del presente, ya que necesariamente involucra a las generaciones venideras. Seguridad social y alimentación son el soporte que propicia el progreso cultural de una sociedad. Resulta impensable que un país sin protección social y deficientemente alimentado intente acceder a los ámbitos educativos y tecnológicos que exige la modernidad, y menos aún, acceder a estadios democráticos de libertad y justicia.

El mapa geosociológico de la alimentación y la seguridad social en África, África del Norte y Oriente Medio, Asia, América Latina y Caribe, Antigua Unión de las Repúblicas Socialistas, Estados Unidos de América y la Comunidad Económica Europea, presenta un crecimiento excluyente y concentrador. Excluyente, porque dejó fuera del disfrute de los beneficios a grandes sectores de la población por razones estructurales. Concentrador, porque justamente las ganancias obtenidas con el concurso de todos sólo llegaron a aquéllos pocos en cuyas manos están concentrados los beneficios que proporciona la economía global.

La seguridad social y la equilibrada alimentación no han llegado a toda la población; es más, puede haber crecimientos a tasas elevadas, sin que se garantice una mejor distribución del ingreso a los sectores tradicionalmente marginados.

" La nutrición comprende el conjunto de las relaciones entre el hombre y los alimentos, es decir, tanto su utilización y su asimilación por el hombre como las actitudes, los comportamientos y las costumbres

alimentarias" .²⁸¹

En una población humana es importante determinar si las dietas calóricas y proteicas son satisfactorias. La evaluación de la dieta calórica es bastante delicada, porque no siempre son evidentes los síntomas de insuficiencia. La velocidad del crecimiento de los niños puede proporcionar indicios, pero es preciso ser prudentes, sobre todo , en el empleo de normas de referencia y, en particular, aportar pruebas de los inconvenientes que comporta un crecimiento lento.

La alimentación insuficiente, es decir, la ingestión de una cantidad de alimento inferior a las necesidades del organismo, produce la subnutrición, que se caracteriza esencialmente por una deficiencia calórica, consumiendo el organismo sus propias reservas para compensar la falta de calorías. Los síntomas clínicos de esta carencia son los del marasmo nutritivo, detención del crecimiento, atrofia muscular y pérdida de peso, llegándose a veces a la muerte. La desnutrición se manifiesta de forma crónica en las clases sociales más pobres o, de manera esporádica, durante las hambres, como consecuencia de guerras, catástrofes naturales o condiciones bioclimáticas especialmente desfavorables. Las personas desnutridas son las más vulnerables ante las infecciones y las enfermedades parasitarias, y también las que se restablecen con más lentitud y dificultad.²⁸²

Es una paradoja trágica ver que hoy, como en ninguna etapa de la historia, somos capaces de producir todo tipo de alimentos, derivados de los más variados recursos del planeta, y de conservarlos incluso por años, problema que durante siglos constituyó una grave limitante, y que no obstante, nos enfrentemos a una solución irresoluble: los graves efectos de la contaminación del ambiente que perjudica a los

²⁸¹ Sasson, Albert. La alimentación del hombre del mañana. UNESCO. Editorial, Reverté. Barcelona, 1993, pág. 3.

²⁸² Ídem. págs. 5 y 17.

alimentos en su consumo. Ahora que podríamos alimentarnos con menos riesgo, dados los grandes adelantos en materia de higiene y tratamiento sanitario adecuado, los alimentos que consumimos pueden ser la causa de nuestra extinción como seres humanos.

Actualmente hay unos 700 millones de personas desnutridas en el mundo. Para evitar que esta cifra aumente, se debe incrementar la producción de alimentos en un 70% durante los próximos 30 años, como una necesidad prioritaria. El futuro de los alimentos mundiales reside en la sabiduría con que la comunidad internacional propicie la modificación de hábitos alimenticios y, a la vez, en la producción de plantas que fueron relegadas o prohibidas por colonización o ignorancia de la dieta en las comunidades, pero que poseen un alto valor nutricional, como es el caso del amaranto, la palma pejibaye, el cedro taihu, la oca, por mencionar sólo algunos.

Los recursos genéticos con que cuenta la ciencia, así como los preservadores que conservan intactos los poderes nutricionales de los alimentos, son parte de los factores que propiciarán y conservarán la calidad de la vida sobre la Tierra. La administración ética de tales adelantos y su distribución justa son compromiso fundamental de los integrantes de la comunidad universal.

Salud

La Organización mundial de la Salud conceptualiza la salud como *un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia, además de ser un derecho fundamental de todo ser humano*. Tal concepto destaca su carácter interdisciplinario; es decir, como un conjunto de factores variables en el proceso de desarrollo de interrelaciones entre la evolución

natural y el proceso social.²⁸³

Sólo en el próximo año, 1 800 millones de personas vivirán literalmente entre agentes y vectores de enfermedades transmisibles por falta de una eliminación adecuada de desechos. Otros 1 200 millones de personas continuarán todavía sin disponer de agua potable segura en 1994. Para ellos, es muy probable la triste perspectiva de contraer enfermedades diarreicas.

Estos dos panoramas ilustran el hecho de que es el hogar y no la clínica la clave de un mejor sistema de atención a la salud. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por lo menos 10 mil personas mueren cada día por accidentes y enfermedades debidas a una vivienda inadecuada o a la falta de servicios básicos, como el agua limpia o la eliminación sanitaria de los desechos. Muchas más personas mueren debido a enfermedades crónicas respiratorias producidas por una exposición constante a vapores tóxicos de fogones domésticos o a la contaminación del aire exterior.²⁸⁴

La mayor parte de las enfermedades mortales de hoy en día, las que están presentes en proporciones epidémicas entre los sectores más pobres de las poblaciones de los países en desarrollo, podría superarse con un abastecimiento de agua más seguro, con caudal suficiente para beber, para la higiene personal y doméstica, y para una eliminación sanitaria de los desechos. Pero estas enfermedades, como la diarrea, la disentería y el cólera, continúan cobrando anualmente millones de vidas, porque muchas personas pobres carecen simplemente de medios sanitarios para eliminar los desechos humanos y las aguas negras que forman el volumen más

²⁸³ Herrera Koerner, Ingrid Ninón y Villegas Morales, Francisco Javier. Factores ambientales y estilos de desarrollo. Editorial Trillas, México, 1993, pág. 17.

²⁸⁴ Centro de las Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos. Día Mundial del Hábitat. Documento de antecedentes. Nairobi, 1989, pág. 3.

importante de los desechos domésticos. Se estima actualmente que más de 2 000 millones de personas, aproximadamente el 60% de la población de los países en desarrollo, viven en estas condiciones.

Estudios recientes relacionan directamente hasta 50 infecciones con la ingestión de organismos patógenos presentes en los excrementos de personas infectadas: virus, protozoos y los huevos de gusanos parasitarios. Un saneamiento inadecuado en las comunidades pobres, rurales y urbanas, asegura la continua transmisión de estas enfermedades y condena a los pobres a padecer tasas muy elevadas de mortalidad infantil y juvenil, y a padecer vidas que están dominadas por una mala salud.

En los asentamientos urbanos de zonas marginales, el problema de un saneamiento inadecuado es especialmente agudo. Para la mayoría de las familias pobres en los asentamientos precarios, la distancia entre las excretas y el alimento es realmente muy pequeña. Nos es raro que esto ponga en peligro su salud. " *Es allí donde las enfermedades diarreicas son con frecuencia la causa más importante de la defunción, especialmente entre los niños.*" ²⁸⁵

Medio ambiente

El fuerte deterioro del medio ambiente y la degradación de los ecosistemas mundiales se han convertido en un problema con características globales que ha generado el interés y preocupación de todas las naciones de la Tierra. Se trata de un asunto que involucra por igual a países en proceso de desarrollo, o desarrollados, del norte y del sur, los cuales reclaman una acción conjunta por sus innegables características interdependientes. La destrucción de la capa de ozono; la amenaza a la biodiversidad, la desertificación; la deforestación; la contaminación del aire y el

²⁸⁵ Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. El saneamiento y la salud comunitaria. Nairobi, 1989, pág. 13.

agua, el tráfico ilícito de los desechos tóxicos y peligrosos, incluidos los radiactivos; la contaminación de los océanos, mares y zonas costeras, y la extinción de especies endémicas son fenómenos que amenazan seriamente los frágiles equilibrios que regulan la convivencia en la Tierra.

En los años sesenta, la discusión sobre aspectos ambientales se centró principalmente en la terminación de los recursos naturales y el acelerado crecimiento de la población, por lo que se concluía que los recursos disponibles serían insuficientes para satisfacer las necesidades que demandaría la población. Es en este contexto que se celebra la Conferencia de Población y Medio Ambiente, en Estocolmo, Suecia. Los resultados de esta Conferencia sobre temas ambientales, dieron como resultado que en distintos países se desarrollaran programas ambientales, como el de la Agencia de Protección Ambiental, de los Estados Unidos de Norteamérica, la Compañía de Tecnología Ambiental, del Estado de Sao Paulo, Brasil; la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en México, y el Programa de Naciones Unidas PNUMA.

A pesar de los buenos propósitos de la Conferencia de Estocolmo, los problemas ambientales se acentuaron de manera acelerada. En muchos países surgieron grupos ambientalistas que ocuparon los espacios de la opinión pública, ante la falta de respuesta de los organismos oficiales.

En la Conferencia de Río -a diferencia de la de Estocolmo-, se realizaron foros y reuniones de consulta, lo que amplió de manera notable la comunicación horizontal entre los distintos interlocutores, incluidos los gubernamentales y académicos, los industriales y ambientalistas.

De manera paralela a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (UNCED), de naturaleza intergubernamental, se llevó a cabo el Forum Global, donde se planteó que la preocupación ambiental empieza a transformarse en agenda política de numerosos sectores de la sociedad, que

transcienden los movimientos ambientalistas de años recientes.

La UNCED, con 173 países presentes y con la asistencia de 110 jefes de gobierno, se volvió la Cumbre más concurrida de la historia de la humanidad. Como resultado de esta reunión, se adoptaron cuatro acuerdos, que sirven de marco de referencia para el fortalecimiento de programas nacionales orientados a fortalecer un verdadero desarrollo sustentable. Los cuatro acuerdos son: la Declaración de Río; la Agenda XXI; la Convención sobre biodiversidad; la Convención para evitar el cambio climático. De estos acuerdos, sólo los dos últimos son de carácter obligatorio para los gobiernos.

La Declaración de Río es en sí un código ético, cuyos principios crean un contexto moral sobre las relaciones hombre-medio ambiente. La Agenda XXI es el plan de trabajo que transforma a la Declaración en un instrumento de real aplicación, siempre y cuando los cuantiosos recursos necesarios sean puestos al servicio del mismo. De acuerdo con el capítulo 33 de la Agenda XXI, los países industrializados acordaron aportar el 0.7% de su PIB como recursos nuevos para apoyar a los países en proceso de desarrollo.

En la Conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo -celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en julio de 1992-, se estableció un acuerdo de voluntades entre más de cien jefes de Estado, que adoptó, entre otros los compromisos el de la Agenda XXI legitimando el concepto de Desarrollo Sustentable.

Dentro de ese marco de la comunidad internacional se desarrollaron temas éticos y políticos como compromisos para las generaciones presentes y futuras. Destacaron, entre otros puntos, los siguientes: La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones; y dentro de las naciones, con el agravamiento de la

pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo, y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo, y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una protección y gestión de los ecosistemas, y lograr un futuro más seguro y más próspero.

La agenda XXI aborda los problemas acuciantes de hoy y trata de preparar al mundo para los desafíos del próximo siglo.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo, conocida como la Cumbre de Río, nos advierte que las cuestiones ambientales se manejan más efectivamente cuando se cuenta con la participación de todos los ciudadanos involucrados, en el nivel pertinente. En el nivel nacional, cada individuo deberá tener un adecuado acceso a la información sobre el medio ambiente de que disponen las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosas en su comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y estimular la toma de conciencia pública y la participación, mediante la amplia disponibilidad de información.

Paralelamente a la UNCED, se llevó a cabo el Foro Global Ciudadano de Río 1992. Después de algunas deliberaciones, se propuso un Tratado sobre Educación Ambiental hacia sociedades sustentables y responsabilidad global, estructurado por un conjunto de principios axiológicos, políticos y metodológicos para generar valores, actitudes y comportamientos en consonancia con la construcción de una sociedad sustentable, justa y ecológicamente equilibrada.

La propuesta fue formulada por el International Council for Adult Education (ICAE) y por el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL). El preámbulo sostiene: "*Consideramos que la preparación para los cambios, depende de*

la comprensión efectiva de la naturaleza sistemática de las crisis que amenazan al futuro del planeta. Las causas primeras de los problemas, tales como el aumento de la pobreza, la degradación humana y ambiental y de la violencia, pueden ser identificadas en el modelo de civilización dominante, el cual se basa en la sobreproducción y sobreconsumo para unos y la falta de condiciones adecuadas para producir por parte de la gran mayoría...". La educación ambiental debe generar, con urgencia, cambios en la calidad de vida y mayor conciencia en la conducta personal, así como armonía entre los seres humanos y entre éstos y otras formas de vida.

El empleo y el ingreso

La formación de la clase trabajadora se remonta a comienzos del siglo XIX. Es una consecuencia de las victorias obtenidas, durante los tres siglos anteriores, por la burguesía sobre la nobleza, heredera de la antigua clase de los señores feudales. Durante este período, ***" el capitalismo aparece en su forma mercante luego se vuelve manufacturero y, por último, gracias al empleo generalizado de las máquinas se transforma en capitalismo industrial."*** ²⁸⁶

El derecho laboral está no sólo inmerso en la economía, sino, sobre todo, en el propio derecho económico, de tal manera que la efectividad de sus prescripciones depende, en modo considerable, de la regulación de la misma actividad económica.

El empleo designa en nuestros días una institución de singular trascendencia en la vida económico-laboral de las naciones, con lo que tiende a la regulación del mercado de trabajo en función de la política social y de las necesidades de la producción. Al empleo le compete, así, una doble función: estabilizadora, en cuanto tiende a disminuir o evitar toda alteración en el nivel de ocupación de cada individuo,

²⁸⁶ Fougereyrollas, Pierre. Los procesos sociales contemporáneos. Fondo de Cultura Económica. México, 1985, pág. 70.

en particular, y de la población trabajadora en general, y movilizadora porque debe facilitar y promover los desplazamientos de la mano de obra con objeto de mantener esa misma estabilidad.

Desde este punto de vista, el empleo, realiza una función estatal de regulación, de control y movilización del potencial nacional de mano de obra, según lo requieran las exigencias económico-laborales. La experiencia de los últimos años ha demostrado en todos los países civilizados la necesidad de contar con una organización oficial y eminentemente técnica, que permita a los gobiernos adoptar en forma rápida y efectiva las medidas necesarias y las providencias convenientes, con el propósito de disciplinar el mercado de trabajo, orientar la mano de obra hacia sectores productivos esenciales para cada nación, evitando desplazamientos inconvenientes o la siempre perniciosa alteración en el nivel mínimo nacional de empleo. ²⁸⁷

Según un criterio unánime en la doctrina juslaboralista, la prestación del trabajo subordinado es una prestación personal y, por tanto, imprescindible de la misma persona del trabajador. El llamado carácter jurídico-personal del contrato de trabajo se basa, dice Krotoschin, en que el trabajador no hace de un determinado objeto el contenido del contrato, como ocurre en los contratos de derecho común, sobre todo, no se obliga únicamente a prestar trabajo sino que entra en los servicios del patrón, aportando una parte esencial de su persona a la relación jurídica que lo une con aquél. En esto reside la esencia de la llamada dependencia personal.

El salario mínimo como medio de subsistencia es objeto de especial protección por parte de las legislaciones laborales de gran parte del mundo. Esta protección no se manifiesta solamente respecto del cumplimiento del pago del salario, sino que se introduce en la faz negocial para limitar la autonomía de las partes del contrato individual del trabajo, mediante el establecimiento de un salario mínimo,

²⁸⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo X. Mand-Muse Driskill. Buenos Aires, 1993, pág. 55.

estableciéndose así en el ordenamiento jurídico-laboral, una garantía sustantiva.²⁸⁸

Los grupos indígenas

El término indígenas tiene una reciente connotación semántica e histórica. En el pasado se empleaban términos como indianismo o indilogía. Hay que hacer notar que el término se emplea sólo para América y para las poblaciones amerindias, no aplicándose ni a los asuntos del negro en América, lo que se llama afroamericanismo, ni a los asuntos de las poblaciones indígenas de África, Oceanía, etc., para los que se emplean más bien términos como nativismo, nacionalismo indígena, anticolonialismo, africanismo, entre otros.²⁸⁹

Según el concepto clásico, indigenismo equivale a la tendencia cultural inspirada en el conocimiento y valoración de las civilizaciones aborígenes americanas. De ahí la corriente indigenista, que llena un capítulo no cerrado aún en la política continental, con su plataforma de reivindicaciones para las sacrificadas clases autóctonas. El indigenismo tiene, pues, no sólo reigambre histórica desde los albores mismos de la conquista del Nuevo Mundo, sino también vigencia contemporánea, ya que gran número de países americanos cuenta entre su población con importantes contingentes humanos de raza india, con todos los problemas y reclamos de índole particular, los que es preciso prever con criterio realista, si es que en verdad se desea instaurar una auténtica democracia social, presupuesto necesario para una democracia política.²⁹⁰

La comunidad indígena es una sociedad local, ocupante de un territorio común, cuyos miembros participan en una forma colectiva de vida y, con ello, de un sistema

²⁸⁸ Ídem. pág. 131.

²⁸⁹ Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Volumen II. Grandes obras de consulta. Editorial Planeta-Agostini. Barcelona, 1987, pág. 1076.

²⁹⁰ Enciclopedia Jurídica Ormeba. Tomo XV. pág. 491.

propio de relaciones sociales, generalmente directas. La comunidad debe distinguirse así de ciertas unidades políticas, como el municipio y la localidad, y de ciertas formas de organización económica de acuerdo con sus necesidades.

Las comunidades indígenas han sido, por excelencia, un núcleo considerablemente aislado, tanto física como mentalmente, por su situación lejana en territorios montañosos, su monolingüismo, su temor al exterior, y su relativa autosuficiencia general. En la comunidad indígena tradicional o típica, la división del trabajo es elemental y la economía tiende a ser autosuficiente.

Todos los varones son agricultores primitivos que conocen y practican, además, un número reducido de especializaciones. Todas las mujeres son amas de casa que practican comúnmente las artesanías primitivas. La pobreza deriva de factores ya conocidos; las tierras son deficientes en calidad y cantidad; los utensilios son anticuados; las técnicas, retrasadas; la mano de obra limitada; el precio que se paga por la producción indígena es bajo, y la presión económica externa, alta.

La persistencia del monolingüismo en algunas comarcas va todavía de un ochenta a noventa por ciento y es otro factor índice de la persistencia del aislamiento, el analfabetismo y, en cierta medida, la resistencia que aún presentan algunas comunidades a la escuela rural y a la aculturación.

La introducción del alfabetismo con diversos idiomas, en las comunidades indígenas a lo largo del globo terráqueo, ha tenido en las comunidades consecuencias sociales importantes. Ha contribuido - aunque no sea ese su objetivo -, a acentuar la subvaloración del individuo, el grupo, o la cultura indígena. ²⁹¹

²⁹¹ Luna Arroyo, Antonio. Diccionario de derecho agrario mexicano. Editorial Porrúa, México, 1982, pág. 139.

Finalmente, es importante advertir que para el desarrollo de los temas tratados, se recurrió a distintos centros especializados de investigación, sin embargo, por la universalidad de las cuestiones abordadas, se presentó una cierta dificultad para obtener la información a detalle, por ello, no fue posible incluir -como era el propósito inicial de cubrir todos los puntos-, algunos temas específicos. Tal es el caso, por citar un ejemplo de Asia, donde sólo se pudo obtener información sobre los temas: empleo e ingreso y alimentación. No obstante, considero que el no haber desarrollado esos temas no afecta al enfoque del presente título.

UN TEMA DE NUESTRO TIEMPO: LA DISCUSIÓN SOBRE EL DILEMA ESTADO - MERCADO

En años recientes, el desarrollo ha sido el eje central de la política económica de toda clase de gobiernos, y aún los partidos políticos con distinta concepción, y de acuerdo con sus ideologías, no han sido ajenos a las preocupaciones que generan las cada día más apremiantes necesidades de empleo, vivienda, salud y educación de grandes sectores de la población.

Con el mismo objetivo aparente, se han puesto en práctica diferentes mecanismos de política económica cuyas manifestaciones más sobresalientes se agrupan en dos vertientes de pensamiento. Por un lado, se encuentra aquella que considera como indispensable la obligación del Estado de intervenir activamente en la economía con todo el peso de sus facultades, ya que, la economía no puede quedar librada a la espontaneidad de sus fuerzas, ni a las decisiones inapelables de los intereses privados. En el otro extremo, se sitúan las políticas cuyo origen se encuentra en las corrientes del pensamiento neoclásico, que confieren a las libres fuerzas del mercado y a las decisiones individuales de las personas un papel central, por lo que el Estado pasa a segundo término, restringiendo al mínimo sus acciones sin que pueda oponerse a la acción de los individuos, en la búsqueda de su interés personal, mismo que al conseguirse, supondría también el logro del interés general.

Sin tomar en cuenta en este análisis los esfuerzos llevados a cabo en los países socialistas, con un sistema de planificación autoritaria de sus estructuras económicas, puede afirmarse que los intentos por lograr condiciones de igualdad para toda la población, ha arribado a resultados tan discutibles, que permite afirmar que ninguno de los modelos por sí solos, pueden solucionar los problemas de mayor agudeza que surgen en todo sistema económico, y que en la actualidad se manifiestan de manera

más notable en elevadas tasas de desempleo, y en índices de pobreza crecientes.

De esta manera, no sólo el fenómeno del desempleo, sino los desequilibrios económico-sociales, requerirán de soluciones que vayan más allá de la aplicación de una política económica que deje todo en manos de la iniciativa privada, de una política clásica de reactivación, que invoque la racionalidad del Estado.

La racionalidad estatal

La expresión "racionalidad económica" se emplea frecuentemente para definir el comportamiento del consumidor, o del productor. La racionalidad económica, constituye la hipótesis central de la teoría económica y se considera tradicionalmente como una racionalidad de medios al servicio de fines que le son externos. La racionalidad del sistema conduce a cuestionarnos sobre su capacidad para asegurar el crecimiento de los medios de producción y la elevación de los niveles de vida.

La búsqueda de la racionalidad económica se convierte, así, en el objetivo del Estado al momento de decidir su intervención en el proceso de producción y circulación de los factores productivos.

A medida que el intervencionismo se expande, va representando una nueva imagen: durante mucho tiempo, apareció como la expresión misma de la potencia pública, imponiendo, en nombre de la justicia social, su acción a las empresas privadas. Posteriormente estas requirieron la ayuda del Estado por razones económicas. Ahora, se agrega a la protección, una suerte de asociación, de interdependencia recíproca de lo público y lo privado. Después del Estado justo y el Estado protector, aparece el Estado asociado. De esta manera, se superponen tres formas sucesivas de intervencionismo.

La crisis de 1929 provocó un cambio sustancial de las empresas privadas en

relación con el intervencionismo de Estado: opuestas antiguamente a todo intervencionismo estatal, durante mucho tiempo lo reclamaron para solucionar sus dificultades financieras mediante la obtención de frenos a la competencia extranjera, subvenciones ó fijación de precios.

El intervencionismo, sin embargo, se habría quedado en el nivel de procedimiento empírico, si no hubiera sido llevado a la altura de todo un sistema teórico, por J.M.Keynes en 1936. El autor de la Teoría General del Empleo, del Interés y el Dinero le dio al intervencionismo un método: análisis macro, análisis por cantidades globales; un objetivo: la realización del pleno empleo; una posibilidad: el mantenimiento de la inversión en un nivel elevado, gracias a una política de crédito y monetaria dirigida (tasas de interés moderadas que estimulen las inversiones privadas) y una política de gasto público.²⁹²

Ésta evolución ha tenido importantes consecuencias. Interviniendo más íntimamente en la vida económica, el Estado se ha dejado penetrar por ésta; con el tiempo se han producido fuertes lazos entre el poder público y las empresas privadas.

Durante los años que van de 1960 a mediados de 1985, la expansión económica del Estado adquirió una importancia creciente que no obedece únicamente a la ampliación del aparato estatal en sí, sino al hecho de que el Estado inició actividades comerciales, o productivas (manufacturas, minería, transportes, comercialización, servicios) que estaban en manos exclusivamente del sector privado.

En los países industrializados, el aparato administrativo evolucionó considerablemente, tomando formas variadas, entre las que destacan tres principales tendencias: fortalecimiento de las instituciones de planificación; estructuración del

²⁹² Dillard, Dudley. La teoría económica de John Maynard Keynes. Editorial Aguilar. Madrid, 1968, pág. 51.

aparato financiero y contable, y, finalmente, expansión del campo de las empresas públicas.

Sobre esta última tendencia puede apreciarse que en los países desarrollados, generalmente no existe una política al respecto claramente definida. La aparición de las empresas públicas obedeció más bien a los siguientes factores:²⁹³ incapacidad del sector privado en cuanto a la realización de grandes trabajos de infraestructura; necesidad de adaptarse a un contexto socioeconómico internacional, específicamente en lo relacionado al capitalismo de Estado; constitución de empresas capaces de competir con las grandes multinacionales del sector privado.

En los países de América Latina, el factor preponderante que justifica el recurso a las empresas públicas es, sin duda, la inadaptación de la administración tradicional a las actividades del desarrollo en el campo económico. La flexibilidad de las estructuras de estas empresas, que en general se mantienen alejadas de los problemas de administración tradicional, justifica su creación y multiplicación.

En términos generales, las empresas públicas en la mayoría de los países de América Latina han sido creadas como resultado de situaciones coyunturales o conforme al grupo de los siguientes criterios: ²⁹⁴ deseo de satisfacer las necesidades de un servicio público; asegurar la aplicación de la política económica del Estado; la nacionalización de las empresas del Estado; empresas creadas como consecuencia de alguna acción de confiscación o nacionalización.

La corriente neoliberal se opone resueltamente a la gestión del Estado como empresario, con dos argumentos principales. En primer lugar, sostiene que el Estado

²⁹³ Durupty, Michel. Las empresas públicas. Análisis comparativo. Instituto Internacional de Administración Pública. Mimeografiado. París, 1983, pág. 3.

²⁹⁴ Ídem. pág. 34.

es un mal administrador y con su ineficacia perjudica a la sociedad, tanto por las pérdidas de sus empresas, como por el desaprovechamiento de los recursos financieros invertidos en dichas empresas. En segundo lugar, para esa corriente de la economía las empresas estatales invaden un campo que les está vedado, porque pertenece por derecho propio a la actividad privada con carácter exclusivo.

Esas argumentaciones han sido ampliamente refutadas, pues la ineficiencia administrativa del Estado no puede aceptarse como una verdad absoluta. La eficiencia de la empresa privada se halla al alcance del Estado en condiciones de igualdad, y si han habido empresas públicas mal administradas, también las hay, y muchas, en el sector privado. El otro argumento es el de los que anteponen los intereses privados a los de la comunidad.

Para Bryce, la decisión acerca de las ventajas o desventajas de los proyectos industriales, tanto públicos como privados, debe fundarse en una evaluación objetiva, y no en ideas preconcebidas en un sentido o en otro. ²⁹⁵

La eficiencia del mercado

Así como el fenómeno del intervencionismo estatal encontró un lugar privilegiado de acomodo en las economías de gran parte de los países, como consecuencia de la concepción que considera que la iniciativa privada no tiene la capacidad suficiente para cumplir con todas las obligaciones que demanda un crecimiento económico equilibrado, es necesario advertir que, en ninguno de ellos, hubo una implantación de carácter global y determinante que pudiera transformar radicalmente su estructura económica.

Aún cuando las políticas económicas de corte intervencionista dominaron la

²⁹⁵ Bryce, Murray D. Desarrollo industrial. Ediciones del Castillo, Madrid, 1981, pág. 12.

escena durante algunos años mediante la creación de empresas públicas, es notoria la presencia paralela de estructuras y mecanismos que favorecen el sistema económico de mercado. En algunos países la coexistencia de ambos fue el resultado de concertaciones políticas. En otros, el convencimiento gubernamental de que sin intervención del Estado, el poder público se situaba en una posición desventajosa frente a las intenciones siempre presentes del sector privado, de conducirse a discreción en el terreno económico y, por consecuencia, incursionar con fuertes posibilidades de influencia en el plano político.

En esta coexistencia, el intervencionismo estatal se vio rebasado por las contradicciones del sistema de mercado tal y como lo advierte B.Rosier: "*La actuación de la monopolización y la transnacionalización provocan la dependencia monetaria y financiera de las economías nacionales frente a los mercados mundiales, a la política de ciertos países; a los organismos internacionales dominados por ellos mismos y a los grupos financieros gigantes. Esta dependencia económica hace casi imposible el manejo de flujos internacionales de capital y de tasas de cambio y casi inoperantes las políticas de regulación coyuntural, particularmente las de crédito y monetaria.*" ²⁹⁶

De esta manera, el debilitamiento de las políticas económicas de corte intervencionista, a partir de los 70 se vio acompañado de fuertes restricciones de la demanda interna de bienes de consumo que buscan reducir el poder de compra de los asalariados. Se trataba, en suma, de hacer todo lo posible por desarrollar el excedente exportable ²⁹⁷

Reducción del gasto público; eliminación del déficit presupuestal, liquidando

²⁹⁶ Rosier B. y Paul Dockes et.al. Crisis y transformación del capitalismo el desorden de Occidente. Editorial Dunod, París, 1978, pág. 18

²⁹⁷ *íbidem.* pág. 19.

todo tipo de subsidios; reducción del tamaño del Estado; libertad casi absoluta a los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes; eliminación de controles de precios; fijación de salarios acorde con el comportamiento de la oferta y demanda; en el nivel de las relaciones económicas con el exterior se considera obligatoria una apertura comercial sin condiciones, así como el replanteamiento de las leyes que controlan la operación de la inversión foránea, orientando toda legislación hacia el logro de un escenario propicio a la obtención y repatriación de utilidades en forma discrecional.

Por la influencia mundial determinante que representan los Estados Unidos en materia económica, es válido considerar que fue en este país donde se inició la reimplantación de los preceptos neoliberales citados, como consecuencia de que este país fue el epicentro de una de las peores crisis económicas que han sufrido los países desarrollados, y cuyas manifestaciones más negativas son el proceso inflacionario sin precedentes y desequilibrios significativos en la balanza de pagos.

El conjunto de disposiciones implantado para combatir con éxito dichos desequilibrios fue bautizado, en su país de origen, como "reaganomía", en reconocimiento al presidente de los E.E.U.U. en turno. "Esta variante de liberalismo no conservador se aplicará en E.U. con una mezcla de previsiones económicas con paradigmas neoliberales, por un lado, frente a keynesianos, por el otro, hasta crear una mescolanza conocida como "economía de oferta" u "ofertismo".²⁹⁸

Después de cuatro años de un persistente fenómeno recesivo, en 1984 se logra disminuir la inflación y aumentar considerablemente los índices de crecimiento económico. Para 1985 se empieza a debilitar nuevamente la estructura económica, poniendo en serios aprietos la estrategia neoliberal pregonada como infalible. Ahora

²⁹⁸ Ortíz Wadgyamar, Arturo. El fracaso neoliberal en México. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1988, pág. 17.

a los desequilibrios comerciales se agregan los fiscales, en virtud de los colosales gastos militares que en 1987 sumaron casi la deuda externa total de toda América Latina, estimada en ese año en 300 mil millones de dólares.

Evidentemente, tales desequilibrios afectan necesariamente en forma negativa tanto a países desarrollados como subdesarrollados, " *los déficit fiscal y comercial de los Estados Unidos, tienden a ser variables claves que explican el comportamiento de la economía mundial contemporánea, pues en atención a éstos, gira toda la política de E.U. la cual por razón de hegemonía tiende a agravar los problemas en escala mundial*" ²⁹⁹

En el nivel europeo se han resentido graves problemas de desempleo y aumento de la pobreza, como efecto de la salida masiva de capitales atraídos por los elevados intereses ofrecidas por E.U., salidas que obligan a una descapitalización acelerada y, por el contrario, contribuyen considerablemente a disminuir el déficit fiscal de los Estados Unidos.

Los países subdesarrollados, por su parte, han resentido con mayor intensidad y con efectos devastadores las consecuencias de una crisis que parece no tener fin. A la fuerte descapitalización generada por los elevados intereses que demanda el servicio de la deuda externa, se suma la enorme fuga de capitales, que en algunos países alcanza cifras realmente impresionantes.

Observada en conjunto, la situación analizada ofrece varias explicaciones de porqué el modelo neoliberal tiene grandes deficiencias en cuanto a ofrecer soluciones a los diversos problemas de toda índole que ha sufrido y sufre estructuralmente gran parte de los países del orbe.

²⁹⁹ *ibidem.* pág. 20.

En forma simultánea, las estructuras económicas se han debilitado y la presencia del Estado para contrarrestar los desequilibrios es cada día menor.

En aquellos países en los que el intervencionismo estatal ha sido reducido drásticamente, se puede observar que los efectos de las políticas neoliberales no son de carácter igualitario ni tampoco contribuyen a producir satisfactores que puedan ser distribuidos, mediante un sistema de mercado a la mayoría de la población, en condiciones ni medianamente apropiadas; las diferentes políticas aplicadas han sido cuestionadas por su perfil preferencial en favor de grupos o clases que poco se identifican con los más necesitados. "El abandono de la economía a las leyes del mercado no significa que los Estados dejen de intervenir realmente. Ciertamente el *laissez-faire* y el *laissez-passer* se encuentran en operación pero en forma selectiva. Así, las políticas de limitación de crédito favorecen la concentración del capital porque no afectan verdaderamente más que a las empresas de dimensiones modestas. Se trata más bien de un "*liberalismo para firmas trasnacionales...*" ³⁰⁰

El mercado designa una economía donde lo determinante lo constituyen los libres intercambios de mercancías realizados en función de una ventaja monetaria. En las condiciones particulares de producción que le dan nacimiento al mercado, como mecanismo de regulación puede ser analizado como un conjunto coherente de relaciones de cambio.

A través de la fijación de los precios, se determina el empleo coherente de los diferentes recursos. El mercado, por tanto, juega a la vez el papel de indicador de necesidades y de preferencias conforme a una gestión eficaz, lo que permite hacer compatibles los objetivos de eficiencia y bienestar buscados.

Sin embargo, el imperativo del desarrollo plantea un doble desafío a la economía

³⁰⁰ Rosier, B. y Paul Dockes. *op. cit.* pág. 19.

de mercado. Desde el punto de vista de la economía doméstica, los países subdesarrollados se caracterizan frecuentemente por la coexistencia de organizaciones sociales y de modos de funcionamiento económico heterogéneo, dentro de los cuales el mercado no juega un rol determinante; de esta manera se puede preguntar: cuál puede ser la capacidad de la economía de mercado, definida tanto por una lógica de cálculo y de elección, como por las estructuras que la hacen posible, para resolver los problemas de pobreza de los países subdesarrollados.³⁰¹

Igualmente, puede preguntarse si los países subdesarrollados, que ofrecen principalmente materias primas y productos agrícolas a países que tienen un nivel tecnológico elevado, podrán encontrar en las relaciones comerciales internacionales los elementos favorables, necesarios para una transformación de sus estructuras productivas.

La respuesta a tal pregunta no puede estar contenida en las ideas que los partidarios de la libertad económica sin restricciones han expresado, en el sentido de que, según ellos, la libertad de comercio consolida la economía, promueve el ahorro y las inversiones, aumenta la producción, contiene la inflación y el alza de los precios y disipa los factores de irritación social.

Desde el punto de vista del liberalismo, las causas del atraso secular en que se encuentra una gran parte de los países del orbe, sólo pueden ser atribuidas a las deficiencias que se han acumulado a través de la aplicación de políticas económicas que fomentan la intervención del Estado; como ejemplo podemos citar: el estancamiento de la producción agropecuaria; fuerte dependencia exterior; proceso inflacionario elevado a causa del crecimiento desmedido de los salarios; falta de capitales de inversión; deuda externa creciente.

³⁰¹ Bechtel, Roland. Los grandes problemas económicos. Instituto de Administración Pública, París, 1983, Mimeografiado, pág. 14.

Ante dichos argumentos puede plantearse, categóricamente que más que provocados por una intervención estatal deficiente, los problemas mencionados obedecen a causas diferentes.

Además de la baja tecnificación en el campo, es claro que el problema agropecuario en los países en vías de desarrollo obedece, en buena medida, a las graves deficiencias estructurales heredadas, muy probablemente, de las prácticas liberales adoptadas en épocas pasadas.

La gravedad de la dependencia respecto del exterior, por parte de los países en vías de desarrollo, quiere atribuirse a causas diferentes a las de los términos del intercambio desigual y al elevado endeudamiento, a razones distintas a la dependencia y penetración de los capitales extranjeros. Se buscan las inversiones y los préstamos del exterior, pero nada se dice de las cuantiosas remesas de intereses y dividendos, ni de la emigración de capitales nacionales.

La política de ingreso que se pregona y se lleva a cabo en una economía de mercado, para neutralizar la inflación se basa fundamentalmente en la contención salarial, en la cual los efectos de la depreciación del dinero se descargan mediante una determinada relación entre precios y salarios, sobre los que viven de su trabajo personal.

Una resultante de mayor importancia, dentro del marco de la economía de mercado y su capacidad de asignar equilibradamente los recursos, la constituye la distribución del ingreso: la estructura de la distribución del ingreso es la variable que mejor dibuja el escenario en el cual una economía de mercado se enfrenta, sin posibilidades de éxito, a su mayor cuestionamiento.

El camino elegido

El Plan Nacional de Desarrollo, argumenta que " *para hacer frente al reto del crecimiento, México demanda la modernización profunda de sus estructuras económicas. Modernización económica implica un sector más eficiente para atender los requerimientos de infraestructura económica y social del desarrollo; una mayor competitividad del aparato productivo en el exterior; un sistema de regulaciones económicas que, en vez de obstaculizar, aliente la actividad económica eficiente de los particulares, elimine inseguridades, permita y fomente la concurrencia de todos en las actividades productivas* ". ³⁰²

En el último lustro, el sector público mexicano se desprendió de 202 empresas, y obtuvo, en promedio, un ingreso de 23 mil 731 millones de dólares. ³⁰³ Dicha estrategia política forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el sentido de desincorporar las empresas que no sean prioritarias ni estratégicas y que, por su condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo señala: " *la modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en la áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad* ". ³⁰⁴

³⁰² Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. México, 1989, pág. 69.

³⁰³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SHCP. Ingresos por la venta de empresas públicas. Informes de Gobierno y Unidad de Desincorporación. México, 1993.

³⁰⁴ Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. México, 1989, pág. XVIII.

Las principales compañías desincorporadas fueron creadas como parte de un modelo de Estado de bienestar, en el cual éste era el articulador del crecimiento económico, basado, preponderantemente, en la industrialización del país (1920 - 1970); más aún, algunas de esas empresas, el gobierno las compró al borde de la quiebra, en el marco de una expresión política de rescate financiero.

Por composición, 76.2% de las entidades desincorporadas por el sector oficial, entre finales de 1988 y 1993, correspondió a empresas en las que mantenía participación mayoritaria; 20.3, a fideicomisos públicos, y el restante 3.5%, a organismos descentralizados.

En los años posteriores, hasta 1982 -cuando había aumentado la inflación se había retraído la inversión y desalentado el crecimiento-, el gobierno decidió comprar alrededor de 350 compañías al borde de la quiebra, a fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.

Dicha política de rescate financiero generó una expansión no planeada del aparato estatal, a la cual se sumó la nacionalización de la banca, como una salida a los principales problemas económicos imperantes: devaluación, fuga masiva de capitales y suspensión de créditos por parte de los acreedores internacionales.

Así, de tener un universo de sólo 15 empresas paraestatales en 1934, éste subió a 206 en 1962, y llegó hasta 1 155 entidades al término de 1982.³⁰⁵

Sin embargo, justo a partir de ese año, empieza a perder fuerza la idea de un Estado mexicano poderoso, participante en la mayor parte de las actividades económicas -hace 12 años intervenía en 62 de las 72 ramas clasificadas por el

³⁰⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SHCP. Unidad de Desincorporación. Empresas Paraestatales en México, 1920 - 1993. México, 1993.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-, pues ya no se podía asumir la responsabilidad completa de toda la economía, y comienza a madurarse el concepto de que el sector privado también podría llevar a cabo parte de esta tarea.

De hecho, financieramente resultaba ya imposible mantener la política expansionista del aparato gubernamental; en 1982 el déficit financiero de la administración pública representó 16.9% del PIB, el mayor del que se tenga cuenta en la historia del país, lo que obligó a iniciar la desincorporación de compañías.

EL presidente De la Madrid fue quien inició el programa de reorientación del gasto público, a fin de que los recursos comprometidos para las entidades paraestatales fueran distribuidos en servicios relacionados con la salud, educación, campo, vivienda y medio ambiente, principalmente. De 1982 a finales de 1988, el sector oficial se desprendió de 743 unidades, al pasar de 1 155 organismos, empresas y fideicomisos, a sólo 412.

Uno de los principales operadores de la desincorporación, ha sostenido que: *" la teoría económica no tiene ningún postulado que determine un tamaño óptimo del Estado, para cualquier país, independientemente de qué estructura tenga. En consecuencia, el alcance de su participación en el área económica, así como su crecimiento, se modifican con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias específicas de cada época. Recordemos que para el caso de una empresa pública, su existencia y desarrollo deben depender no sólo de criterios de rentabilidad, sino también de los alcances y límites que determinen la política económica, así como los requerimientos de la población "*.³⁰⁶

El presidente Salinas retomó la bandera de las privatizaciones; en su Primer

³⁰⁶ Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 26.

Informe de Gobierno advirtió que: " *un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo* ".³⁰⁷

La anterior fue medida complementaria a su propuesta inicial de gobierno: saneamiento de las finanzas públicas mediante un estricto control del gasto gubernamental; a esto se añadió también la inmediata renegociación de la deuda pública externa con la comunidad financiera internacional.

En este particular toma relevancia el programa privatizador, pues para que México pudiera ingresar al Plan Brady, y con ello renegociar sus pasivos internacionales, el Fondo Monetario Internacional le sugirió aplicar un ajuste macroeconómico, basado, entre otras cosas, en el abatimiento del déficit presupuestal y la estabilidad del tipo de cambio.

Por su parte, el Banco Mundial propuso para nuestra economía su total apertura hacia el exterior, la mayor participación de la inversión extranjera, y el adelgazamiento del Estado, mediante la desincorporación de empresas públicas, principalmente.

Desincorporaciones 1988-1993

Para abordar el cambio estructural de la economía nacional y su modernización; para que se conformase una nueva articulación con el todo social; para reordenar el ejercicio de la función pública, fue necesario establecer un compromiso político con la ciudadanía y modificar nuestra organización social y económica.³⁰⁸

³⁰⁷ Salinas De Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. México, 1o. de noviembre de 1989, pág. 13.

³⁰⁸ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 9.

El crecimiento del sector paraestatal resultó en diversas épocas coyuntural y de carácter agregado, disminuyendo de modo considerable su capacidad para resolver problemas básicos. Adicionalmente a esta debilidad por crecimiento desordenado se cancelaron paulatinamente las oportunidades para que la sociedad civil desplegara las soluciones requeridas en una economía compleja. El ejercicio de la competencia y la interpretación de las señales del mercado fueron desplazados por el dirigismo que tendía al crecimiento de burocracias y costos. Paradójicamente, la desatención a necesidades específicas como salud, vivienda, agua potable, alimentación, impartición de justicia, cuidado del medio ambiente, entre otras, crecía también, reduciendo considerablemente la eficacia gubernamental como operador de un cada vez más dilatado segmento de la economía. ³⁰⁹

La desregulación de las actividades económicas productivas forma parte de un objetivo de modernización, el que comprende, entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias.

Pero cuáles son las compañías que ya no reúnen dichas características. A partir del Plan Nacional de Desarrollo, se estableció que aquéllas que ya cumplieron sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia, en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno.

También se fusionaron entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa, y se transfirió a los gobiernos de los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo.

Respecto de las empresas que no son prioritarias ni estratégicas, el Plan señala

³⁰⁹ Ídem. págs. 10 y 11.

que se venderán aquéllas que por sus condiciones de viabilidad económica, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Apoyada en los criterios anteriores, la administración pública se desprendió de 202 organismos, fideicomisos y empresas en los últimos años, de las que, en promedio, obtuvo 23 mil 731 millones de dólares; al 31 de diciembre de 1993, presupuestalmente, sólo tenía bajo control directo o indirecto, 210 unidades paraestatales.

En relación con las principales desincorporaciones, destaca la enajenación a particulares de los 18 bancos múltiples, efectuada entre junio de 1991 y julio de 1992, por la cual el gobierno federal se hizo de una ganancia nominal de 37 mil 856.5 millones de nuevos pesos, representativos de 12 mil 355 millones de dólares.

No menos importante fue la venta de Teléfonos de México y sus subsidiarias, ocurrida de diciembre de 1990, a mayo de 1992, de la que se recaudaron 18 mil 611.2 millones de nuevos pesos, monto cuya equivalencia con la divisa estadounidense fue, en promedio, de seis mil 180 millones de dólares.

De esta manera, el redimensionamiento de los sectores público y privado deja más espacios a los individuos y a las organizaciones sociales, y, de esta manera, el quehacer de los gobiernos se convierte, cada vez más, en el establecimiento de instituciones que permitan el funcionamiento efectivo del mercado, y, menos, en el control de la economía.

En México, el modelo adoptado ha consistido básicamente en el saneamiento de las finanzas públicas mediante el perfeccionamiento y profundización de la recaudación fiscal, junto con una reducción drástica del gasto público y la renegociación de la deuda pública externa. Consecuentemente, el déficit fiscal ha sufrido considerables disminuciones, provocando que el movimiento ascendente de

los precios revierta su tendencia y muestre actualmente niveles cercanos a los que experimentan nuestros socios comerciales más importantes.

Si anteriormente el argumento para desaparecer la empresas públicas fue el de su carácter no estratégico o prioritario, en esta ocasión se manejó el de la necesidad de orientar hacia un mejor objetivo los recursos, con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa mediante la fusión de entidades, y la transferencia hacia los gobiernos de los Estados de aquellas empresas prioritarias de corte regional o local, vinculadas a sus programas de desarrollo.

A pesar del gran éxito obtenido para controlar, estabilizar e iniciar la reactivación de la economía, es necesario reconocer que los resultados no han sido hasta ahora compartidos por la mayor parte de la población . Más bien, la política de liberalización puesta en práctica ha dejado sentir el peso de sus efectos sobre los sectores más desfavorecidos. La búsqueda del equilibrio en las finanzas públicas ha traído como consecuencia lógica una disminución notable en la inversión gubernamental, tradicionalmente motor de desarrollo; la política de crédito, aplicada para contener el proceso inflacionario, ha elevado de tal manera los costos de financiamiento para las empresas, que a éstas les resulta imposible recurrir a dicho mecanismo para mantenerse en operación. Así, el desempleo abierto y la pobreza extrema muestran, desde hace tiempo, su verdadero rostro. Por otra parte, se acentúa de manera desproporcionada la concentración del ingreso en unas cuantas familias del país.

Concepto de soberanía en el Derecho mexicano

La primera manifestación concreta de la idea de soberanía nació en México en 1808: al presentarse la situación caótica de las renuncias de Carlos IV y Fernando VII, el Ayuntamiento de la Ciudad de México se reunió para estudiar la situación de la

Nueva España. El Acuerdo, tomado el 19 de julio de ese año, fue enviar una delegación al virrey Iturrigaray, para que tomara las medidas urgentes que la situación reclamaba. El virrey convocó a juntas generales para los días 31 de agosto y 1o. y 9 de septiembre. A ellas concurrieron todos los personajes políticos de cierta importancia del virreinato. En una de estas sesiones, el síndico de la ciudad, licenciado Primo de Verdad y Ramos, declaró que, inspirado en Federico Isaías de Pufendor, afirmaba que por las circunstancias que atravesaba el reino, la soberanía había recaído en el pueblo. A la pregunta que se le hizo, de cuál era el pueblo en quien había recaído la soberanía, contestó: el pueblo originario. Bien conocido es el hecho de la muerte de Primo de Verdad: " *su osadía le valió ser ahorcado en una celda de la cárcel de la ciudad.*" ³¹⁰

Dentro del sistema constitucional mexicano, el único titular de la soberanía es el pueblo, ese titular originario de la soberanía hizo uso de su poder al constituirse en el Estado jurídicamente organizado y, para tal fin, el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades, y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades, denominada garantías individuales. Al emitir el pueblo la Constitución, lleva a cabo un acto pleno de auténtica autodeterminación.

La soberanía mexicana en la moderna concepción del entorno internacional

En el siglo XIX se fomenta la constitución del Estado soberano, como una entidad que disfruta de los mayores poderes; se considera al Estado como un organismo social, cuya importancia y efectividad rebasa a los seres individuales de los que está compuesto, ya que, según se afirma, su realización constituye el logro de un

³¹⁰ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades. México, 1973, pág. 230.

fin moral colectivo.

El Estado es una persona soberana y omnipotente, desde el punto de vista legal, con poderes ilimitados, por su propia voluntad.

La doctrina de la voluntad general, que sirve de argumento a Rousseau, fue empleada también en dirección opuesta al identificarse al Estado con la sociedad, y poner en manos de quienes controlan la legislación, atribuciones absolutas e ilimitadas. ³¹¹

Las corrientes políticas y económicas socialistas se proyectan en un principio hacia el comunismo idealista; abrazan definitivamente la doctrina de la soberanía del Estado, y preconizan la nacionalización de los medios de producción, distribución y cambio. Es la centralización más extrema de los poderes del Estado y la expansión creciente de la actividad del mismo en el campo económico.

Frente al individualismo que vivió el mundo en los primeros tiempos del siglo XIX y los virajes de izquierda que depositaron en el Estado la soberanía, se ha puesto en duda la doctrina tradicional de la soberanía unitaria del Estado y se ha visto de nuevo, en la división de poderes, uno de los fundamentos más sólidos de la libertad. La tendencia es hacia la limitación en el ejercicio del poder estatal.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados han caminado, en general, hacia una progresiva limitación de la soberanía. A este impulso se le debe la creciente formación de las llamadas comunidades supranacionales, a cuyos integrantes los unen intereses económicos, vecindades geográficas, o necesidades de comunicación, pero que son distintas en su concepción ideológica, o, incluso, fueron en su historia,

³¹¹ Gettel, Raymond. Historia de las ideas políticas. Décima edición. Tomo II. Editora Nacional, México, 1988, pág. 345.

antagónicas en el terreno bélico.

La Organización de las Naciones Unidas no sólo no ha suprimido el concepto de soberanía que, según el Artículo Segundo del propio organismo, está basado en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros, sino que protege la supremacía de la jurisdicción. No obstante, la tendencia es restringir el alcance de tal disposición.

ESTADOS UNIDOS

Los Estados Unidos de América constituyen una federación de cincuenta estados, de los cuales 48 forman un territorio contiguo, mientras que dos, Alaska y Hawai, están separados geográficamente. Además, mantiene una vinculación especial con el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y administra otros territorios, como las Islas Vírgenes, en el Caribe, y diversas islas e islotes en el Pacífico. El territorio estadounidense tiene una extensión de 9,529,063 km².³¹² En 1991 registró una población de 279 845 millones de habitantes, que representó el 5.2% de la población mundial.³¹³

Educación

Bajo la actual administración del gobierno demócrata, el programa de la reforma educativa no cuestiona el carácter público, universal y gratuito de la enseñanza, sino el tipo de educación impartida y la estructura y funcionamiento de la institución escolar. Se pretende una escuela más flexible e innovadora, y más vinculada a las necesidades de los estudiantes y sus familias. Se buscaría, así, un esquema de asignación de recursos presupuestales de acuerdo con la eficiencia en el desempeño de autoridades y profesores en las escuelas, de tal modo que se incentive la competencia buscando mejores servicios educativos.

³¹² Enciclopedia Británica. Hispánica. México, 1990, pág. 100.

³¹³ UNESCO Statistical Yearbook. 1991. Francia, 1993, pág. 5.

La educación es obligatoria para todos los niños y adolescentes norteamericanos de entre seis y dieciséis-dieciséis años. En todos los Estados se considera obligación pública la impartición de la educación básica. Considerando el nivel preescolar, el sistema público ofrece doce años de educación gratuita (entre 4-5 y 16-17 años). La educación preescolar, primaria y secundaria es gratuita para todos, incluidos a los hijos de residentes ilegales. El sistema público atiende nueve de cada diez estudiantes de primaria y secundaria.

La cobertura educativa para el grupo de edad de siete a quince años es prácticamente del 100%. Para el de tres a cinco años es del 44%, y para el grupo de cinco a seis años, es del 96.5%. En conjunto, el sistema educativo atiende a la mitad de la población de entre tres y treinta y cuatro años. En todos los rangos de la edad, las coberturas mejoraron en el periodo 1970-1971, sobre todo, para el grupo de tres y cuatro años. Éste tenía una cobertura del 20.5% en 1970, y del 40.5% en 1991. El grupo de cinco a seis años pasó del 89.5 al 95.4% en el mismo lapso.³¹⁴

Algunas de las universidades y centros de investigación más prestigiosos del mundo se hallan en los Estados Unidos. De todas las instituciones de enseñanza superior, sólo las academias de las fuerzas armadas dependen directamente del gobierno federal. Muchas de ellas están sostenidas por los Estados, mientras que otras son de operación privadas.

Las características más comentadas del sistema educativo de los Estados Unidos han sido su extensa cobertura y su baja calidad. La cobertura es una de las más amplias entre los países de la OCDE, al punto que casi la totalidad de los jóvenes de 16 a 18 años asiste a la escuela de tiempo completo, cifra que superan en la OCDE sólo Alemania, Japón y Finlandia. La escolarización del grupo siguiente (18 a 24

³¹⁴ Ruiz Durán, Clemente. Sistemas de bienestar social en Norteamérica. SEDESOL. Editorial El Nacional. México, 1994, pág. 123.

años) llega al 60%, y es, con mucho, la más alta de la OCDE.

El descenso relativo de los Estados Unidos en las comparaciones internacionales de niveles educativos, llevó a los estudiosos a analizar el efecto que podría haber tenido otro factor en el deterioro de la calidad de la educación en este país: la baja eficiencia en el uso de los insumos. Éste es el tipo de argumentación que más atención ha recibido durante el decenio de 1980, con una crítica intensa de los contenidos, de los métodos pedagógicos, y de la organización institucional del sistema escolar estadounidense.³¹⁵

La baja eficiencia del sistema educativo estadounidense ha sido también vinculada con su alto grado de descentralización. Por ejemplo, se ha señalado la falta de difusión de los experimentos pedagógicos exitosos y su escasa aplicación por el conjunto del sistema. Cuando se difunden, es de manera lenta y desigual.

La propia Constitución Federal otorga la competencia en materia educativa a cada uno de los Estados, lo cual en la práctica ha significado, muchas veces, que son los distritos dentro de cada Estado los que en última instancia ejercen el control directo sobre la educación.

El proyecto de estrategia educacional dado a conocer en 1991 por el gobierno estadounidense, prevé el establecimiento de un sistema de evaluación en el nivel federal, con la aplicación de pruebas a distintas edades, aunque en forma optativa.³¹⁶

³¹⁵ Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1992, pág. 223 y 227.

³¹⁶ Estados Unidos de América, Ministerio de Educación, América 2000. An Educational Strategy. Washington, D.C. 1991, pág. 229.

Aunque el debate norteamericano sobre educación destaca a menudo su rezago frente a los demás países industrializados, el nivel de calificación alcanzado en la población adulta es muy elevado. De la población de 18 ó más años en 1987, el 47% por lo menos estaba graduado de High School; el 12% estaba graduado de licenciaturas, y el 5%, de algún nivel de posgrado. Se ha advertido insistentemente que si bien la cobertura se ha ampliado, la calidad de la enseñanza se ha reducido, y, efectivamente, algunas de las pruebas aplicadas revelan un deterioro de la educación estadounidense.³¹⁷

Salud

En los Estados Unidos no existe propiamente un sistema de salud, ya que predominan los servicios médicos privados y la participación del Estado se limita a determinados grupos. La forma en que se organiza la atención a la salud permite acceder a los servicios primordialmente a la población que tiene capacidad de pago y una relación formal de trabajo, ya que el mecanismo predominante de acceso, integración y pago de los servicios de salud es el seguro médico privado, que puede ser voluntario y que, por lo general, se incluye dentro de los beneficios otorgados en el empleo. El otro grupo de población con acceso a los servicios de salud está constituido por aquellas personas beneficiadas por programas gubernamentales específicos, en particular los pobres y mayores de 65 años.

En los Estados Unidos, el 86% de la población tiene algún tipo de seguro de salud, adquirido individualmente, por la vía laboral, o bien, al ser beneficiario de los programas administrados por el Gobierno, el 75.6% de los norteamericanos (186.2 millones) cuenta con seguros de salud privados, y el 61% (150.5 millones) adquiere algún seguro que proviene directamente de su fuente de trabajo. Desde mediados de los años sesenta, la participación pública en ese país tiene básicamente dos

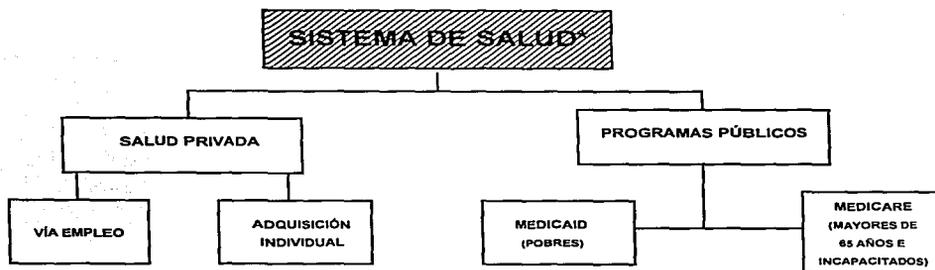
³¹⁷ Ruiz Durán, Clemente. *op. cit.* pág. 124.

modalidades: a. el programa de Medicaid, en el que la salud es concebida como una transferencia gubernamental a los grupos más necesitados, y b. la administración del programa Medicare, en el que la salud adquiere la modalidad de un seguro para la población mayor de 65 años, que se financia con impuestos a la nómina o primas en el caso de afiliación voluntaria. En la actualidad, casi 34 millones de estadounidenses no tienen ninguna cobertura de salud, lo que representa el 13.6% de la población.³¹⁸

Los norteamericanos no cuentan con un sistema nacional de salud con cobertura para la mayoría de su población. La atención a la salud de sus habitantes se organiza fundamentalmente a través de los servicios médicos privados y las compañías aseguradoras. Al no existir un sistema de salud propiamente dicho, sólo dos grupos reciben atención directa: quienes tienen capacidad de pago para adquirir un seguro privado, y quienes están cubiertos por los programas públicos federales y estatales: los pobres, los ancianos y, en menor medida, los incapacitados.

Para la mayoría de los estadounidenses, los beneficios en materia de salud están vinculados con su posición en el mercado de trabajo, es decir, con el desempeño de un empleo remunerado. Los desempleados y quienes perciben salarios bajos tienen acceso limitado a los beneficios de salud.

³¹⁸ *Ibidem.* pág. 19.



COBERTURA

El 86 por ciento de la población tiene algún tipo de seguro de salud, sea por la vía laboral, por la adquisición individual, o bien por, ser beneficiario de los programas administrados por el gobierno.

CUADRO 58*		
EU: Cobertura y gasto por sector institucional de los servicios de salud 1990		
Población total (millones personas)	246,2	100.0%
Población con algún tipo de seguro de salud, público o privado	212,6	86.4
1.a. Con seguro privado	186,2	75.6
1.a.1 En relación con el empleo	150,5	70.8
2. Medicaid	18,5	8.7
3. Otros	7,9	3.7
Población no beneficiada	33,6	13.6
Gasto nacional en salud (miles de millones de dólares)	666,2	100.0
1. Gasto privado	383,6	57.6
2. Gasto público	282,6	42.4
Gasto por habitante (dólares)	2566,0	-
Gasto nacional en salud (%PIB)	12,2	-

1/Incluye otros seguros de salud del gobierno
Fuente: Us Department of Commerce "Statistical Abstract: 1992 p.97 y 105

* Ruiz Duran, Clemente. Et al. *Sistemas de bienestar social en Norteamérica. Análisis Comparado.*

El estado de bienestar y la seguridad social estadounidense están ampliamente difundidos, si bien, no alcanzan un grado de eficacia y de cobertura de la población comparable a los de otros países, como los de la Europa nórdica, de semejante nivel de desarrollo económico.

Los programas básicos de seguridad social fueron establecidos en la década de 1930 y recibieron un considerable impulso en la década de 1960. Si embargo, todavía hay una importante proporción de población sin una cobertura sanitaria pública adecuada. En compensación, los seguros privados de salud están muy extendidos.

En gran parte, los programas asistenciales están en manos de los Estados, e incluso de las autoridades municipales. A pesar de que la inmensa mayoría de la población del país tiene cubiertas sus necesidades elementales, subsisten bolsas de pobreza. En la década de 1980 se estimaba que un 10% de la población vivía por debajo de la "línea de pobreza", si bien este nivel de pobreza se encontraba muy por arriba del de la mayoría de los países del mundo. Así mismo, indicadores sociales, como esperanza de vida, mortalidad infantil y tasas de delincuencia resultaban más desfavorables en las minorías negra e hispana, que en el conjunto de la población. Los índices de criminalidad y narcomanía eran preocupantes en una sociedad por demás opulenta.

Hay particulares que establecen lugares de asistencia, comedores, dormitorios y dispensarios: éstos servicios se otorgan a toda persona que llegue al lugar y lo solicite; generalmente es dado a personas indigentes o que se hayan quedado sin empleo; el seguro social no es obligatorio para el patrón, y la cobertura de asegurados por patrones es muy baja; carecen de un plan nacional de salud. La seguridad social en los E.E.U.U. es muy pobre; la gente que no cuenta con recursos no puede acceder, en muchos de los casos a la salud privada; los costos son muy altos y el Plan Clinton está proponiendo cambios muy importantes en ese renglón; la gente de los E.E.U.U.

tiene menores posibilidades de atención que la de México; la mayor parte se atiende por seguros de gastos médicos; no hay ley que obligue al patrón a cubrir los gastos médicos; los hospitales en su gran mayoría son privados; en sentido estricto, en los Estados Unidos no se puede hablar de Sector Salud.

El presidente Clinton presentó su proyecto de reformas al sistema de salud, ante el Congreso, el 22 de septiembre de 1993. en su intervención el Presidente de los Estados Unidos advirtió que el sistema de salud era demasiado incierto y caro, demasiado burocrático y derrochador.

La propuesta de reforma se considera como el cambio social más importante desde la introducción de la seguridad social en los años treinta. Sus tres grandes objetivos son: extender los beneficios de la salud, ampliar la cobertura para hacerla universal, y reducir los costos en la prestación de los servicios. Estos propósitos se manifiestan, a su vez, en seis principios.

Seguridad: para los que cuentan ya con un seguro de salud y para los que aún no cuentan con algún tipo de protección. **Simplicidad:** se propone simplificar los procesos para que la gente pueda entender y usar los servicios de salud, de igual forma se pretende que exista una menor burocracia para poder atender a los enfermos y que eso redunde en beneficios, también para los prestadores de servicios de salud. **Ahorros:** los cuales se propone lograr mediante la organización de la competencia, dotando de poder de negociación a los usuarios de los servicios de salud, y reducir los costos induciendo prácticas de medicina preventiva. **Libertad de elección:** se propone mantener la libertad para elegir el tipo de seguro de salud y el doctor al cual acudir. **Calidad:** se propone mantener y mejorar la calidad de los servicios de salud, para lo cual se creará la Comisión Nacional de Salud, que vigilará que no aumenten los precios, ni disminuya la calidad. **Responsabilidad:** el éxito de la propuesta dependerá de que los diferentes actores del sistema de salud contribuyan responsablemente a la reforma del sistema.

Empleo e ingreso

El sistema de bienestar estadounidense tiene sus orígenes en esquemas regionales que fueron utilizados en los años treinta para poner en marcha una reforma social por el presidente Roossvelt, la cual fue la génesis de diversas instituciones que garantizaron un sistema de retiro y una serie de apoyos al ingreso. Fue en los años sesenta, bajo la administración de los presidentes demócratas Kennedy y Johnson, que se introdujeron reformas importantes al asumirse el inicio de una lucha contra la pobreza, la cual derivó en el surgimiento de ciertos conceptos que consolidaron los apoyos al ingreso, tales como programas de capacitación para el trabajo y el establecimiento de una línea de la pobreza, concepto que permitió definir un programa de transferencias para la población pobre. En la actualidad existe en los Estados Unidos un sistema de apoyos al ingreso, que proporciona recursos en efectivo y en especie a los grupos que se identifican como pobres, y otorga a la población de 65 años o más, un sistema de pensiones con asistencia médica.

Las relaciones laborales en los Estados Unidos han seguido un proceso de regulación por parte de las Legislaturas Federales y las Cortes Estatales. En 1933, el presidente Roossvelt persuadió al Congreso para que aprobara leyes que garantizaran un salario mínimo a los trabajadores, un número razonable de horas de trabajo semanales, y el derecho a unirse en sindicatos. A pesar de que al principio estas leyes eran consideradas inconstitucionales, después de la Segunda Guerra Mundial la mayor parte de los trabajadores fue beneficiada con un salario mínimo, además de asegurarles una oportunidad para participar en elecciones democráticas para elegir representantes en las negociaciones colectivas. Actualmente, por la Ley Federal, las empresas se encuentran obligadas a pagar un salario mínimo de 4.25 dólares por hora, y un 50% más por cada hora trabajada después de cuarenta horas semanales (aproximadamente el 40% de los trabajadores de la industria manufacturera recibe el

salario mínimo). ³¹⁹

El mercado laboral norteamericano agrupa a ciento sesenta y cinco millones de personas, como parte de su población económicamente activa, la cual se define de manera dispar en cada país; en el caso de Estados Unidos se establece como toda la población arriba de dieciséis años; en el caso mexicano, se toma como población activa a la de doce años y más. En este sentido, no existe homogeneidad en este tipo de estadísticas, ni en el tratamiento que deriva de estas definiciones. En la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, debiera unificarse el criterio de cálculo de esta variable, como un paso para homogeneizar su interpretación. ³²⁰

La sociedad estadounidense goza de un nivel de renta que se halla entre los más altos del mundo. Particularmente, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el nivel de vida de los estadounidenses fue contemplado por otros países como un objetivo. Cuarenta años después, varias naciones desarrolladas y algunas otras, productoras de petróleo, alcanzaron e incluso superaron a los Estados Unidos en producto y renta por habitante. Sin embargo, la forma de vida estadounidense, basada en un elevado consumismo, sigue ejerciendo un poderoso atractivo para gran parte del mundo.

En los Estados Unidos existe el seguro para el desempleo, la compensación para los trabajadores son provistos esencialmente a todos los que ganan sueldos y salarios, independientemente de si trabajan para el sector público, o privado. Los autoempleados rara vez son beneficiados por este programa. Para recibir los beneficios de este seguro, los trabajadores deberán haber estado empleados de seis a nueve meses, entre los últimos doce a dieciocho meses. Las reglas precisas para recibir los beneficios son determinadas por los gobiernos estatales, que son los responsables de

³¹⁹ *Ibidem.* pág. 149.

³²⁰ *Ibidem.* pág. 143.

administrar el programa bajo una normatividad federal.

Los estadounidenses basan su estabilidad en la existencia de una enorme capa media, que abarca a la mayor parte de la población. Estas clases medias disfrutan de un nivel de vida elevado, poseen generalmente pequeñas propiedades, y son socialmente conservadoras. Incluye desde los profesionistas liberales, hasta la mayoría de los trabajadores industriales.

AMÉRICA LATINA

Los países de América Latina y el Caribe ocupan un territorio de aproximadamente 20 millones de kilómetros cuadrados, con una población de 454.21 millones de habitantes en 1991, lo que representó sólo el 8.5% de la población mundial.³²¹

Educación

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan en la década de los noventa desafíos internos y externos. En lo interno, se trata de enfrentar la pobreza; de consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación ciudadana. En lo externo, de compatibilizar las posibilidades de acceso a los bienes y servicios modernos, con la generación del ingreso necesario. En los distintos países de la región, la intensidad que dichos desafíos adquieren es diferente, pero en todos tiene especial relevancia.

Por sus efectos en la productividad de los recursos humanos, en la formación de la ciudadanía moderna, en las capacidades de la población para articular y procesar demandas, y en los comportamientos demográficos, los cambios en la educación operan como eje fundamental del conjunto de transformaciones que expande y hace viables las oportunidades de bienestar de las personas.

La mayor cobertura y extensión de la educación es uno de los hechos más

³²¹ UNESCO *op. cit.*, pág. 5.

llamativos del periodo de la posguerra en América Latina: la tasa de analfabetismo se redujo drásticamente, de casi 50% en 1945, a 15% en 1990; la tasa de escolaridad primaria casi se duplicó y, en numerosos países (pero no en todos), no está lejos de alcanzar una cobertura total. Y las tasas de matrícula de la educación secundaria y superior se quintuplicaron, con lo que nuevas capas de la población tuvieron acceso a los servicios educativos que hasta mediados de este siglo eran privilegio sólo de un pequeño grupo.³²²

Durante el período de 1970 a 1990 y de acuerdo con datos de la UNESCO, las disminuciones en la tasa de analfabetismo más notorias en el nivel de países se registraron en Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela, con un porcentaje de disminución superior al 35%. Es notorio el caso de México en este rubro, ya que pasó del 25.8% de la población de 15 años o más, analfabeta, al 12.4% durante el mismo periodo, lo cual significa una reducción de más del 50%.³²³

Este comportamiento de la tasa de analfabetismo no sólo se debe al creciente número de alumnos matriculados en cada nivel, sino que tiene su origen en la incorporación de nuevos profesores, especialmente en la enseñanza de primer nivel, lo que ha permitido que el número de alumnos atendidos por cada maestro disminuyera considerablemente durante el periodo de setenta-noventa, en países como Venezuela, México y Colombia, con porcentajes del 41%, 33% y 21% respectivamente. Sin embargo, el comportamiento de esta variable no fue el mismo en Argentina y Brasil, ya que prácticamente el número de alumnos por profesor durante el periodo referido permaneció constante, por lo que la disminución de la tasa

³²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1992. págs. 200 y 201.

³²³ Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Chile, 1994. pág. 54.

de analfabetismo en estos países obedeció a otro tipo de variables.³²⁴

La lucha contra el analfabetismo cumplió una etapa muy importante en 1985, cuando por primera vez los avances en materia de alfabetización superaron el ritmo de crecimiento demográfico. Los progresos más importantes se han logrado entre la población joven. La tasa de analfabetismo del grupo de 15 a 19 años de edad (7%) alcanza menos de la mitad de la del grupo de 31 a 40 años (15%) y, a un cuarto de la del grupo de 41 años y más. En la actualidad, el problema tiende a ser más agudo en seis países de la región (Brasil, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana) aún cuando también existen serios problemas de analfabetismo en la población indígena, particularmente la femenina de otros cuatro (Bolivia, Ecuador, México y Perú). Cerca de la mitad de las personas analfabetas de la región se concentra en Brasil, y de ellas, más de la mitad vive en centro urbanos.

La expansión de la escolarización en el nivel primaria en América Latina aún registra a un grupo de países donde no se ha completado el proceso de incorporación de toda la población a la escuela primaria (por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Haití y Guatemala). Debemos considerar que la cobertura de la enseñanza básica supone seguir incrementando la capacidad para atender a los nuevos miembros en edad escolar; por tanto, no cabe duda de que existe una interrelación muy estrecha entre el desarrollo de la educación y los cambios en las tendencias demográficas.³²⁵

En el sistema educativo de América Latina, existen dos grandes insuficiencias: un sistema educativo de baja calidad, que se manifiesta claramente en el nivel de la enseñanza básica, dando como resultado elevadas tasas de ingreso tardío, de repetición, de deserción temporal y de deserción definitiva prematura. Por el efecto

³²⁴ *Ibidem.* pág. 58.

³²⁵ *Ibidem.* págs. 60 y 62.

de estos cuatro factores, la mitad de los niños abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria y un segmento significativo es analfabeta: no cuenta, al término de su escolaridad, con las capacidades mínimas para leer y entender lo que lee, para comunicarse por escrito y para realizar cálculos simples.

A esta grave deficiencia en la formación de habilidades básicas se agregan los problemas suscitados por la radical separación entre las necesidades del desarrollo y los sistemas educativos,³²⁶ y un estilo de crecimiento no equitativo, diferenciador y segmentador. La expansión cuantitativa no sólo ha sido acompañada por un descuido de la calidad, sino también de la equidad. Si bien la situación varía significativamente, se ha registrado una evolución dispar y heterogénea de los distintos niveles de enseñanza, creándose una verdadera "*división social del trabajo educativo*" entre los establecimientos del sector privado y los públicos.

Para superar el actual aislamiento del sistema educacional respecto de los requerimientos de la sociedad, se requiere abrirlo a las exigencias de la vida cotidiana y al mundo de las prácticas del trabajo mediante la integración de las medidas educativas, en todos los niveles del sistema de formación de recursos humanos, con el medio o entorno real, y la coordinación de estas unidades entre sí, multiplicando sus conexiones, puntos de entrada y salida, y en general, su capacidad para relacionarse horizontal y verticalmente dentro del sistema y con la sociedad. Para avanzar con la dirección señalada, convendría dotar de autonomía a los establecimientos, generar mecanismos flexibles de regulación y múltiples instancias de coordinación y concertación.³²⁷

Las dos deficiencias de los programas públicos para adultos más

³²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Equidad y Transformación... págs. 200 - 201.

³²⁷ *Ibidem.* págs. 201 y 209.

frecuentemente mencionadas son el predominio, en su formulación, de los objetivos unilateralmente educativos, sin una orientación ocupacional ni hacia otros temas básicos, como salud y vivienda, y la inadecuación de los métodos pedagógicos tradicionales a las necesidades de quienes necesitan de estos programas, en su mayor parte, de jóvenes desertores de la escuela regular diurna, ocupados en trabajos que requieren poca calificación.³²⁸

La primera condición para que la educación se generalice en la región es la universalización del acceso a la educación básica. Si bien la tasa de escolarización básica en América Latina y el Caribe aumentó durante la década pasada, existen todavía 1.5 millones de niños que no se matriculan anualmente en la escuela, a pesar de haber alcanzado la edad para ingresar a ella. Para incorporar a esos niños, concentrados fundamentalmente en cuatro países, se requiere una inversión anual de mil millones de dólares y un aumento del 0.5% en el gasto salarial anual, para la contratación de 50 000 nuevos maestros.

Por otra parte, se deberán aumentar las oportunidades para que los adultos accedan a cursos de formación o perfeccionamiento de sus conocimientos básicos, por tanto, un plan que procure reforzar los conocimientos básicos de la mano de obra de la región que no ha logrado completar su educación primaria (70 millones de personas, o 45% del total) apenas tendría un costo anual equivalente a un 0.1% del PIB.

Vivienda

No se suele comprender la verdadera naturaleza ni la escala de los problemas de vivienda que enfrentan las poblaciones de los países en desarrollo. En épocas

³²⁸ Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Educación y Conocimiento... págs. 69 y 71.

anteriores los asentamientos no autorizados en la periferia de las ciudades, iban transformándose mediante los esfuerzos de autoayuda de sus residentes. Ahora, el concepto de autoconstrucción se acepta ampliamente y se incorpora en los planes de vivienda para personas de bajos ingresos; sin embargo, parece que la realidad de la transformación de la vivienda es más compleja de lo que se creía.

Los principales factores que han dificultado el acceso a la vivienda son las tasas continuas y elevadas de crecimiento demográfico, la elevada comercialización del suelo urbano y la regularización de los mercados de tierras sin título los altos costos de los materiales de construcción, la contracción de la oferta de hipotecas, y la reducción del poder adquisitivo de las familias.

Todo lo anterior ha generado que el promedio de habitantes por vivienda en áreas urbanas se mantenga casi sin cambios en la mayoría de países de América Latina, durante el período de setenta a ochenta. En esta situación destacan el caso de México que más que una disminución registró un incremento al pasar de 2.2 personas en 1970 a 2.3 personas en 1980 por cuarto de la población total del país. Tal caso se observó también en Guatemala que registró 1.6 a 2.0 personas por cuarto. Por otra parte, Colombia, Argentina, Ecuador y Uruguay son países donde la combinación del crecimiento demográfico, con una política habitacional agresiva, permitió que el número de habitantes por cuarto disminuyera ; sobre todo en el caso de Uruguay, que pasó de 2.1 habitantes por cuarto en 1975, a 1.7 habitantes en 1985.³²⁹

La mayor parte de estos problemas ha estado presente desde hace tiempo, pero algunos se han agravado en los años recientes debido a los cambios económicos y a la adopción de políticas de ajuste. Concretamente, las políticas restrictivas de la demanda han reducido la capacidad de los países de absorber la mano de obra en la economía, redundando como presión para la disminución del salario real y empeorando

³²⁹ ONU/CEPAL. *op. cit.* pág. 65.

la situación del subempleo. Por añadidura, se han eliminado varios subsidios para los consumidores y se han reducido los servicios básicos, produciéndose una declinación paralela de los beneficios sociales. La incapacidad creciente de un gran número de sistemas de préstamos para financiar las necesidades de vivienda de las familias de ingresos medios también ha impulsado a muchas de ellas a recurrir al sector no convencional de la vivienda. Así, diversas circunstancias han debilitado la demanda general de vivienda.³³⁰

Se estima que el déficit habitacional es de 25 a 30 millones de viviendas, es decir, de 25 a 30 % de los 100 millones de hogares en la región,³³¹ y que afecta casi íntegramente a las familias de menos ingresos.

En cuanto a la dotación de servicios por vivienda en América Latina, y considerando aquellas que cuentan con agua potable, inodoro y un sistema de eliminación de desechos, cabe hacer notar el caso de Venezuela, que en 1990 alcanzó casi el 100% de viviendas con los tres rubros mencionados. Con porcentajes considerables pero no tan significativos como los de Venezuela, están Uruguay y Colombia. En contraste, los casos de México y de Brasil representaron en 1990, en promedio, sólo el 60% de las viviendas que contaban con los tres servicios mencionados.

El otorgamiento de subsidios y facilidades para la adquisición de la vivienda en las ciudades más grandes, ciudades capitales y regiones metropolitanas estimula el proceso de migración y concentración de la población pobre y sin vivienda hacia las grandes ciudades. Con ello, los costos unitarios de provisión de infraestructura y de bienes y servicios habitacionales básicos tienden a ser crecientes y los requerimientos

³³⁰ ONU/Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. op. cit. pág.5.

³³¹ Unión Interamericana de la Vivienda. El financiamiento habitacional en América Latina. Lima, 1991, pág. 268.

de ahorro individual para su financiamiento, o de subsidios del Estado para el mismo fin, crecen también.³³²

Alimentación

El maíz se cultivaba en el nuevo mundo antes de la llegada de los europeos, y era el alimento principal de los indios americanos. Con una producción mundial de aproximadamente 500 millones de toneladas, el maíz ocupa el segundo lugar en la producción de cereales, después del trigo. Directa o indirectamente, constituye el principal alimento del quince al veinte por ciento de la humanidad; se cultiva, por lo menos, en 70 países, cubriendo un área de más de 120 millones de hectáreas, y siendo el cultivo más repartido en todo el mundo. El maíz se cultiva en los cinco continentes, desde Canadá, al extremo sur de Sudamérica, y desde altitudes por debajo del nivel del Mar Caspio, hasta los 4 000 metros en los Andes. En los países donde el maíz es elemento básico, como Guatemala y México, el consumo en 1980 era de una media de 100 kilos por persona al año, proporcionando el 40% de las calorías de la dieta.³³³

Varios países de América Latina y del Caribe que habían sido autosuficientes desde el punto de vista alimentario, importaban cantidades cada vez mayores de productos agrícolas y, ciertas regiones, como el nordeste de Brasil, incluso sufrían escasez crónica. La producción rural, que durante los años 1970 aumentó a una tasa ligeramente superior a la del crecimiento de la población, no contribuía más que con el 10% al producto nacional bruto de los países. Los progresos realizados se debieron, sobre todo, a la puesta en cultivo de nuevas tierras o al aumento de la productividad de los cultivos comerciales, y no al de las explotaciones rurales tradicionales.

³³² Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina. Equidad y transformación... págs. 169 y 172.

³³³ Sasson, Albert. op. cit. pág. 492.

En 1984 la producción global de cereales de América del Sur aumentó respecto de la de 1983, llegando a 74 millones de toneladas. En Venezuela, el aumento de la producción agraria en 1985 permitió al país reducir a la mitad la tasa de dependencia alimentaria, que era antes del 60%; la dieta calórica se estimaba en una media de 2 670 k/cal por persona al día. En cambio, el relativo exceso de población, la poca diversificación de los cultivos, y la escasa intensificación agrícola eran las causas de una subnutrición crónica de una parte de la población india de los países de América Central y de los altiplanos de Bolivia, Ecuador y Perú. En Haití, la deforestación en gran parte del territorio, y un número creciente de campesinos sin tierra, para procurarse leña y establecer cultivos de huerta, provoca lixiviación de los suelos y la desertificación de importantes extensiones, lo que agrava el hambre endémica de ese país. ³³⁴

Salud

La incidencia de la pobreza en América Latina y el Caribe ha aumentado notoriamente durante la crisis económica de los años ochenta; a la pobreza ya existente por razones estructurales se suma el retorno a esta situación de algunos sectores de la población que ya habían logrado superar el nivel de pobreza, y que por las políticas de ajuste y la crisis, volvieron a caer en ella.

Existe una relación condicionante entre la pobreza y la situación ambiental; la población pobre no tiene acceso al sistema de seguridad social, sino que además enfrenta un entorno físico muy deteriorado, lo que influye en la calidad de vida. El estilo de desarrollo predominante en América Latina y el Caribe ha generado una elevada marginalidad, tanto urbana como rural. Las poblaciones pobres tienden a asentarse en áreas de baja habitabilidad, frecuentemente vulnerables a los desastres naturales, con riesgos de derrumbes, inundaciones, etc, y en el sector rural, en

³³⁴ *ibidem.* pág 346.

ecosistemas frágiles y vulnerables.³³⁵

La cobertura y prestaciones de los programas de seguridad social presentan grandes desniveles, tanto entre los países, como dentro de cada país. En efecto, al problema de la baja cobertura global en la mayoría de los países, debe añadirse el de la fuerte desigualdad en el grado de cobertura entre grupos ocupacionales, ramas económicas y unidades geográficas, que, en general, obedece a la mayor capacidad de presión del grupo más beneficiado.

Así mismo, hay fuertes desigualdades en las prestaciones -tanto de salud como de pensiones- entre grupos ocupacionales, regiones y edades. Existe también una desigualdad eraria. La mayor parte del gasto en prestaciones, en los países con sistemas de seguridad social más antiguos, va a la población jubilada. Por ejemplo, en Brasil, el 4.3% de la población recibe el 31% del gasto en prestaciones. En cambio, el grueso del gasto en salud va a la población en edad de trabajar, la cual tiene una incidencia de enfermedad menor que la población materno-infantil. En Perú, en 1985, el 30% de la población en edad productiva era beneficiado por el seguro social, pero sólo era el 1.4% de la población menor de 14 años; en Colombia, las proporciones eran 15% y 3.6%, respectivamente. Sin embargo, las tasas de mortalidad infantil de estos dos países figuraban entre las más altas de la región.

En suma, los sistemas de seguridad social en América Latina y el Caribe difieren en cuanto a la antigüedad del programa de pensiones, el porcentaje de la población beneficiada, la contribución porcentual que es financiada con impuestos a la nómina de sueldos, el porcentaje del gasto en seguro/seguridad social en relación con el PIB y el gasto fiscal, el grado de solvencia actuarial y financiera, y la estructura poblacional de los participantes. Estas características sirven para clasificar a los países

³³⁵ Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina. Equidad y Transformación productiva... pág. 217.

conforme al estado de desarrollo de su sistema de seguridad social.

Hay nueve países: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Jamaica y Uruguay, que abarcaban casi la mitad de la población regional, que tienen sistemas relativamente avanzados con una cobertura bastante amplia sobre dos tercios de la población, costos cercanos al 10% del PIB.

Otros ocho: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, con más del 40% de la población regional, tienen sistemas intermedios, con coberturas que oscilan entre 12% y 50% de la población, costos de 3 ó 4% del PIB, el grueso destinado a salud, y actuarialmente deficitarios.

Los países restantes, con el 10% de la población regional, tienen sistemas relativamente nuevos - posteriores a la Segunda Guerra Mundial -, con coberturas reducidas e incidencias bajas de costos que se destinan mayoritariamente a la salud; no tienen serios problemas financieros.

En general, mientras más "avanzado" el sistema, mayor es su grado de estratificación, aunque pasado cierto punto, hay una tendencia hacia la unificación; mayor es el número de riesgos cubiertos y de prestaciones ofrecidas, y más liberales las condiciones de adquisición; mayor es el uso de regímenes financieros de reparto, y menor el de regímenes de capitalización parcial o completa; menor es la generación de ahorro e inversión, debido a la desaparición de las reservas y aparición de crecientes déficits, y mayor es el efecto distributivo, neutro o progresivo, debido a la universalización de la cobertura y la incorporación de programas de asistencia social.³³⁶

Desde la posguerra se ha reducido fuertemente la mortalidad infantil y este

³³⁶ Idem. págs. 218 y 221.

progreso ha continuado inclusive en los años ochenta. Sin embargo, salvo unos pocos países, estas tasas son varias veces más elevadas que las de los países más desarrollados. Desde el punto de vista del logro de condiciones más equitativas para el bienestar, éste ha sido sin duda un hecho muy significativo, por cuanto la mortalidad infantil está concentrada en los estratos de menores recursos y, por lo tanto, su reducción tiende a mejorar principalmente las expectativas de la vida de los pobres. A ello se debe que, pese a que todavía se mantienen fuertes diferencias en las tasas de mortalidad infantil entre las distintas regiones y entre los distintos estratos sociales dentro de un mismo país, tales distancias se han ido acortando en las últimas décadas.

Algunos adelantos en salud han tenido ciertamente un efecto notable en el tratamiento del problema. Innovaciones tecnológicas de amplia difusión internacional, transmisión de información acerca de los beneficios, para la madre y el niño, de los nacimientos espaciados, y sistemas ágiles de vacunación masiva contra las enfermedades de mayor riesgo en los primeros años de vida.

También contribuyeron al descenso de la mortalidad infantil otros fenómenos de efecto indirecto, pero no menos importantes. La urbanización facilitó el contacto de muchas madres con los centros de atención de salud y los programas de inmunizaciones; les amplió las posibilidades de acceso a agua potable y alcantarillado, así como una mayor exposición a mensajes sobre nutrición del niño, higiene y control del embarazo.

Los resultados de los programas anteriores permitieron alcanzar el abatimiento de la mortalidad infantil en forma considerable, especialmente en Chile y Costa Rica, que registraron durante el período de 1970 a 1975 tasas medias de mortalidad anuales por cada mil nacidos vivos, de 69.9, en el primero, y 52.6 en el segundo, y pasaron durante el periodo de 1990 - 1994, a 16.9 y 13.7 respectivamente, disminuciones cercanas al 80%. Por otra parte, Paraguay presentó un comportamiento

opuesto a los anteriores, ya que se ubicaría en el primer lugar de los países con menor éxito en el combate a la mortalidad infantil, ya que de una tasa cercana a 55 fallecimientos por cada mil, en el periodo 1970 -1975 , sólo disminuyó en un 14% en el período 1990-1994, al registrarse 47 defunciones por cada mil nacidos vivos.³³⁷

México se situó durante este mismo periodo 1970-1994, como un país donde se obtuvieron cifras por abajo del promedio de los países de América Latina: en 1970 fallecían 68 personas por cada mil habitantes, mientras que en 1994 se logró abatir esta cantidad a 35.2 personas por cada mil habitantes.³³⁸

Una importante causa de la mortalidad materna es la desnutrición, aproximadamente la mitad de las mujeres de estratos socioeconómicos bajos tiene anemia ferropénica como resultado de la malnutrición, que es producto no sólo de la pobreza sino también de la discriminación generalizada que sufren en razón de su género.

Medio ambiente

El territorio de América Latina se caracteriza por contar con una importante dotación de recursos bióticos y abióticos. En efecto, en materia de biodiversidad hay que decir que la región es el área florísticamente más rica de la Tierra, con cerca de 180 000 especies vegetales, y presenta también una importante diversidad faunística, que se corresponde con su riqueza florística. ³³⁹

En materia de riqueza forestal, cabe señalar que la región, en los inicios de los

³³⁷ ONU/CEPAL op. cit. pág. 49.

³³⁸ ibidem pág. 49.

³³⁹ Programa Naciones Unidas para el medio ambiente. Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: una visión evolutiva. Madrid, 1991, pág. 50.

años ochenta, contaba todavía con unos 7.3 millones de kilómetros cuadrados de bosques cerrados, es decir, una cuarta parte del total mundial, y unos dos millones de kilómetros cuadrados de bosques abiertos. Otro tanto cabe decir de los suelos susceptibles de incorporarse a la producción agropecuaria: hacia fines de los años setenta, las tierras arables representaban un 8.5% de la superficie de la región, lo que hacía de la región la mayor reserva mundial en ese sentido. Las riquezas de hidrocarburos y minerales de la región son también significativas. En 1989, las reservas de petróleo de la región representaban todavía el 13.4% de las reservas mundiales.³⁴⁰

No obstante, este importante patrimonio natural se ha ido mermando de una manera sensible, y la sostenibilidad del desarrollo de la región se encuentra gravemente comprometido. Las transformaciones sociales que han tenido los países latinoamericanos en las últimas décadas han traído consigo un significativo empobrecimiento de la base de los recursos naturales de la región. En forma paralela, se generaron procesos de urbanización descontrolados, con su carga de pobreza y contaminación. Todo ello ha conspirado para que el medio ambiente en América Latina y el Caribe se haya deteriorado gravemente y la calidad de vida de algunos de sus pobladores sea preocupante. Existen muchos diagnósticos sobre los problemas ambientales de la región. Además, en la época inmediatamente anterior a la Conferencia de Río se emitieron muchos documentos que muestran la posición de los países de América Latina y el Caribe frente a las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo.

Dentro de los problemas más graves de la región se encuentra la deforestación: en los últimos treinta años se talaron unos 2 millones de kilómetros cuadrados de bosques, esto es, una superficie mayor a la del territorio mexicano. Actualmente, la tasa de deforestación en la región asciende a más de 50 mil kilómetros cuadrados. En

³⁴⁰ *Ibidem.* págs. 111, 173 y 211.

la región, las áreas boscosas o selváticas no se administran, sino que se eliminan: hacia 1983 se administraba sólo el 0.08% del total de los bosques tropicales cerrados; en Asia, el 13%, y en África, el 1%. La deforestación influye en la pérdida de la diversidad biológica, en la erosión de las tierras, en la alteración de los ciclos hidrológicos e, incluso, en el cambio climático. ³⁴¹

El constante incremento de la marginalización de la población de América Latina, especialmente de la población rural, ha dado lugar a un acelerado proceso de urbanización no planificada, que ha determinado la creación de cada vez más inmensos cinturones de miseria: ya hacia 1985 la población urbana de la región representaba el 68.8% de su población total. Esta población carece, muchas veces, de servicios públicos básicos y está expuesta a graves problemas de contaminación: cerca de 50 millones de personas en la región, por ejemplo, están expuestas a niveles peligrosos de contaminación del aire. En términos generales, cabe decir que el 80% de los pobres de América Latina y el Caribe viven en las áreas ambientalmente más vulnerables de la región. ³⁴²

Empleo e ingreso

No obstante que América Latina y el Caribe cuentan aún con una importante dotación de recursos naturales, es decir, son una región rica, siguen siendo una parte del mundo que está llena de pobres y, lo que es peor, de un número creciente de pobres. El ingreso regional es bajo, en especial si se le compara con los ingresos de los países industrializados, así como son bajos todos los indicadores que permiten determinar el nivel de desarrollo humano de un país: así, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer de un habitante de la región es de 66 años, lo que contrasta con los

³⁴¹ Brañes, Raúl. Manual de derecho ambiental. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 644.

³⁴² Ídem. pág. 645.

setenta y siete años que corresponden a los habitantes de los países desarrollados. Pero la pobreza es también producto de la desigual distribución del ingreso regional. El 20% más rico de la población concentra el 82.7% del ingreso, mientras que el 20% más pobre recibe sólo el 1.4% del mismo ingreso. ³⁴³

En América Latina y el Caribe, entre el 10 y el 20% de la población constituye un conjunto de clases medias o ricas que poseen la tierra, las industrias y las empresas comerciales privadas; forman los cuadros superiores de la administración, pueden adquirir automóviles y aparatos electrodomésticos, y tienen acceso a la enseñanza secundaria y superior. Alrededor de estas categorías sociales se encuentran en las ciudades las clases trabajadoras, que constituyen el sector moderno de la economía que contrasta con el sector tradicional, formado por las poblaciones de las áreas rurales. ³⁴⁴

La estructura de la distribución del ingreso es la variable que mejor dibuja el escenario en el cual una economía de mercado se enfrenta, sin posibilidades de éxito, a su mayor cuestionamiento.

Según la CEPAL, en América Latina la distribución del ingreso es extremadamente desigual. Un amplio sector de la población sólo cuenta con recursos ínfimos, mucho más bajos que las cifras medias, en tanto que un número reducido de habitantes "*disfruta de un ingreso considerablemente mayor*". ³⁴⁵ En los países latinoamericanos preocupa la distribución del ingreso, y en ellos se arraiga la idea según la cual su desigualdad excesiva constituye un problema social y económico de

³⁴³ Ídem. pág. 645.

³⁴⁴ Sasson, Albert. *op. cit.* pág. 341.

³⁴⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. El desarrollo económico de América Latina. Nueva York, 1989, pág.51.

primera magnitud. ³⁴⁶

La información compilada sobre la distribución del ingreso en América Latina de acuerdo a cifras de la CEPAL, no es abundante. Sin embargo los índices que utiliza la CEPAL con relación a este problema son explicativos. ³⁴⁷

De los análisis de la CEPAL sobresalen las siguientes conclusiones:

En América Latina, una tercera parte del ingreso se concentra en el 5% de la población. Mientras que los países industrializados de Europa Occidental y en los Estados Unidos, a un 5% de la población le corresponde el 22% y el 20% del ingreso, respectivamente; los grupos de mayores recursos de América Latina tienen un ingreso 6 veces mayor que el promedio general. En los países industriales de Europa Occidental, y en los Estados Unidos, el ingreso de esos grupos supera el promedio de 4.4 y 4 veces respectivamente; en América latina el ingreso medio de los sectores de mayores recursos es 20 veces superior al ingreso medio de los sectores de recursos más bajos. ³⁴⁸

De esta manera, la distribución del ingreso que impera en América Latina es un factor que frena el desarrollo económico, social y político de los países que componen la región. En buena proporción, el ingreso de los sectores de mayores recursos no se destina al ahorro ni a la inversión, sino al consumo suntuario y la incidencia de éste sobre la composición de la demanda no promueve la formación de una mejor estructura productiva, además, la emanada de los sectores de altos ingresos no sólo se satisface con producción interna, sino con importaciones que restan recursos a la

³⁴⁶ Pinto, Aníbal. La distribución del ingreso en América Latina. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1987, pág. 5.

³⁴⁷ *ibidem*. pág. 53.

³⁴⁸ *idem*. pág. 55.

inversión, y por si todo esto fuera poco, hay que tener en cuenta también los ingresos que los grupos de altas rentas transfieren al exterior.

El crecimiento acelerado de la población urbana en Latinoamérica, debido al crecimiento natural de las ciudades y al éxodo rural, ha planteado graves problemas de desempleo, escasez de viviendas, deficiencia en los suministros alimentarios, y carencia de servicios sociales en muchos de estos centros. Las ciudades de México, Río de Janeiro y Buenos Aires son ejemplos de un tipo de crecimiento urbano desordenado, en el que no se ha establecido una adecuada relación económica con los territorios circundantes. En los Estados Unidos y Canadá, el crecimiento de la población se moderó mucho en las últimas décadas, como consecuencia del aumento del nivel de vida y las restricciones a la inmigración decretadas tras la Segunda Guerra Mundial. La población se concentra principalmente en las ciudades de las costas occidentales (Seattle, Vancouver, San Francisco, Los Angeles, San Diego), en la zona de los grandes lagos (Milwaukee, Chicago, Detroit, Cleveland, Buffalo, Toronto), en las grandes cuencas del Mississippi y el Missouri (Minneapolis, Memphis, Kansas City, Sanit Louis, Indianápolis) y, sobre todo, en el litoral noroccidental de los Estados Unidos, donde se encuentra un continuo urbano de cerca de mil kilómetros entre Boston y Richmond, con grandes ciudades como Nueva York, Filadelfia, Baltimore y Washington. Las regiones frías de Canadá y Alaska, las montañas Rocallosas, y la gran llanura estadounidense son las zonas menos pobladas del subcontinente.

Los grupos indígenas

En la actualidad existen aproximadamente 400 grupos étnicos indígenas en América Latina; éstos dominan alguna de las lenguas que se hablaban en el continente antes de la llegada de los europeos. Su número aproximado, de acuerdo con la últimas estimaciones, asciende más o menos a 30 millones de personas. La población indígena está distribuida de manera bastante desigual entre los países latinoamericanos, pero son escasos aquéllos, como el Uruguay, donde ya no existen. En algunos países, los

indígenas tienen escasa significación numérica en relación con la población total, es el caso de Argentina y Brasil, y en menor grado, Chile y Venezuela. En los países andinos, sin embargo, los indígenas representan la mitad o más de la población total: Bolivia, Ecuador y Perú. Es también el caso de Guatemala.³⁴⁹

La colonización europea provocó la desaparición de numerosas lenguas amerindias y dejó diezmadas a otras muchas. Los grupos que han ofrecido mayor resistencia son el yuto-azteca y el maya, en Mesoamérica, y el tupí y el quechuaimará, en América del Sur. De acuerdo con estimaciones realizadas en la década de 1980, sólo quince lenguas contaban con más de cien mil habitantes, y eran muchas las utilizadas por unas pocas docenas de personas.

En América Latina, el sistema jurídico, como conjunto de normas reguladoras de la vida social, por lo general ha homogeneizado e impuesto el criterio monoétnico, de escaso respeto al pluralismo étnico y a la diversidad cultural. El Estado, como conjunto de elementos que sintetizan la vida social, ha impuesto su derecho nacional, sin considerar las categorías particulares de las comunidades indígenas. Pocas son las constituciones de América Latina que hacen referencia a sus poblaciones indígenas, y en todo caso estas referencias son recientes. Pero en numerosos países, con o sin referente en los textos constitucionales, existen legislaciones específicas relativas a la protección o tutelaje de las comunidades indígenas en general, o en lo particular en relación con los problemas de la tierra, de la administración de justicia, del trabajo, o de la educación y la cultura.³⁵⁰

En muchos países de América Latina, los indios representan una pequeña minoría nacional, tal es el caso de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica; en otros

³⁴⁹ Stavenhagen, Rodolfo. Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina. El Colegio de México. México, 1988, pág. 96.

³⁵⁰ *Ibidem*. pág. 47.

países, constituyen grupos demográficos relativamente numerosos, como el caso de Colombia, Ecuador, México y Perú, o incluso, la población mayoritaria del país en Bolivia y Guatemala. No obstante, en todas partes existen indígenas dispersos entre la población total, al grado de que sus características culturales, sobre todo lingüísticas, han desaparecido prácticamente.

Uno de los elementos fundamentales de la identidad india en América es su territorialidad, es decir, pertenecer a un grupo indígena significa tener la conciencia de poseer un territorio y mantener vivo un vínculo especial con la tierra.

Secularmente, los indígenas ocupan los estratos sociales y económicos más bajos de los países latinoamericanos. La pobreza, la desnutrición, la insalubridad, la falta de recursos sanitarios y médico-asistenciales, educativos, y culturales son características comunes de los pueblos indios de América.

El origen de la discriminación del indio y la violación de sus derechos humanos se encuentra precisamente en el desarrollo de la estructura productiva a partir de la época colonial, y en las instituciones sociales, políticas y jurídicas que en los Estados latinoamericanos se fueron dando a partir de las independencias.

El concepto de nación que fue surgiendo en América Latina después de la independencia, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, excluía la participación de las etnias y culturas indígenas en el conjunto nacional. De allí surgieron ideologías racistas, nacionalistas y positivistas que planteaban un modelo de Estado Nacional donde los indígenas, no encontraban cabida. Resultado de ello fue que los indígenas llegaron al siglo XX como minorías numéricas, discriminadas, subordinadas, explotadas y rechazadas por los grupos dominantes y por la población mestiza criolla.

La ideología dominante del siglo XX no difiere de la filosofía nacional

decimonónica más que en matices. En muchos países se sigue pensando que el Estado nacional debe ser culturalmente homogéneo, y las políticas de desarrollo de las comunidades indígenas responden a una nueva estrategia de integración y de asimilación, en otras palabras, de desindigenización.

En términos generales, las legislaciones nacionales de los países latinoamericanos no reconocen los derechos colectivos de los grupos étnicos, sean indígenas o no indígenas. Las constituciones políticas y otras leyes adoptan el principio de la igualdad ante la ley para todos, y se manifiestan -cuando menos formalmente-, por el respeto absoluto a los derechos individuales. Algunas legislaciones son bastante avanzadas en cuanto se refiere a los derechos sociales, económicos y culturales. Pero la mayoría de las constituciones en América Latina no reconocen ni siquiera la existencia de las comunidades indígenas como tales en territorio nacional

Especial atención merece la reforma agraria, ya que el problema de la tierra es fundamental para los indígenas del continente. En la mayoría de los países existen regímenes especiales para las tierras indígenas, que datan desde la época colonial. A partir del siglo pasado el latifundio, la colonización de pequeños propietarios mestizos y, más recientemente, las plantaciones comerciales y las empresas multinacionales han presionado sobre la propiedad comunitaria indígena y han contribuido a reducir considerablemente los recursos naturales de los que puede disponer. De esta manera, muchos pueblos indios han perdido progresivamente sus tierras, quedando reducidos a las colectividades carentes de una base ecológica propia, con todas las miserias que tal situación provoca en el agro latinoamericano. En esta situación, algunos gobiernos como México, Bolivia, Perú; en menor medida, Ecuador, Venezuela, Colombia, Chile y Guatemala, adoptaron legislaciones agrarias favorables a los pueblos indígenas, en especial en lo que se refiere a la protección de la propiedad colectiva o comunal de los distintos grupos étnicos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho a la propiedad colectiva o individual. La mayoría de las legislaciones latinoamericanas no reconoce la propiedad colectiva de la tierra. No obstante, para los pueblos indígenas, la propiedad colectiva o comunal de la tierra es un elemento fundamental de su identidad. La propiedad individualizada, con sus consecuentes procesos de acumulación y concentración, por una parte, y de atomización y fragmentación de la tierra, por la otra, ha representado un poderoso proceso destructivo de los grupos indígenas del Continente.

La política educativa y cultural de los gobiernos latinoamericanos, así como la legislación respectiva, ha sido eminentemente integracionista. Al no tomar en cuenta las características culturales propias de las etnias indias, ni sus anhelos y aspiraciones, la educación indígena, junto con la castellanización obligatoria, ha impuesto modelos occidentales que han sido calificados como etnocidas, porque fomentan la aculturación unilateral y la desintegración de los grupos indígenas. Algunos gobiernos latinoamericanos han declarado las lenguas indígenas como idiomas nacionales, dignos de ser preservados, y han promovido la educación bilingüe y bicultural, demandada desde hace tiempo por las organizaciones indias

La teoría liberal de la democracia fue diseñada para sociedades donde todos los individuos son efectivamente iguales y en que las diferencias socioeconómicas que hubiere, pueden ser enfrentadas mediante políticas sociales y económicas. En cambio, las diferencias de tipo étnico o tenderán a desaparecer mediante políticas de tipo integracionista como las que tradicionalmente se han llevado a cabo en los países latinoamericanos, o bien, tendrán que dar lugar a mecanismos políticos diseñados para fortalecer el pluralismo étnico y cultural. Estos mecanismos no existen aún en las legislaciones latinoamericanas, aunque se han hecho algunos avances en ese sentido en Panamá y Nicaragua.

En la legislación internacional hay relativamente pocas disposiciones referidas

específicamente a las poblaciones indígenas. Los instrumentos generales de derechos humanos, incluida la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como algunas resoluciones de la Asamblea General de la ONU y de la UNESCO, son desde luego pertinentes a la situación de las poblaciones indígenas en el marco de la protección general de los Derechos Humanos, pero no se refieren directamente a ellas. De mayor importancia para los indígenas sería el tratamiento que se les ha dado a las minorías nacionales y étnicas en el seno de la sociedad de las naciones y de la ONU.

De los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, sólo la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ocupa directamente de la cuestión indígena, pero su política ha sido calificada de integracionista y por lo tanto es rechazado por las organizaciones indígenas.

El contexto regional del Instituto Indigenista Interamericano, órgano intergubernamental, es el encargado de ocuparse de la cuestión indígena, mas sus resoluciones no tienen carácter ni fuerza de ley internacional. En el seno de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha tenido la ocasión de ocuparse de algún aspecto de los derechos indígenas. Su aportación más reciente ha sido su informe sobre la situación de una parte de la población nicaragüense de origen miskito, publicado en 1984.

La situación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas de los países latinoamericanos está estrechamente vinculada a la legislación indígena. No basta proclamar y proteger los derechos individuales de tipo universal. Los problemas sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas son de tal manera específicos que se puede hablar de los derechos colectivos de estos pueblos. El negar estos derechos ha conducido, en múltiples ocasiones, a la violación masiva de los derechos individuales básicos.

Del análisis de la legislación existente en los países latinoamericanos, surge la necesidad de revisar la legislación en función de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indios. Los derechos humanos de los indígenas no están ahora protegidos como tales en la legislación regional latinoamericana sobre derechos humanos. Ésta es una laguna que deberá llenarse en los próximos años.

La protección de los derechos humanos de los indígenas no debe agotarse en el aspecto legislativo, ya sea nacional o internacional. El derecho procesal y la administración de justicia, así como las administraciones agrarias y laborales, constituyen campo factible para la elaboración de mecanismos de protección adecuada de los derechos humanos indígenas.

UNIÓN EUROPEA

El continente europeo contaba con una población, en 1991, de 502 338 millones de habitantes, que representó el 9.4% de la población mundial. Cuenta con la mayor densidad de la población del mundo de: 147 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que representa una distribución demográfica regular. Esto se explica por la favorable disposición del territorio dentro de la zona templada, sus abundantes recursos, y la antigüedad de su civilización.³⁵¹

Con una superficie de 4 889 899 km², forma con Asia un conjunto que se conoce con el nombre de Euroasia. Aunque los límites entre ambas masas continentales no son claros, razones históricas, humanas y culturales justifican la consideración de Europa como una individualidad bien definida.³⁵²

Comparado con el resto de los continentes, Europa tiene una población más regularmente repartida. Carece de los contrastes de otras regiones del mundo, pues no presenta extensas concentraciones ni desiertos poblacionales. Las mayores densidades demográficas, alrededor de 300 habitantes por kilómetro cuadrado, se observan en los países y regiones más industrializados: los Países Bajos, zona central de la Alemania Federal, el Reino Unido, el norte de Francia, el norte de Italia y la región de Moscú. Las zonas más despobladas son las nórdicas, mientras que la Europa mediterránea tiene, en conjunto, una media similar a la general europea, en torno a

³⁵¹ EUROSTAT. Estadísticas básicas de la Comunidad Económica Europea. Luxemburgo, 1994, pág. 115.

³⁵² Enciclopedia Británica. (Hispánica). México, pág. 163.

los 75 habitantes por kilómetro cuadrado.

El paso previo hacia la total integración de la Comunidad Económica Europea, dado por la C.E.C.A., fue consolidado con la firma del Tratado de Roma el 25 de mayo de 1957, que creó la Comunidad Económica Europea, C.E.E., conocida generalmente con el nombre de Mercado Común. Suscribieron el Convenio: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Posteriormente, en 1973 se incorporaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, en 1981 entró a la comunidad Grecia y, finalmente, en 1983 se adhirieron España y Portugal.

Originalmente fundada por seis estados, la Comunidad Europea, que en la actualidad está formada por 12 miembros, constituye el núcleo del proceso de la unificación europea. En 1973 entró en vigor el Mercado Único, y también dio comienzo a una fase más ambiciosa de integración: su transformación hacia una unión política, económica y monetaria.

Estos propósitos quedaron consignados en el Tratado de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Maastricht, Países Bajos, el 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el primero de noviembre de 1993. Al culminar este proceso de integración, habrá una moneda única, el ECU, resultado de la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembro, y objetivo lógico y necesario para el adecuado funcionamiento del Mercado Único. Asimismo se ejercerá una política exterior y de seguridad común.

Hasta el Tratado de Maastricht, el Parlamento Europeo no disponía esencialmente más que de poderes consultivos, y tenía derecho únicamente a la cooperación legislativa en los ámbitos asociados a la realización del mercado interior. El Tratado de la Unión Europea cambia la naturaleza del poder legislativo del Parlamento, pues éste dispone de un poder de coedición en una serie de ámbitos importantes. La decisión final no podrá adoptarse sin la aprobación del Consejo y del

Parlamento, que en caso de conflicto disponen de un plazo para llegar a un compromiso en un Comité de Conciliación de Composición Paritaria. Además, se ha reforzado el control político del Parlamento sobre la Comisión, pues ésta ha de someterse a un voto de aprobación del Parlamento, entre su designación y su nombramiento por el Consejo.

Al igual que el Parlamento, cada una de las restantes instituciones dispone de su propia legitimidad: la Comisión representa el interés comunitario. Su independencia y sus poderes la llevan a desempeñar un papel clave en la definición, a largo plazo, de las políticas comunes y su ejecución cotidiana. Guardiana de los tratados, trabaja ante todo a favor del ciudadano europeo, para el que conquista nuevos espacios de libertad y nuevos instrumentos de solidaridad. Por su parte, el Tribunal de Justicia garantiza el disfrute de los derechos comunitarios, interpretándolos uniformemente, mientras que el Consejo de Ministros encarna la legitimidad y los intereses de los Estados miembros. El Tribunal de Cuentas controla la gestión de las finanzas de la Comunidad. Estas cinco instituciones ejercen funciones complementarias: el paso de la fase de la Comunidad Europea, a la de la Unión instituida por el Tratado de Maastricht, refuerza el papel de cada una de ellas, sin alterar notablemente el equilibrio original.

La política económica de la CEE no sólo se propuso eliminar los obstáculos a la libre circulación de las mercancías, personas, servicios y capitales, sino que también estableció normas destinadas a lograr un alto nivel de empleo, la estabilidad de los precios, el afianzamiento del equilibrio en la balanza de pagos, y de la confianza en la moneda. Para cumplir con estos cometidos, los Estados miembro deben coordinar sus políticas económicas, que en el transcurso de los años se convertirán en algo común.

Educación

Las directrices de la Comisión en materia de educación y formación a mediano plazo (1989-1992) sitúan el tema de la igualdad entre los principales propósitos de la

próxima fase de la cooperación educativa europea, y las conclusiones del Consejo de los Ministros, del 6 de octubre de 1989, sobre la cooperación y la política comunitaria en materia de educación ante la perspectiva de 1993, destacan la igualdad de acceso a la educación de calidad, como uno de los elementos básicos para conseguir la Europa de la formación.³⁵³

La Comunidad, en materia de educación, debe acelerar su crecimiento alentando la cooperación entre los Estados miembros, al tiempo que respetando la autonomía de los sistemas educativos ya existentes y la diversidad de su propia cultura. En 1992, la formación superior de la Comunidad presentaba un importante retraso: el número de estudiantes era de 39 por mil habitantes, contra 66 en Japón y 79 en Estados Unidos. La educación y la formación ocupan un lugar estratégico en el punto de encuentro de las políticas económicas, sociales y de investigación de la comunidad.

La educación y la formación deben convertirse en una inversión prioritaria en toda Europa. Sin dejar de respetar la diversidad de las tradiciones educativas nacionales, el propósito de la comunidad es la mejora de la calidad y el reconocimiento mutuo de las diversas formaciones, incrementando los intercambios de información y de experiencias, y favoreciendo la movilidad de los estudiantes y de los conocimientos. La multiplicación de los intercambios entre los países deberá llevar a una mejor comprensión de las diversidades culturales como valores democráticos compartidos por todos los Estados miembro de la Comunidad.

Alimentación

En los diez países que constituían la Comunidad Económica Europea a principio de los años ochenta, la superficie de tierras agrícolas se evaluaban en unos 100

³⁵³ Consejo de las Comunidades Europeas. Texto sobre la política educativa. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993, pág. 49.

millones de hectáreas.

En 1984, la cosecha de cereales en estos países fue excepcional: 144 millones de toneladas, 28.5% más en comparación con 1993; la cebada fue de 44.31 millones de toneladas, 26% de la producción total; Reino Unido, 11.08 millones, o 25% de la producción; República Federal de Alemania, 10.28 millones, 23% de la producción, y Dinamarca, 6.07 millones, 14% de la producción. La producción de azúcar, estimada en 1984 en 12.4 millones de toneladas, aumentó también en comparación con la de 1983.

En 1985, la cosecha de trigo disminuyó a 66 millones de toneladas, mientras que la de los otros cereales aumentó a 71.4 millones de toneladas. La caída de la producción fue consecuencia de las poco favorables condiciones meteorológicas, y de la política de restringir la producción para no aumentar los excedentes.

En 1989, aumentó la producción de cereales hasta 160.5 millones de toneladas por encima de la máxima cantidad garantizada.³⁵⁴

El volumen de la cosecha agrícola europea no puede compararse con la asiática, o la de E.E.U.U.. Entre los cultivos predominan los cereales y principalmente el trigo (Ucrania, Francia), de rendimientos bajos, comparados con los de Estados Unidos y Argentina. La cebada se cultiva en el límite con el bosque septentrional, y el centeno en los suelos arenosos. La cosecha de otros cereales (maíz, arroz y avena) es deficitaria. Otro producto muy importante es la papa, que se cultiva en rotación con el centeno.

La producción frutícola es muy variada. Destacan los cítricos mediterráneos, y la manzana y la pera de los climas templado y húmedo. En los países mediterráneos,

³⁵⁴ Sasson, Albert. op.cit. págs. 376 y 377.

son muy importantes los cultivos de la vid, tanto por la cantidad de uvas, como por la calidad de los vinos, y del olivo.

La ganadería tiene un mayor peso en los países nórdicos, donde está muy desarrollada y es de gran calidad. Europa es excedentaria en leche, queso y mantequilla. Las cabañas más importantes son la bovina y la porcina. Asimismo, la avicultura abastece el mercado de huevos y carne.

Europa cuenta con una gran tradición pesquera y marinera. La pesca es una actividad económica relevante en la Unión Soviética, Noruega, Islandia, Dinamarca y España. Las especies más capturadas son la sardina, la caballa, el atún, el arenque, el bacalao y los moluscos y crustáceos.

Salud

Al inicio de 1991, la población de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea ascendía a 502 338 millones de personas. Esta cifra representaba el 6.5% de la población del mundo; comparada con el 9.8%, de 1960. Se tiene estimado que para el año 2020, la población de la Unión Europea represente tan sólo el 4.2% de la población mundial.

Este bajo índice de crecimiento poblacional -característica de los países desarrollados-, se debe fundamentalmente a los bajos porcentajes de fertilidad.

En 1990, un cuarto de la población en la Comunidad tenía menos de 20 años de edad y aproximadamente un quinto de los habitantes tenía más de 60 años. Los Estados Unidos y Japón tienen un mayor porcentaje de gente joven de menos de 20 años, que la Comunidad; los datos para 1990 eran de 28.4% en los Estados Unidos y 26.6% en Japón. En la Comunidad Europea, las personas mayores de 80 años representaban el 3.4% de la población total, cifra que se ha duplicado en los últimos

treinta años.

En 1989, en la Comunidad se registraron 3.3 millones de fallecimientos o un porcentaje de mortalidad de 10 por cada 1 000 habitantes. La mortalidad infantil se ha reducido considerablemente desde los años sesenta, y es una de las más bajas en el mundo. La tasa de natalidad es uno de los indicadores más precisos de la situación económica y social de un país. Desde 1960 esta cifra se ha reducido más de cuatro veces, desde el 34.8 por cada 1 000 en 1960 hasta el 8.1 en 1989.

La esperanza de vida al nacer en la Comunidad Europea, para 1989, era de 72.8 años para los hombres y 79.2 años para las mujeres, lo que significaba que la Comunidad tenía uno de los mejores niveles de vida en el mundo.

En lo que respecta a la población de la Comunidad, el número de habitantes extranjeros asciende a 8.2 millones de personas, de las cuales el 41% son de otros países de Europa, especialmente Turquía y Yugoslavia. Mientras que los extranjeros de Argelia y Marruecos representan el 23% de los mismos .

En conjunto, Europa presenta las tasas más bajas de mortalidad y de natalidad de todo el planeta, aunque hay diferencias entre el norte y el sur. Además, el continente ha experimentado importantes movimientos demográficos en tiempos recientes. A partir del siglo XIX, el crecimiento de la población se ha mantenido a pesar de las importantes pérdidas demográficas debidas a guerras y emigraciones. Desde la década de 1830 hasta finales del siglo XX, más de 60 millones de europeos emigraron a América y Australia, principalmente. La industrialización determinó en el siglo XX importantes flujos de población internos, del campo a la ciudad, y de los países más atrasados (Portugal, Grecia, España, Italia) hacia los económicamente más poderosos (Alemania Occidental, Francia, Suiza), así como una corriente de inmigración procedente de África y Asia.

Medio ambiente

En 1972, la Organización de las Naciones Unidas celebró la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente en Estocolmo, Suecia, con el propósito de discutir por primera vez, los criterios y principios aplicables para preservar y mejorar el entorno de la humanidad. La Declaración de Estocolmo -como se le conoce- proclama en primer lugar que: el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, lo cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga evolución de la raza humana, en este planeta se ha llegado a una etapa que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.

Por ello, la protección y mejoramiento del medio humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los países y al desarrollo económico de todo el mundo, y un deber de todos los gobiernos, por lo que resulta una necesidad primordial el estudio del medio ambiente

El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un medio ambiente de vida y trabajo favorable, y crear en la Tierra las condiciones favorables para mejorar la calidad de vida.

A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberán adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo considerando la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente en beneficio de su población.

En materia de educación, la Conferencia planteó: es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes, como a los adultos, y que preste la debida atención al sector de la población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades, inspirada en el sentido de responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana.

Con base en este postulado, la UNESCO y el PNUMA establecieron el Programa Internacional de Educación Ambiental (PIEA); dicho programa empezó a operar a partir de 1975, e imprimió un enfoque multidisciplinario a proyectos de carácter escolar y extraescolar.

Se debe fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científico referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como internacionales.

La Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental, de Tbilisi, celebrada en la ex-República Soviética de Georgia, constituyó el punto culminante de un conjunto de esfuerzos para tratar de conceptualizar el campo de la Educación Ambiental y formular una primera estrategia en el nivel mundial, con la participación de 66 Estados miembros de la UNESCO, así como ocho organismos y programas de las Naciones Unidas y 20 organismos no gubernamentales. Dentro de las principales conclusiones obtenidas se encuentran; cómo las condiciones ambientales dependen más a menudo de decisiones sociales, políticas, económicas y tecnológicas, que de factores físicos; la educación ambiental deberá apuntar a establecer un nuevo sistema de valores y las opciones consiguientes; la educación ambiental no podrá desarrollarse plenamente si no incita a los individuos a descubrir las opciones que han determinado las decisiones.

La UNESCO convocó en 1982, una vez más, a los Estados miembros a un foro

el cual se desarrolló en París, con el propósito de analizar los proyectos y experiencias desarrolladas, sus tendencias y perspectivas, así como para recomendar la necesidad de impulsar políticas que fortalecieran la incorporación del componente ambiental a los planes de desarrollo.

En la búsqueda de soluciones a las preocupaciones de la población en lo que se refiere al cuidado del medio ambiente, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron agregar al Tratado de Roma un capítulo sobre este tema. En 1989 se creó la Agencia del Medio Ambiente. Así, el cuidado del medio ambiente pasó a formar parte de las prioridades más sensibles de la Unión Europea.

En materia de medio ambiente, la interacción de la opinión pública y las instituciones ha sido espectacular. La toma de conciencia colectiva en los países del norte de Europa, en particular en Alemania, tras descubrirse los estragos causados por las lluvias ácidas en los bosques de coníferas, ha determinado la puesta en marcha, primero por las autoridades nacionales y luego por las europeas, de una vigorosa acción encaminada a reducir la contaminación atmosférica.

El auge de las furzas ecologistas, tanto en los Parlamentos nacionales, como en el Parlamento Europeo, y la generalización del discurso verde en la mayoría de las fuerzas políticas han hecho de la protección del medio ambiente, a escala europea, una prioridad que alcanza hoy día a los 12 países de la Comunidad.

Empleo e ingreso

En 1989, la población económicamente activa de la Comunidad alcanzó la cifra de 143.6 millones de personas, de un total de 319.6 millones de habitantes, lo que equivale a un 41% en términos generales.

El crecimiento de la población económicamente activa ha sido determinado por

tendencias de los habitantes. Entre 1985 y 1989, la población de la Comunidad se incrementó en un 4.5%, y la población activa, en un 12%. Esta diferencia probablemente se debió no sólo a cambios en la estructura de las edades, sino también al hecho de que el número de desempleados que forman parte de la población activa, aumentó más rápidamente que el número de desempleados durante las décadas setenta y ochenta.

Muchas personas jóvenes que nacieron después de la Segunda Guerra mundial alcanzaron la edad de trabajo durante la década de los setenta; al mismo tiempo, el número de personas que alcanzó el retiro fue excepcionalmente pequeño. De esta manera, hubo más personas en edad de trabajar, buscando empleo, en un mercado que había tenido poca expansión .

De acuerdo con la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, del 9 de diciembre de 1989 respecto del empleo y la remuneración señala que " *Toda persona tiene derecho a la libertad de elección y de ejercicio de una profesión, con arreglo a las disposiciones que rigen cada profesión. Todo empleo debe ser justamente remunerado . Toda persona debe poder beneficiarse gratuitamente de los servicios públicos de colocación.*" ³⁵⁵

Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, ya sea cual fuere su estatuto o la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de prestaciones de seguridad social de nivel suficiente, con arreglo a las modalidades propias de cada país. Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación

³⁵⁵ Comisión Europea. La Europa de los ciudadanos. Luxemburgo, 1994, pág. 42.

personal.³⁵⁶

La protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo también quedó considerada como un derecho social de los trabajadores al advertir: "*Todo trabajador debe disfrutar en su lugar de trabajo de condiciones satisfactorias de protección de su salud y de su seguridad. Las disposiciones relativas a la realización del mercado interior deben contribuir a dicha protección.*"³⁵⁷

En 1989, el número total de personas que trabajaba en la Comunidad era de 130.4 millones. La creación de más de 7 millones de empleos en la Comunidad, en la segunda mitad de los ochenta, es una cifra extraordinaria, tomando en consideración el medio millón de empleos perdidos entre 1975 y 1985.

La futura creación de empleos en la Comunidad dependerá casi en su mayoría del mercado europeo, el cual se integró a partir de 1993. Dicha integración ha motivado a un gran número de corporaciones para ubicarse en esta región. De acuerdo con previsiones de la Comisión, se tiene estimado que el sólo hecho de la integración ofrece al mercado 5 millones de nuevos empleos. Esto significará lograr una tasa de crecimiento del 1.5% anual, cifra alentadora por el hecho de que, se tiene estimado, en 1990, en la Comunidad había 12 millones de desempleados.³⁵⁸

La supresión de las formalidades en las fronteras interiores, así como la eliminación de los obstáculos técnicos y tributarios al comercio, redundan en una mayor apertura de los mercados y más competencia. Los beneficios de todo ello repercuten en el consumidor, que tiene ante sí, por lo general, una oferta más amplia y mejores

³⁵⁶ *ibidem*. pág. 42.

³⁵⁷ *ibidem* pág. 43.

³⁵⁸ EUROSTAT. The Active Population. Luxemburgo, 1992, pág. 81.

precios. Para que así ocurra, es preciso que se apliquen estrictamente las normas de competencia, y que los compradores aprovechen realmente las oportunidades de un mercado más amplio.

El mercado único no supone simplemente la liberación del comercio, de la inversión y de los servicios. La libre competencia exige que se aumente el rendimiento y se desmantelen estructuras económicas desfasadas. De esta forma se estimula la inversión privada y se favorece la creación de nuevos empleos.

La libertad de circular sin estar sujeto a controles es el primer requisito para la existencia del espacio sin fronteras. Pero no pasaría de ser un derecho formal si no viniera acompañado del derecho a establecerse, trabajar, o residir en toda la Comunidad, sin limitación temporal y sin discriminaciones en el ejercicio de una actividad profesional.

Los autores de los Tratados quisieron establecer lo antes posible un verdadero mercado común del empleo. Las instituciones y los Estados han conseguido poco a poco superar la complejidad de las medidas necesarias para situar a todos los ciudadanos en pie de igualdad ante el acceso al trabajo, las prestaciones sociales, y la formación profesional, lo que hace indispensable la armonización de las respectivas legislaciones nacionales en la materia.

Con arreglo a las disposiciones del Tratado y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, todo trabajador asalariado tiene ya la posibilidad, si está calificado, de acceder a un empleo en otro Estado miembro, sin restricción alguna en razón de su nacionalidad. El acceso a un empleo, incluso parcial, supone automáticamente un permiso de residencia válido para cinco años y renovable.

PAÍSES AFRICANOS

África cuenta con una superficie de 30 306 288 km², y una densidad de 22 habitantes por kilómetro cuadrado, incluidas las islas litorales, que constituyen cerca de una quinta parte de la tierra continental emergida. El continente presenta una forma triangular y maciza, con costas rectilíneas y estrechas, y un amplio desarrollo de mesetas y planicies.³⁵⁹ África, con sus cincuenta y tres países, es el tercer continente en extensión, después de Asia y América; también es rico en contrastes y diferencias respecto de la superficie de los países que lo forman, con una población en 1991 de 664 913 millones de habitantes,³⁶⁰ que representa el 12.4% de la población mundial.

Sudán, por ejemplo, es el país más grande de África, con una superficie de más de 2 500 000 kilómetros cuadrados, mientras que Gambia y la Isla Mauricio son los más pequeños y cuentan con 11 569 y 1 865 km², respectivamente. Nigeria tiene una población total estimada en más de 120 millones de personas, mientras que hay países, como Santo Tomé y Príncipe, o como las Islas Seychelles, con sólo 100 mil habitantes cada uno. Algunos países dependen de un sólo producto, en tanto otros están ricamente dotados de recursos agrícolas, mineros, o petroleros. La densidad de la población varía desde 1 habitante por kilómetro cuadrado en el caso de Botswana, a alrededor de 450 habitantes por kilómetro cuadrado en la Isla Mauricio, y 1 350 en

³⁵⁹ Enciclopedia Británica. pág. 85 y 86.

³⁶⁰ UNESCO. op. cit. pág. 5.

Egipto.³⁶¹

Alimentación

De los 36 países considerados por la Organización de las Naciones Unidas como menos avanzados, 26 de ellos pertenecían a África. Eran víctimas de sequías recurrentes 34 Estados del África subsahariana, 24 sufrían escasez crónica de alimentos, y 21 figuraban en la lista del Banco Mundial de países con renta mínima.

El continente africano ha sido muy afectado por la baja de los precios de las materias primas, tanto agrícolas como minerales, en el mercado internacional. A excepción de los diamantes y de los metales preciosos, cuyos ingresos explican en gran parte que el PIB de África Sur represente la tercera parte del PIB total de los países de África subsahariana, el continente africano sigue perdiendo dinero y una parte importante del mercado de cacao y del café.

En la totalidad del continente africano, donde en la mayoría de los países la agricultura contribuye aproximadamente al 50 % del Producto Interno Bruto, la producción de alimentos aumentó, entre 1970 y 1980, en 1.5 por ciento de media anual, mientras que la tasa de crecimiento de la población estaba comprendida entre 2.8 y 3 % anual. Entre 1973 y 1983, la producción global de productos agroalimentarios en el África subsahariana acusó un descenso del 10 y del 20 por ciento en grandes países como Angola, Gambia, Ghana, Mauritania, Mozambique, Senegal, y Somalia. Este descenso afectaba lo mismo cultivos de productos alimenticios, que los comerciales.

Según las previsiones de la FAO, a fines del siglo XX, si 65 países en desarrollo

³⁶¹ Zoctizoum, Yarisse. África, problemas y perspectivas. El Colegio de México. Centro de Estudios de Asia y África. México 1992, pág. 15.

continúan su ritmo de crecimiento y no mejoran sus rendimientos agrícolas, no podrán cubrir las necesidades alimenticias de sus poblaciones. De ellos, una treintena pertenece al África subsahariana. En esta región, donde desde 1960 ha disminuido la producción de alimentos por habitante en cerca del 20% , la cantidad de cereales disponible por persona y año bajará de una media de 128,5 kg, en 1979-1981, a 126,1 kg en 1990. El número de personas que pasará hambre o malnutrición se estima en 1990, en 100 millones, y en el año 2000 en 130 millones. Además, seguirá siendo preocupante el estado de nutrición de más de 10 millones de refugiados, víctimas de diversos conflictos, o enfrentamientos nacionales o regionales.

La Comisión Económica de las Naciones Unidas para África ha estimado que la producción local cubriría en el año 2008 solamente el 71% de las necesidades alimenticias del África subsahariana, y de la misma opinión son los autores del documento preparado por la Reunión Extraordinaria de la Organización de la Unidad Africana (UOA), celebrada en julio de 1985, en Addis Abeba, a pesar de que en 1980 los jefes de Estado y de Gobierno africanos adoptaron el Plan de Acción de Lagos, cuyo objetivo, desde el punto de vista agrícola, era alcanzar la autosuficiencia en alimentos.

El control del aumento de la población se consideraba también como uno de los remedios para el déficit de la producción de alimentos en los países africanos. También era imprescindible frenar el crecimiento de los barrios urbanos, que era en África uno de los más altos del mundo, y así reducir el éxodo rural, incluso si las experiencias en ciertos países, como Mozambique o Tanzania, no habían dado resultados concluyentes. Finalmente, la educación, tanto si se trataba de educación general como de educación nutricional, sanitaria o relativa a la demografía o el ambiente, contribuiría también al cambio de mentalidad y a disminuir, a más o menos largo plazo, el crecimiento de la población.

Partiendo de la tasa de crecimiento económico de la mayoría de los países del

África subsahariana antes de la epidemia del SIDA, los economistas del Banco Mundial preveían, debido a esta epidemia, un retroceso del 30% del producto interno bruto, y esto tomando en cuenta la hipótesis menos alarmista. Sólo quedaba a África, en ausencia de una vacuna y de medicamentos eficaces, limitar la hecatombe mediante la puesta en marcha de las únicas medidas reconocidas hasta hoy para interrumpir la cadena de transmisión heterosexual del virus, es decir, la reducción de la frecuencia del cambio de parejas y el uso sistemático de preservativos en las situaciones de alto riesgo de contagio. ³⁶²

La estructura demográfica del continente africano se caracteriza por presentar una alta tasa de natalidad, compensada parcialmente por una mortalidad infantil también muy elevada, si bien la introducción progresiva de medidas higiénicas y médicas tiende a hacer disminuir a ésta última.

Con el incremento del endeudamiento, a pesar de ser el continente con menor deuda externa, muchos países de África vieron malograrse su posibilidad de crecimiento. La producción alimentaria tenía que disminuir respecto de los productos exportables, lo que condujo a un aumento de las importaciones de alimentos. África, autosuficiente en alimentación hasta 1970, pasó a una situación de dependencia alimentaria que afectó a la mayoría de los países.

Medio ambiente

El continente africano está compuesto de diferentes zonas ecológicas: varios países están cubiertos de bosques tropicales y de sabana, y otros son áridos o semi áridos; algunos tiene acceso al mar; 14 carecen de litoral oceánico, y 6 son islas. No cuenta, sin embargo, con una cultura de conservación ambiental que permita el cuidado de sus recursos.

³⁶² Sasson, Albert. *op. cit.* págs. 283 y 301.

Un estudio reciente del Banco Mundial sobre seis países de África del Sur y del Sahara, indicó que las innovaciones tecnológicas no están manteniéndose a la par de las demandas de unas poblaciones rurales en rápido crecimiento. Como consecuencia, en muchos lugares - como Etiopía, el sur de Malawi, la región oriental de Nigeria, y Sierra Leona -, la agricultura se está intensificando, pero en forma de periodos de barbecho más breves, en vez de usar mejores insumos o técnicas. El rápido aumento de la población ha llevado en esas zonas al agotamiento de los suelos y al estancamiento o la disminución de los rendimientos. El resultado ha sido sobrepastoreo, deforestación, agotamiento de los recursos hídricos y pérdida de hábitats naturales. ³⁶³

Empleo e ingreso

Con base en las diferencias en los recursos naturales, las estimaciones del producto nacional bruto por habitante varían de 8 270 dólares en Libia, la cifra más elevada a 110 dólares en Chad, la cifra más baja. Asimismo, el producto interno bruto de Nigeria es aproximadamente 130 veces superior al del Chad. Nigeria produce 44% de la producción total de África Negra. ³⁶⁴

Los gobiernos de la mayoría de los países africanos deben hacer frente al déficit presupuestario y a endeudamientos externos que alcanzan niveles nunca vistos. La deuda exterior global, que era de 158 mil millones de dólares a fines de 1984, pasó a 170 mil millones al concluir 1985, y en 1987 alcanzó los 218 mil millones de dólares. ³⁶⁵

³⁶³ Banco Mundial. op. cit. pág. 29.

³⁶⁴ Zocizoum, Yarisse. op. cit. pág. 15.

³⁶⁵ Ídem. pág.17.

La economía africana se haya desprovista de instituciones administrativas apropiadas, así mismo repercute en ella la discontinuidad de las políticas. El costo social de reestructuración de la economía lo han absorbido los elementos más vulnerables de la sociedad africana. La escasa liquidez, el estancamiento de los salarios, y la continua alza de los precios de los productos alimentarios redujeron notablemente el ingreso real.

África, como un todo puede considerarse como una víctima: lo que arruinó las economías africanas fue la rápida disminución de los precios de las materias primas, dictada por las naciones industrializadas. De 1981 a 1990, se calcula que hubo un pérdida acumulada de 150 mil millones de dólares por ingresos no obtenidos debido a los precios bajos.

Dado que los países africanos son ampliamente tributarios de sus importaciones, la disminución de éstas desde 1981 es una de las principales causas de los malos resultados económicos en el sector de la industria manufacturera. Esta reducción de las importaciones fue también uno de los factores que influyó en el déficit de las cuentas de operaciones corrientes de África, que disminuyeron de 13.7 mil millones de dólares, en 1986, a 11.2 mil millones en 1987. Dicha reducción fue en detrimento tanto de la importación, indispensable para la utilización de la capacidad de producción existente, como de las inversiones. Las consecuencias son: desempleo, baja del nivel de los salarios, crisis social, entre otras.³⁶⁶

En África, la crisis económica ha cambiado profundamente el carácter del empleo: en los salarios urbanos se ha producido un descenso muy claro del ingreso; la seguridad y la estabilidad de los empleos del sector formal han disminuido considerablemente; las ventajas y diferencias entre el sector formal y el informal se

³⁶⁶ Zocizoum, Yarisse. et. al. África inventando el futuro. El Colegio de México. México, 1992, pág. 89.

desvanecen; el abismo entre el rendimiento de los salarios urbanos y el de los campesinos se reduce; a pesar de todo, el éxodo rural no hace más que acentuarse; los rendimientos se degradan en todo el país.

Esta situación ilustra el deterioro de la calidad de la vida, modifica la dinámica existente orientándola hacia una dirección no muy positiva y llena de consecuencias respecto de los modelos económicos exportados por la ideología del desarrollo. Y ni siquiera parece que esos problemas estén en vías de solucionarse. Los diagnósticos coinciden: África ha mostrado gran incapacidad para presentar e imponer su puntos de vista; los africanos no dan a conocer sus soluciones; se alienan por las influencias externas; están sumergidos en propuestas con perspectivas contradictorias, que aceptan por necesidad de sobrevivir, por el modelo de crecimiento (que regresa por la puerta del ajuste estructural), incapaces de superar los complejos de la noche colonial.³⁶⁷

La ausencia de estadísticas confiables sobre la distribución de la renta en la mayoría de los países de África al sur del Sahara imposibilita cualquier análisis serio sobre las tendencias de la pobreza en la región.

Los grupos étnicos

Los factores sociopolíticos de África se encuentran aún más divididos que en la época precolonial, o, incluso, que en la colonial. A partir de la década de los sesenta, cuando se constituyeron los Estados en su mayoría independientes, África no ha dejado de tener golpes de Estado.

Se puede afirmar que a pesar de la diversidad étnica, África contaba con una base cultural común, la cual constituía un factor de unidad que ni el esclavismo ni el

³⁶⁷ Ídem. pág. 103.

colonialismo pudieron destruir completamente. Al contrario, las luchas de independencia, reforzaron la unidad política del Continente a pesar de los desacuerdos entre los Estados y la división actual. Sin embargo, la situación no mejoró, ni siquiera después de las independencias. En efecto, la configuración que le dieron a África las grandes potencias coloniales sigue existiendo hasta nuestros días, e incluso se ha acentuado y marca negativamente la unidad de África y su desarrollo. Hay que señalar que las regiones de África que accedieron a la independencia se vieron en la necesidad de imponer un sistema formalmente análogo al de las metrópolis, aún cuando las sociedades africanas fueran diferentes. Este sistema no podía tener entonces la misma función que tiene en Occidente y, en consecuencia, los Estados se formaron sobre las eternas contradicciones, desigualdades y contrastes creados por los colonos mismos. Estas contradicciones y contrastes desempeñaron un papel negativo sobre el desarrollo y la unidad del Estado, y contribuyeron así a su debilidad.³⁶⁸

Desde las independencias políticas de los Estados africanos hasta hoy día, la etnicidad ha centrado la atención de los estudiosos del proceso sociopolítico africano. Ésta implica el conjunto de elementos vinculados con la problemática étnica dentro de los nuevos Estados africanos. La mera definición del término etnia ha provocado numerosos debates en el medio de las ciencias sociales. Lejos de comprometernos con dichos debates, tratamos de entender a la etnia como un grupo sociocultural organizado, consciente de su existencia y reproducción, y cuyos miembros presentan ciertas características comunes de pertenencia al mismo grupo, de tal modo que se distinguen de los miembros de otros grupos con características de pertenencia diferentes de las suyas.³⁶⁹

Casi en toda África, el inicio de la década de los sesenta parecía prometedor,

³⁶⁸ *Idem.* pág. 92.

³⁶⁹ Cangabo Kagabo, Massimango. "Etnicidad y pluralismo político en el África Negra", en África inventando el futuro. El Colegio de México, México, 1992, pág. 89.

al emprenderse el desmoronamiento del imperio colonial. Los ochenta años que duró aproximadamente la colonización oficial de África no pudieron provocar cambios profundos en la mayoría de las sociedades africanas. Los nuevos Estados - ya sea de las antiguas colonias francesas, británicas, belgas, etc. - lograron su autonomía como resultado de largas luchas contra el imperio colonial. De hecho, éste era el enemigo común a combatir. Si bien el enemigo común fue formalmente derrotado, no tardó en surgir un nuevo enemigo difícil de vencer: los grupos étnicos con tendencia a presentarse como grupos políticamente organizados dentro de ese macrosistema superficial llamdo el Nuevo Estado Independiente.

Los problemas étnicos acapararán todo el proceso de la evolución política de los nuevos Estados del África Negra. En Rwanda y Burundi, los batutsi y los bahutu, que se enfrentan por el control del nuevo poder político; en Zaire, una tremenda lucha civil entre diversas facciones étnicas y clánicas, aunada a la secesión de Katanga y otras tendencias separatistas, paraliza el funcionamiento de las nuevas instituciones políticas; en Kenya, los luo se enfrentan a los gikuyu; en Dahomey, los norteños están contra los sureños; en Nigeria, los yoruba, los ibo, los haussa se pelean entre sí; en el Chad los musulmanes en el norte se enfrentan a los cristianos o animistas del sur, controlan el poder. En suma, no hay un sólo rincón del África Negra donde las nuevas instituciones gubernamentales no se encuentren sacudidas por la resurrección de los micronacionalismos étnicos y clánicos. ³⁷⁰

³⁷⁰ Ídem. pág. 170.

ASIA

Asia es el mayor continente del mundo (44 millones de kilómetros cuadrados); a mediados de la década de los ochenta vivía ahí la mitad de la población de la Tierra, es decir, unos 2 500 millones de personas. La tasa de crecimiento medio anual de la población es ligeramente superior al 2%, de manera que Asia tendrá en el año 2 000 unos 4 000 millones de habitantes.³⁷¹ Para 1991, la población de Asia ascendía a 3 139.316 millones de habitantes y representó el 58.6% de la población mundial.³⁷²

Si en Asia vive el 58.6% de la población de la Tierra, y su densidad de población es de 61 habitantes por kilómetro cuadrado, su distribución es bastante desigual: frente a regiones con elevadas concentraciones humanas (llanuras aluviales de China, la India, Japón y Java), encontramos amplias extensiones prácticamente deshabitadas, como es el caso de la Meseta de Irán, del Tíbet, la Tundra y Taiga de Siberia.³⁷³

Alimentación

El sudeste asiático sigue siendo la región del mundo donde hay más pobres y más personas subalimentadas. En Bangladesh, según los criterios establecidos por el

³⁷¹ Sasson, Albert. *op. cit.* pág. 307.

³⁷² UNESCO. *op. cit.* pág. 5.

³⁷³ Diccionario Geográfico de Agostini. Volumen I. pág. 121.

Banco Mundial, la dieta calórica por habitante y día es de 1 952 k/cal y sólo cubre el 84% de las necesidades. Estas cifras eran, en la India, 1 906 k/cal y 97%, en Kampuchea 1 998 k/cal y 98%. Además, en Bangladesh, la India y Nepal, el déficit global en alimentos se agrava por la disminución del consumo de proteínas de origen vegetal, porque los cultivos de leguminosas tienen tendencia a reducirse y a ser sustituidos por cultivos de cereales o cultivos comerciales. Existen también disparidades muy profundas entre las diferentes categorías sociales en lo que se refiere a la cobertura de sus necesidades nutritivas, y hay también desigualdades entre regiones, ciudades y zonas rurales, entre sexos e incluso entre miembros de una misma familia. Por ejemplo, en la India, sufren subnutrición el 56% de los habitantes rurales y el 71% de los habitantes de las ciudades; en Bangladesh, las mujeres disfrutaban de una dieta menos rica que los varones.³⁷⁴

La evolución política y económica de los últimos cincuenta años ha transformado el aspecto agrícola de las regiones asiáticas, de la misma manera en que actualmente se están transformando las de China y la India.

Los progresos de la agricultura van acompañados por una considerable expansión del sector industrial, sobre todo en Japón, pero también en China, donde se inició con la explotación de los recursos minerales (carbón, hierro, petróleo). Domina el mercado mundial del estaño (Malasia, Indonesia, Tailandia), y participan notablemente en la producción petrolífera Arabia Saudí, Irán, Irak, Kuwait, China).³⁷⁵

Los expertos en nutrición, que han estudiado de cerca la evolución del consumo de alimentos en China, estiman que desde 1982 la producción agroalimentaria del país

³⁷⁴ Sasson, A. *op.cit.* págs. 307 y 309.

³⁷⁵ Ídem. pág. 122.

era suficiente para cubrir las necesidades calóricas compatibles con un crecimiento normal de los individuos y con un estado de salud satisfactorio. En los comienzos de los años ochenta, se evaluó la dieta calórica media en, por lo menos, unas 2 400 k/cal por persona y día. En cuanto a las necesidades de proteínas, Smil (1985) calculó que en la dieta cotidiana se consumían 60 gr. de proteínas, casi todas de origen vegetal. Estudios hechos por los chinos estimaban que para cubrir las necesidades diarias se necesitaban 75 gr. de proteínas. En realidad, desde 1982 la disponibilidad de proteínas era de por lo menos 75 gr.

Estas medias de consumo de alimentos no tenían en cuenta las desigualdades entre individuos, ciudades y regiones, y estas disparidades probablemente aumentaron desde 1978 y en enero de 1985, Deng Xiaoping admitía que había todavía algunas decenas de campesinos que no comían todo lo que querían. Un artículo publicado en Liawang revelaba que el 11% de la población rural ni tenía bastantes alimentos ni se podía vestir convenientemente. Todo esto quería decir que debía mejorarse la dieta de 90 millones de personas.

La mejora de la producción agroalimentaria y de la nutrición de la población china se ha podido realizar gracias a una serie de reformas, como el aumento de las importaciones destinadas a intensificar la agricultura (abonos y biocidas), a ampliar los mercados y a remunerar mejor los productos agrarios. Estas reformas concedían menos importancia a la autosuficiencia en alimentos en el nivel local, debido a que esta orientación inicial de la política de producción perjudicó la comercialización eficiente de los productos en la escala regional, así como la adaptación de los cultivos a las mejores condiciones ambientales.

Las estadísticas agrícolas muestran que en Japón, durante el periodo de crecimiento económico, ha aumentado notablemente la dependencia alimentaria. Según Onho (1988), se pueden distinguir tres etapas. La primera, la promulgación en marzo de 1954 de la ley de seguridad mutua, por la que el país recibe grandes

cantidades de alimentos de los Estados Unidos, comenzando así la dependencia bajo esta forma de asistencia y considerando al Japón como una especie de descarga de los excedentes agrícolas americanos. La segunda etapa comenzó en los años sesenta, con la aceleración del crecimiento económico; el gobierno adoptó una política dirigida hacia la exportación de productos industriales e importación de productos agrícolas y alimentos. La tercera etapa comenzó a mediados de los años ochenta, cuando empezó a endurecerse la competencia entre los países exportadores de productos alimenticios. Las importaciones de alimentos aumentaron notablemente y Japón fue considerado como el único de los países miembros de la OCDE que había perdido terreno en la independencia alimentaria.

La situación de la agricultura japonesa se considera muy preocupante. Si se aboliese el actual sistema de protección se produciría un gran daño a la producción local. En muchos círculos se teme que puedan quedar aniquilados dos milenios de cultivo de arroz, el 27% de los arrozales se ha abandonado. Se han hecho advertencias para salvaguardar este cultivo, pero eso lleva consigo la construcción de diques que retendrían grandes cantidades de agua. El Ministerio de Agricultura japonés intenta reforzar la capacidad de producción local y la estabilización de las importaciones de alimentos, mejor que liberarlas y abrir el mercado a más productos de importación.³⁷⁶

Empleo e ingreso

La región de Asia del Pacífico inició el año de 1994 manteniéndose como la más dinámica en cuanto a crecimiento económico. Todo ello, no obstante los síntomas de crisis en Japón, país que bajó sustancialmente los índices de crecimiento de su PIB en 1993, situándose por debajo del 1%, el más bajo del área. El resto de los países continuó con su tendencia de crecimiento sostenido con algunas variantes. En este

³⁷⁶ Ídem. págs. 339 y 340.

crecimiento jugó un papel importante la inversión de capitales japoneses, que prefirieron el mercado regional ante los altos costos de operación y el descenso de las ganancias en su propio país.³⁷⁷

Las tendencias en la política interna y externa, así como los procesos sociales en la región sufrieron pocas modificaciones en 1993. El tema regional más relevante fue el referente a la formación de bloques comerciales, mostrando particularmente la preocupación de los países de la región por los pasos en ese sentido dados en Europa y Estados Unidos. A partir de 1993 entro en vigencia el Acuerdo conducente a la creación del Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ALCA), mejor conocida por sus siglas en inglés AFTA (ASEAN Free Trade Area). Sin embargo, este Acuerdo tendrá poco efecto en el corto o mediano plazo si no se modifican las legislaciones nacionales; en vía rápida, se calcula su operación en un lapso de siete a diez años, y la vía normal, en 15 años.³⁷⁸

La creación de las zonas francas en algunos países asiáticos en proceso de desarrollo, a partir de los años sesenta, se ha caracterizado por la incorporación de un gran número de mujeres a la fuerza de trabajo, y la productividad está garantizada por largas jornadas de trabajo y por métodos de sicología industrial que tratan de aprovechar al máximo la sensibilidad femenina en determinados procesos productivos, la que no sólo representa una extraordinaria ventaja en materia de costos, sino también otros beneficios adicionales para las empresas de estos complejos industriales, tales como la existencia de un sindicalismo endeble y hasta desempleo masculino.³⁷⁹

³⁷⁷ Centro de Estudios de Asia y África. Asia Pacífico 1994. El Colegio de México. México, 1994, pág. 7.

³⁷⁸ *Ibidem*. pág. 8.

³⁷⁹ Toledo J., Daniel. "Las zonas francas como parte de la nueva estrategia del capitalismo internacional", en Asia oriental opciones de desarrollo. El Colegio de México. Centro de Estudios de Asia y África. México, 1984, pág. 202.

La opción por las zonas francas, llevada a cabo en Asia, es parte de la dinámica del desarrollo de varios países; no se puede soslayar este fenómeno que pertenece a la historia de la economía política de los países de reciente industrialización en Asia, representados por la República de Corea, Singapur, el Protectorado de Hong Kong, y la provincia de Taiwán.

Sin duda, no se puede omitir que esa opción haya sido acelerada por la presencia cercana y privilegiada del proceso de internacionalización del capital productivo y financiero del Japón. Hasta hoy, Asia es parte fundamental en el monto de los activos correspondientes a las inversiones directas japonesas, donde sobresalen las inversiones del sector manufacturero. Además, no se puede hacer a un lado el importante papel desempeñado por las grandes empresas comerciales japonesas -las Sogo-Shosha o Trade Companies- actuando como grandes maquiladoras comerciales en las exportaciones de las manufacturas asiáticas.

Otros países de la región, como Tailandia, Malasia, Indonesia y Filipinas, por diferentes razones se mantienen aún en una posición poco definida en relación con esta alternativa de desarrollo hacia afuera en materia de exportación de bienes manufacturados. Conservan aún su perfil de exportadores de productos primarios y, por ello, se sitúan en el último eslabón del esquema que preside la división regional de trabajo en Asia del sureste y oriental. La presencia casi hegemónica de una potencia industrial como el Japón, aunada ahora a la presencia de los cuatro países de reciente industrialización: Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong, representa un importante factor en la definición del marco de desarrollo de los demás.

Un caso que debemos advertir es el espectacular crecimiento de 12.8% del PIB en 1992, que fue superado por un incremento del 13.9% en el primer semestre de 1993, aunque algunas fuentes lo sitúan en 15.1%. Dentro de este marco, es necesario destacar algunos índices que arrojan luz sobre las características estructurales de la economía china y sus cambios. En el primer semestre de 1993 la

producción industrial creció al 25.1%, mientras que la agrícola lo hizo a 3.7%; las exportaciones, a 4.4% y las importaciones, a 23.3%. Aunque las industrias de propiedad estatal contribuyen con el 55.2% del valor de la producción industrial, el dinamismo en el crecimiento de la producción industrial es de las empresas de propiedad privada y de propiedad colectiva. En los primeros cinco meses de 1993, mientras que la producción de las empresas estatales creció a 9.4%, la de las privadas lo hizo a 68.7%, y las colectivas a 42.9%. Actualmente, los sectores privados y extranjeros producen 10.1% del total industrial del país (en 1990 producían 4.4%). Estas empresas emplean casi 30 millones de trabajadores.³⁸⁰

³⁸⁰ Cornejo Bustamante, Romer. Asia Pacífico 1994. Publicación anual de Centro de Estudios de Asia y África. El Colegio de México. México, 1994, pág. 139.

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Naciones Unidas

El propósito de construir una organización capaz de lograr el entendimiento y la solución pacífica de las controversias entre los Estados ha sido un viejo anhelo de la humanidad. Frente a los intereses particulares de los Estados, las Naciones Unidas intentan crear un orden mundial basado en el acuerdo y la cooperación. Aunque sus propósitos pacificadores y humanitarios no siempre han podido cumplirse, los logros de tal organización en muchos campos de las relaciones internacionales han contribuido a atenuar los efectos de la desigual distribución del poder y la riqueza entre las naciones.

Al concluir la Primera Guerra Mundial, bajo el liderazgo del presidente Woodrow Wilson, tuvo lugar el primer intento serio de constituir una instancia de carácter supranacional orientada a evitar la destrucción del planeta como consecuencia de un enfrentamiento armado. Las naciones participantes en el conflicto de 1914 unieron sus fuerzas para apoyar los principios de paz, seguridad y bienestar humano. Fue de este modo que el Pacto de la Liga de las Naciones surgió como escenario de las aspiraciones de los países participantes a fin de evitar otro holocausto .

Sin embargo, la crisis económica de finales de la década de los años veinte y principios de los treinta, aunada al desarrollo del nacionalsocialismo, condujo a la desintegración temprana de la Liga de las Naciones. En efecto, el fracaso en la aplicación de sanciones por parte de la Liga, en contra de Italia, en 1935 y 1936, acompañado de la consolidación de Alemania como potencia, en particular con la

militarización del Rhineland, fueron actores centrales que propiciaron el inicio de la Segunda Guerra mundial.³⁸¹

El 24 de octubre de 1945, fecha en que nació la Organización de las Naciones Unidas, constituye un momento crucial en la historia de la humanidad; sería ingenuo suponer que los desastres de las últimas guerras fueron únicamente los motivos que produjeron la aparición de la Sociedad de las Naciones, primero, y de las Naciones Unidas posteriormente, porque desastres bélicos hubo en todas las épocas históricas.

En el mundo contemporáneo, por el contrario, la cultura alcanzada por las distintas sociedades y la luz que la filosofía ha ido proyectando sobre algunos problemas esenciales del ser humano, han traído como consecuencia que hoy no sean individuos aislados únicamente los que auspician y apoyan a los organismos internacionales, para preservar la paz, sino que prácticamente son los pueblos, los grupos sociales, las naciones, los que han tomado conciencia de esta imperiosa necesidad, generalizando el surgimiento de una conciencia universal en apoyo a esta idea, concretada en las Naciones Unidas. La creación de las Naciones Unidas tuvo éxito porque se basó en la conciencia universal, ya formada, de la necesidad de su creación: es decir, la idea condicionó y determinó al hecho.³⁸²

Los propósitos de las Naciones Unidas se encuentran enunciados en el Preámbulo de la Carta y en el Artículo Primero, indicándose cuáles son las actividades de la Organización y los objetivos de los Estados miembros. Tales principios permiten establecer claramente que la Organización se formó con el propósito de promover y desarrollar los intereses comunes de los Estados miembros, los cuales son: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar entre las naciones relaciones de

³⁸¹ Montaña, Jorge. Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992. Fondo de Cultura Económica. México, 1992, pág. 15.

³⁸² Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXI. Driskill, Buenos Aires, 1990, pág. 176 y 177.

amistad; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos; así como servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes.

Para lograr sus fines, la Organización y sus miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros; los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta; los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se ponga en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia; los miembros de la Organización se abstendrán en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Las Naciones Unidas son un organismo nacido de un tratado internacional, constituido por Estados soberanos que persiguen realizar los intereses e ideales enumerados. La ONU no es un superestado, no es un gobierno mundial, ni tiene voluntad propia, independientemente de la de sus componentes. La ONU hace o deja de hacer aquello que sus Estados miembros quieren que haga o deje de hacer, bajo el principio de la igualdad jurídica y soberana de los Estados, decidiendo todo por votación.

Frente a los intereses nacionales de los Estados, las Naciones Unidas intentan crear un orden mundial basado en el acuerdo y la cooperación; aunque sus propósitos pacificadores y humanitarios no siempre han podido cumplirse, los logros de la organización en muchos campos de las relaciones han contribuido a paliar los efectos de la desigual distribución del ingreso, a sentar las bases para posteriores puntos de

coincidencias entre Estados en conflicto, para que ambos logren acuerdos de paz y colaboración.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con organismos especializados en educación, agricultura y alimentación, desarrollo industrial, desarrollo agrícola, así como con un programa mundial de alimentación , salud, trabajo, telecomunicaciones, meteorología, energía atómica, marítima, y de propiedad intelectual, entre otros.

Dentro de los programas del Sistema de Naciones Unidas se encuentran acciones en apoyo de la infancia y los refugiados, para el desarrollo, población, medio ambiente, la formación profesional y la investigación, y para los asentamientos humanos.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sustituyó al Instituto Internacional de Agricultura, creado en Roma en 1905 y disuelto en 1944. El objetivo de este instituto era mejorar la suerte de los agricultores mediante la cooperación intergubernamental. En octubre de 1945, la Conferencia de Quebec convirtió a la FAO en una agencia especializada de las Naciones Unidas.

La actividad de la FAO en el campo de la información se basa en el mejor conocimiento de los problemas actuales de la agricultura y de la alimentación en el mundo, así como en las evoluciones previsibles de las necesidades alimentarias. La FAO también tomó medidas para combatir el hambre: promoción de un acuerdo mundial sobre reservas alimentarias, salida de los excedentes agrícolas, prevención de las pérdidas postcosecha, socorros de urgencia y ayuda al desarrollo rural. Sus actividades sobre el terreno comprenden la promoción de las reformas agrarias, divulgación agrícola, ordenación de las tierras cultivadas y de los pastizales, así como

la asistencia técnica y la formación de cuadros medios y superiores

En diciembre de 1973, la Asamblea General del las Naciones Unidas tomó la decisión de celebrar una Conferencia Mundial de Alimentación, que se realizó en Roma, del 5 al 16 de noviembre de 1974.

El plan de acción propuesto por la Conferencia consideraba, en primer lugar, el aumento de la producción agrícola en los países en desarrollo, cuya tasa anual estimaba en 3.6 - 3.8 por ciento entre 1970 y 1985; para alcanzar una situación satisfactoria, el plan de acción preveía también una ayuda alimentaria regular a los países en desarrollo.

En 1974, después de la conferencia Mundial sobre Alimentación, 82 naciones adoptaron un "Acuerdo Internacional sobre la Seguridad Alimentaria Mundial", con miras a poner en marcha políticas nacionales de almacenamiento de productos alimenticios y hacer frente a las fluctuaciones de la producción agroalimentaria del mundo. La FAO y otras organizaciones crearon entonces la Reserva Alimentaria Internacional de Crisis, el Sistema Mundial de Información de Alerta Rápida sobre la Alimentación y la Agricultura, y el Plan de Asistencia a la Seguridad Alimentaria.

El Programa Mundial de Alimentos fue creado en 1961 por resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la conferencia de la FAO. En 1982, comenzó a funcionar en forma experimental durante tres años, y se prolongó en seguida por un periodo de tiempo indeterminado. El PMA cubre el 25% de la asistencia alimentaria mundial.

El objetivo del PMA es, por una parte, contribuir al desarrollo de los países beneficiados y, por otra, acudir en ayuda de las víctimas de catástrofes naturales y de los refugiados. La ayuda alimentaria al desarrollo consiste en el pago de los trabajos incluidos en diversos proyectos de desarrollo o en trabajos públicos; también se puede

ayudar a los alumnos de las escuelas, al personal docente, y a las madres en los centros de protección maternal e infantil.

Instituido por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como consecuencia de una recomendación hecha por la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, el Consejo Mundial de la Alimentación, compuesto por 36 miembros de nivel ministerial, tiene la misión de examinar periódicamente la situación de la alimentación en el mundo y de revisar los esfuerzos hechos para resolver los problemas planteados por esta situación, lo mismo por los gobiernos que por las Agencias Especializadas de las Naciones Unidas. El CMA debe también coordinar la ejecución de las resoluciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación, de 1974, en la producción de alimentos, en la nutrición, en la seguridad alimentaria, en el comercio de los productos agrícolas, y en la ayuda alimentaria.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

En su primera Asamblea General, celebrada en 1946, la ONU creó el Fondo Internacional de Emergencia para la Infancia, con el propósito de atender las necesidades urgentes de alimentos y medicinas para los niños afectados por la Guerra en Europa y China. En 1950, la Asamblea General decidió cambiar el mandato del Fondo para que proporcionara ayuda a los niños en los países en proceso de desarrollo. En 1953, resolvió que el Fondo continuara sus labores como organismo permanente, y modificó su denominación a Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con sede en Nueva York.

El UNICEF es una parte del Sistema de las Naciones Unidas. Tiene su propia Junta Ejecutiva, formada por 41 gobiernos. En los países industrializados, el UNICEF trabaja en estrecha colaboración con el Sistema de Comités Nacionales pro UNICEF y grupos de ciudadanos que apoyan al UNICEF. En los países en desarrollo hay oficinas locales que actúan a través de los gobiernos y velan por la ejecución efectiva

de los programas. En conjunto, esta red conecta los programas del UNICEF con las personas interesadas de todo el mundo.

Individuos y agrupaciones aportan una parte importante del ingreso del UNICEF, que incluye la venta de productos promocionales del UNICEF, las contribuciones de particulares, las utilidades de actividades a beneficio del UNICEF y lo recaudado por escolares.

En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, de 1990, dirigentes de más de 150 países se comprometieron a realizar sus mejores esfuerzos para conquistar 27 metas concretas para la supervivencia y el desarrollo del niño antes del año 2000.

Nadie preveía que esas promesas fueran de fácil cumplimiento. Eran relativamente pocos los países en desarrollo que contaban con los recursos necesarios para cambiar el futuro de sus niños de la noche a la mañana. Y se preveía que, de los 20.000 millones de dólares adicionales necesarios cada año, menos de un tercio provendría de la ayuda exterior. Empero, en el primer año siguiente a la Cumbre Mundial, se puso de manifiesto que los signatarios de la Declaración y Plan de Acción pensaban que esas metas eran asequibles.

Más de 100 países en desarrollo y varios países industrializados se abocaron a transformar sus promesas en pro de la infancia en programas de acción. Se prevé que la mayoría de los signatarios reestructure sus presupuestos nacionales y prioridades internas, a fin de dar mayor importancia a las necesidades de los niños.

Las promesas de la Cumbre Mundial también han impulsado otras actividades en pro de los niños. Han reforzado las medidas para aplicar los acuerdos sobre los Derechos del Niño, y han alentado a muchos países industrializados a examinar sus programas de ayuda para encontrar la forma de servir mejor a los niños en los países en desarrollo.

Banco Mundial

El 22 de julio de 1944, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Bretton Woods, celebrada en la localidad de New Hampshire, donde delegados de 44 países se reunieron con la preocupación común de crear un respaldo financiero que favoreciera la recuperación de los países afectados por los estragos de la Segunda Guerra Mundial, punto que se convierte en el principal objetivo del funcionamiento del Banco Mundial, cuya fundación arranca como resultado de esa Conferencia.

El Banco Mundial es un organismo multilateral de financiamiento, integrado por cuatro instituciones estrechamente vinculadas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; la Corporación Financiera Internacional; la Asociación Internacional de Fomento, y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones. Estas cuatro instituciones comparten el propósito de mejorar los niveles de vida en los países en desarrollo, a través de la canalización de recursos financieros provenientes de los países desarrollados.

Una de las principales fuentes de asistencia a los países en proceso de desarrollo se encuentra en el Banco Mundial. Financia proyectos en diversos campos, como la construcción de carreteras y de plantas generadoras de energía, la instalación de sistemas de irrigación; realiza también importantes actividades en los sectores agrícola y de alimentación. Otorga particular importancia a proyectos destinados a regiones pobres, y en los que se incluye a la población como participante activo en el proceso de desarrollo.

De esa manera, el Banco brinda asistencia técnica y asesoría a los gobiernos, en sectores particulares como distribución del ingreso, pobreza rural, desempleo, crecimiento poblacional, urbanización y problemas ambientales. También el Banco dirige programas de investigación en varias áreas relacionadas con el desarrollo, como

la planificación económica y los servicios públicos. Coordina la asistencia de diversas fuentes a países en proceso de desarrollo, a la vez que trabaja de manera estrecha con otras agencias intergubernamentales.

Desde la fundación del Banco, se han hecho presentes las demandas de desarrollo económico de muchos otros países que entraban en nuevos ciclos de desarrollo, resultado del necesario reordenamiento de la posguerra, ante lo cual, los socios fundadores acordaron ampliar la esfera de influencia y participación del Banco. Para 1991, el Banco ya contaba con 155 miembros: tres veces más que el número de sus fundadores.

Fondo Monetario Internacional

Conjuntamente a la creación del Banco Mundial, resultado de la Conferencia de Breton Woods, en 1944, se constituye el FMI como otro organismo financiero internacional y el que más influencia ha ejercido en el desarrollo económico de la posguerra. El sistema monetario internacional prácticamente se había colapsado por la Segunda Guerra Mundial, y su reconstrucción debía ser uno de los principales objetivos del FMI. No obstante, una vez finalizada la Conferencia, hubo que esperar hasta el final de la guerra para establecer formalmente el FMI, el 29 de diciembre de 1945, con la suscripción del Convenio constituido por parte de 29 países. En la actualidad, participan ciento cincuenta y cinco países que se reúnen anualmente en la Junta de Gobernadores. El órgano encargado de las operaciones es la Junta Ejecutiva, integrada por 22 miembros, presidida por el Director General.

Los propósitos principales de Fondo Monetario Internacional son: promover la cooperación monetaria internacional, así como el comercio entre sus países miembros, apoyar la estabilización de los tipos de cambio, establecer un sistema multilateral de pagos, y la eliminación de restricciones en el mercado de divisas. También proporciona recursos financieros a los países miembros, para corregir los desajustes en sus

balanzas de pagos.

La dificultad más grave que haya experimentado el FMI se suscitó a raíz del colapso sufrido en marzo de 1973 por el sistema de paridades cambiarias, y su sustitución por un sistema de flotación, en virtud del cual, los tipos de cambio se determinaban libremente en los mercados de divisas. El sistema de paridades venía siendo sometido a graves tensiones desde los últimos meses de 1967 y, en los primeros años de la década de los setenta, un grupo especial, denominado Comité de los Veinte, mantuvo durante dos años deliberaciones muy amplias encaminadas a diseñar un proyecto de reforma del sistema monetario internacional. Estos debates, sin embargo, fracasaron, lo que puso en evidencia que no era probable el surgimiento de un nuevo sistema en el futuro previsible, sino la persistencia, por tiempo indefinido, del sistema de flotación cambiaria. Algunos sostuvieron, en consecuencia, que el FMI, como encargado de controlar los tipos de cambio, había dejado de ser útil.

Por último, la liberalización de las economías en desarrollo y la transformación de antiguas economías de planificación centralizada hicieron necesaria la participación mucho más profunda y amplia del FMI en la elaboración de la política económica de los países prestatarios, lo que constituye una transformación significativa.

A través de todo este proceso de reforma, el FMI ha procurado mantener su carácter esencial de asesor de los países miembros que procuran aplicar medidas de ajuste económico para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos y la fuente de financiamiento temporal de la balanza de pagos. En el futuro, el reto principal consistirá en preservar la identidad y los recursos del FMI, a modo de seguir estando en condición de dar apoyo adecuado a todos los países miembros.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El BID es una institución financiera internacional, creada en 1959 para contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros en América Latina y el Caribe. El Banco, cuya sede está en Washington D.C., constituye en la actualidad la principal fuente de financiamiento público externo de la mayoría de los países latinoamericanos. Hasta fines de 1992, el total acumulado de préstamos y operaciones de cooperación técnica que el Banco había otorgado, ascendía a alrededor de 56.800 millones de dólares.

Las principales funciones del Banco son: promover la inversión de capitales públicos y privados en la región; utilizar sus propios recursos y movilizar fondos para proyectos de carácter económico y social de alta prioridad; estimular las inversiones privadas que contribuyan al desarrollo económico y complementar dichas inversiones cuando sea necesario; ayudar a los países miembros con miras a lograr una mayor utilización de sus recursos, y promover a la vez el crecimiento del comercio exterior; proporcionar cooperación técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes de desarrollo.

El Banco pertenece a sus 44 países miembros. Veintiocho de ellos -los miembros regionales- son países del Continente Americano y dieciséis -los miembros extrarregionales-, de Europa, Asia y Medio Oriente. El país que se incorporó más recientemente al Banco fue Belice, que lo hizo en 1992.

El Convenio Constitutivo del Banco aseguró al conjunto de países regionales en desarrollo la posición de accionistas mayoritarios de la institución.

La participación en el BID de los países ubicados fuera de la región sería posible mediante programas bilaterales, exclusivamente. Además, los proveedores de los

países extrarregionales tienen la oportunidad de proporcionar bienes y servicios a los proyectos financiados por el Banco.

Para cumplir con sus operaciones de préstamo y cooperación técnica, el Banco cuenta con el capital suscrito, las reservas, los fondos captados a través de préstamos, y fondos fiduciarios establecidos por los países miembros. El Banco también tiene un fondo especial, para préstamos en términos concesionales destinados a países menos desarrollados económicamente.

El Banco ha desempeñado un importante papel en apoyo al desarrollo económico y social en la región, mediante: préstamos por 57 000 millones de dólares y la movilización de recursos adicionales para proyectos, con una inversión total de 157 000 millones de dólares; la promoción de una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo, para mejorar las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos; la cooperación técnica para ayudar a sus miembros menos desarrollados a fortalecer sus bases institucionales y la integración económica regional y subregional.

La reforma social, la creación de una nueva cultura productiva, y la modernización del Estado son tres temas clave que el Banco toma como base para impulsar el desarrollo de la región durante la presente década. La situación social exige adoptar medidas orientadas a disminuir la pobreza, crear empleos y mejorar las condiciones de vida en el campo y la ciudad. Para tener éxito en esta tarea, es necesario aumentar la capacidad de innovación y mejorar la gerencia de las empresas privadas, mientras que se completa la reforma del Estado y se consolida un marco adecuado de políticas públicas.

En otro orden de actividades, el Banco respecto al cuidado del medio ambiente, se encarga de examinar sistemáticamente las repercusiones de sus proyectos en el medio ambiente y su programa ambiental se ha incrementado enormemente en los años noventa.

El Banco apoya la integración económica como una manera de ampliar el comercio y aumentar la competitividad. La liberalización del comercio, la reforma aduanera y los acuerdos comerciales, regionales y subregionales son respaldados a través de proyectos financiados por el Banco, con el objeto de atraer inversiones productivas y lograr el acceso a los mercados internacionales. Con el paso de los años, el Banco ha contribuido a la integración económica con el financiamiento de proyectos que benefician a países que participan en la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe, el Grupo Andino, y el Mercado Común del Cono Sur.

Organismos Internacionales en América

La tendencia a la integración política de los países americanos tiene en el siglo XIX a su más ilustre precursor: Simón Bolívar, que quiso unir en una gran comunidad supranacional a las colonias emancipadas de España. Dijo el 6 de agosto de 1823 "... *la cosa de América no es un problema ni un hecho siquiera, es un decreto soberano, irrevocable del destino: este mundo no se puede ligar a nada, porque los dos grandes océanos del mundo lo rodean y el corazón de los americanos es absolutamente independiente* ". ³⁸³

Años más tarde, en la IX Conferencia Interamericana, reunida en Bogotá, los representantes de las 21 repúblicas del Continente, suscribieron el 30 de abril de 1948, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, como un organismo regional dentro de las Naciones Unidas. La Unión Panamericana, nombre que se dio en 1910 a la Oficina Central establecida en 1890, fue designada como Secretaría y sede central permanente de la Organización.

³⁸³ Alvarez del Real, María Eloísa. Pensamientos de Bolívar. Editorial América, Panamá, 1988, Pág. 183.

La Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)

La ODECA es un organismo creado por la Carta de San Salvador, suscrita por los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica el 14 de octubre de 1951, con el objeto de fortalecer los vínculos que unen a los cinco Estados signatarios. Consultarse mutuamente; prevenir y conjurar toda desavenencia y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto, auxiliándose entre sí; buscar solución conjunta a sus problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural, mediante la acción cooperativa son sus propósitos básicos. La Organización se funda en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos y, de manera especial, en la igualdad jurídica de los Estados. Su finalidad cardinal es lograr la unidad centroamericana.

En 1951 se creó la Organización de los Estados Centroamericanos, en cuyo seno, y como dependencia de la misma, surgiría en 1961 el Mercado Común Centroamericano.

Con el objeto de reducir gradualmente las barreras aduaneras entre sus miembros, nació, por el Tratado de Montevideo en 1960, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Nueve años más tarde se formó como sección regional de la ALALC el Grupo Andino. A partir de 1980, la ALALC fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que agrupó a sus miembros en diferentes sectores, según el mayor o menor grado de desarrollo económico de los mismos. En 1975 se creó el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que integra exclusivamente a países americanos y caribeños, y cuenta a Cuba entre sus miembros.

Los países caribeños de cultura anglosajona constituyeron en 1968 la Asociación de Libre Comercio del Caribe, que fue sustituida en 1973 por la

Comunidad y Mercado Común Caribeños (CARICOM).

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La CEPAL forma parte de la ONU, cuyos objetivos se encuentran consignados en la Carta que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

Estos propósitos son: mantener la paz y la seguridad internacionales mediante medidas colectivas y eficaces y el arreglo pacífico de las controversias; fomentar relaciones de amistad entre las naciones, basadas en la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; lograr la cooperación en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y cultural, o humanitario, en el estímulo del respeto a los derechos humanos sin distinción alguna, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos.

Al finalizar la Guerra Fría, existe una convicción expresada por los países miembros de las Naciones Unidas acerca de que la organización habrá de adecuarse a las nuevas realidades universales. La globalización de la economía mundial es otro elemento que plantea un desafío para redefinir el papel de las instituciones multilaterales.

La CEPAL fue creada por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico Social, del 25 de enero de 1948. Sus objetivos son: tener incidencia y participación en medidas destinadas a facilitar una acción concertada para resolver los problemas económicos urgentes suscitados por la guerra; elevar el nivel de la actividad económica en América Latina y el Caribe, y mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos y del Caribe, tanto entre sí, como con los demás países del mundo; realizar investigaciones y estudios que la Comisión estime pertinentes sobre los problemas económicos y técnicos y sobre la evolución económica y tecnológica de los países de América Latina y el Caribe; emprender o

hacer emprender la compilación, evaluación, difusión de información económica, técnica y estadística, según la Comisión estime oportuno. Además, en la resolución se señalaba que la Comisión debería dedicar especialmente sus actividades al estudio de los problemas suscitados, por el desajuste económico mundial, en América Latina y el Caribe.

Evidentemente, estos objetivos han sufrido modificaciones en el transcurso de los años, a fin de reflejar cambios de orientación y énfasis de las actividades de la Comisión, como consecuencia del surgimiento de nuevos y onerosos problemas que en materia de desarrollo aquejan a la región.

Actualmente, la Comisión realiza múltiples tareas, entre las que destacan la investigación, es decir, la elaboración de estudios económicos y sociales sobre temas de carácter multisectorial e interdisciplinario, que interesen a la región en su conjunto; de asesoramiento, en diversos campos, a los gobiernos que así lo soliciten; así como la organización y realización de conferencias, seminarios y reuniones, tanto de carácter intergubernamental, como técnico y de capacitación, a naciones en esferas tales como la planificación, el análisis demográfico, y la elaboración de cuentas nacionales.

Organismos Internacionales en Asia

Como consecuencia de la heterogeneidad de regímenes políticos y de la diversidad de culturas., la política integracionista en Asia alcanzó un mayor dimensión que en Europa y en América. En 1954 se creó una organización de carácter militar, formaron parte de ella Australia, Francia, Nueva Zelanda, Filipinas, Pakistán, Tailandia, Reino Unido, y los Estados Unidos de Norteamérica. Fue disuelta en 1977. Otro organismo internacional, la Asociación de Naciones del Sureste de Asia, fue fundada en 1967 en Bangkok, y tiene su sede en Yakarta. Forma parte de la misma Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia .

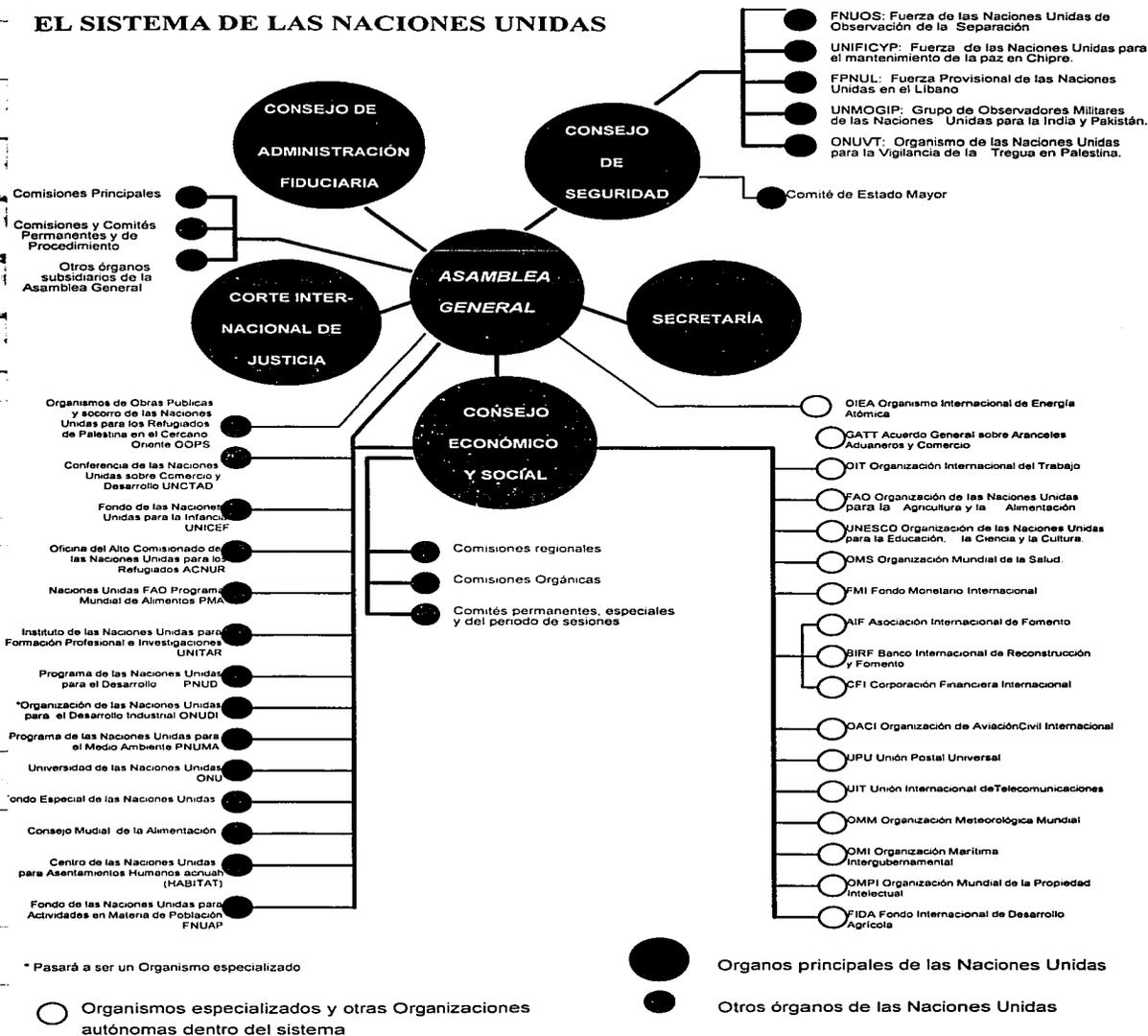
Organismos Internacionales de África

Los países africanos, en su mayoría antiguas colonias europeas, han establecido, a semejanza de su antiguas metrópolis, numerosas organizaciones internacionales; destaca entre todas ellas la Organización de la Unidad Africana creada el 25 de mayo de 1963, con el objeto de promover la unidad y el desarrollo de los países del Continente africano. Forman parte de la misma, casi todos los Estados africanos . Organizaciones internacionales regionales son la Organización Común Africana y Malzache, la Unión Aduanera y Económica de África Central, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, y la Comunidad de África Oriental.

Organismos Internacionales del Mundo Árabe

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los países de la zona alcanzó su independencia y pudo iniciar una política de acercamiento e integración. Su resultado fue el acuerdo del Cairo, el 22 de marzo de 1945, del Pacto de la Liga de los Estados Arabes suscrito por Siria, Jordania , Irak, Arabia Saudita, Líbano, Egipto y Yemen. La Liga Arabe tiene como propósito central fortalecer las relaciones entre los Estados miembros y coordinar sus respectivas políticas.

EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS



**VII. LA IMPLANTACIÓN CONSTITUCIONAL
DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA
Y LA APERTURA COMERCIAL**

EL TLC Y SUS REPERCUSIONES EN EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA NACIONAL	
La soberanía y el TLC	505
REFLEXIONES SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS, CANADÁ	510
TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO, COLOMBIA Y VENEZUELA: GRUPO DE LOS TRES (G3)	516
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)	520
EL COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO EN LA ACTUAL COYUNTURA MUNDIAL	525

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y SUS REPERCUSIONES EN EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA NACIONAL

La soberanía y el TLC

La transición de las economías a la globalización está trastocando las instituciones políticas que conforman al Estado nacional, lo cual obliga a replantear el concepto tradicional de soberanía. El concepto de soberanía nace precisamente como una característica del Estado nacional, respondiendo a una exigencia política específica: la unificación y concentración del poder en una sola instancia. El Estado nacional - producto de las luchas entre el rey, el imperio, la iglesia y los señores feudales -, se diferencia del Estado medieval por detentar el monopolio de la fuerza y la potestad absoluta de crear leyes. Es decir, es un Estado soberano en el sentido de que detenta el poder, legal y coercible, en forma exclusiva, y no está subordinado a ninguna instancia interna o externa. Con el transcurso del tiempo, el Estado como centro único de poder se fue debilitando.

En primer lugar, la democratización de la política interna, que hizo de la unidad del Estado un proceso inacabado y sujeto a la renovación continua del pacto social. En segundo, por la crisis del Estado benefactor, con la que se demostró la incapacidad de los gobiernos para dirigir con éxito los procesos económicos, haciéndose manifiesta la necesidad de utilizar los mecanismos de mercado para organizar la economía de un país y sus relaciones económicas internacionales.³⁸⁴

³⁸⁴ Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C.(CIDAC) El Acuerdo de Libre Comercio México - Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. México, Editorial Diana, 1991, pág. 22.

En el espectro de la globalización e interrelación económica de los Estados, las sociedades que los integran buscan recibir los beneficios de la cooperación económica sobre la competitividad de las empresas nacionales, la eficiencia de los mercados, y el incremento de la productividad.

Para obtener estos beneficios de carácter microeconómico, se deben efectuar ajustes de tipo macroeconómico, lo cual requiere necesariamente de la cooperación interestatal en áreas como política fiscal y monetaria, además de la armonización de los sistemas legales. Éste es precisamente el reto a que se están enfrentando en la constitución del Mercado Común Europeo, con el que sus integrantes asumirán un esquema de cooperación internacional en el que cedan parte de las libertades soberanas para que todas las naciones participantes se fortalezcan.³⁸⁵

Para el exterior, México satisfacía desde hace tiempo el enfoque jurídico sobre el reconocimiento de la soberanía de los Estados. Éste se basa en la teoría de dos grandes escuelas. La británica, que se fundamenta en la efectividad de los elementos constitutivos del Estado: territorio, población y gobierno, y la de los Estados Unidos de Norteamérica, que se apoya, además, en la existencia de un régimen de libertades.

No obstante, diversos cambios en la escena internacional actual, caracterizada por el apogeo del capitalismo liberal y la reconfiguración del mundo a través del enfrentamiento de bloques comerciales, y la abrupta desaparición del socialismo real, parecen anunciar momentos difíciles para el concepto tradicional de soberanía.

La causa principal es la desaparición de los antiguos bloques del poder mundial con la caída de los países del Este, en 1989, agregada a la crisis económica internacional, con lo que se definen las relaciones entre el norte y el sur.

³⁸⁵ *Ibidem.* pág. 23.

Especialistas en geopolítica coinciden en que la importancia creciente de las Organizaciones Multinacionales, obliga a una nueva reestructuración del sistema mundial, en el que la Organización de las Naciones Unidas se vea investida de mayores capacidades que las que le había otorgado la Carta de 1948. Por ejemplo, una de las atribuciones que más recientemente se le han conferido es la de justificar intervenciones armadas.³⁸⁶

Los conceptos de Soberanía y Federalismo están íntimamente ligados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, ya que: "*La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo...*"³⁸⁷ y "*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según principios de esta Ley fundamental.*"³⁸⁸

Las nuevas tendencias tratan de atenuar la soberanía nacional y fortalecer el federalismo interno, en otras palabras, modificar el concepto clásico de la soberanía y vigorizar el federalismo, representado en un sistema democrático descentralizado.

En la medida que las instituciones políticas permiten que los gobiernos sean más representativos y democráticos, la soberanía es defendida en el exterior como una afirmación de la voluntad nacional, representada por los individuos y los grupos, y ya no exclusivamente por los gobiernos. Con ello el nacionalismo, como se entendía en el pasado con el Estado de bienestar, se convierte en un obstáculo para la

³⁸⁶ Bueno Soria, Juan M. "Integración Nacional Soberanía y Democracia". en El Financiero, 8 de agosto de 1994, pág. 53.

³⁸⁷ Secretaría de Gobernación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 39 y 40. México, 1992. pág. 59.

³⁸⁸ *Ibidem*. pág. 59.

reformulación de un pacto social en torno a la productividad y la eficiencia, que son los postulados del modelo liberal. De este modo, los procesos internacionales están de hecho fracturando ciertas formas de organización económica que se heredaron del pasado, aunque no así la unidad política fundamental.

Sin embargo, la globalización económica no cambia la soberanía en el sentido de fragmentar la unidad política gobierno-leyes-sociedad, y la capacidad de esta unidad de generar sus propias leyes. Sí implica, en cambio, una reconceptualización de las formas de organización social de acuerdo con ciertos imperativos económicos internacionales, que imponen el reto de la productividad y competitividad para sobrevivir. ³⁸⁹

El concepto liberal de soberanía se puede recuperar, entonces, en la medida que el ideal democrático igualitario se cumpla, y esto se podrá lograr cuando la sociedad en su conjunto sea más eficiente y productiva, y se perfeccione la democracia; ambos propósitos son compatibles, tal como lo demuestran las experiencias de otros países, con la globalización de la economía.

En esta época existe incluso la posibilidad de que el Estado renuncie a su inmunidad soberana - que implicaba que no podía ser juzgado por los tribunales judiciales extranjeros -, para que cuando el Estado realice actos de naturaleza comercial, una jurisdicción extranjera dirima las controversias. La materia internacional de deuda pública y el hecho de que a los países se les presten montos tan considerables por parte de las instituciones privadas son un reflejo de esta nueva tradición, que ha hecho posible la renuncia a la inmunidad soberana. Gracias a esto, el Estado puede interactuar comercialmente, inclusive con particulares, en un clima de seguridad jurídica.

³⁸⁹ Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. El Acuerdo de Libre Comercio México-Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía. Editorial Diana. México, 1991, pág. 40.

Abdicar a la inmunidad soberana tiene, sin embargo, límites necesarios para asegurar la independencia e integridad política de los países. Así, cuando el Estado realiza un acto en calidad de autoridad política, no es posible aplicar este principio y se mantiene inmune a la jurisdicción de los tribunales del país extranjero.

REFLEXIONES SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

La dinámica del proceso de transformación de la economía mundial en la última década ha hecho que un número considerable de naciones adopte nuevas estrategias de política económica que le permitan crear las condiciones adecuadas para insertarse en los mercados internacionales. En la actualidad, la mayor parte de los países de América, Europa, Asia, Africa y la Liga Arabe ha experimentado constituir unidades económicas y políticas multinacionales que le permitan una mejor promoción de sus productos y una más eficaz defensa de sus intereses. De esta manera, han surgido los acuerdos, tratados o pactos comerciales entre países, como una vía alternativa para mejorar los niveles de vida de sus sociedades al propiciar el crecimiento económico de los países. De esta manera, se empieza a conformar un nuevo orden económico mundial.

Fue dentro de este espectro, y como resultado de los cambios y reformas que han ocurrido en México y el mundo, que se aprobó el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre los países de México, Estados Unidos y Canadá, que tiene como propósito central crear un espacio económico libre de restricciones, donde prevalezca el libre flujo de mercancías y la libre competencia, la calidad de los productos y el crecimiento económico sostenido, además de permitir a nuestro país extender sus vínculos comerciales y económicos con otras regiones del mundo; sin olvidar que la creación de un mercado continental sería el primer paso hacia la construcción de una comunidad de naciones americanas.

Durante varias décadas, México siguió el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y el proteccionismo arancelario industrial y comercial, pero su capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social, llegó a su

fin en el marco de un incremento gradual del déficit comercial externo, reducción de la recaudación fiscal y desplome de la producción agrícola; por otra parte, un constante incremento de la población, desempleo y pobreza.

Al inicio de la actual administración, se puso en marcha el programa de reforma del Estado; para ello, fue necesario trastocar a fondo las leyes y estructuras económicas y sociales, que permitieran transformar la política económica. No obstante, con la reforma del Estado se buscó que el gobierno y la sociedad civil concurrieran en nuevas tareas de generación y distribución de la riqueza. Por esto, fue indispensable que el Estado asumiera tareas de política social que le permitieran propiciar condiciones que activaran el buen funcionamiento del aparato productivo, con el propósito de que con mejores ingresos se promovieran mejores niveles de bienestar para todos los mexicanos. Surge el PRONASOL, como la visión social del liberalismo mexicano.

Negociar un tratado trilateral de libre comercio constituyó para México un instrumento más de política económica, que permitió sostener la estrategia de crecimiento económico que se había elegido, sin perder de vista la asimetría económica, política y social que existe entre los tres países, además de sus antecedentes históricos y culturales que dieron origen a las tres naciones que forman el norte del continente.

La internacionalización de los procesos productivos y la revolución de las tecnologías y las comunicaciones propician la globalización, estrechan la interdependencia y tornan inviable el modelo autárquico. En la actualidad, los espacios más promisorios de desarrollo económico rebasan las fronteras nacionales. Nuestro país advirtió a tiempo las transformaciones de la economía mundial y realizó desde la década de los ochenta una serie de reformas estructurales que le permitió enfrentar los retos económicos de este fin de siglo. Reconozco el acierto a la visión del presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Para despertar el consenso de la competitividad entre los mexicanos, es indispensable establecer cuatro principios: la transparencia y permanencia de las políticas económicas, el acceso a un abanico amplio de opciones tecnológicas, el aprovechamiento nacional de las ventajas comparativas del país, y la utilización de escalas óptimas de operación.

No sin pudores ideológicos y políticos hay autores que afirman que " *a mediados del presente siglo se ha apreciado uno de los primeros rasgos que van a definir la política económica del mundo, y es la tendencia a la integración de algunos grupos de países, es decir, a la renuncia de algunos elementos de la soberanía nacional* ".³⁹⁰

Los países europeos fueron los primeros en formar un bloque comercial con la creación de la Comunidad Económica Europea, o Mercado Común, en 1957, donde contaron con vastas posibilidades de aumentar su amplia competitividad, debido a la especialización que propicia la interacción, a las múltiples escalas de mercado, y a la cantidad y calidad de la oferta tecnológica disponible. En la actualidad, la Unión Europea cuenta con 323 millones de habitantes y 4.3 millones de dólares U.S. de producto interno bruto.

De la misma forma, los países de la Cuenca del Pacífico han sabido capitalizar las ventajas competitivas de cada uno, gracias a la producción compartida y a las innovaciones en la organización industrial y comercial. Estos países están encabezados por Japón y han utilizado de manera exitosa los llamados procesos de producción compartida, lo cual quiere decir que un producto combina partes fabricadas en Corea, Taiwán, Hong-Kong, o Singapur.

³⁹⁰ Tinbergen, Jan. Hacia una economía mundial. Editorial Planeta - De Agostini, Madrid, 1994, pág. 22.

La vinculación entre distintas economías es la vía idónea para que un grupo de países aproveche sus ventajas relativas, acceda a mercados ampliados y explote economías de escala, todo lo cual fortalece la productividad y aumenta las capacidades de desarrollo interno de manera más proporcional.

Con el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, quedaron establecidas reglas claras y permanentes, las cuales seguirán los intercambios comerciales y estimularán la inversión productiva. Todo ello, debe proporcionar certidumbre y confianza a los inversionistas, porque les permitirá realizar una adecuada planeación a largo plazo. De esta manera, se asegura el cumplimiento de los cuatro principios de la competitividad enunciados anteriormente.

En un mundo donde nuevas formas y estructuras político-económicas se fortalecen, otras se transforman o desaparecen. Sin embargo, permanece aún el poder soberano, que no ha variado desde el surgimiento del Estado. La facultad de crear leyes y determinar el grado de sanción para sus infractores se ve transformada por la exigencia mundial de homologarla e, incluso, de someterla a juicio en instancias internacionales cuando la norma económica previamente aceptada se haya vulnerado.

Ahora estamos ante la necesidad de crear un nuevo concepto de soberanía, no sólo porque la interrelación económica con Estados Unidos y Canadá, mediante el Tratado Trilateral de Libre Comercio, es fundamental en los campos comercial, financiero, de inversiones, de circulación creciente de fuerza de trabajo, sino también porque en estos momentos de crecimiento para México, de redefinición normativa, en la educación y en el trabajo de sus integrantes, dicha interrelación conlleva el reclamo de asegurar el crecimiento sano de nuestra economía con el flujo de capitales y la apertura del mercado mundial y, a través de éstos, garantizar el bienestar de la población, erradicando pobreza, desigualdad e injusticia.

Como hemos advertido en párrafos anteriores, las implicaciones del Tratado de Libre Comercio en México en los aspectos políticos, jurídicos, institucionales aún no han definido claramente su repercusión y su relación dinámica. Debemos estar alertas para enmendar a tiempo excesos o defectos que se aparten de los fines sociales que lo han justificado hasta ahora.

El Tratado de Libre Comercio posibilita el desarrollo comercial entre los países signantes, en un marco de certidumbre y abatiendo barreras arancelarias innecesarias, pero implícitamente establece un modelo de desarrollo adecuado para esa comercialización. El cuestionamiento reside en que actualmente no existe en México un modelo de desarrollo con la certeza jurídica, fortaleza administrativa y permanencia institucional que enfrente esta exigencia internacional, ya que la rectoría económica sexenal se realiza mediante concertaciones, planes y convenios económicos de limitada vida institucional.

El Tratado de Libre Comercio abre nuestro comercio nacional al mundo y, a la vez, despierta el interés de Europa y el Pacífico Asiático por nuestra actividad económica, y nos convierte eventualmente en un puente para el comercio de toda América Latina.

Repercusiones del TLC en los niveles de vida y combate a la pobreza

El Tratado de Libre Comercio presenta para México una oportunidad y un reto mayúsculos, no sólo por la variedad de rubros que comprende, sino por la posibilidad de incursionar en grandes mercados internacionales y aliarse a la vez a países donde la calidad y la competencia son características de su actividad comercial, con todos los riesgos que implica para nuestro país.

Es la oportunidad de producir y exportar, y para ello se necesitan fuentes de trabajo para la mano de obra calificada que no existe suficientemente en México.

Existen mexicanos cuya pobreza no les ha permitido acceder a niveles de capacitación o adiestramiento para incorporarse dentro del progreso tecnológico actual, o en un círculo asfixiante la falta de conocimientos los limita y restringe a la pobreza, y con ello, a niveles de vida carentes de los mínimos de salud y bienestar. Los aleja de ser beneficiarios de la modernidad y sólo les impone sus costos.

Sin duda, uno de los programas prioritarios en el combate a la pobreza y en la modificación de los niveles de vida de la población, es el de la promoción en el ámbito educativo de programas de capacitación y adiestramiento que incluya a la población con menor grado de escolaridad en esta apertura económica para nuestro país.

La pobreza es causa y a la vez efecto del deterioro de los niveles de vida de la población; es resultado inequívoco de planes y programas que han carecido de efectividad para afrontarla y vencerla. La pobreza está presente como uno de los mayores reclamos de la sociedad que posee una de las más avanzadas legislaciones en materia social: la mexicana, y, sin embargo, persiste la pobreza como uno de los más virulentos rezagos sociales.

El Tratado de Libre Comercio no es la solución automática ni única para resolver los problemas que produce la pobreza, ni la forma para modificar esquemas endémicos de la población que menos tiene, pero es la más novedosa alternativa para propiciar mayores niveles de progreso que incidan en las clases marginadas, por el camino del empleo y el ingreso remunerador.

El Tratado de Libre Comercio, como hemos visto, entrará en vigor en tiempos determinados y en áreas específicas. Esto nos debe servir para iniciar un programa ambicioso que permita impulsar la capacitación de la mano de obra y que el incremento de empleo calificado se vea aparejado a mayores niveles de ingreso y bienestar.

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO
MÉXICO, COLOMBIA Y VENEZUELA:
GRUPO DE LOS TRES (G-3)**

Este Tratado busca establecer certidumbre a los sectores económicos, a efecto de promover el comercio de bienes y servicios en condiciones de competencia leal, y a la vez, facilitar flujos de inversión entre México, Colombia y Venezuela que, unidos por lazos comerciales, suman alrededor de 145 millones de habitantes.

En todas las etapas de la negociación del Tratado a través del Consejo Asesor formado por los tres países signantes, se aseguró la participación de los sectores gubernamental, empresarial, laboral, campesino y académico, al igual que la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), que actuó como organismo asesor y de consultoría de los negociadores de México, antes, durante y después de las reuniones de trabajo.

Beneficios mutuos del Tratado

Se protegerá la propiedad intelectual, con un procedimiento ágil y equitativo para la prevención y solución de controversias, al igual que se proporcionarán oportunidades para aumentar y diversificar la producción, generar economías de escala, y se pretende fomentar alianzas comerciales y de inversión; habrá mayor competitividad y crecimiento y, con ello, más empleos productivos y mejor remunerados, con un acceso libre de barreras al comercio de bienes y servicios de los mercados trinacionales. En 1993 Colombia y Venezuela compraron al mundo bienes por 21 mil millones de dólares U.S., de los cuales México les exportó 461 millones de dólares.

Es de esperarse que con la certidumbre de este tratado, se podrá, por parte de los tres países, utilizar y promocionar la utilización de los recursos e insumos de las regiones en el comercio recíproco, en un marco de planeación de actividades productivas y de inversión, previsible ante la globalización económica, sin mengua de las garantías sociales ni de la soberanía nacional y con un decidido propósito, por parte de México, en el combate a la pobreza.

En el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela figuran aspectos como trato nacional y acceso de bienes al mercado, cubriendo también una amplia gama de sectores, como el automotor y el agropecuario. Cabe mencionar que esta fuente de derechos y obligaciones para los países firmantes no es un instrumento cerrado, ya que permite la adhesión de otros países de América Latina y el Caribe que así lo consideren pertinente.

Programa de desgravación y tiempo para efectuarlo

Este tratado incluye las bases para la eliminación arancelaria a diez años de plazo, para el universo de productos industriales, exceptuando temporalmente el comercio de productos textiles con Venezuela, y el polietileno con Colombia y Venezuela.

Con Colombia se abrirá la liberalización inmediata para el 40% del comercio actual y una desgravación en 5 años para el otro 5% de productos ya negociados en ALADI, entre México y Colombia.

En virtud de las preferencias negociadas con antelación en el marco de la ALADI, se estableció una cláusula que permitirá acelerar el proceso de desgravación.

Acceso a mercados

Se asegura un trato no discriminatorio, que prohíbe elevar y adoptar nuevos aranceles y eliminar las barreras no arancelarias, excepción hecha de aquéllas referentes a los bienes usados del petróleo y derivados. Para asegurar el cumplimiento de los primeros se prevén medidas disciplinarias para la economía que lo incumpla.

Sector automotor y agrícola

En este sector automotor, se creó un comité para proponer a la Comisión Administradora del Tratado, mecanismos que promuevan el comercio, y reglas de origen en este rubro, a más tardar al término de un año de haber entrado en vigor en los Estados firmantes. Al inicio del tercer año de vigencia, una vez acordado lo anterior, serán eliminados los aranceles en un plazo de diez años.

Por lo que se refiere al sector agrícola, se acordó un esquema general de desgravación a diez años, con una lista de excepciones temporales en cada país, que será revisada anualmente. La aplicación durante los primeros diez años estará a cargo de una salvaguardia especial tipo arancel-cuota entre México y Venezuela, para pepinos y pepinillos, pimientos, ajos frescos, aguacates y naranjas frescas o secas, mangos y guayabas, preparaciones para sopas, cervezas, ron y harinas de carne.

Los tres países se comprometen a minimizar los efectos distorsionantes de los apoyos sobre el comercio y la producción, reservándose el derecho de modificar sus esquemas actuales de apoyo de conformidad con los derechos y obligaciones con el GATT, actualmente OMC.

En dicho Tratado se permite el uso de subsidios a la exportación para productos agropecuarios, durante los primeros tres años de su vigencia; a partir del cuarto año, se inicia su eliminación en etapas anuales iguales, hasta su supresión total, cuando

culmine el proceso de desgravación.

Se crea un Comité de Análisis para el Sector de Azúcar, cuya función será alcanzar un acuerdo entre los tres países, respecto del comercio de azúcar, a más tardar en un lapso de seis meses después de la entrada en vigor de este Tratado. Se acordó la enumeración en una lista de productos para un programa de desgravación en quince años, y su inclusión permanente dependerá de la llegada a un arreglo desde el seno del referido Comité; ese grupo de productos pasaría al listado de las exclusiones temporales.

Respecto de las medidas fitosanitarias, se establecen reglas y principios para la elaboración, adopción y aplicación de las medidas fitosanitarias.

Se respetan las normas de Derecho Internacional y, acorde con ellas, se toman como base para la elaboración, adopción y aplicación de medidas fitosanitarias. Se crea un Comité, expresamente para vigilar el cumplimiento, promover la cooperación técnica y contribuir al mejoramiento de las condiciones fitosanitarias de nuestros países.

Si bien la intensidad comercial con los países de referencia es considerablemente menor a la realizada con América del Norte, lo más valioso es el reencuentro con la diversificación de nuestras relaciones comerciales con América Latina. No olvidemos que las relaciones comerciales implican preferencias y alianzas políticas.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)

El 15 de abril del presente año, con la reunión ministerial en Marrakech, Marruecos, concluyeron formalmente las negociaciones de la Ronda Uruguay, en la que 125 países signaron el documento del Acta Final que compromete a un total de 28 acuerdos distintos.

La Ronda Uruguay es hasta la fecha la Negociación Comercial Multilateral más ambiciosa que haya sido incorporada al Sistema Mundial de Comercio: reglas para la inversión y la propiedad intelectual, así como un acuerdo general para el intercambio de servicios; ahí mismo se acordó, como uno de los puntos más relevantes, la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que sustituirá al GATT y que comenzará a operar el primero de enero de 1995. Cabe advertir que esta organización fue creada por iniciativa de México, Canadá y la Unión Europea, así los países participantes en la Ronda Uruguay, acordaron su creación, con ello el sistema multilateral de comercio, en un marco jurídico, establecerá un conjunto homogéneo de reglas claras para su funcionamiento.

Acuerdo de creación de la Organización Mundial del Comercio

Los países signantes reconocen que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar sus niveles de vida, alcanzándose el pleno empleo, así como un volumen considerable y en constante aumento, de ingresos reales y demanda efectiva; acrecentándose la producción de bienes y servicios, y permitiéndose, al mismo tiempo, la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible, procurando proteger y

preservar el medio ambiente, por medio del incremento de los medios para hacer esto de manera compatible con las respectivas necesidades e intereses de los países firmantes, según sus diferentes niveles de desarrollo.

En dicho acuerdo se reconoce que es necesaria la realización de esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, obtengan una parte del incremento del comercio internacional, que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico.

Para contribuir de manera efectiva a la realización de estos objetivos, se han celebrado acuerdos encaminados a obtener, sobre bases de reciprocidad y mutuas ventajas, reducciones sustanciales de los aranceles aduaneros y demás obstáculos al comercio, así como para eliminar del tratado toda discriminación que pueda presentarse en las relaciones comerciales internacionales.

Con este compromiso internacional, los países firmantes podrán desarrollar un sistema multilateral de comercio integrado, más viable y duradero, que abarque el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los resultados de anteriores esfuerzos de liberalización del comercio, y los resultados integrales de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay.

Para preservar los principios fundamentales y fortalecer la consecución de los objetivos que informan este sistema multilateral de comercio, los países acordaron: establecer la Organización Mundial del Comercio, que será un marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus miembros, en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos.

Sus funciones

Facilitar la aplicación, administración y funcionamiento del Acuerdo de establecimiento y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, fortaleciendo la consecución de sus objetivos, así como constituir el marco para la aplicación y funcionamiento de los acuerdos plurilaterales.

La Organización Mundial del Comercio será un foro propicio para que se realicen negociaciones entre su miembros respecto de sus relaciones comerciales multilaterales, en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los anexos del presente Acuerdo. Servirá también para ulteriores negociaciones, acerca de las relaciones comerciales multilaterales y del marco para la aplicación de los resultados, producto de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial.

Para el efecto de lograr una mayor coherencia en la formulación de las políticas económicas a escala mundial, la Organización Mundial del Comercio podría cooperar, según proceda, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Su estructura

Se establecerá una Conferencia Ministerial compuesta por representantes de todos los países, que se reunirán por lo menos una vez cada dos años. La Conferencia desempeñará las funciones de la Organización Mundial del Comercio y adoptará las disposiciones necesarias a tal efecto; dicha Conferencia tendrá la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de los Acuerdos Comerciales Multinacionales, si así se lo pide un miembro de conformidad con las prescripciones concretas que en materia de adopción de decisiones se establece en el presente acuerdo y en el Convenio Comercial Multilateral correspondiente.

Para coordinar y tramitar las funciones administrativas, se establecerá una Secretaría General dirigida por un director comercial, nombrado por la Conferencia Ministerial, y se adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y la duración del mandato del Director general.

La Organización tendrá personalidad jurídica, y a cada uno de sus integrantes le será conferida la capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones. Los privilegios e inmunidades que les ha de otorgar la Organización Mundial del Comercio a sus integrantes, funcionarios y a los representantes de sus miembros serán similares a los privilegios e inmunidades estipulados en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de noviembre de 1947.

En materia de adopción de decisiones, será mantenida la misma práctica que operaba cuando estaba en funciones el GATT, creado en 1947: por consenso; salvo disposiciones en contrario cuando no se pueda llegar a una decisión por esa práctica, la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación.

En la reunión de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, las decisiones se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo necesario en el presente Acuerdo o en el Acuerdo Comercial Multilateral correspondiente.

La aceptación tendrá aplicación y plenos efectos jurídicos respecto del Acuerdo, así como de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, a él anexos. Para tal efecto, en México se creó un comité preparatorio de la Organización Mundial del Comercio, a fin de coordinar las acciones necesarias para que el primero de enero de 1995 entre en vigencia dicha organización; también supervisará las negociaciones de los temas pendientes dentro de los grupos, sobre servicios financieros, audiovisuales, marítimos, de telecomunicaciones básicas, y el rubro de movimiento personal.

Como se advierte, la globalización comercial se torna un asunto de perspectivas reales a mediano plazo. México participa abiertamente y se apresta a enfrentar retos y soluciones.

EL COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO EN LA ACTUAL COYUNTURA ECONÓMICA MUNDIAL

En el transcurso de las últimas tres décadas, la tendencia más importante en el nivel mundial, en lo relativo a la economía, ha sido la internacionalización, en forma de transformación, de un conjunto de economías interdependientes en una sola economía global, con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo, en función de ventajas comparativas y competencia en el nivel mundial.

Ese impacto económico global está teniendo efecto en nuestro país, con la inclusión de México en nuevas economías de mercado, así como intercambios comerciales e integración de bloques económicos, en organismos tales como el Tratado de Libre Comercio, entre México, Estados Unidos y Canadá; el Grupo de los Tres (G3), integrado por México, Colombia y Venezuela, y la Organización Mundial del Comercio, que sustituye al GATT y agrupa 125 países.

Con estos tres principales mecanismos, nuestro país podría dinamizar su economía y la haría más competitiva para atacar y resolver los problemas de inequidad social, así como los proyectos y planes políticos que no han podido satisfacer la demanda de una población creciente con requerimientos elementales de educación, salud, alimentación, vivienda, empleo y medio ambiente, entre otros.

Frente a esos compromisos internacionales, fuentes generadoras de derechos y obligaciones, signados por México, podría pensarse que con la desregulación de bienes y servicios para dar forma al libre juego de competencia entre la oferta y la demanda directa, y colateral en el nivel de naciones, el Estado más liberal se

desentenderá de sus compromisos sociales, sin embargo, lejos de ello, debe continuar promoviendo el fortalecimiento de los Derechos Sociales.

En la concepción del Estado moderno no se debe confundir la agilidad política para resolver problemas de pobreza, con la conculcación o no aplicación de programas de garantías sociales de nuestra Carta Magna. Precisamente son dichos instrumentos económicos la forma más eficaz para disminuir o erradicar ese lastre que persiste en nuestro país en forma de pobreza, y que requiere acciones eficientes para combatirla.

A casi un año de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se han estimulado parcialmente las exportaciones, y las inversiones de la gran empresa han sometido a la micro y a la mediana industria mexicana a una fuerte presión; de la misma manera, la apertura se convirtió en una amenaza para diversos sectores que han visto afectado su nivel de empleo. Con ello no se ha producido el beneficio deseado para combatir la pobreza en el plazo inmediato.

En esta etapa inicial de ajuste y de arranque de los prestadores de servicios, de las pequeñas empresas y de la actividad agrícola tradicional, que hoy constituyen las principales fuentes generadoras de empleo, se está corriendo el riesgo de afectar los índices de trabajo, como costo asociado e inevitable, haciéndose con ello imprescindible una reorganización sectorial de la economía nacional.

Es preciso que México instrumente medidas para disminuir o erradicar la pobreza y generar entre ochocientos mil y un millón de empleos cada año, volumen de oferta de empleos necesario para absorber parte del rezago laboral y el nuevo flujo anual de oferta de mano de obra. A efecto de reducir la población ya acumulada que carece de trabajo, el producto nacional de nuestro país debería crecer por lo menos al 6% anual.

Es preciso impulsar la micro y pequeña empresas manufactureras y responsables actualmente de más del 50% de empleo sectorial, así como las actividades agrícolas y agroindustriales.

El empleo en México no ha estado limitado únicamente por la escasez de capital, sino también por su inadecuada distribución en los distintos espacios de la actividad económica, o por la utilización de opciones tecnológicas inadecuadas para nuestra economía.

En el terreno industrial varios sectores se han visto afectados por la apertura del Tratado de Libre Comercio, como es el caso de los productores de bienes de capital, textil, juguetero, de calzado, productores de piel y cuero, industria farmacéutica, así como fabricantes de vidrio y transformadores de recursos forestales.

Cabe mencionar que problemas relacionados con el atún, acero y cemento, son conflictos derivados de la disputa por los mercados, que persisten entre México y los Estados Unidos como ejemplos de comercio desleal hacia nuestro país.

El Congreso del Trabajo de México expresó que los despidos de personal siguen aumentando, y en lo que va de 1994 han perdido su empleo 425 801 trabajadores, el 74.24% corresponde a la industria manufacturera, con lo que, de continuar esta tendencia, se sobrepasará el número de desempleados registrado el año pasado, y no se cumplirá en el corto plazo uno de los argumentos del Tratado de Libre Comercio, en el sentido de ser una fuente generadora de empleos mejor remunerados en el país.

De la inversión productiva, la mayor parte se dirige hacia sectores como el automotriz, químicos, medicamentos, textil, alimentos y bebidas, telefonía, turismo, restaurantes e inmobiliaria, y, en una mayor parte, son de inversiones o aumentos de capital de la gran empresa.

México se ha comprometido para que en un tiempo que fluctúa entre cinco y quince años, como plazo máximo, el Tratado de Libre Comercio funcione totalmente en los tres países, con un mercado de 360 millones de personas, el más grande del mundo. Con lo anteriormente expuesto, el 70% de nuestras exportaciones quedará libre de inmediato para ingresar a los mercados de otros países y México sólo liberará el 4% de los productos que nos envían Canadá y los Estados Unidos.

En suma, los compromisos del Estado Mexicano en los tres documentos antes mencionados no han producido el beneficio inmediato a los pobres, no obstante, ser uno de los principales propósitos de la política social para disminuir o erradicar la pobreza en el país. Habrá que persistir el esfuerzo, reencontrar la inmediatez y mantener una ágil capacidad de respuesta para no abandonar los compromisos de reivindicación social.

El Estado, además de las obligaciones mencionadas hacia los sectores sociales, en especial los menos favorecidos, con la firma de estos compromisos adquiere un compromiso social más, que consiste en propiciar que sea precisamente la globalización económica y la apertura comercial, la oportunidad histórica para beneficiar a los aproximadamente 40 millones de mexicanos, que viven en un apremiante grado de pobreza.

México es parte de un mundo globalizado, competitivo e interdependiente en materia económica, pero además está presente en la defensa de los principios de la política exterior nacional, de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en conflictos internos, la solución pacífica de controversias, la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Somos por definición constitucional un Estado con Derechos Sociales, que impone al poder público políticas claras de apoyo y tutela a los grupos menos favorecidos. Sólo así mantendremos nuestro carácter de Estado Social de Derecho, que nos separe con claridad del neoliberalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbagano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México, 1982.**
- Alvarez del Real, María Eloísa. *Pensamientos de Bolívar*. Editorial América, Panamá, 1988.**
- Alvarez Alva, Rafael. *Salud pública y medicina preventiva*. Editorial El Manual Moderno. México, 1993.**
- Anzures y Bolaños, María del Carmen. *La medicina tradicional en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983, pág. 17.**
- Aristóteles. *Ética nicomaquea*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1972.**
- Aron, Raymond. *Ensayo sobre las libertades*. Alianza Editorial. Madrid, 1966.**
- Ayala, Francisco. *El problema del liberalismo*. Edición de la Universidad de Puerto Rico "La Torre", México, 1963.**
- Banco Mundial. World Bank, *Trends in Developing Economies: Washington, D.C.* The World Bank Publications. 1994.**

- Banco Mundial. *Desarrollo y medio ambiente. Informe sobre el desarrollo mundial.* Washington D.C. 1992.**
- Bechtel, Roland. *Los grandes problemas económicos.* Instituto de Administración Pública, París, 1983.**
- Blanco Martínez, Rosilda. *El pensamiento agrario en la Constitución de 1857.* Ediciones Botas. México, 1957.**
- Bobbio, Norberto. *Igualdad y libertad.* Editorial Paidós, España, 1993.**
- Boltvinik, Julio. *Pobreza y necesidades básicas. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.* PNUD. Caracas, 1990.**
- Boltvinik, Julio. "Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México" en *La desigualdad en México.* Editorial Siglo XXI. México, 1992.**
- Bracho, Teresa. *Distribución y desigualdad educativa en México: 1990.* Centro de Investigación y Docencia Económicas. Documento de trabajo. México, 1991.**
- Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental.* Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.**
- Brunner, Emil. *La justicia. Doctrina de las leyes fundamentales del orden social.* Tr. Luis Recaséns Sichés. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Filosóficos. México, 1961.**
- Bryce, Murray D. *Desarrollo industrial.* Ediciones del Castillo, Madrid, 1981.**

- Bueno Soria, Juan M. "Integración Nacional Soberanía y Democracia". en *El Financiero*. 8 de agosto de 1994.
- Burdeau, Georges. *Tratado de Ciencia Política*. Tomo I, vol. II. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México, 1972.
- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México, 1986.
- Caballero, Gloria. "Las Reformas a la Constitución, 1979 - 1982", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II. Doctrina. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1985.
- Cámara de Diputados. *Exposición de motivos de la 4a. reforma al Artículo 3o*. México, 1991.
- Campillo Sainz, José. " La vivienda constituye una de las prioridades del desarrollo nacional " en *Los desafíos del desarrollo social*. El Día, en libros. México, 1989.
- Cangabo Kagabo, Massimango. "Etnicidad y pluralismo político en el África Negra", en *África inventando el futuro*. El Colegio de México, México, 1992.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1980.

Carrillo, Prieto Ignacio. "Las Declaraciones de Derechos en las Primeras Constituciones de las Entidades Federativas" en *Anuario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo III y IV. México, 1976.

Casas, Rosalba. *Investigación biotecnológica en México: Tendencias en el sector agroalimentario*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México, 1993.

Castán Tobeñas, José. *Humanismo y derecho. El humanismo en la historia del pensamiento filosófico y en la problemática jurídico social de hoy*. Instituto Reus. Madrid.

Centro de las Naciones Unidas Para los Asentamientos Humanos. *Día Mundial del Hábitat*. Documento de antecedentes. Nairobi, 1989.

Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. *El saneamiento y la salud comunitaria*. Nairobi, 1989.

Centro de Estudios de Asia y Africa. *Asia Pacífico 1994*. El Colegio de México. México, 1994.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C.(CIDAC) *El Acuerdo de Libre Comercio México - Estados Unidos. Camino para fortalecer la soberanía*. México, Editorial Diana, 1991.

Cepeda, Luis. "Gusto de Reyes" en *Comiendo con Reyes*. Homenaje a Alfonso Reyes. Editorial Posada. México, 1986.

Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1986.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal. Artículo 379. Editorial Teocalli. México, 1984.

Coleman, Jaimes. *Political Modernization.* International Encyclopedia of the Social Sciences. Volumen 12. The Mc. Co. The Free Press 1968.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *El desarrollo económico de América Latina.* Nueva York, 1989.

Comisión Europea. *La Europa de los ciudadanos.* Luxemburgo, 1994.

Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. "Propuesta de reforma para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México" en *Justicia y paz.* México, 1989, pág. 26.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El combate a la pobreza.* Editorial El Nacional. México, 1991.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *Leyes y pobreza.* Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial El Nacional, México 1993.

Consejo de las Comunidades Europeas. *Texto sobre la política educativa.* Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1993.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Texto original, vigente y de sus reformas.* Editorial Cajica. Puebla, 1994.

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Comentada por Jesús Rodríguez y Rodríguez. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edición única. México, 1990.**

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.* Edición de Homenaje al Congreso Constituyente de Querétaro. Edición Fascimular. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1967.**

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990.**

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.**

Cordera, Rolando; Carlos Tello. *La desigualdad en México.* Editorial Siglo XXI. México, 1992.

Cordón, Faustino. *La alimentación, base de la biología evolucionista.* Historia Natural de la Acción y Experiencia. Volumen I. Alfaguara, Madrid, 1977.

Cornejo Bustamante, Romer. *Asia Pacífico 1994.* Publicación anual de Centro de Estudios de Asia y África. El Colegio de México. México, 1994.

De la Cueva, Mario. "La Constitución del 5 de Febrero de 1857. Sus antecedentes históricos y doctrinales" y "El Congreso Constituyente 1856-1857. Los principios fundamentales de la Constitución" en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX.* Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo II. México, 1957.

De la Cueva, Mario. "La Constitución del 5 de febrero de 1857" en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1957.

De la Torre Villar, Ernesto. "El Constituconalismo Mexicano y su Origen", en *Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Delos, José T. *Los fines del derecho: bien común, seguridad, justicia*. Tr. Daniel Kuri Breña. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1989.

Derechos Indígenas. *Lectura comentada del convenio 169 de la Organización Internacional Indigenista*. México, 1991.

Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*. Tomo I. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. México, 1985.

Descartes, René. *Discurso del método*. Editorial Losada. Buenos Aires, 1959.

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Desarrollo Social. *Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*. México, 1992.

Díaz Infante, Fernando. *La educación de los aztecas*. Editorial Panorámica. México, 1982, págs. 56 y 57.

Diccionario de Sociología. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México, 1966.

Diccionario Porrúa. De historia, biología y geografía de México. Quinta edición.
Editorial Porrúa, México, 1986.

Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales. Tomo IV, Editorial. PLANETA - De Agostini.
Barcelona, 1988.

Dillard, Dudley. ***La teoría económica de John Maynard Keynes.*** Editorial Aguilar.
Madrid, 1968.

Documentos históricos constitucionales de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Tomo I.
Artículo 12 de "Sentimientos de la Nación". Senado de la República, edición
facsimilar. México, 1965.

Durupty, Michel. ***Las empresas públicas. Análisis comparativo.*** Instituto Internacional
de Administración Pública. Mimeografiado. París, 1983.

Echegaray, Fernando L. " Nuevas estrategias para la vivienda de interés social " en
Los desafíos del desarrollo social. El Día, en libros. México, 1989, pág. 195.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX. ***La mendicidad como problema social.*** Mand-
Muse Driskil. Buenos Aires, 1991.

Enciclopedia Británica. (Hispánica). México, 1990.

Enciclopedia de México. Tomo XI. México, 1977.

Enciclopedia Jurídica. Omeba. Tomo X. Mand-Muse Driskill. Buenos Aires, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XV.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXI. Driskill, Buenos Aires, 1990.

Estados Unidos de América, Ministerio de Educación, ***América 2000. An Educational Strategy.*** Washington, D.C. 1991.

EUROSTAT. ***Estadísticas básicas de la Comunidad Económica Europea.*** Luxemburgo, 1994.

EUROSTAT. ***The Active Population.*** Luxemburgo, 1992.

Exposición de motivos de la 16a. reforma al Artículo 27. México, 1991 Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo V. Driskill. S:A. Buenos Aires, 1986.

Exposición de Motivos de la Ley de Salud. Presentada ante la H. Cámara de Diputados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Farfás, Urbano. "El Derecho y la desigualdad entre los hombres en México" en ***La Desigualdad en México.*** Editorial Siglo XXI. México, 1992.

Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. ***Convención sobre los Derechos del Niño.*** México, 1990, pág. 4.

FONHAPO. ***Escritura constitutiva, reglas de operación y políticas de administración crediticia.*** Fideicomiso Constituido en 1981. Enciclopedia de México. Tomo I. México, 1977.

Fougeyrollas, Pierre. ***Los procesos sociales contemporáneos.*** Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

- Gamas Torruco, José. "Los Derechos del Hombre en la Constitución de Apatzingán" en *Estudios sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Maynez, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México, 1967.
- García Rivas, Heriberto. *Dádivas de México al mundo*. Ediciones especiales del Periódico Exélsior. México, 1965.
- Gaxiola, Jorge. "Los tres proyectos de Constitución de 1842" en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1978.
- Gettel, Raymond. *Historia de las ideas políticas*. Décima edición. Tomo II. Editora Nacional, México, 1988.
- Gettell, Raymond G. *Historia de las ideas políticas*. Editora Nacional, México, 1979.
- Goldschmidt, Werner. *La ciencia de la justicia (Dikelogía)*. Ediciones Aguilar, Madrid, 1958.
- Gómez Robledo, Antonio. *Meditación sobre la justicia*. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Estudios Filosóficos. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1963.

González de la Vega, René; Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés. "Las Reformas Constitucionales de 1983", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. Tercera edición. México, 1985.

González Parente, Serafín. *Deotología de la libertad, justicia, derecho y economía*. Editorial Palma. Buenos Aires, 1972.

Gran Enciclopedia Universal Quid Ilustrado. Editorial Promexa. Tomo I. México 1983.

Guier, Jorge Enrique. *Los Derechos Humanos en la Legislación de las Indias. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Anexo IX, Número 27. México, 1976.

H. Cámara de Diputados. *Artículo 4o. constitucional. (Dictamen)*. México, 21 de diciembre, 1981 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1994.

H. Cámara de Diputados. *Ley General de Salud. Exposición de Motivos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 7 de febrero de 1984.

Habermas, Jürgen. *Teoría y praxis*. Editorial Sur, Buenos Aires, 1966.

Hayashi, Laureano. *La educación mexicana en cifras*. Editorial Periódico El Nacional. México, 1992.

Hegel, G. F. *Filosofía del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975.

- Hernández Laos, Enrique. *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación.* Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. México, 1992.**
- Herrera Koerner, Ingrid Ninón y Villegas Morales, Francisco Javier. *Factores ambientales y estilos de desarrollo.* Editorial Trillas, México, 1993.**
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990.* Resumen General. Aguascalientes, 1992.**
- Instituto Nacional de estadística Geografía e Informática. *Censos Generales de Población . VII, VIII, IX y XI.***
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Perfil sociodemográfico.* Suplemento, periódico "El Día", 16 marzo 1992.**
- J. P. Mayer, *Trayectoria del pensamiento político.* México, Fondo de Cultura Económica. México, 1966.**
- Kant, Emmanuel. *Filosofía de la Historia.* Fondo de Cultura Económica. México, 1981.**
- Jellinek, Georg. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.* Tr. castellana de Alfonso Posada. Instituto Reus. Madrid, 1908.**
- Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano.* Universidad Nacional Autónoma de México.**

Le Fur, Louis. *Droit Individuel et Droit Social*. Arch. Philos Dr. Nos. 3-4, 1931Ihering, R. L' Evolution du Droit. Tr. Mauleneare. No. 212. 1901.

Le Fur, Louis. *Los fines del derecho: bien común, seguridad, justicia*. Tr. Daniel Kuri Breña. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1968.

Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación. 26 de Febrero de 1992. Reformada por Decreto publicado el 9 de Julio de 1993. México, 1994.

Ley de Ocupación de Bienes Eclesiásticos. Código de la Reforma - o sea -Colección de las leyes que afectan especialmente a los católicos y al clero, ordenada y anotada por Francisco Pascual García. Herrero Hermanos Editores. México, 1903.

Leyes y Códigos de México. *Ley Federal de la Vivienda*. Editorial Porrúa. México, 1992.

Leyes y Códigos de México. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*. Legislación Bancaria. Colección Porrúa, México, 1992.

Los Presidentes de México ante la Nación. 1821-1966. Editado por la Cámara de Diputados. Tomo I. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1966.

Lucena Salmoral, Manuel. *La América procolombina*. Editorial Iberoamericana. México, 1990, pág. 68.

Luna Arroyo, Antonio y Luis Alcérreca. *Diccionario de derecho agrario mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1982.

- Luna Arroyo, Antonio. *Diccionario de derecho agrario mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1982.
- Martínez Rizo, Felipe. *La desigualdad educativa en México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos. Volumen XXII, Número 2. México 1992.
- Martínez Bulle Goiry, Víctor Manuel. "Leyes y Pobreza" en *Derecho y pobreza*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993.
- Mateos Cándano, Manuel. "El derecho a la salud" en *Los desafíos del desarrollo social*. El Día, en libros. México, 1989, pág. 159.
- Mayer, J. P. *Trayectoria del Pensamiento Político*. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- Mendieta y Núñez, Lucio. *La economía del indio*. México, 1938.
- Mexicano: ésta es tu Constitución*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. XLVII Legislatura. México, 1968, págs. 28 y 29.
- Mondolfo, Rodolfo. *Rousseau y la conciencia moderna*. Ediciones Imán, Buenos Aires, 1943.
- Monsiváis, Carlos. "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX" en *Historia General de México*. Tomo 2. El Colegio de México. México, 1988.
- Montaño, Jorge. *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Montiel y Duarte, Isidro. *Estudios sobre Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. Facsimilar. México, 1972.

Morones Prieto, Igancio. *Tesis mexicanas de seguridad social*. Centro de Documentación del IMSS. México, 1970.

Muñoz, Izquierdo Carlos y Manuel I. Allá. *Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas*. Una reflexión apoyada en el caso de México. Revista Latinoamericana de Estudios, Vol. XXII. Número 2. Segundo trimestre. México, 1992.

Naciones Unidas. *Conferencia sobre Asentamientos Humanos*. Vancouver, Mayo - Junio. 1976.

Naciones Unidas. *Declaración de Río. Agenda XXI*. Río de Janeiro, Junio 1992.

Naciones Unidas. *Declaración sobre el Medio Humano*. Estocolmo, Suiza, 1972.

Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Noriega Cantú, Alfonso. "Las ideas jurídicas y políticas que inspiraron las Declaraciones de Derechos en las diversas constituciones mexicanas" en *Veinte años de evolución de los Derechos*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1974.

Noriega Cantú, Alfonso. "La Constitución de Apatzingán" en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo I. México.

Noriega Cantú, Alfonso. "Las Experiencias del proceso político Constitucional en México y España" en *Los Derechos Humanos en México y problemas actuales que se plantea*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1979.

Novo, Salvador. *Nueva Grandeza Mexicana*. Colección Austral. Espasa-Calpe. Buenos Aires, Argentina, 1948.

Organización Internacional del Trabajo. *La seguridad social en la perspectiva del año 2000*. Alma Ata, Rusia. 1979.

Organización de las Naciones Unidas. *Comisión Económica para América Latina. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1992.

Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *La vivienda y el ajuste económico*. Nueva York, 1988.

Ortega Molina, Gregorio. *El sindicalismo contemporáneo en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

Ortiz Wadgyamar, Arturo. *El fracaso neoliberal en México*. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1988.

Ortiz Quezada, Federico. "Doctor, mañana no..." en *Salud pública en México*. Periódico Excelsior, suplemento cultural El Búho. México, 25 de septiembre de 1994.

Ots y Capdequí, J.M. *El Estado Español en las Indias*. Segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.

- Pereznieto Castro, Leonel. (Compilador). *Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional*. Editorial Porrúa. México, 1992.
- Pinto, Aníbal. *La distribución del ingreso en América Latina*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, 1987.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994*. Secretaría de Educación Pública. México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*. México, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo, 1989 - 1994*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Agosto, 1990.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Salud 1984 - 1988*. México, 1984.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo. 1989 - 1994*. Mayo de 1989.
- Polo Bernal, Efraín. *Breviario de Garantías Constitucionales*. Editorial Porrúa. México, 1993.
- Programa Naciones Unidas para el medio ambiente. *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe: una visión evolutiva*. Madrid, 1991.
- Proudhon, P. J. *¿Qué es la propiedad? Investigaciones acerca de su Principio, de su Derecho y de su Autoridad*. F. Sempere y Compañía, Editores, s.f. Valencia, 1972.

- Quintín Olascuaga, José. *Alimentación normal del Mexicano*. Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Secretaría de Educación Pública. México, 1961.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. *La vivienda popular y sus actores*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 1993, pág. 2.
- Rawls, John. *Sobre las libertades*. Tr. de Jorge Vigil Rubio. Editorial Paidós, España, 1990.
- Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Tr. de María Dolores González. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1979.
- Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, 1970.
- Reina, José Luis; Francisco Zapata et. al. *Tres estudios sobre el movimiento obrero en México*. El Colegio de México. México, 1976.
- Reyes, Alfonso. *La experiencia literaria*. Editorial Losada. Buenos Aires, 1952.
- Ríos, Humberto; Leonardo Rosas et. al. *Los indios de México, 500 años después*. Editorial Uno Más Uno. México, 1993.
- Rodríguez Reyes, Alvaro. *Organización de los aztecas*. Subdirección de Acción Cultural del ISSSTE. México, 1973, pág. 7.
- Rogozinski, Jacques. *La privatización de empresas paraestatales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Rosier B. y Paul Dockes et.al. *Crisis y transformación del capitalismo el desorden de Occidente*. Editorial Dunod, París, 1978.

Rougier, Louis. *La mística democrática, sus orígenes y sus ilusiones*. Antigua Librería Robledo, México.

Rubio, Luis, Beatriz Magaloni et. al. *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*. Ediciones Cal y Arena. México, 1994.

Ruiz, Eduardo. *Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.

Ruiz Durán, Clemente. *Sistemas de bienestar social en Norteamérica*. SEDESOL. Editorial El Nacional. México, 1994.

Russell, Bertrand. *Los problemas de la Filosofía*. Editorial Labor. Barcelona, 1928.

Sabine, George H. *Historia de la teoría política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

Salinas de Gortari, Carlos. *Quinto informe de gobierno: 1993*. Anexo. México, Poder Ejecutivo Federal. 1993.

Salinas de Gortari, Carlos. *Discurso pronunciado en la ciudad de Aguascalientes, en la "Reunión del Primer Concurso Nacional de Tecnología para Vivienda de Interés Social"*. 26 de Noviembre de 1993.

Salinas De Gortari, Carlos. *Primer Informe de Gobierno*. México, 1o. de noviembre de 1989.

- Salinas de Gortari, Carlos.** *Sexto Informe de Gobierno: 1994.* México, Poder Ejecutivo Federal. 1994, pág. 51.
- Sánchez Hernández, Alejandro.** "Las Cortes de Cádiz." en *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo XIII. Editorial Porrúa. México, 1978.
- Sánchez, Luis Alberto.** *Breve historia de América.* Editorial Losada. Buenos Aires, 1965, pág. 201.
- Sasson, Albert.** *La alimentación del hombre del mañana.* UNESCO. Editorial, Reverté. Barcelona, 1993.
- Sayeg Helú, Jorge.** *Introducción a la historia constitucional de México.* Universidad Nacional Autónoma de México. 1978.
- Schteingart, Martha. y Gustavo Garza.** *La acción habitacional del Estado en México.* El Colegio de México. México, 1978.
- Secretaría de Desarrollo Social.** *Programa especial para el fomento y desregulación de la vivienda 1993-1994.* México, 1992.
- Secretaría de Educación Pública.** *Informe de Labores: 1992-1993.* México, 1993.
- Secretaría de Desarrollo Social.** *Ley General de Asentamientos Humanos.* Publicada el 21 de julio de 1993.

- Secretaría de Desarrollo Social. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994. Programa Especial para el Fomento y Regulación de la Vivienda 1993-1994.
- Secretaría de Gobernación. Archivo General de la Nación. 1789 - 1989. *Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Artículo 25. México, 1989.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Programa especial de fomento y regulación a la vivienda*. México, Avance 1993.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ley Federal del Trabajo*. México, 1988.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente*. México, 1988.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Breviario jurídico ecológico*. México, 1983.
- Secretaría de Gobernación. *Presentación del nuevo texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. *Diario Oficial de la Federación*. México, 1992.
- Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículos 39 y 40. México, 1992.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SHCP. *Ingresos por la venta de empresas públicas*. Informes de Gobierno y Unidad de Desincorporación. México, 1993.

- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La administración pública contemporánea en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. SHCP. *Unidad de Desincorporación. Empresas Paraestatales en México, 1920 - 1993*. México, 1993.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La administración pública contemporánea en México*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- Serra Puche, Jaime. *Conclusiones a las Negociaciones sobre los Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio*. Intervención ante la Cámara de Senadores. México, 28 de febrero de 1992.
- Silva Herzog, Jesús. *Comprensión y crítica de la historia*. Compilación y prólogo de Manuel S.Garrido. México:CEESTEM y Nueva Imagen, 1982.
- Soberanes Fernández, José Luis. *Leyes y pobreza*. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial El Nacional. México, 1993.
- Soberón Acevedo, Guillermo. *La Protección de la Salud en México (1986-1988)*. Volumen II. Editorial Porrúa. México, 1988.
- Soberón Acevedo, Guillermo y Valdés Olmedo, Cuauhtémoc. "Crisis y salud: estrategias de solución" en *Los desafíos del desarrollo social*. El Día, en libros. México, 1989, pág. 121.
- Stammler, Rudolf. *Economía y derecho, según la concepción materialista de la historia*. Tr. Wenceslao Roces. Editorial Reus, Madrid, 1929.

Stavenhagen, Rodolfo. *Derechos indígenas y derechos humanos en América Latina*. El Colegio de México. México, 1988.

Tamayo y Salmorán, Rolando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo IV. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1983.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México, 1967.

Tinbergen, Jan. *Hacia una economía mundial*. Editorial Planeta- De Agostini, Madrid, 1994.

Toledo J. Daniel. "Las zonas francas como parte de la nueva estrategia del capitalismo internacional", en *Asia oriental opciones de desarrollo*. El Colegio de México. Centro de Estudios de Asia y África. México, 1984.

Trejo, Guillermo y Claudio Jones et. al. *Contra la Pobreza*. Editorial Cal y Arena, México, 1992.

Trejo Delabre, Raúl; José Woldenberg "La desigualdad en México". en *Las Desigualdades en el movimiento obrero*. Editorial Siglo XXI. México, 1992.

UNESCO *Statistical Yearbook, 1991*. Francia, 1993.

Unión Interamericana de la Vivienda. *El financiamiento habitacional en América Latina*. Lima, 1991.

- Valadés, Diego. "La Constitución Reformada", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II Doctrina. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1985.
- Vasconcelos, José. "Discurso pronunciado el 9 de julio de 1922" en *Obras Completas*. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1958.
- Vitoria, Francisco de. *Relectio de Indis o Libertad de los Indios*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1967.
- The World Bank. *World Development Report 1990*. Poverty. Oxford University Press. Nueva York, 1990.
- Zaragoza, Gonzalo. *América Latina, época colonial*. Editorial Iberoamericana. México, 1990, pág. 31.
- Zavala, Silvio. *La defensa de los Derechos del Hombre en América Latina*. Siglos XVI - XVIII. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.
- Zoetizoum, Yarisse. et. al. *África inventando el futuro*. El Colegio de México. México, 1992.
- Zoetizoum, Yarisse. *África, problemas y perspectivas*. El Colegio de México. Centro de Estudios de Asia y África. México 1992.