

8. NOTAS SOBRE EL CONCEPTO DE RIESGO EN ALGUNAS DISPOSICIONES MEXICANAS DE SEGURO SOCIAL

1. Presento con dicho título el tema, eludiendo la mención de un pretendido derecho de la seguridad social, por tener noticia de que para algunos constituye un problema enunciado bajo los rubros de “autonomía”, o “especificidad”, y que es presentado como declaración de mayoría de edad con la emancipación consecuente. Habrá otros dispuestos a polemizar en torno de rutinarios planteamientos similares, de dudosa utilidad. No declaro así ningún diferimiento y sí empeño por abandonar parecidas introducciones que quieren convencer al editor del sentido de una empresa que, a mi entender, se reduce a intentar el trazo de los límites de un nuevo territorio jurídico que las más de las veces el lector descubre casi desierto o poblado con los nombres de otras demarcaciones. La operación, por definición arbitraria, es presentada, sin embargo, revestida de una suerte de necesidad, esgrimida así como el justificante de la inclusión del manual o del tratado en el catálogo de la biblioteca. Mi acotación titular, parece superfluo destacarlo, es igualmente arbitraria, y la única virtud que pudiera reconocérsele es un anuncio o advertencia de que las líneas que siguen se refieren a algunas sentencias (en el sentido de Ayer)¹ publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 y 27 de mayo de 1973, en la ciudad de México, con el encabezado de “Ley del Seguro Social”, y a otras diversas sentencias que pueden ser relacionadas con las primeras.

2. Intento agrupar afirmaciones sobre el tema del concepto en el derecho a fin de ir mostrando, que no explicando puntualmente, algunos momentos de un asunto más general que el del concepto de riesgo. No reclamo ninguna originalidad en este intento.

Bradley² afirmó en 1898:

A medida que nuestro derecho se desarrolla se hace cada vez más importante dar carácter definido a su fraseología... Si las palabras en el uso jurídico común son usadas con exactitud, es bueno saberlo; si no son usadas así, también es bueno saberlo y señalar cómo se las usa.

¹ Ayer, *Lenguaje, verdad y lógica*, Buenos Aires, 1965, p. 10: “Propongo que se considere que cualquiera combinación de palabras, gramaticalmente significativa, constituye una sentencia”.

² Citado por Hohfeld, W. N., *Conceptos jurídicos fundamentales*, Buenos Aires, 1968, p. 46.

abstractas. Subraya que con dichas introducciones no se elimina la vaguedad. Advierte un planteamiento que hace alusión a dichos anteriores: la vaguedad es también cuestión del contexto del discurso. Cualquier discurso introduce un punto (o puntos) de vista selectivo que limita la vaguedad de los términos, el ámbito de su aplicación. Por otra parte, la existencia de ciertos términos específicos de un lenguaje contribuye, en cierto modo, a centralizarlo: el lenguaje se hace mucho más abstracto. Se crean contextos de uso inequívoco de los términos inicialmente introducidos por definición. Aquí, entiéndase por definición no la determinación de esencia alguna, ni la del contenido de un concepto, sino la regla que establece el uso de un signo.

3. Refiero a continuación el uso del término “riesgo” en textos diversos, llegando así a las recomendaciones anteriores. Desde el libro llamado *Diccionario de Capitant*, algunos tratados que se distinguen con los títulos de “Seguridad social”, “Estudios jurídicos de previsión social”, “Derecho de la seguridad social”, “Bases de la seguridad social”, “Hacia la prosperidad social”, una selección de papeles judiciales, hasta ciertas proposiciones de la Ley del Seguro Social de 1973, cuya identificación puede buscarse arriba.

La búsqueda en el diccionario nos proporciona la definición explícita de que habla Ayer.¹⁰ Definimos explícitamente un símbolo cuando proponemos otro símbolo que sea sinónimo de aquél. La palabra “sinónimo” es usada aquí de manera tal que puede decirse que dos símbolos pertenecientes al mismo lenguaje son sinónimos si, y sólo si, la simple sustitución de un símbolo por el otro, en toda sentencia en que cualquiera de los dos pueda figurar significativamente, produce siempre una nueva sentencia equivalente a la anterior. La llamada escuela del análisis denunció tal proceder al advertir que muchas confusiones surgen de una imperfecta comprensión de ciertos tipos de sentencias de nuestro lenguaje, y que para disipar aquéllas no procede proporcionar un sinónimo para cada símbolo, ya sea porque no existe tal sinónimo o porque los sinónimos de que se dispone son tan poco claros como el símbolo al que se debe la confusión.

En nuestro tema, la definición explícita de riesgo reza así: “Riesgo. Tomando del italiano *risco*, de origen oscuro. Eventualidad de un acontecimiento futuro, incierto o de plazo indeterminado, que no depende exclusivamente de la voluntad de las partes y puede causar la pérdida de un objeto o cualquier otro daño”. En materia de seguros el vocablo designa generalmente el acontecimiento mismo contra cuya supervivencia se pacta el seguro (muerte, enfermedad, incendio, etcétera).¹¹ El mismo diccionario reconoce la siguiente clasificación: “Riesgo de guerra, de

¹⁰ Vid. nota 1, *op. cit.*, p. 72.

¹¹ *Vocabulario jurídico*, Redactado bajo la dirección de Henri Capitant, Buenos Aires, 1972, p. 495.

mar, locativo, social y profesional". Si retenemos los dos últimos se puede anunciar ya la historia de un desarrollo de las teorías de la responsabilidad civil.

De ahí los inconvenientes de la llamada definición explícita para entendernos con el concepto de riesgo.

Los responsables de algunos tratados, que gozan de prestigio al decir de los enterados, se encararán con "riesgo" de los siguientes modos: "Hay una definición clásica del riesgo que lo identifica como todo acontecimiento futuro y posible, que una vez realizado produce una perturbación, un daño, un siniestro".¹² El mismo autor afirma que los riesgos de que se ocupa el seguro social producen siniestros que afectan la vida activa de los asegurados, anulando o disminuyendo la capacidad de ganancia. Intenta después una clasificación en la que resultan riesgosos los "subsidiarios familiares", que al parecer vendrían a constituir la indeseable perturbación o los temidos daños y siniestros. Otro tratadista, sin intentar definición alguna, enunció un seguro integral, "que abarca en una sola ley todos los riesgos existentes".¹³ Si nos atenemos a la "definición clásica" que venimos de transcribir, la ley en cuestión, además de provenir de un legislador omnisciente, bien podría merecer colocación en un género literario definitivamente fantástico y muy poco explorado.

Riesgo. Hecho dañoso es la equivalencia que propone otro profesor, aunque acabe recordando los elementos que ya conocemos: el carácter futuro, aleatorio involuntario. Como la convención quiere que "riesgo" sugiera un infortunio, y como nadie puede afirmar que el matrimonio o la maternidad lo sean aunque constituyan eventos que es competencia de la seguridad social atender, puede prescindirse del concepto de riesgo sustituyéndolo por el de contingencia social.¹⁴

Esta renuncia no ha sido aceptada unánimemente, y el uso permite así asegurarlo. Si la seguridad social es un mecanismo interpuesto entre una situación potencial siempre de riesgo, y una situación corregible y quizá evitable, de siniestro, resulta usual seguir refiriéndose a aquéllos.¹⁵ Los riesgos que cubre un sistema de seguridad social no pueden concebirse constituyendo una serie infinita. Debe tratarse de amenazas a la renta individual, bien porque se dé una disminución o desaparición de las rentas habituales, bien porque se dé un exceso anormal de gastos que no pueda ser cubierto con las mismas rentas usuales o habituales. El "ideal de cobertura" (los riesgos que activan los dispositivos del sistema de seguridad social) de que hoy puede hablarse comprende el accidente y la enfermedad, sean o no producidas por el trabajo; la vejez o prolon-

¹² García Cruz, Miguel, *La seguridad social*, México, 1955, p. 33.

¹³ Gaete Bertios, Alfredo y Santana Davis, Inés, *Seguridad social*, Buenos Aires, 1957, p. 4.

¹⁴ Cordini, Miguel Ángel, *Derecho de la seguridad social*, Buenos Aires, 1966, pp. 20-21.

¹⁵ Alonso Olea, Manuel, *Institución de seguridad social*, Madrid, 1967, pp. 15-16.

en el desempeño de las labores que la misma empresa le encomendó, es claro que en uno u otro caso, y dentro de estas condiciones, la repetida empresa nunca pudo quedar exenta de responsabilidad por las consecuencias derivadas del riesgo profesional sufrido por el obrero.

Al terminar el año de 1938 el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente, retuvo un significado amplio del concepto de riesgo: si en virtud de que un trabajador se ve obligado a realizar sus labores a la intemperie por imprevisión de la empresa, y durante su trabajo una lluvia le produce una pulmonía que le ocasiona la muerte, tal enfermedad puede y debe ser considerada como riesgo profesional, sin que valga alegar que la misma tuvo su origen en una causa de fuerza mayor, porque la lluvia es perfectamente previsible, y cuando la empresa no cuida de tener locales acondicionados para que sus obreros puedan librarse de las consecuencias posibles o probables de la misma, no puede estimársela exenta de responsabilidad, ya que es obligación de toda empresa que sus obreros gocen de la protección necesaria en el desempeño de sus labores. Entendió también que los estados patológicos no quitan el carácter profesional a un accidente cuando el obrero desempeña satisfactoriamente su trabajo y existe la posibilidad de que, sin el accidente, pueda vivir y continuar trabajando durante un tiempo indeterminado; y aun cuando es cierto que un diabético es un sujeto extraordinariamente expuesto a sufrir una gangrena, también lo es que si la gangrena no se produce, puede el trabajador desempeñar indefinidamente su trabajo, de lo que se concluye que, si en virtud de un golpe sufrido por un trabajador en esas condiciones, se produce una gangrena que le cause la muerte, la misma debe ser estimada como un accidente profesional. Exploró también el caso siguiente: el riesgo que tiene por origen el ambiente físico o humano en que labora el trabajador es un riesgo profesional por lo que si se demuestra que un trabajador desempeñó sus labores durante un largo número de años en determinada factoría y en compañía de un numeroso grupo de obreros afectados de tuberculosis pulmonar, y que él mismo la padeció hasta su muerte, debe concluirse forzosamente que el trabajador la adquirió con motivo y en ejercicio de su trabajo, salvo que el patrón compruebe, para exonerarse de responsabilidad, que cuando el obrero ingresó a su servicio éste ya padecía la tuberculosis. Determinar la realización del riesgo llevó a la Corte a explorar la cuestión de la manera siguiente: de los términos en que está redactado el artículo 286 de la Ley Federal del Trabajo se deduce que la enfermedad profesional supone la existencia de una causa que obra continuamente y durante un largo espacio de tiempo sobre el organismo del trabajador, por lo que es después del transcurso del tiempo cuando puede decirse realizado el riesgo, sin que sea posible precisar con exactitud en qué momento se inicia la enfermedad, ya que muchas veces no se presentan trastornos en el organismo sino hasta que el pade-

CONCEPTO DE RIESGO

105

cimiento se encuentra ya avanzado, por lo que el artículo 293 de la referida ley debe interpretarse en el sentido de que es únicamente a partir del instante en que aparecen claramente marcados los síntomas de la enfermedad, cuando puede decirse realizado el riesgo.

Para 1939 estableció que la negligencia no culpable del trabajador no exime al patrón de la responsabilidad legal proveniente de la realización del riesgo profesional. El mismo año volvió sobre el uso del término "riesgo profesional". Admitió que la Ley Federal del Trabajo da la denominación genérica de riesgos profesionales, tanto a los accidentes de trabajo como a las enfermedades a que están expuestos los trabajadores con motivo de las labores que desempeñan. Distinguió lo que debe entenderse por accidentes y enfermedades profesionales, porque aunque se trata de riesgos que significan para el patrón obligación igual en caso de muerte del trabajador, tiene características especiales consideradas en sí mismas. Recordó que la responsabilidad por riesgos profesionales se sustenta en una doctrina novísima que, a diferencia de la responsabilidad de derecho civil, que se basa en la culpa, tiene como fundamento el que toda organización industrial a base de máquinas implica la existencia de un riesgo para el trabajador que las maneja, el cual, desde el momento en que celebra un contrato de trabajo con el patrono, queda expuesto al riesgo creado por éste. Se trata, pues, de una doctrina que, tomando por una parte el riesgo creado por el patrono y por otra, el accidente sufrido por el trabajador, no requiere necesariamente la existencia de una relación inmediata entre el riesgo y el accidente, a fin de que nazca la responsabilidad del propio patrón, bastando tan sólo que dicho accidente surja con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo para que la responsabilidad corra a su cargo.

Si en un conflicto de trabajo el patrono confiesa la existencia del contrato, así como el hecho de que un accidente sufrido por el trabajador ocurrió en terrenos de la propiedad del mismo patrón y en presencia de éste, resultó claro en 1940 para la Suprema Corte que al dador del empleo corresponde la carga de la prueba en relación con la afirmación que haga en el sentido de que tal accidente ocurrió en día no laborable y a consecuencia de un hecho que el obrero no tenía obligación de ejecutar. Quiso ver ampliada la acepción de la expresión accidente de trabajo, cuando dictaminó que si un médico de los Ferrocarriles Nacionales de México ordena que un trabajador a quien atendió de una lesión que sufrió en un ojo en el desempeño de sus labores como mecánico, sea trasladado urgentemente del lugar en donde se encontraba al hospital que tiene la empresa en la ciudad de México, y habiéndose descarrilado el tren en que viajaba el mencionado trabajador sufrió éste diversas lesiones a consecuencia de las cuales falleció, resulta que la junta tiene una base fundada para resolver que el fallecimiento ocurrió cuando el trabajador viajaba atendiendo instrucciones de la empresa, encontrándose al servicio

de la misma, pues indiscutiblemente el primer accidente no había roto el vínculo contractual entre el trabajador y la empresa, y su traslado a esta capital era motivado por razón del servicio. Tuvo que aclarar que si bien la ley se refiere en términos literales a trabajadores que fallezcan en accidentes de trabajo, es indudable que esta disposición en su espíritu debe comprender necesariamente, de manera general, los riesgos profesionales, así sean accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, puesto que no existe razón alguna para concluir que las acciones de las personas que dependieren económicamente de los trabajadores que fallecen a consecuencia de un riesgo profesional para reclamar la indemnización correspondiente, deben prescribir en un término de dos años cuando se trate de fallecimiento en accidente de trabajo y en el término de un año si se trata de una muerte originada por enfermedad profesional; tanto más que cuanto para precisar el importe de la indemnización respectiva, de acuerdo con lo prevenido por la ley, no se hace distinción alguna entre fallecimiento por accidente o por causa de enfermedad profesional.

Para los accidentes de trabajo acaecidos fuera de las labores, resolvió en 1941 que aun cuando no aparezca comprobado que un trabajador hubiese fallecido en el momento en que desarrollaba sus actividades o como consecuencia directa de ellas, si la junta respectiva establece en su laudo que en el momento en que ocurrió un accidente sufrido por el trabajador, se encontraba al servicio del patrón, por haberse estipulado la obligación por parte de éste de transportar a aquél de cualquier lugar en donde desarrollara sus labores al lugar en donde residía habitualmente, es claro que si el accidente que originó la muerte del trabajador tuvo lugar cuando hacía el viaje de regreso al lugar indicado en compañía del patrón, en un automóvil de la propiedad de éste, debe reconocerse que el accidente tuvo como ocasión el propio contrato de trabajo, pues según la moderna teoría del riesgo profesional (obsérvese el abandono de la teoría del riesgo creado), es bastante para que éste exista que reconozca su origen, siquiera sea ocasional, el trabajo, aun cuando no sea consecuencia inmediata y directa del mismo, sin que sea de tomarse en consideración la declaración consistente en que hubiese dicho el trabajador al testigo que aprovechaba la oportunidad para salir con el patrón y en su coche, pero no como trabajador sino como acompañante, no existiendo, por otra parte, prueba alguna directa sobre la terminación del contrato de trabajo.

Se adentró en el asunto al afirmar que la relación de trabajo no está constituida exclusivamente por la prestación de servicios necesarios para el sostén de la vida y energías del propio trabajador. De manera que la adquisición de víveres que se produce por necesidad mediante las facilidades que proporciona el patrón debe estimarse como una consecuencia necesaria y fatal incluida en las condiciones y las circunstancias mismas del trabajo. Por tanto, si al empresa reconoció que por virtud de lo ale-

CONCEPTO DE RIESGO

107

jado que se encuentra su centro de trabajo, los obreros se ven en la necesidad de ir a una población a adquirir sus víveres, por lo cual aceptó la obligación de proporcionar los medios de transporte para ello, y si también aceptó que la conducción de los víveres se hacía determinados días de cada semana, debe estimarse que si el accidente ocurrió en un vehículo de la empresa en que perció un obrero de la misma, tuvo lugar en uno de tales días, ello entraña la presunción de que el viaje se hacía para el fin indicado y en el vehículo destinado para este servicio y, por lo mismo, de acuerdo con las ideas antes expuestas, cabe establecer que el accidente ocurrido en tales condiciones tiene el carácter de profesional. De una manera más general, abordó el problema de los accidentes ocurridos con motivo del transporte de los trabajadores. Invocó las leyes, la doctrina y la jurisprudencia francesa como fuentes de la legislación mexicana, recordando que aquéllas han establecido determinadas circunstancias básicas para poder fijar la relación que hay entre un riesgo sufrido y el trabajo contratado, siendo dichas bases las relaciones de lugar, de tiempo, de dependencia y de causalidad.

Ahora bien, puede suceder que el accidente no haya ocurrido en el lugar de trabajo ni en el curso de la jornada correspondiente al mismo, pero debe decirse que las relaciones mencionadas de tiempo y lugar no son de tal manera absolutas que de no concurrir con el riesgo deba estimarse excluida la responsabilidad patronal. Así, la doctrina francesa se ha pronunciado en el sentido de que cuando la empresa tiene un servicio regular de transporte para sus trabajadores, aquélla es responsable de los accidentes que éstos sufran como consecuencia de ese transporte, estimándose así que la dependencia laboral comienza a existir desde el momento en que el trabajador aborda el vehículo que ha de transportarlo de la factoría o a la inversa.

En 1942 reiteró como criterio ya adoptado el que no es necesario que el accidente se realice dentro de las horas de servicio para que se considere como un riesgo profesional, sino que basta con que se relacione con el trabajo. Si el obrero se encontraba prestando servicios cuando acaeció su muerte, aun si ellos fueran extraordinarios o eventuales, dichas actividades se realizaban en beneficio del patrón, incumbiendo a éste la responsabilidad del riesgo. La existencia del riesgo profesional siguió requiriendo de puntualizaciones. Así, la que determina que para que la muerte de un trabajador pueda ser considerada como accidente de trabajo es indispensable que se haya originado por la acción repentina de una causa exterior que puede ser medida, sobrevenida durante el trabajo y en ejercicio de éste, o como consecuencia del mismo; de donde resulta que no basta simplemente que el hecho ocurra durante el desempeño de las labores, sino que es indispensable que se demuestre que la causa que lo originó tenga relación con las labores desempeñadas.

En 1945 encaró el problema de la involuntariedad en la producción del evento dañoso, afirmando que de no estar demostrado que el trabajador deliberadamente dio lugar a sufrir la lesión que le originó incapacidad, ha de concluirse que el accidente constituye en este caso un riesgo profesional. Se había adoptado ya el criterio de que todo accidente ocurrido a un obrero en el trabajo durante el tiempo de éste, se presume como riesgo profesional, aun cuando el accidente provenga de un tercero extraño a la relación obrero-patronal, salvo prueba del patrón consistente en que la agresión fue originada por causa que ninguna conexión tenía con el trabajo.

El informe de 1949 contiene un razonamiento interesante: si se tiene en cuenta que la silicosis en los mineros y la tuberculosis en los mismos son enfermedades consideradas como profesionales en la Ley Federal del Trabajo, debe admitirse que la afección neumónica que ocasione la muerte a un trabajador es consecuencia de un riesgo profesional, en virtud de haberse desarrollado en un organismo gravemente afectado por enfermedades profesionales, pues si conforme al artículo 321 de la Ley Federal del Trabajo, las taras y enfermedades crónicas del trabajador, anteriores al accidente, no pueden alegarse para disminuir la indemnización que le corresponde, analógicamente tratándose de enfermedades profesionales que resultan concurrentes con otras no profesionales, si se produce la muerte bastará la comprobación cierta de la concurrencia de la enfermedad profesional para que aquélla se defina como de carácter profesional.

Para la Corte, la responsabilidad del patrón abarca no sólo aquellos accidentes cuya causa inmediata es el trabajo desempeñado por la víctima, sino también los que se producen con ocasión del trabajo desarrollado. Así, basta el vínculo de conexidad entre trabajo y accidente para que surja la responsabilidad del patrón por el riesgo realizado, sin que para ello obste que el accidente haya ocurrido por torpeza o negligencia de la víctima.

Una interesante hipótesis se plantea en 1955: si el trabajador fallece en el mar —privado, por la naturaleza de su trabajo, de atención médica— existe la duda de si estando en tierra hubiera podido ser atendido oportunamente y con éxito, pues es sabido que en algunos casos se sobrevive a un infarto con la atención adecuada y a tiempo; con esta duda y frente a la sola afirmación de carácter general, de que la trombosis coronaria no puede considerarse como riesgo profesional, no puede afirmarse, con la certeza que reclama la verdad legal, que la muerte del trabajador no haya tenido relación con su trabajo y con las condiciones en que se veía obligado a desarrollarlo. Consecuentemente, debe estimarse que se trata de un riesgo profesional.

En 1956 la Cuarta Sala sostuvo que debe considerarse como riesgo profesional no sólo el que se realice como consecuencia directa y en

ocasión del trabajo, sino aquel que sobrevenga con motivo de las obligaciones contraídas por el trabajador y al cual esté expuesto precisamente por tener que cumplir su contrato.

En 1957 hay un avance respecto de alguna tesis anterior: cuando una empresa no proporciona casa al obrero en el lugar de trabajo, y aquél tiene que vivir fuera de dicho lugar, los riesgos que el trabajador sufra en el tránsito del centro de labores a su domicilio, son por cuenta del patrón. De una manera más general, la Corte sostuvo que la responsabilidad de los patronos, con relación a los riesgos profesionales, no precisan que el evento se produzca durante la jornada, pues basta que el obrero se encuentre subordinado a la empresa o realizando cualquier otra clase de labores en su beneficio para que se surtan dichas responsabilidades. En tal virtud, acreditado que en los momentos en que el obrero se dirigía a su trabajo sufrió un accidente, el patrón es responsable de ese riesgo.

No debe perderse de vista que a partir de la expedición de la Ley del Seguro Social pudo fundadamente sostenerse que el patrón que, en cumplimiento del artículo 46 de dicha ley, haya afiliado debidamente a sus trabajadores, queda liberado de responsabilidad en casos de accidentes y enfermedades profesionales.

La Corte procuró también delimitar el alcance de la expresión “con motivo del trabajo”. Afirmó que la relación de conexidad puede ser mediata y remota. Así, si un trabajador padece una enfermedad, conocida o no por el patrón, y recibe de parte de éste orden para trasladarse a otro lugar, y estando laborando le sobreviene la muerte, resulta inconcluso que aunque el deceso se haya debido a esta afección, debe reputarse como riesgo profesional en virtud de que la reunión de las circunstancias del viaje y las condiciones del clima dieron el resultado indicado, siendo lógico suponer que de no haber existido las mismas, la vida del trabajador se habría prolongado.

Se estableció con firmeza que todo accidente ocurrido a un obrero en el lugar y durante las horas de labores se presume accidente de trabajo, correspondiendo al patrón desechar esa presunción mediante la comprobación de que el accidente fue originado por causas que ninguna relación tenían con el trabajo.

Para 1972, la Corte determinó que si el demandado niega la relación de trabajo, pero reconoce que el trabajador conducía un camión de su propiedad cuando sufrió el accidente a consecuencia del cual perdió la vida, de ese reconocimiento se deriva la presunción de que el finado era su trabajador y, por tanto, al demandado corresponde aportar los elementos de prueba necesarios para destruir tal presunción.

Viene de afirmar la Corte en 1976:

Quando un trabajador esté prestando sus servicios al patrón, aunque no exista orden expresa para realizar la labor que está ejecutando, y sufre un riesgo, éste se considerará como riesgo de trabajo y no exime al patrón de la responsabilidad respectiva.

Negó, como requisito para la existencia de un riesgo, que el vehículo en el que se realice sea propiedad del patrón ni de que los servicios se ejecuten dentro de la jornada asignada, pues es suficiente que con motivo del trabajo acontezca el accidente, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se produzcan, para que deba considerarse como de trabajo según lo establecido en el artículo 474 de la Ley Federal del Trabajo.

5. Un primer encuentro con la Ley del Seguro Social permite constatar el uso de riesgo que el texto legal efectúa de manera poco afortunada. Así, en el capítulo I, intitulado: "Generalidades del Régimen Obligatorio del Seguro Social", el legislador delimita dicho régimen estableciendo que comprende los seguros de: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y guardería para hijos de aseguradas. En el artículo 121 el legislador afirma considerar a la invalidez, la vejez, la cesantía en edad avanzada y la muerte como riesgos protegidos. Aun estableciendo ayuda para gastos de matrimonio y un régimen de asignaciones familiares, no predica en estos casos el concepto de riesgo. No es sino hasta el artículo 184 cuando se decide a definir el seguro de guardería para hijos de asegurados, como aquel que protege a la mujer trabajadora del riesgo de no poder proporcionar cuidados maternos, durante su jornada de trabajo, a sus hijos en la primera infancia.

La necesidad de delimitar el concepto de riesgo queda patente al examinar el problema del régimen financiero del seguro de riesgos de trabajo. Así, el artículo 79 de la ley, establece que para los efectos de la fijación de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas, de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados de riesgo mínimo, medio y máximo y las primas que correspondan se expresarán en el reglamento correspondiente. Esta gradación del riesgo reconoce un criterio de disminución o aumento expresado en el artículo 80, que establece que procederá cuando el promedio del producto del índice de frecuencia por el de gravedad de los riesgos realizados y terminados en la empresa en el lapso que fija el reglamento, sea inferior o superior al correspondiente al grado de riesgo en que la empresa se encuentre cotizando.

Advierte el artículo 82 —a nuestro entender acertadamente— que no se tomará en cuenta para la fijación de las clases y grados los accidentes que ocurran a los trabajadores al trasladarse de su domicilio al centro de labores o viceversa.

En la fraseología jurídica mexicana, “riesgo” se utiliza comúnmente como la expresión que contiene o que sustituye a “las enfermedades profesionales” o a “los accidentes de trabajo”. Por lo relatado recientemente sabemos que el legislador califica como riesgos la producción de otros eventos distintos de los anteriores. No tenemos noticia de una delimitación rigurosa del concepto en la doctrina jurídica nacional. Y estas deshilvanadas notas no hacen sino mostrar la urgencia de un tratamiento consistente del asunto.

9. IDEOLOGÍA JURÍDICA Y LEGISLACIÓN SOCIAL

Del conjunto de tesis que se agrupan bajo la designación de “ideología de la revolución mexicana”, hay algunas que se postulan como fundamento de un nuevo enfoque jurídico de ciertas necesidades y fenómenos sociales, cuyo desarrollo legislativo y jurisprudencial constituye el derecho del trabajo, el derecho de la seguridad social y el derecho agrario. Algunos tratadistas han querido ver en estos estatutos un “derecho social”, concepto político y convención disputada que, en ocasiones ha dado lugar a, con el pretexto de su carácter novedoso o singular, tratamientos asistemáticos y carentes de rigor. Ciertos desarrollos doctrinales sobre estos temas son, sin embargo, lugares clásicos de la literatura jurídica mexicana, especialmente en la obra de Mario de la Cueva y en la de la escuela que él formó.

Admitiendo que dichos estatutos sociales han sido palancas principales de la maquinaria estatal mexicana en el proceso del desarrollo, y que hasta hace poco tiempo se concebían casi unánimemente como instrumentos modernizadores de la sociedad, importa examinar el giro radical de las teorías jurídicas influyentes desde las metrópolis y que han modificado la política social del Estado de bienestar. No puede soslayarse el impacto que la teoría jurídica resiente en el alegato “neoliberal” que se aduce al poner en marcha las exequias de Beveridge y de la seguridad social que él contribuyó a implantar. Si bien es cierto que nuestros desarrollos normativos en esta área reconocen su fundamento legítimo en la Constitución, su descripción sistemática no pudo menospreciar el discurso doctrinal que la política social requirió para su sistematicidad, es decir, para su coherencia. Ahora, dicho discurso ha sido relegado por un nuevo enfoque que se retrotrae hasta la más amplia confrontación de los valores de justicia y libertad, asignándoles significados y pesos muy distintos a los concedidos para ellos a partir del Pacto del Atlántico y la Carta de San Francisco.

El examen de dicho giro conceptual, ya traducido en concretas acciones de la política social, no es un mero ejercicio académico sino antes bien, un anticipo en el análisis de los fundamentos teóricos que pudieran ser la plataforma de un discurso antagónico del que se deduce de la Constitución. El trance crítico por el que pasa la sociedad mexicana exige, entre otras revisiones, la de la puesta al día del legado ideológico que sintetiza la Carta fundamental. Las encrucijadas que se abren en y por la crisis, demandan un anticipo conceptual de esas rutas, para empre-

estado normal tiene que ser de pobreza y sufrimientos... La bonanza tenía que ser para la nueva burguesía crecida por la Revolución y desplegada en burocracia agotante, proclamando su edad de oro con los sorprendentes crecimientos de las ventas públicas, después de haber extraído al pueblo con la poderosa bomba del papel moneda todo lo que de valor tenía y repudiado esa deuda sagrada con el fin de salvarse inhonestamente de un compromiso con la Nación... Al triunfar la rebelión de Agua Prieta, el nuevo Gobierno hábil y patrióticamente proclamó una política de conciliación que uniera a todos los mexicanos; ofreció solemnemente dar toda clase de garantías al capital, envió emisarios al extranjero para establecer estrechas relaciones de amistad y comercio con todos los gobiernos capitalistas y supo halagar a la opinión pública haciéndole creer que el nuevo gobierno lo sería para toda la Nación, sin establecer privilegios de clase. Con semejante actitud una ola de confianza arrojó sobre nuestros negocios grandes masas de capital extranjero y nacional y todos tuvieron fe en que la hora de la reconstrucción había sonado con una salva de nobles esperanzas en todos los corazones.

Pero toda situación bonancible esperada por el país civilizado anémico y lastimosamente melancólico pronto debía de hundirse por anormal e ilógica. La política de armonía entre el capital y el trabajo fue la vanguardia pérfida de la política socialista radical. Apareció la bandera rojinegra hasta en el Palacio Nacional; la supremacía de la demagogia bolchevique, el culto de Zapata; apareció el agrarismo saltando sobre la ley y aniquilando la propiedad; aparecieron los tribunales corrompidos y sectarios; el sovietismo yucateco sobre la Constitución. Proal apareció sobre el mismo bolchevismo insultándolo por su descaro; apareció la negación de garantías a los obreros libres, las loas a los asesinatos políticos; el apoyo a todas las huelgas, la acogida brillante a los más fangosos agitadores extranjeros localizados en sus respectivos países como criminales, apareció el tren de lujo de las Líneas Nacionales para honrar los restos de un Flores Magón; aparecieron las recepciones al otro Flores Magón que con filibusteros yanquis trató de arrancar a su patria la Baja California...

Parece imposible tanta mala literatura aunada a tan elemental pasión negativa. Prácticamente no queda a salvo ninguna línea de esta trama de rencores y de ceguera que lo lleva a proferir, en simultáneo anticipo y herencia, la cantinela pueril de los renegados:

Apareció lo que tenía que aparecer, lo que no podía evitarse que apareciera, lo que el lúgubre destino del pueblo mexicano está obligado a cumplir; lo que es indiscutiblemente nuestro por ser indiscutiblemente horrible, apareció la revolución con sus catorce años de edad y sus seis mil años de rencores proletarios, robusta con su lactancia de sangre (sic) con su aliento de peste africana, su apetito zapatista de exterminio, su ceguera moral de tepecate.

Queda constante e hiriente la semblanza que de tal “ensayista” hiciera Federico Gamboa, del ingeniero metido a “filósofo político”, epígono del cientificismo porfirista, postrado ante la técnica, de espaldas a la vida.

En una heterogénea compilación, Manuel Gamio creyó describir los caminos que conducían, con Cárdenas a la cabeza, hacia un México nuevo. Sin embargo, se trata de un alegato asistemático y propagandístico. No carecen de interés sus planteamientos. Del derecho social, por ejemplo, arguyó: “Somos fervientes partidarios del salario mínimo, de la participación del obrero en las utilidades en ciertos casos y más aún cuando éste no puede trabajar por causas de fuerza mayor, creemos enteramente justificado que el Estado le suministre medios para satisfacer sus urgentes necesidades de vida”. Se trataba también de llevar a la convicción de salarios mínimos diferenciados por zonas económicas y de periódico incremento. Llegó inclusive a denunciar el salario biológico o salario miseria, al que se llega en las etapas de crisis. Magistrado del Consejo de Defensa y Prevención Social dedicó algunos de estos ensayos a la legislación penal y su reforma. Reconociendo carencias seculares, la interpretación de Gamio, a diferencia de Bulnes, es optimista. Y queda regida por un fundamento empírico que controla los excesos retóricos y meramente literarios que sobresalen en Bulnes. Dos visiones contemporáneas de los problemas de México, que admitían diferencias sustanciales al abordar igual materia.

Frente al “vano empeño de considerar a México excepcional e inútilmente convulso” que representa Bulnes, Puig Casauranc publicó en 1936 la reinterpretación histórica, la reformulación ideológica que había adquirido como miembro del triunfante grupo gobernante obregonista. En el momento de este ajuste de cuentas se desempeñaba como embajador en la Argentina y, a querer o no, su visión traduce la oficial del periodo. Menos atento a las cifras y las encuestas que manejó Gamio, Puig Casauranc se acoge a una filosofía de la historia mexicana y cree así descubrir un cierto sentido social del proceso histórico nacional. Queda situado de este modo en un terreno más afin al que eligió Bulnes. La diferencia entonces es más acusada y revela dos formas distintas y contradictorias de concebir el esfuerzo de la Revolución Mexicana. A lo largo de siete conferencias quiere demostrar que ella no busca conquistar ilusiones o exotismos:

Nacionalización de los recursos primarios y de los mal aprovechados; control directo o indirecto de los veneros fundamentales de la riqueza nacional para poder fijar la economía del país; ajuste severo de las relaciones entre explotadores y explotados para una mayor justicia social y hasta para la tranquilidad orgánica de la economía de México; reconocimiento de la añeja justicia que se agita y clama en el fondo de los movimientos realmente proletarios; organización de las masas y aceptación de la existencia de fuerzas directoras, útiles para la industria y para la acción misma del

3º para lograr completa separación de la Iglesia y el Estado porque la primera, no obstante la Reforma, había persistido como un verdadero Estado dentro del Estado”. Reflexiona en el “error de oponerse ciegamente a las reformas moderadas” que conlleva nuevos procesos de radicalismo que provocan luchas estériles que hubieran podido evitarse con la sola aceptación honrada del propósito general: liberación espiritual y económica de las grandes masas del proletariado, propósito que no hería dogmas ni pretendía lastimar sentimientos religiosos con tal que no se usaran éstos como coraza para maniobras políticas o sociales de regresión.

Puig Casauranc ve en la Carta un conjunto híbrido de normas, atentas unas al canon liberal y otras dispuestas según un criterio “colectivista”. No obstante, la Constitución corresponde a las necesidades actuales del país “y tiene la elasticidad suficiente para que, con las pequeñas modificaciones que la vida va señalando como precisas, pueda hacerse, dentro de ella y del sistema democrático de gobierno que establece la evolución de México”. Así, para el enviado del gobierno, la Revolución progresa; “no se le interpreta correctamente cuando se la fragmenta pues se trata de un proceso, con dirección inequívoca y constituyendo el avance social”. A partir de esta afirmación, el trabajo de Puig Casauranc se convierte en el recuento (sin olvidar anécdotas y disparates) de los personajes revolucionarios con quienes trató y a los que sirvió como ideólogo. Y ahí resbala al pretender descubrir “la aceleración del ritmo de la revolución” con la derrota de los antagonistas políticos, queriendo cerrar los ojos ante el atropello y la confusión entre intereses y apetitos privados y los dictados del bienestar general de la República. Con todo, su ensayo no carece de mérito y expresa bien el discurso oficial del callismo al confundirse con el nuevo grupo encabezado por Cárdenas. Cautelosamente, el Secretario de Educación Pública interpreta este dife-
riendo como producto también de la “aceleración del ritmo revolucionario” que antes había atropellado a otros y que terminó por destruir al maximato y al jefe de ese dualismo inaceptable.

Periódicamente y desde la iniciativa gubernamental se ha revisado el sentido de la evolución jurídico-política del sistema previsto en la Constitución, vale decir, se han reformulado las virtualidades que quieren encontrarse en el discurso jurídico de la Revolución Mexicana, especialmente en el derecho social que se le adscribe como noble producto. Esas reflexiones forman parte de la exégesis del sistema jurídico mexicano y permiten o dificultan su transformación. Vale recordarlas al enfrentar ese neoliberalismo jusnaturalista que se viene formulando recientemente. Vale también su presencia en una obra como ésta, pues, en cierto modo, ella es el eslabón último de esa cadena de interpretación de los cánones fundamentales de nuestras instituciones.

La Secretaría de Educación Pública editó en 1946 *México y la Cultura*, obra colectiva en la que caben diversos ensayos sobre el derecho:

el constitucional, que escribió Antonio Martínez Báez; el del trabajo, a cargo de Mario de la Cueva; el agrario, debido a Gabino Fraga, el internacional, propio de Genaro Fernández Mac Gregor, el privado, escrito por Manuel Gual Vidal y el penal, dictado por Francisco González de la Vega. Jaime Torres Bodet prologa el trabajo colectivo con la pregunta ¿Qué busca México? ¿Hacia dónde va?

Previsiblemente, Martínez Báez sostuvo que

el sistema constitucional establecido desde 1917, más que un cambio absoluto en la concepción individualista y liberal, es una variante del régimen clásico, realizada para mejorarla en el sentido de evitar las deformaciones en su aplicación que causen perjuicios y malestar en la comunidad, cuyos intereses son también reales y atendibles por el Estado. . . Dicha reforma en el contenido de las normas constitucionales no ha negado el valor jurídico que corresponde a la persona humana dentro de la organización política y social, sino que con una mejor actitud ha contemplado en la realidad la integración de valores colectivos y comunes que también son humanos. Por esta razón, la filosofía jurídica personalista que informa nuestra ley fundamental está muy distante de aquellas concepciones de los Estados totalitarios que han negado la primacía de los valores que supone la simple calidad de hombre. . . Desde un punto de vista formal y de técnica legislativa, la Constitución vigente ha incluido como “agregados constitucionales” una serie de disposiciones cuya substancia podría corresponder al grado normativo de las leyes secundarias; pero la circunstancia histórica de haberse incluido en los programas de un movimiento de reforma política y de justicia social, explica y justifica la elevación de tales principios a la categoría de los preceptos de la Ley Suprema.

Para Mario de la Cueva, el derecho mexicano del trabajo es un producto espontáneo en la evolución de nuestras fuerzas sociales. Desde el siglo pasado, un sentido humanista iluminó nuestras leyes.

Los juristas de la época se dieron cuenta que existía una contradicción entre las supuestas bases científicas de la Escuela Económica Liberal y los postulados éticos del derecho, o sea, entre la tesis que afirmaba la existencia de leyes naturales en la economía y las milenarias ideas del derecho natural, que reclamaban el respeto para la persona humana y su libertad y como parte de ésta, las libertades de coalición y asociación; y los legisladores de México se decidieron por la segunda proposición. Entre las necesidades de la economía y los imperativos de la justicia, debía darse a ésta la preferencia; el capital, apoyado en los principios de la Escuela Liberal, obtuvo en el siglo XVIII su libertad absoluta; pues bien, en México y en el resto del mundo, el trabajo, en el correr del siglo XIX, reclamó igualmente su libertad; no había razón para obligar al trabajo a permanecer desorganizado; la Escuela Liberal era en realidad, una forma de intervencionismo de Estado y consistía en impedir la acción coali-

en la actualidad goza de plena validez filosófica la teoría que considera a la propiedad como una función social y no como un derecho absoluto del individuo. Desde este punto de vista, que no es sino la regresión al criterio de la legislación colonial, el Estado tiene no solamente el derecho sino a la vez el indeclinable deber de velar porque la propiedad no sea dañina sino beneficiosa para la sociedad y que su disfrute no sea la fuente de peligrosos malestares para las clases más numerosas y activas de la colectividad. . . . Las leyes agrarias que se han expedido a partir del 6 de enero de 1915 han tratado de liberar económicamente al campesino y de hacer posible una estructura social en la que todos puedan aspirar a la dignidad de una vida plenamente humana. La transformación agraria no es el producto de la improvisación y el capricho; la fe depositada en su bondad y en su eficacia nace tanto de imperativas de justicia social como de su entroncamiento y regreso a la doctrina de las sabias, inaplicadas “Leyes de Indias”. Así, nadie podría ver en la ley desafortunados anhelos “colectivistas”, doctrinas más modernas ni ejemplos más lejanos que los que la Colonia había proporcionado a México.

En 1952 se reunieron los trabajos de sesenta y un representantes de la cultura mexicana para dar nuevamente repaso al desarrollo nacional, “al cuadro esencial de la República al iniciarse la segunda mitad del siglo XX”, confesando de entrada “ausencias de importancia”.

Jesús Reyes Heróles dio cuenta de la “Función social de las obras públicas”; José Campillo Sainz concibió a la “Minería, palanca de la industria”, Juan M. Rulfo describió el “Panorama agrícola de la nación”; Hugo B. Margáin se dedicó a la “Organización fiscal de la federación”; “La obra de la jurisprudencia” la comentaron José Rivera y Genaro Martínez, mientras Porfirio Marquet Santillán quiso descubrir el “Sentido de la legislación mexicana” y Pedro de Alva vio “Los derechos humanos y México”. Fernando Alpuche estableció el “Afianzamiento del seguro social” para que Carlos Violante trabajara sobre la “Obra de la Dirección de Pensiones”, sin olvidar “La política exterior del régimen” comentada por Roberto Córdoba, ni la “Evolución institucional” de Gabriel Ferrer. Al cabo de seis años, se estimó necesario indagar de nuevo en las virtualidades ideológicas de la Revolución y de su Constitución. Importan, para el objeto de estas notas, las que se refieren a los estatutos del derecho social, reclamados desde la primera hora como patrimonio esencial de los regímenes revolucionarios y que podrían proporcionar noticia de la visión que de sí misma tenía en aquel momento la revolución institucionalizada y lo que podría esperarse de su evolución.

Marquet Santillán estimaba que

durante los tres últimos sexenios ha reinado la paz en el interior de la República y que las luchas se dirimen ahora en el campo de las ideas. . . . Corresponde la iniciación de la nueva etapa al gobierno del señor General Lázaro Cárdenas (1934-1940) época de fuertes conmociones nacionales por

la aplicación integral del programa revolucionario sobre la base de una decidida protección a las clases obrera, campesina y burocrática; la reivindicación de la riqueza del subsuelo... produjo no sólo el júbilo del pueblo mexicano sino también, a la postre, la aprobación unánime de todos los pueblos libres del mundo. A la natural desorientación momentánea producida por los intrépidos actos gubernamentales siguió un periodo de asentamiento, 1940-1946, lapso de gobierno del señor General Ávila Camacho... A la violencia siguió la persuasión... En las elecciones celebradas en julio de 1946, resultó electo Presidente de la República el señor licenciado Miguel Alemán. El gobierno se inició bajo los mejores auspicios, pues se propuso realizar el ambicioso programa elaborado con antelación por él mismo mediante el novedoso procedimiento de celebrar en los principales centros de población de la República, las llamadas "Conferencias de Mesa Redonda"; reuniones a las que asistieron los representantes de los principales sectores que constituían las fuerzas económicas y culturales del país, para exponerle directamente sus problemas y proponerle, de buena fe y con libertad de criterio, las posibles soluciones satisfactorias...

Marquet inicia el recuento de las reformas con la operada en el artículo tercero constitucional, "para satisfacer las exigencias espirituales del pueblo". La reforma al artículo 27 de la Constitución se concibió para "llevar la tranquilidad al campo y evitar las controversias, por afectaciones de la pequeña propiedad agrícola y ganadera".

Espigando las tesis de la Sala del Trabajo de la Suprema Corte, Rivera y Martínez encontraron dignas de mención las siguientes:

la interpretación de los contratos de trabajo exige que en caso de duda, ésta se resuelva en favor del obrero; la protección por riesgo profesional abarca, además de los accidentes cuya causa inmediata y directa sea el trabajo, los producidos en ocasión o en ejercicio del mismo, en virtud de que siendo el trabajador una fuerza al servicio de la empresa, los desperfectos que sufra deben entrar en los gastos generales de la negociación, del mismo modo que ésta repara su maquinaria y los útiles e instrumentos de trabajo; en los riesgos profesionales basta que el obrero acredite haber sufrido el accidente en su trabajo o en ocasión del mismo, siendo a cargo de la negociación demandada que acredite los casos en que la Ley le disminuye su responsabilidad o le exonera de ésta; el sindicato constituye una de las formas de protección a la clase trabajadora, por lo cual requiere de la más amplia libertad en sus autodeterminaciones. Por tanto, es contrario a la Constitución que el Estado intervenga en su vida interna; es finalidad del Derecho del Trabajo obtener el equilibrio entre los factores de la producción, a cuyo fin es indispensable fortalecer a los trabajadores, mediante su unión en el sindicato, puesto que la experiencia ha hecho patente que, en forma aislada, los trabajadores son dominados por el mayor poder de los patrones, especialmente el económico; las garantías y derechos que a favor del obrero consagra la Ley del Trabajo

logética no le cuesta nada denunciar los abusos; al contrario, esto le es muy útil para preservar lo esencial; el sistema que da origen a estos abusos con la regularidad y abundancia de una ley objetiva.

Con autoridad ganada a lo largo de muchos años de estudios sobre los instrumentos técnicos de la seguridad social. Miguel García Cruz presenta su balance sobre este tema, hoy tan controvertido. Signo para el reconocimiento del Estado del Bienestar, los mexicanos impulsaron ese modo de paliar las diferencias sociales y de redistribuir el ingreso. Además, así se incorporaba México en el concierto occidental de la posguerra y respondía a una estrategia global en el reacomodo de las fuerzas en la gran división del orbe en dos bloques.

No podía faltar, en el establecimiento de raíces propias de las instituciones de la seguridad social, el recurso a la raigambre ideológica de la revolución de Independencia. No yerra al descubrirla en la Revolución Mexicana. Sin embargo, se trata de anticipos generales, de proclamas envueltas en otras cuestiones más amplias. Así,

los partidos progresistas de la época, como el Liberal Mexicano, el Democrático, el Antirreeleccionista y el Constitucional Progresista, se comprometen a luchar por el establecimiento de leyes protectoras que tiendan a mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los obreros.

También, el Programa de la Soberana Convención Nacional Revolucionaria, cuyo artículo 18 señala:

Precaver de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor y de la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas y, en general, por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.

El recorrido de la trayectoria de la seguridad social permite destacar el interés de los regímenes revolucionarios por el problema y su fidelidad al espíritu del precepto que contienen veinticuatro de las fracciones del artículo 123 de la Constitución. Obregón inicia el camino el 9 de diciembre de 1921 con un proyecto de Ley del Seguro Social, que promueve la federalización de la legislación laboral y la tarea estatal de acudir al equilibrio social. Se proyecta crear una contribución, a cargo de los patronos, del 10% del salario para integrar una reserva económica que soporte las contingencias del trabajo. En el gobierno callista, es el Partido Nacional Revolucionario quien encara la cuestión en su declaración de principios: "El Partido hace suyo y luchará porque se eleve a la categoría de Ley el proyecto del seguro obrero en la forma concebida y presentada

a la Cámara de la Unión por el general Alvaro Obregón". Portes Gil reforma la fracción XXIX del artículo 123 constitucional "con el fin de aclarar el concepto de seguridad social en los siguientes términos: Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social que comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". Desde luego, no es una aclaración del concepto, sino un acotamiento de los ramos del seguro, lo que es mejor para una prescripción jurídica ajena a discusiones doctrinales interminables. Aun así el diferimiento en la expedición de la ley se explica, entre otras causas, por la necesidad de contar con presupuestos fácticos de la operación del sistema, entre ellos, los recursos suficientes y con presupuestos políticos, sobre todo, la concertación mínima con los patrones que habrían de contribuir ineludiblemente al buen éxito del funcionamiento institucional. Es, en todo caso, una lección de sensibilidad política y jurídica la historia de esos "diferimientos". Así, ni Ortiz Rubio, ni Abelardo Rodríguez vieron en sus días al seguro social vigente. Cárdenas impulsa el proyecto y elige el elaborado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, revisado por la de Gobernación, el que tampoco llega a fraguar. Corresponde a Ávila Camacho, en 1943 promulgar la Ley respectiva, que fue preparada por una Comisión Técnica, presidida por Ignacio García Téllez, cuyas tareas merecieron el reconocimiento de la Organización Internacional del Trabajo, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y el Consejo Nacional Obrero, según afirma García Cruz, quien también asienta la cantidad de 631,000 asegurados (246,537 asegurados y 384,562 beneficiarios) al concluir el año de 1946. Para 1952 la población protegida es de 1.140,833 personas. En 1956 se introduce, como riesgo asegurado, el llamado accidente in itinere. Los trabajadores y beneficiarios protegidos en 1958 son 2.547,686. Ruiz Cortines expide el decreto de implantación del seguro social campesino en los estados de Baja California, Sonora y Sinaloa para proteger a 99,542 personas. Con López Mateos, el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social define a la seguridad social como "una superestructura jurídica que, al satisfacer necesidades vitales, aglutina al individuo al grupo, estrecha los vínculos de la familia y consolida la posición democrática del Estado, mediante la práctica de la solidaridad humana". La caracterización está lejos de las definiciones doctrinales y su mayor interés radica precisamente en su alejamiento técnico que le permite una carga ideológica total, revelando el subrayado carácter político que anima este recurso de la Revolución. Desde luego, la definición no procura pulcritud teórica sino acotamiento político, legitimidad democrática, lo que no es un fin desdeñable. El Seguro cubre entonces el 10% de la población nacional y el 54% de la población obrera. Sería ceguera no advertir la potencialidad política del Instituto con dichas

artículo 123 con el que nació el derecho constitucional social, cuya integridad exigía el artículo 27.

Una tipología propia permite a los autores adentrarse en la estructura del artículo 123 en el que distingue seis tipos de declaraciones: tutelares del trabajador individual, de las mujeres y los menores, del trabajo sindical, de la jurisdicción del trabajo y las programáticas sobre previsión social y sobre integración del trabajo en la empresa.

Pulcra y originalmente advierten que

las declaraciones constitucionales que protegen la prestación individual de los servicios del trabajador son susceptibles de una doble consideración metodológica. Primera, quiso el Constituyente de Querétaro reducir en reglas generales y preciosas las mínimas condiciones que ha de recibir el trabajador mexicano, de tal manera que no sea legalmente posible en el país la subsistencia de las empresas que no puedan otorgarlas. Segunda, el Constituyente dispuso que las normas inmediatas estén sujetas en su aplicación a los principios informadores que también garantiza la Declaración mexicana. De tal suerte, serán ante todo normas mínimas que no podrán anquilosarse porque están naturalmente sujetas a la evolución progresiva del derecho del trabajo. También serán normas igualitarias, aplicables a todo trabajador sin ninguna distinción. Serán, por último normas de libertad porque el trabajo del mexicano es expresión de su libertad individual irrestricta.

Descubren asimismo una radical interpretación obrerista:

la titularidad sindical no es, además, la simple representación de los miembros afiliados a la organización porque el derecho mexicano del trabajo ha establecido la extensión obligatoria de la convención a todos los trabajadores de la empresa o de la industria. Esta es la característica fundamental de los contratos colectivos mexicanos: que son para todos los trabajadores sin distinción; que son creación de un derecho autónomo del trabajo con vigencia incondicionada en la empresa o en la industria.

Los profesores Álvarez del Castillo, Cordero y De la Madrid han logrado, asimismo, una lectura frecuentemente ignorada en las exégesis de las normas de previsión social:

el problema de los infortunios del trabajo fue objeto de una consideración especial. La Declaración se adelantó al derecho extranjero dando a la idea del riesgo profesional un sentido y un alcance más en armonía con el humanismo jurídico de nuestra historia: primeramente, el artículo 123 extendió el nuevo principio de responsabilidad a las enfermedades profesionales, llenando una laguna que existía en las legislaciones extranjeras. En segundo término, dio a la idea de riesgo profesional una elasticidad que no ha sido superada hasta la fecha (1960) y que apenas está siendo

alcanzada en las más recientes legislación y jurisprudencia de Francia: la teoría clásica del riesgo profesional exigía una relación inmediata y directa, de causa a efecto, entre el trabajo desarrollado y el accidente, en tanto la Declaración mexicana puso a cargo de los empresarios todos los accidentes y enfermedades que padezcan los trabajadores con motivo y en ocasión del trabajo desempeñado.

Es claramente ajeno a los alegatos del liberalismo económico y a las ideologías restauradoras de supuestos órdenes naturales, el enfoque y entendimiento de los autores. El orden jurídico es resultado de un proceso de intelección para discernir medios y fines y de un consecuente proceso de volición, que es propiamente el elemento que explica al Derecho como voluntad política. El derecho mexicano del trabajo es la expresión normativa de una línea de voluntad política, proveniente del Estado surgido de la Constitución como acuerdo básico de los protagonistas revolucionarios. Es dicho Estado el que tutela y programa, en la tipología elegida por dichos profesores. Ciertamente ha recogido, con antelación, las demandas de los grupos protegidos, pero frecuentemente dichas aspiraciones, al ser expresadas en el ámbito estatal se multiplican y dan origen a otras necesidades, promovidas así por el Estado que las instaure al reconocerlas.

El interés y la necesidad de explicar lo que el discurso revolucionario y constitucionalista implica, ha dado origen a desarrollos muy empeñosos sobre este tema ideológico, entre los que destacan ensayos de Jesús Silva Herzog y, más recientemente, los de Arnaldo Córdova. El ángulo que dichos trabajos adoptan ciertamente no es el del discurso jurídico, sino el del estudio de las realidades políticas y sociales, aunque, desde luego, las referencias a esos textos sean ineludibles. Por su parte, Gastón García Cantú ofrece antológicamente, el discurso alterno, el de la "reacción". A diferencia de la exégesis jurídica y gubernamental, el propósito de los trabajos arriba mencionados es más el de patentizar carencias y descubrir inconsecuencias entre lo normativo y lo fáctico que el de mostrar las virtualidades inagotables de la Revolución y la Constitución. Algunos planteamientos se traen a cuento aquí, sólo a guisa de ejemplo y con la finalidad de mostrar otra posible aproximación al tratamiento ideológico de las instituciones mexicanas.

Silva Herzog asienta:

Bueno es recordar que mucho se ha discutido si la Revolución tuvo o no, con antelación al movimiento armado, una doctrina económico-social, un programa de ideas claras y definidas. A mi parecer el Plan de San Luis y el Plan de Guadalupe, aquel del apóstol Madero y éste del caudillo Carranza fueron documentos meramente políticos, con la salvedad de que el Plan de San Luis contenía una alusión al problema agrario. Ambos planes fueron rebasados por la realidad en el curso de los días, lo cual no tiene

nada de extraordinario porque eso ha sucedido en fenómenos sociológicos análogos. En el caso de la revolución mexicana, es seguro que se infiltraron lentamente en sus combatientes las ideas radicales de los precursores...

El pensamiento revolucionario cayó en los principios constitucionales de 1917 y se mantuvieron intactos los ideales de libertad por los que lucharon y murieron los hombres de la Reforma, sesenta años antes.

Esos principios son los siguientes:

Nacionalización de las riquezas del subsuelo, quedando sujetas para su explotación a un régimen de concesiones; obligación de distribuir las tierras a los campesinos; garantizar al trabajador un salario mínimo, descanso semanario y participación en las utilidades de las empresas; fijar la jornada máxima de trabajo diurno en ocho horas y del nocturno en seis; prohibir que trabajaran los menores; protección a la madre y al niño por medio de cuidados pre y posnatales; reglamentación en materia de cultos religiosos... La esencia de la reforma fue ésta: mejorar el nivel de vida de la mayoría de los habitantes, como base sustantiva del progreso de la nación.

Quiso Silva Herzog examinar también “los últimos treinta años” y su conclusión no resulta una loa ni tampoco, empero, reprobación total:

si quisiéramos representar gráficamente la trayectoria progresista de los gobiernos revolucionarios, en el terreno económico y social, desde 1917, la línea resultaría quebrada y oscilante, pero con marcada tendencia al ascenso, llegando al punto más alto al finalizar el año de 1938. A partir de entonces, si continuásemos la curva, se advertiría con facilidad su declinación. Y es que no hay fuerza social, sino fuerzas sociales que se oponen unas a otras. Los movimientos de avance, por más vigoroso que sea su impulso, no pueden marchar indefinidamente hacia adelante, porque los contienen las fuerzas antagónicas. Esas fuerzas negativas, conservadoras o reaccionarias, nunca logran, por largo tiempo, en los casos en que logran, que los movimientos progresistas retrocedan al punto de partida, que es lo que desean y por lo que luchan; pero sí logran siempre, o casi siempre, y esto sí por largo tiempo, jalarlos hacia atrás hasta conseguir un ajuste relativo y transitorio entre los intereses en pugna... Los cuatro primeros años de Cárdenas, de 1935 a 1938, señalan el momento culminante de la revolución mexicana. Hasta allí se pudo llegar; porque en los dos años restantes de su gobierno se hizo sentir la presión de las fuerzas contrarias, cada vez más agresivas y mejor organizadas. Él, Cárdenas, quizá sin darse cuenta de ello, tuvo que ceder una pequeña franja del terreno ganado, y así ha sido en los gobiernos posteriores... La antigua burguesía nacional sufrió un rudo golpe al triunfar la Revolución, pero lentamente se rehizo: ganó de prisa dinero y despacio influencia. En pocos años recobró lo perdido. No es eso todo. Una burguesía nueva se le unió para formar una sola clase social. Los nuevos elementos se fueron

desgajando de las filas de la Revolución: funcionarios y ex funcionarios enriquecidos, traficantes de influencia gubernamental que lucraron con los contratos de obras públicas o la venta de mercancías deterioradas... Así, ya todos unidos por la comunidad de intereses, han constituido la fuerza neutralizadora de la Revolución... La Revolución mexicana aceleró el programa de México. A mi parecer la obra realizada arroja un saldo favorable. La lucha armada duró siete años y ya llevan treinta los gobiernos revolucionarios más o menos fieles a sus principios...

En el célebre artículo de octubre de 1949 que cristalizaba en el pasado a la Revolución, afirmó que ésta ya no existe "dejó de ser, murió calladamente sin que nadie lo advirtiera, sin que nadie o casi nadie lo advierta todavía". Pero, a nadie hay que culpar, nadie es responsable; porque así como nadie tiene la culpa de que los hombres sean mortales, de igual manera nadie la tiene de que las leyes históricas sean como son: dinámicas, implacables y creadoras.

Para Arnaldo Córdova

en términos de desarrollo social y económico, para no hacer mención sino del elemento que es fundamental; tanto el porfirismo como la revolución obedecen al mismo proyecto histórico: el desarrollo del capitalismo y si bien la Revolución agregó una problemática social que antes no se había hecho presente o era sofocada por el sistema político de la dictadura, la promoción del capitalismo sigue siendo el elemento motor de la vida social del país.

Es claro entonces que la especificidad de la lucha de los primeros años del siglo y la legitimidad de los regímenes que la invocan como de su estirpe estriba en el tratamiento de dichos problemas sociales. La necesidad de atacarlos ordenadamente origina las disposiciones jurídicas que se reconocen como derecho social, que asume la negación del liberalismo económico y del Estado abstencionista. La revitalización de estas instituciones significa la negación de ese orden propuesto como estatuto de justicia social y la necesidad de hacerse de una nueva base ideológica sobre la cual ir desarrollando una nueva producción normativa, paralela a la creada partiendo de otros supuestos ideológicos. Tal empeño parece cancelar la trayectoria de la Revolución mexicana, con el alto riesgo de un salto al vacío.

Córdova explica que

los escritores positivistas que prepararon ideológicamente el advenimiento de la dictadura, bajo las consignas contianas del orden y progreso facilitaron la labor de aquélla al proporcionarle una justificación histórica y filosófica de carácter naturalista, de acuerdo con la cual lo que se hacía no sólo respondía a necesidades inmediatas de la sociedad, sino que lo

imponía la propia naturaleza, por encima de lo que los hombres pensaran o desearan. . . El elemento verdaderamente activo, aquel del que depende sin lugar a dudas la buena marcha de la sociedad, aquel que junto con los medios materiales detenta la educación y la capacidad mental suficiente para entender los problemas de la sociedad en su conjunto y por supuesto para gobernarla, es también el que realmente representa a la sociedad, al pueblo, es la verdadera sociedad y el pueblo verdadero. Las demás clases sociales son sólo una turba inconsciente que, como los animales, hay que someter mediante la violencia, si es que no alcanza a convencerse de que es necesario aceptar el predominio de quienes poseen la riqueza, el más alto de los intereses sociales y la cultura, la capacidad para dirigir. . .

Pero también afirma que

el positivismo fue el credo de los intelectuales que siguieron a Carranza y a los constitucionalistas (Roque Estrada, Félix F. Palavicini, Antonio Manero, Carlos Trejo, Pedro González Blanco, Andrés Molina Enríquez, Pastor Rouaix, etcétera), pero esa filosofía salía a relucir únicamente cuando se trataba de justificar el pragmatismo de los dirigentes, sin que llegara a motivar y a definir ninguno de los valores en que se fundaban sus acciones. Fuera de las importaciones de Madero, que se cifraban en el principio de la propiedad privada no monopólica, en la idea del Estado de derecho y en el régimen de libertades públicas, aquellos antiguos exponentes de clases medias, convertidos en líderes de masas armadas, no llevaban al Constituyente más bagaje ideológico que su experiencia práctica. Por su parte, los intelectuales no volvieron a aportar ni un solo principio ideológico o pragmático. . . La experiencia práctica de que eran poseedores dictó a los dirigentes reformistas la necesidad de incluir en la nueva Constitución, de alguna manera, las demandas de las masas, comprometiéndolo al Estado a garantizar institucionalmente las reivindicaciones populares. Pero esto, como es fácil advertir, no podía sino modificar la misma concepción carrancista del Estado fuerte, haciendo de éste un ente mucho más poderoso y temible. Para realizar la reforma agraria, en efecto, no había más remedio que dar al Estado, y, en especial, a su rama ejecutiva, la Presidencia de la República, un poder constitucional extraordinario y permanente sobre la propiedad inmueble en el país, por lo menos, mientras la misma reforma agraria no se considerara concluida; ello equivalía a hacer del Estado, aparte de un eficaz verdugo de los antiguos terratenientes, un rector incontestable del desarrollo económico del país; para ello se modificó el artículo 27 de la Constitución. Por otra parte, a fin de garantizar que los derechos de los trabajadores urbanos fuesen respetados, pero limitados, a la vez, de modo que no pusieran en peligro al capital, se instituyó, con el artículo 123, un sistema interclasista de relaciones en el que el Estado sería garante y, al mismo tiempo, árbitro inapelable de los derechos de cada una de las clases que se reglamentaban, los trabajadores y los capitalistas. . . Los reformistas del Constituyente no dejaron escapar ninguna ocasión para reivindicar la propiedad privada, como el eje en torno del cual debía reorganizarse la sociedad, y el individuo emprendedor,

como el verdadero elemento constitutivo de tal sociedad... pero el programa de reformas sociales les hacía creer, a la vez, que la Revolución había sido una revolución socialista y que socialista era la Constitución que la coronaba. Como puede observarse, las reformas sociales daban para todo: lo mismo cuando se trataba de conducir a las masas trabajadoras que cuando se imponía la apología del capitalismo... La Revolución podría ser caracterizada simplemente como una revolución política que, como ocurre en el caso de todas las revoluciones políticas, tuvo efectos reformistas sobre la estructura social (la tierra para los campesinos y derechos económicos para los trabajadores urbanos y la abolición del privilegio de los grandes propietarios) pero esto a condición de que la Revolución hubiese instaurado un régimen político democrático, en el cual las masas trabajadoras hubieran tenido oportunidad de organizarse por su cuenta, independientemente. Mas en lugar de una típica revolución política, lo que hubo fue una revolución en la que, al mismo tiempo que se mantuvieron los objetivos de la revolución política, la manipulación de las masas fue empleada en función contrarrevolucionaria, para aniquilar los movimientos independientes de las propias masas y para establecer un régimen autoritario, al servicio de los primitivos postulados de la revolución política que se cifraban y continuaron cifrándose en el desarrollo del capitalismo.

El régimen resultante de la Revolución y su constitución es, para Arnaldo Córdova, uno populista. Aclara el autor de *La Ideología de la Revolución Mexicana*:

Por supuesto que no ignoramos que el concepto de populismo es considerado como una categoría anfibiológica... Antes de decidirnos a adoptar este concepto buscamos sin éxito otros que respondieran mejor a las características de nuestra realidad social y política. Consideramos, entre otros, el de reformismo, que nos pareció limitado por la presencia en México de un régimen autoritario; bismarckismo que no responde a la unión controlada entre poder político y masas populares que aquí encontramos; bonapartismo, empleado por primera vez por Trotsky para denominar el cardenismo pero que tampoco responde por entero a la realidad mexicana... Por otra parte, al adoptar el concepto de populismo, como lo han definido y utilizado algunos sociólogos latinoamericanos para designar los fenómenos del varguismo en el Brasil, o del peronismo, en la Argentina, lo modificamos con el fin de significar no sólo la génesis del sistema social, económico y político de la Revolución Mexicana, sino además, el proceso de institucionalización de dicho sistema.

La caracterización que encuentra Córdova es como sigue: (La revolución mexicana)

en primer lugar siguió una línea de masas cuyo objetivo esencial era conjurar la revolución social, manipulando a las clases populares mediante

la satisfacción de demandas limitadas (tierra para los campesinos, mejores niveles de vida para los trabajadores urbanos); más tarde, entre 1929 y 1938, las masas fueron enclavadas en un sistema corporativo proporcionado por el partido oficial y las organizaciones sindicales semioficiales y dentro del cual siguieron planteándose y resolviéndose las reformas sociales. En segundo lugar, el nuevo régimen se fundó en un sistema de gobierno paternalista y autoritario que se fue institucionalizando a través de los años; en él se ha dotado al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes que prevén un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad (artículo 27 de la Constitución) y el arbitraje de última instancia sobre los conflictos que surgen entre las clases fundamentales de la sociedad (artículo 123). Del autoritarismo derivado del carisma de caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional de la Presidencia de la República. En tercer lugar, el régimen emanado de la Revolución se propuso la realización de un modelo de desarrollo capitalista, fundado en la defensa del principio de la propiedad privada y de propietario emprendedor y en la política de la conciliación de las clases sociales, obligando a todos los grupos a convivir bajo el mismo régimen político, pero procurando en todo momento la promoción de la clase capitalista, de la cual se hizo depender el desarrollo del país bajo la vigilancia y con el apoyo del nuevo Estado.

La interpretación “reaccionaria” de la Revolución y su Constitución ha venido dejando huella en ciertos estratos sociales y en algunos grupos de dinero cuya no desdeñable influencia excusa detenerse en los elementos ideológicos presentes en aquella interpretación, Gastón García Cantú ha tenido la paciencia de seleccionarlos y reunirlos en una antología, publicada hace veinte años. Algunas líneas dan el tono dominante de la visión, de la sociedad y de la historia que todavía hoy persiste en algunos mexicanos.

En Los Ángeles, California, el 12 de noviembre de 1919, Jorge Vera Estañol publicó:

El bolchevismo en México estaba en minoría en 1917, como confesara en la asamblea de Querétaro el diputado bolchevique Machorro Narváez; los intelectuales, los capitalistas, los industriales, los empleados, la clase media en general y buena parte de los obreros eran hostiles a la facción dominante, según la confesión del mismo Machorro Narváez. Ahora esa minoría está aún más reducida, pues de ella han desertado los muy pocos jefes honrados con que contaba y, sobre todo, las clases trabajadoras de ciudades y campos a quienes la experiencia dolorosísima de dos años y medio de miserias y humillaciones ha demostrado que la revolución carrancista nada tuvo, ni es capaz de tener, de generoso o constructivo... Si la casta, hoy adueñada del poder, perdiera el apoyo moral y material que le ha estado prestando el gobierno de los Estados Unidos, la nación mexicana no hallaría ya el obstáculo que hasta ahora se ha opuesto al logro de sus verdaderas aspiraciones y podría, por sí sola, restaurar la

Constitución de 1857, plantear las reformas que el consenso general demanda en materia de trabajo, tierra, educación, justicia y prerrogativas políticas y constituir un gobierno serio, estable y progresista, capaz de cumplir sus deberes nacionales e internacionales.

Ejemplo del discurso que proviene de las mejores filas del conservadurismo mexicano contemporáneo, el de Manuel Gómez Morín reinterpreta la realidad política nacional de la primera mitad del siglo actual. Discutiendo la viabilidad de la democracia “económica” y “social” mediante el sacrificio de la democracia como institución política, trae a colación “el México de nuestros días” para argumentar como sigue:

La necesidad primaria y absolutamente inaplazable de resolver el problema del campo en su aspecto humano y en su aspecto económico; de crear una estructura territorial razonable y definida, tan cerrada al latifundio económico y social como a la pulverización esterilizadora del minifundio y a la inorgánica e inhumana explotación colectiva; de aprovechar mejor los recursos naturales; de llevar a la producción agrícola las ventajas de la ciencia y de la técnica contemporánea y asegurar la subsistencia para la población creciente y los excedentes que requiere el desarrollo económico del País; de establecer los cauces firmes y ágiles para la organización y el trabajo libres en el campo; de crear y mantener limpio, suficiente y eficaz un régimen de crédito agrícola... La necesidad de ordenar con inteligencia y amor la emigración del campo, para que el éxodo ya no sea determinado por la miseria ni por la opresión ladrona del cacique... Hay necesidad además de acentuar el proceso de producción de bienes industriales y de servicios. No habría otra manera de dar ocupación a la población rural desplazada en la ciudad... Hay la necesidad de completar la infraestructura de servicios públicos esenciales de sanidad, de atención médica y hospitalaria, de seguridad; y de puertos, ferrocarriles, caminos y comunicaciones; de aprovisionamiento asegurado, eficaz y a costo razonable, de combustibles y energéticos. Y la de fomentar y proteger el ahorro y permitir la creación y el funcionamiento de un mercado de dinero y de capitales y hacer del crédito un instrumento de impulso a la producción y no de obligada usura como hoy ocurre. Y la de formar técnicos y administradores y aún empresarios y de preparar a los trabajadores que tanto en la producción de bienes como en los servicios, cada día requerirán de capacitación mayor y más completa. Y será menester un régimen fiscal no sólo productivo y satisfactorio para los administradores de la “Alianza para el Progreso”, sino principalmente justo, inteligible coherente y vinculado a las condiciones y circunstancias reales de la economía de nuestro País... Habrá de construir o reconstruir en los años próximos más de cuatrocientas mil viviendas por año... Habrá que hacer millares de nuevas escuelas, primarias, secundarias, y vocacionales, preparatorias, técnicas, tecnológicas y universitarias; bibliotecas y laboratorios de enseñanza e investigación. Y habrá que formar cada año —y esta es la tarea

esencial al respecto— miles de maestros de todos los grados. Maestros y no propagandistas ni agentes políticos.

Señala a continuación las soluciones equivocadas:

el agresivo y tan frecuentemente inepto e inorgánico intervencionismo del Estado y su insaciable voracidad de sujeción; la pretensión de su prioridad y de mando de los técnicos; la recurrente aspiración corporativa para hacer del Poder una federación de los múltiples grupos y asociaciones parciales; la ruda afirmación de la dictadura totalitaria, se presentan en nuestro tiempo como sustitutivos viables... de la democracia... La creciente socialización y la importancia acentuada de lo económico, no son datos negativos o minimizantes de la persona humana. Al contrario. Se es más persona cuanto más se está profundamente insertado en la vida de las comunidades... Tampoco es cierto que haya abismo o riña entre la libertad que la democracia implica y la eficacia... Y el papel, la función propia de las instituciones, de la autoridad, del Estado, del Poder Público no es, por cierto, el incremento de la productividad... No, no es obsoleta, ni inviable, ni siquiera secundaria, la idea de la democracia política. Es, contra lo proclamado por las dictaduras interesadas en destruirla, la única posibilidad de equilibrado crecimiento de las comunidades humanas para acabar de verdad con la miseria y la ignorancia, con la injusticia, la opresión y la inseguridad... Esta identificación del Poder y del pueblo, para ser durable y fructífera... sólo puede ser alcanzada por el sufragio efectivo, es decir, por el acatamiento verídico de los resultados del proceso electoral...

Pareciera que pueden entonces proclamar Gómez Morán y sus partidarios: nada antes que la democracia política. No habiendo logrado instaurarla perfectametne, todo lo que el partido en el poder ha conseguido en lo económico y en lo social es nulo y está viciado de origen. Aún admitiendo dichos avances, éstos se fincan a lo largo de un camino equivocado. Es preciso retornar el rumbo y no hay otro que el advertido por Madero desde antes de 1910. Claro queda que estamos lejos de dicha cifra y que la puesta en práctica de tan noble propósito no admite librar la batalla desprotegido, no puede vitalizarse sino mediante contenidos económicos y sociales: esos que se declaran viciados de origen, precisamente, y cuya nulificación se reclama. Al proceder así, también se cancela la posibilidad de la democracia política real. Es decir, la que regula consensualmente los intereses de los hombres.

En 1973 apareció en Chicago y en Londres un tratado que habría pronto de circular entre políticos y administradores públicos. Friedrich A. Hayek, Premio Nobel de Economía en 1974 con Karl Gurnar Myrdal, maestro pensador del liberalismo y nuevo ídolo de la derecha, lo intituló *Law, Legislation and Liberty*. Originario de la Viena de Francisco José, su autor ha sido profesor de economía política en Londres, Chicago y

Friburgo. La obra fue traducida al español por un “Centro de Estudios sobre la Libertad”, de Buenos Aires e impresa en Madrid en 1978. También queda constancia de otros dos pies de edición: Unión Editorial y Editorial Universidad Francisco Marroquín, de Guatemala. En palabras del profesor austriaco se trata de un trabajo que le ha ocupado muchos años y que ha sido reconocido favorablemente por los intelectuales conservadores de los Estados Unidos, como Irving Kristol o Buckley y por los “libertarios radicales”, aunque para él las ideas todas de nuestro siglo sean ilusiones, sobre todo la fantasía de que el Estado puede modificar a la sociedad. Menos Estado y más derecho, es decir, pongamos la utopía liberal a la utopía socialista.

He aquí construido sistemáticamente un aparato formidable (erudito y original a la vez) para sepultar, con el peso de la razón, todo intervencionismo estatal en la vida de los hombres de Occidente. Pudiera pronto servir su arsenal para reforzar algunas de las interpelaciones que se hacen al, entre nosotros llamado, Estado Social de Derecho, cuyo concepto, como queda visto, no es unívoco y cuya declinación podría ser no el incremento de la libertad en la vida humana sino la legitimación de cierto derecho para gozarla algunos negándola a otros, tentación nada infrecuente. Es, en suma, una reformulación de la filosofía del derecho que pretende dar cuenta de los errados caminos occidentales que condujeron, entre otras aberraciones, al Estado del Bienestar. Ideología que no ha permanecido en las universidades americanas y europeas sino que ha querido ocupar y ocupa su lugar en la conducción de los asuntos públicos y que quizá evita el salto al vacío que supone abandonar sin más resguardo intelectual una morada de razonamientos jurídico-políticos diseñada hace cincuenta años por los teóricos universitarios occidentales y con la que se ha conseguido abrigo de las inclemencias sociales.

El tratado se divide en tres grandes secciones:

1. Normas y Orden; 2. El Espejismo de la Justicia Social y 3. El Orden Político de una Sociedad Libre. Declara Hayek:

Me ha inducido a escribir una nueva obra... el convencimiento de que la defensa de la sociedad libre depende de la acertada comprensión de tres principios fundamentales que nunca han sido adecuadamente identificados, labor a la que dedico cada una de las tres partes que componen esta obra. La primera de ellas subraya la necesidad de distinguir entre un orden autógeno o espontáneo y una organización, advirtiendo al propio tiempo que tal distinción se refiere a las dos diferentes especies de normas o leyes que en uno y otro modelo rigen. Establece la segunda que la justicia que hoy suele calificarse de “social” o “distributiva” sólo adquiere sentido en el segundo de dichos esquemas, es decir, el de la organización, siendo por completo ajena a —e incomparable con— el orden espontáneo que Adam Smith denominaba “Gran Sociedad” y Karl Popper califica de “Sociedad Abierta”. La tercera especifica que el modelo de institución demo-

crática liberal hoy predominante, que acepta la integración en un mismo cuerpo representativo de las funciones normativas y de gobierno, lleva necesariamente a la gradual transformación del orden espontáneo de una sociedad libre en un sistema totalitario sometido al arbitrio de alguna coalición de intereses establecidos.

La primera tarea será, en consecuencia, la distinción entre normas o leyes que rigen, unas al cosmos y otras a cierto orden designado como taxis. Dicho distingo se debe en principio a la "Teoría de los Sentimientos Morales" de Adam Smith. El orden no es siempre fruto del designio humano ni siempre resulta de fuerzas exógenas, es decir, ajenas al sistema. Hay ordenaciones, como las del mercado, consecuencias de un equilibrio endógeno o interno. Taxis es el orden creado (el orden de batalla), Cosmos es el orden espontáneo. Si numerosos reformadores políticos siguen perorando contra el caos en que se debate la actividad económica, en la que tan sólo desorden perciben, ello se debe en parte a su incapacidad de concebir la existencia de un orden que no es producto de la creación deliberada y en parte también a que, a su modo de ver, todo orden ha de pretender siempre algún conjunto de fines concretos. Las gentes se niegan a admitir la existencia de un orden no creado por el hombre a causa de que su descubrimiento no depende sólo de nuestros sentidos, sino del intelecto y a ello aludimos cuando subrayamos el carácter abstracto de este tipo de órdenes. Para que sobreviva este tipo de órdenes lo único necesario es que se mantenga una determinada estructura de relaciones, es decir, que elementos de análoga especie sigan estando relacionados entre sí según un cierto esquema.

Dado que todo orden espontáneo es el resultado de la adaptación de sus diversos elementos a circunstancias que tan sólo a algunos de ellos afectan de manera directa y que en su totalidad nadie conoce, dicho tipo de orden puede alcanzar grados de complejidad de magnitud tan elevada que resulten inaprehensibles para la mente humana. En el nivel social será necesario abordar estructuras dotadas de tal complejidad que sólo el carácter espontáneo del orden permitirá abarcarlas. Nuestro conocimiento estará aquí limitado por el carácter general del orden en cuestión. Y cuando, cual sucede en el caso de las colectividades humanas, resulte posible alterar por lo menos algunas de las aceptadas normas de comportamiento, lo más que con ello lograremos será influir en el carácter general del orden, pero nunca en sus particulares detalles. Las fuerzas ordenadoras espontáneas pueden ser aprovechadas por el hombre. En el caso de un orden social será posible aprovechar los conocimientos de todos y cada uno de sus miembros sin que resulte necesario trasladar la correspondiente información a una sola mente ni someterla a los procesos de deliberada adaptación y coordinación que caracterizan el funcionamiento de la mente humana. Numerosos aspectos de este orden no admitirán control alguno. Las normas que rigen la organización es-

pontánea son más bien regularidades, es decir, son reglas que no necesitan ser conocidas por los elementos sobre los que rigen. Las regularidades implican que los elementos se comportan con arreglo a determinadas normas. Por otra parte, aunque el hombre siempre se haya sometido a leyes, durante cientos de miles de años las mismas no eran por él “conocidas”, en el sentido de que fuera capaz de enunciarlas... Pero no toda regularidad de comportamiento es capaz de producir un orden global. El problema estriba en establecer qué tipo de normas de conducta pueden ordenar la sociedad y qué tipo de orden generarán determinadas normas. Para las ciencias sociales y políticas la cuestión fundamental será identificar las propiedades que deben caracterizar a las normas de conducta para que los actos individuales generen un orden global. Algunas serán observadas por todos, otras lo serán espontáneamente, otras, en fin, deberán ser impuestas, porque el mantenimiento del orden general exige que sean respetadas por los demás. En una sociedad moderna basada en el intercambio, una de las principales regularidades del comportamiento individual nacerá de la similitud de planteamientos que inducen a la mayor parte de los sujetos a ofrecer su trabajo a cambio de una renta laboral. Sin embargo, también cabe advertir que el carácter espontáneo del orden resultante debe ser distinguido del origen espontáneo de las normas que lo sustenten y nada impide que un orden que pueda seguir mereciendo el calificativo de espontáneo se base sobre un conjunto de normas intencionadamente elaboradas. En el tipo de sociedad con el que más familiarizados estamos tan sólo algunas de las normas vigentes, las de carácter jurídico (y no todas ellas), son resultado de la intención, mientras que la mayoría de las normas relacionadas con la moral y con las costumbres son de índole espontánea. En todo caso, en cualquier grupo humano la colaboración reposará a la vez en el orden espontáneo y en la organización deliberada, pero esto no quiere decir que sea posible combinarlos a nuestro antojo. La coordinación de las actividades de las organizaciones deliberadas corresponde a las fuerzas generadas del orden espontáneo. Familia, fábrica, sindicato, iglesia, se hallan integradas en un orden espontáneo más amplio, al que debe reservarse la denominación de “sociedad”. Determinado grupo —en ocasiones— cual sucede en la mayor parte de las actividades que constituyen la rutina diaria, operará como orden espontáneo, con base en la observancia de normas convencionales, mientras que ese mismo grupo, en ocasiones —las actividades cinegéticas, migratorias o bélicas— lo hará como organización sometida a la voluntad de un jefe. El gobierno es sólo una de las organizaciones que coexisten en el seno de la Gran Sociedad. Este es indispensable si se pretende garantizar la observancia de las correspondientes normas y su función es comparable a la que en una instalación fabril ejerce el equipo de mantenimiento. El gobierno en realidad realiza dos tipos de funciones cuya distinción es fundamental

para Hayek. Ellas son las coercitivas, por las que el gobierno hace cumplir las normas de comportamiento y las generadoras de servicios, mediante las que las autoridades administran los recursos puestos a su disposición. Por la segunda función, el gobierno es una organización más entre otras muchas. La primera, en cambio, facilita las condiciones que resultan indispensables a la supervivencia de dicho orden global. Por cierto que es esta función del gobierno y no es preciso explicarla recurriendo a un término metafísico como lo es el "Estado". En una organización, las normas rectoras están relacionadas con la ejecución de determinadas tareas. Presuponen que el lugar que cada individuo ocupa es determinado autoritariamente. Sin la asignación de funciones y la fijación de objetivos a través de órdenes específicas las simples normas abstractas no bastarán para orientar el comportamiento individual. Las normas que gobiernan un orden espontáneo, por el contrario, deben ser independientes de los fines concretos e idénticas, si no necesariamente para todos sus miembros, sí por lo menos para clases enteras susceptibles de particularización. Cada sujeto las aborda habida cuenta de sus particulares conocimientos y propósitos con independencia de los posibles resultados colectivos. Esto significa que las normas generales del derecho, sobre las que todo orden espontáneo descansa, propician la plasmación de un orden abstracto, cuyo contenido nadie puede conocer ni prever. Por el contrario, tanto las órdenes como las normas que gobiernan una organización están al servicio de unos resultados concretos a cuya consecución aspiran quienes rigen el sistema. Si la estructura de la sociedad moderna ha llegado a alcanzar su actual grado de complejidad, es porque se trata de un orden espontáneo y no de una organización. Las normas que hicieron posible el desarrollo de este complejo orden, no fueron implementadas para lograr tales resultados. Quienes adoptaron normas adecuadas lograron desarrollar una civilización compleja que después se extendió a otros grupos humanos. Resulta entonces paradójica y denota una total falta de comprensión de las circunstancias concurrentes la idea de que la sociedad moderna, dada su complejidad, deba ser planificada. Sucede, por el contrario, que tan complejo orden tan sólo puede ser preservado de manera indirecta, es decir, perfeccionando y haciendo cumplir las normas que conducen a la formación de un orden espontáneo.

La yuxtaposición de un orden espontáneo y una organización constituye la más irracional de las soluciones imaginables y tal es el núcleo de la argumentación contra la intromisión gubernamental o intervención en el orden mercantil. El orden espontáneo surge del hecho de que cada uno de los elementos que lo componen arbitra constantemente los oportunos equilibrios entre los factores que directamente le afectan, al tiempo que ajusta su comportamiento al de los demás actores, equilibrios que desaparecerían si tales quehaceres fueran parcialmente determinados por

agentes externos que, además de partir de circunstancias diferentes, apuntan también al logro de objetivos asimismo distintos.

Si el valor de la libertad reside en las oportunidades de que se dispone para llevar a cabo actos no previstos ni previsibles, difícilmente llegaremos a saber lo que hemos perdido por haber introducido determinada restricción. Como será muy difícil en cada ocasión vislumbrar cuáles habrían sido las consecuencias de permitir a las gentes decidir por su cuenta la propensión a hacer que en cada caso concreto prevalezcan tan sólo los resultados previsibles nos conducirá inevitablemente a una progresiva renuncia a la libertad. La libertad sólo puede salvarse si se la considera, en todo momento, principio supremo (ideología) no sacrificable en aras de circunstanciales ventajas, alejándose de esa racionalidad proyectiva, persiguiendo siempre fines concretos, explícitos y conscientes y sabiendo que es falso intento el construir pieza a pieza el orden social. Dicha postura "realista" no ha permitido al hombre alcanzar los apetecidos fines. Nos encontramos a cada paso obligados a introducir medidas, ayer impensables, que no son sino el resultado inevitable en nuestros pretéritos errores. En consecuencia, un orden tan complejo como lo es el de la sociedad moderna no puede ser diseñado globalmente ni formulado estableciendo por separado cada una de sus partes sin consideración al resto. Únicamente cabe engendrarlo guardando, a lo largo de un proceso evolutivo, fidelidad a ciertos principios. Hayek afirma: "los principios son con frecuencia guía más efectiva cuando no pasan de ser prejuicios no razonados, es decir, sentimientos generales que nos inducen a opinar que ciertas cosas no se hacen"; somos libres porque ciertos prejuicios tradicionales, pese a encontrarse en trance de rápida extinción, han frenado el proceso que por la lógica inherente a los cambios ya producidos tiende a cobrar un nuevo ímpetu y alcanzar áreas aún más extensas. La utopía, la ideal representación de la sociedad, la guía-dora imagen del orden social, no sólo constituye el condicionamiento obligado a toda política racional, sino que, además, resulta para Hayek la capital contribución que la ciencia puede aportar a la solución de los problemas del día.

Al abordar el papel del jurista en la evolución política y siempre teniendo presente la distinción entre orden y organización (cosmos y taxis) Hayek sostiene que el principal instrumento para la introducción de cambios deliberados en la sociedad moderna es la legislación. Por muy previsores que seamos nunca estaremos en condiciones de modificar el sistema jurídico en bloque. "Las partes de un sistema jurídico no han sido tanto ajustadas entre sí de acuerdo con un esquema general, como adaptadas unas a otras mediante la sucesiva aplicación de principios generales a casos particulares". Dichos principios con frecuencia no son objeto de conocimiento explícito. El jurista, como juez o como redactor de normas decide en un marco de conceptos generales ya dado y sólo

mas comunes puede un grupo de personas convivir en un orden de relaciones al que llamamos sociedad. Por eso estaríamos más cerca de la verdad si, invirtiendo la errónea y muy difundida idea de que la ley se deriva de la autoridad, pensásemos más bien que toda autoridad nace de la ley, en el sentido de que la autoridad es obedecida porque (y en la medida en que) hace cumplir una ley que existe con independencia de ella y que descansa en la generalizada opinión de lo que es justo. Mientras los individuos actúen de acuerdo con las normas, no hace falta que sean conscientes de ellas. Basta con que *sepan* cómo obrar de acuerdo a las reglas sin *saber* que las normas son expresamente tales o cuales. Esto vale para situaciones frecuentes; otras, *insólitas*, obligan a recurrir a personas más concedoras. La persona que juzga estas situaciones inéditas considerará necesario dar forma expresa y concreta a aquellas normas sobre las que la opinión no es unánime e incluso dar nuevas normas. Ni en uno ni en otro caso será libre el juez para declarar la norma que se le antoje. Las que consagre como tales habrán de venir a llenar un vacío en el cuerpo de las ya aceptadas, de modo que sirvan para mantener y mejorar el orden previo que las normas ya existentes posibilitan. El derecho, tal como lo conocemos, no podría haberse desarrollado plenamente sin esa labor judicial e incluso sin la intervención ocasional del legislador para librarlo de los callejones sin salida a que su evolución gradual puede conducirle o para enfrentarse a problemas totalmente nuevos. En esta tarea, ambos personajes tendrán que moverse en un cosmos de normas previas que debe aceptar y en el que deberá encajar cualquier novedad exigida por el propósito al que el conjunto del sistema sirve.

El papel de las normas de comportamiento sólo puede consistir en decir a ciertas personas con qué expectativas pueden contar y con cuáles no. La posibilidad de que se cumpla el mayor número de expectativas posible sólo se fomentará al máximo si algunas de ellas son sistemáticamente frustradas: el daño a otros que el derecho trata de evitar no es cualquier daño, sino exclusivamente la frustración de aquellas expectativas que la norma señala como legítimas. Sólo de este modo puede el precepto de no hacer mal al prójimo convertirse en norma idónea para un grupo de personas a las que se les permite perseguir sus personales fines según su propio saber y entender. Lo que puede asegurárseles no es que nadie va interponerse en la consecución de sus fines, sino tan sólo que no serán estorbadas en el uso de ciertos medios.

El único modo descubierto hasta hoy para definir el campo de las expectativas que deben ser protegidas y reducir así la interferencia entre los actos de las diferentes personas y sus mutuas intenciones, consiste en señalar para cada individuo una esfera de actos permitidos, mediante la asignación de (o haciendo reconocibles mediante la aplicación de normas a los hechos concretos) clases de objetos de los que sólo determi-

nadas personas pueden disponer o de cuyo control están excluidas todas las demás. Así la propiedad, en el sentido amplio que incluye no sólo las cosas materiales, sino (como en la definición de John Locke) la vida, la libertad y la hacienda de cada individuo, es la única solución encontrada hasta hoy por el hombre para hacer compatibles la libertad individual y la ausencia de conflictos. El derecho, la libertad y la propiedad forman una trinidad inseparable. No puede haber derecho, en el sentido de normas de comportamiento universales si no quedan predeterminados los límites de las esferas de libertad individuales mediante normas que permitan a cada cual saber hasta dónde es libre de obrar. Esta verdad evidente, admitida por los griegos y Milton, Hobbes, Montesquieu, Bentham y lord Acton, ha sido negada por el enfoque constructivista del socialismo y bajo la influencia de la errónea idea de que la propiedad fue inventada en época tardía, tras un estado previo de comunismo primitivo. El derecho, por consiguiente, se limita a dar normas mediante las que es posible deducir de ciertos datos a quien pertenece cada cosa. La ley es ajena a personas y cosas concretas y se ciñe a hacer posible saber qué límites han determinado los actos de los individuos dentro de los ya trazados por aquellas normas, pero cuyo contenido concreto depende de otras muchas circunstancias.

Las normas jurídicas sólo aspiran a evitar en lo posible, trazando unos límites, la interferencia entre los actos de los diferentes individuos; pero no pueden determinar por sí solas, ni es, por tanto, de su incumbencia, cual será el resultado para cada persona. El derecho no es un medio para un fin, sino tan sólo la condición para conseguir la mayor parte de los fines. De todos los instrumentos con fines múltiples es probablemente, después del lenguaje, el que sirve a la mayor diversidad de intenciones humanas. Si por fin entendemos los resultados previsibles y concretos de ciertos actos, el utilitarismo particularista de Bentham está equivocado. Pero no hay error si incluimos en el término la tendencia a condiciones que ayudarán a la formación de un orden abstracto cuyos contenidos concretos son imprescindibles. La intuición capital está plenamente contenida en el énfasis puesto por Hume en el hecho de que el beneficio... nace de todo el esquema o sistema... de la observancia de la norma general sin tomar en consideración las consecuencias particulares que puedan resultar de la determinación de esas leyes en cualquier caso particular que se ofrezca." La demostración, por los economistas, de que el mercado produce un orden espontáneo fue mirada por la mayoría de los juristas con desconfianza. Aunque la existencia de ese orden es hoy reconocida incluso por los economistas socialistas, la resistencia que le oponen los racionalistas constructivistas continúa impidiendo clarificar la relación entre el derecho y la actividad humana. El resultado ha sido la interpretación de la ley como un instrumento de organización con fines particulares, interpretación correcta cuando se refiere

cho privado) en normas de organización dependientes de ciertos fines (o normas de derecho público). Este afán de justicia social obligó a los gobiernos a tratar al ciudadano y sus bienes como objetos de la administración, a fin de conseguir resultados concretos para determinados sectores de la sociedad. Cuando el fin de la legislación es conseguir mayores salarios para ciertos grupos de trabajadores o mayores rentas para el pequeño agricultor o mejores viviendas para los pobres de los suburbios, no basta con mejorar las normas generales de comportamiento. Estas tentativas de socialización del derecho han venido sucediéndose en la mayoría de los países occidentales durante varias generaciones y han conseguido ya acabar en gran parte con el atributo característico de las reglas universales de comportamiento: la igualdad de todos bajo unas mismas normas.

Hayek concluye su exposición sosteniendo que si se admite lo que el parlamentario británico cree que es el deber del político (el acabar con todas las causas de descontento), esto exige arreglar los problemas uno por uno de un modo que ningún conjunto de normas generales de comportamiento puede determinar:

Pero insatisfacción no significa necesariamente insatisfacción legítima, ni su mera existencia prueba que lo que la provoca pueda ser eliminado de una vez para siempre. Lo más probable es que dicho descontento sea debido a circunstancias que nadie podría evitar o cambiar con arreglo a principios admitidos por todos.

El profesor austriaco denuncia la idea de que el gobierno tiene como fin la satisfacción de todos los deseos compartidos por un número suficiente de personas, sin ninguna limitación en los medios que la asamblea representativa puede utilizar para ello, lo que ha de llevarnos necesariamente a una situación social en la que toda actividad esté sujeta a órdenes, de acuerdo con un plan detallado, que haya sido negociado en el seno de una mayoría e impuesto después a todos como el fin común a lograr. “En una sociedad libre no corresponde al Estado administrar los asuntos humanos. Deberá limitarse a administrar justicia entre hombres que se ocupan de sus propios asuntos.” Al final Hayek tendrá que ir tan lejos como para afirmar que la expresión “justicia social” carece completamente de sentido y constituye, cuando mucho una superstición en vías de desaparición. Que parece ir muy rápido quizá esté en nuestro deber probarlo al proponer una nueva práctica constitucional y legal, más atenta a la fuente que preocupada por modas, obsesiones y opciones técnico-académicas. También habrá de recordarse ante este embate la admonición y la convicción de Sergio García Ramírez:

Existe una genealogía mexicana del pensamiento y de la práctica de la justicia. A veces ha prosperado. En ocasiones se ha ensombrecido. Sin

embargo, México persiste en preferir el humanismo y en desechar la justicia sectaria o retraída: sectaria porque beneficie a pocos; retraída porque se niegue a mirar hacia adelante, hasta con audacia, como debe hacerlo el más alto valor del Derecho. En esta perseverancia se aloja el primer factor de la justicia, su requisito entrañable: la voluntad de hacerla. Hemos cancelado, desde hace tiempo, cualquier tentación de erigir una sociedad opuesta a sus asociados. Entendemos a la justicia para liberar al hombre, no para someterlo. También en este ámbito afirmamos la decisión de que el Estado va para los hombres y nunca a la inversa. Así se previno en 1810. En 1910 se hizo lo mismo. Es idéntica la resolución en esta fecha, que debe ser, con su propio estilo, continuación en el empeño de la Revolución y de la Independencia. Por eso no vivimos en un México posterior a la insurgencia, donde ya no haya que conquistar libertades, como tampoco en un México postrevolucionario, porque hayamos concluido el proceso de cambio. Es pertinente ser y seguir siendo México insurgente y México revolucionario, en etapas y con medios que correspondan a la Revolución y a la insurgencia de este tiempo.