

LAS GARANTÍAS SOCIALES

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

SUMARIO: I. *Exposición introductoria.* II. *La familia.* III. *La salud.*
IV. *La educación.* V. *La vivienda.* VI. *La información.* VII. *El sector social.*
VIII. *El campo.* IX. *El trabajo.* X. *Consideración final.*

I. Exposición introductoria

Setenta y cinco años de vigencia de la Constitución Política mexicana han permitido comprobar dos aciertos de sus creadores: la introducción de garantías sociales en su texto al lado de las tradicionales garantías individuales o derechos del hombre como es común designarlas; en otro contexto, la evolución dinámica de los principios constitucionales, que exige no sólo su evolución periódica con el fin de ubicarlos en la realidad social que día con día cobra mayor importancia, sino adaptarlos a una conceptualización internacional, surgida de necesidades cambiantes de una sociedad moderna, transformadora a la vez de las instituciones que rigen su conducta innovadora en cuanto al trato exigido por la presente vida comunitaria.

Existe asombro general ante la visión del Constituyente mexicano de 1917

que previó cuando nadie lo imaginaba, la transformación de la sociedad civil, al igual que la acción política del Estado, tanto al introducir en el texto constitucional el sistema de vida y la relación de la sociedad entonces imperantes, como el haber adaptado a la realidad que vivía el país, las exigencias revolucionarias. Puede decirse por ello que el haber incluido garantías sociales en el texto fundamental, desbordó y sacó de cauce el interés inicial del legislador, al obligarlo a un profundo cambio de conceptos; actitud duramente criticada entonces, aceptada universalmente hoy por su eficacia y sabiduría.

Ideal humanitario en el presente es hacer del hombre un ciudadano del mundo y colocar sus derechos, como piensa Mirkiné Guetzevitch, según apreciable cita del maestro Tena Ramírez, bajo la garantía del derecho internacional para su plena protección. Este ideal ha hecho posible —agrega el autor— la Declaración Universal auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas. Si se ambiciona una vida de paz es indispensable olvidarse del antiguo principio de la soberanía absoluta, para comprobar que tenían razón de que la conservación de la tranquilidad internacional depende, más que de la palabra de los gobiernos, de una atmósfera social donde imperen la libertad, la cultura y el bienestar general.¹

Por ello, la Carta de las Naciones Unidas ha señalado que la paz universal no podrá consolidarse mientras prevalezcan dentro de los países la opresión, la injusticia y la miseria. A tan elevado pensamiento se debe que siguiendo en lo fundamental tal criterio, las naciones de nuestro continente, en su reunión habida en la ciudad de Bogotá en 1948, hayan firmado por su parte, la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, a la que México aportó las modestas luces del Constituyente de 1917, que hicieron posible la reforma institucional que señaló el camino legal a seguir si se desea el bienestar colectivo.

Producto de este interés ha sido la introducción en nuestro sistema constitucional, de una auténtica democracia social que, como lo han expresado los autores de nuestro constitucionalismo, garantiza derechos individuales pero al mismo tiempo protege derechos colectivos, propios de sectores caracterizados por su independencia, resultado de un comportamiento conjunto y de una voluntad política de transformar a fondo la inercia de los gobiernos en el campo de lo social. Y lo más trascendente de nuestro ejemplo, a juicio del que esto expone, ha sido el carácter de Poder Constituyente Permanente en que se ha convertido esa voluntad política que ha permitido al constitucionalismo mexicano su vigorosa presencia en la doctrina internacional. Lo expuesto pretende

1 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 1983, p. 33.

recalcar el interés habido en nuestro medio por la conservación de las originales garantías sociales (artículos 27 y 123) que dieron a nuestra patria significación mundial, pero al mismo tiempo hacer valer que, gracias a la ampliación dada a las mismas a lo largo de este periodo, que ha contemplado dos guerras internacionales y ha sido testigo de acontecimientos de grave importancia para la humanidad, el Constituyente mexicano no se ha conformado con haber dado al campo y al trabajo el interés colectivo que merecen, sino que, continuando en su función transformadora, ha impuesto nuevas garantías sociales que resaltan por su proyección y su presencia actual en numerosas constituciones.

II. La familia

El proceso expansivo del constitucionalismo mexicano permitió —piensa Diego Valadés, miembro de nuestro Instituto— afinar el lenguaje político utilizado para fortalecer el sentido de integración política en torno a conceptos mayoritariamente aceptados y difundidos, elude asimismo el peligro de una sociedad mutilada o mutilante y busca la realización de una sociedad integradora e integrada que permita la reafirmación ideológica, no doméstica, de nuestro sistema político. Este se ha caracterizado por su vocación transformadora que al mismo tiempo que alienta a los integrantes del sector social, fortalece las instituciones; mantiene la memoria histórica no como un programa perenne de recriminaciones pretéritas, sino como punto de referencia que permite apreciar y evaluar la ruta y el ritmo adoptados por nuestra patria.²

Con apoyo en este propósito fue posible introducir en nuestra Constitución, en 1974, una edición integrada al artículo 4º, que en síntesis expresa: a) que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley y conservan iguales derechos respecto a la organización y desarrollo de la familia; b) que toda persona tiene asimismo derecho a decidir, de manera libre y responsable, sobre el número y espaciamiento de los hijos que desee procrear; y c) que es deber de los padres preservar el derecho de los menores dirigido a la satisfacción de sus necesidades y a su salud física y moral. Se agregó el siguiente párrafo final “La ley determinará los apoyos destinados a la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas”.³

En el proyecto de reforma se expresa que ha sido decisión del pueblo

² Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1987, pp 45-47.

³ Varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 11-14.

mexicano preservar la independencia nacional con base en la vida solidaria y la libertad de quienes integramos el país; que al incorporar a la mujer en el proceso político de modo tal que participe al lado del varón con plena libertad y responsabilidad en la toma de decisiones, resulta indispensable el equilibrio constitucional que permita la igualdad de ambos, haciendo posible convivir garantías individuales al lado de garantías sociales. Se rechaza por este motivo cualquier privilegio derivado de supuestas superioridades o jerarquías, aceptándose la exigencia social de la igualdad jurídica de los sexos como reconocimiento impostergable de una decisión humanística. Se dice también que es necesaria la adopción, por parte de hombres y mujeres, de criterios responsables que hagan posible la convivencia y desarrollo de la pareja humana. Puede apreciarse a primera vista el propósito de disminuir la fecundidad, garantizar la vida del menor y evitar su abandono y desamparo a temprana edad.

Tres son, por lo tanto, los objetivos incluidos en esta nueva garantía social:

1. Elevar a rango constitucional los aspectos relacionados con la protección de la familia.

2. Proveer a una conveniente planificación familiar que cuente con el consenso de la pareja.

3. Mantener la cohesión de la familia a través del mutuo respeto y la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer, de manera tal que ambos contribuyan al desarrollo de los hijos, al cuidado de su salud, a su educación y al bienestar de que sea posible rodearlos, otorgándoles la atención que requieran para su sano crecimiento y la plena utilidad de su vida.

En cuanto a las acciones puestas en ejecución para lograr el prudente crecimiento de la población, se confrontan estos objetivos:

1º. Formular un análisis, lo más completo posible, del estado actual de la planificación familiar. Hacia la década de los años setenta era reducido el conocimiento que se tenía en nuestro país respecto de prácticas anticonceptivas; cambios importantes tuvieron lugar a partir de esos años y merced a una amplia campaña educativa se ha reducido la fecundidad en el área urbana y con menor intensidad en el área rural. Además, se ha puesto en práctica un programa de información asequible a todos los matrimonios y como corolario, todos los institutos de salud oficiales tienen hoy la obligación de atender consultas, ofrecer métodos y disponer de los recursos médicos necesarios, a efecto de lograr una eficaz orientación en la planificación familiar.

2º. Coadyuvar, ante todo, en el mejoramiento de la salud de la población y en la atención de los embarazos no deseados. Se promueve la participación del varón en los programas y el conocimiento de la población adolescente para hacer más

responsable la sexualidad. El propósito es contribuir a una mayor sensibilización de los problemas poblacionales, así como cuantificar el impacto que puedan tener los programas en su ejecución.

3º. Elevar la calidad de los servicios de información y orientación por conducto de las organizaciones sindicales y empresariales; ilustrando sobre las ventajas que se obtienen con una coherente planificación familiar, con el fin de ser ellas las principales promotoras de las prácticas a adoptar en los núcleos que les corresponde atender.

En el ámbito internacional México ha participado, en el seno de la Conferencia Mundial de Población, en los proyectos aprobados para la protección integral a la familia. La Conferencia, a la vez que proclamó y sostuvo el derecho a la libre procreación como garantía personal, preparó una convención que establece obligaciones comunes a los padres al decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijos. Ambos compromisos incluyen tanto la atención del hijo desde su nacimiento hasta las responsabilidades correlativas que adquieren a partir de tal momento. No se ha pretendido fiscalizar en modo alguno la conducta asumida por los padres durante el crecimiento de los hijos, por lo que, si se ha propuesto cierta vigilancia en su sostenimiento y desarrollo físico y educativo, ha sido, como se dice en el documento preparado sobre el particular, para aliviar la carga del Estado en lo tocante a la atención de los menores en desamparo, pues no se pretende escatimar el apoyo a la familia en casos extremos, sino emplear los bienes de que se disponga en la cobertura de otras necesidades apremiantes.

III. La salud

En otro de los párrafos del propio artículo 4º se establece como una garantía social más, el derecho de la persona a la protección de la salud, con fundamento en las siguientes premisas: *a)* la atención, en lo posible, de la educación para la salud; *b)* fortalecer los medios con que cuente el Estado para hacer accesible a la población la medicina preventiva; *c)* habilitar a la sociedad con el fin de prepararla para el buen cuidado de la salud, ya que el Estado tampoco puede hacerse cargo en su totalidad de atender la custodia, restauración y mejoramiento de la salud; y *d)* preservar nuestros ecosistemas ambientales y crear la infraestructura y equipamiento necesarios en materia de salud.

La protección a la salud como norma constitucional ha sido similar a la de la familia, resultado de consultas internacionales que han desembocado en una serie de principios que día con día cobran fuerza de ley en todos los países. Desde

la aprobación, en el seno de la ONU, del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas (en la ciudad de Nueva York con fecha 16 de diciembre de 1966), quedó reconocido el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12.1). A partir, por nuestro país, de la firma de la Convención respectiva, surgió la obligación de incluir en nuestra carta magna tal principio, procurando desde su inclusión, dar cima en este campo al interés nacional y adoptar las medidas internacionales preventivas de la salud.

En opinión de algunos autores, este derecho encaja más en la categoría de derechos humanos de la segunda generación (como se le ha dado en llamar a ciertos preceptos de contenido social), que en el catálogo de derechos individuales. Consideran derechos de la primera generación a los civiles y políticos, plasmados en las declaraciones nacionales e internacionales de los derechos del hombre y el ciudadano. Derechos de la segunda categoría son, en consecuencia, los de contenido económico, social y cultural, producto de la crisis sufrida por el Estado burgués y el advenimiento de la Revolución Industrial, que ha dado origen a la nueva clase social del proletariado. Estos últimos derechos, a diferencia de los civiles y políticos, responden a una creciente actividad positiva del Estado, cuyo interés se ha centrado al mismo tiempo que en la persona individualmente considerada, en la atención de sectores pauperizados, cuya demanda de acciones colectivas aumenta con preocupante intensidad.⁴

La doctrina califica a estos nuevos derechos como “derechos-prestación” y “derechos-crédito”, porque el Estado, en su intento de darles relevancia social, a lo que en realidad se compromete es a garantizar un servicio que permita el cuidado de la salud, así como ofrecer los medios de alcanzar la llamada medicina curativa, pues no podría comprometerse ni a vigilar el estado permanente de salud de las personas, ni a prever las incidencias que puedan presentarse en el cuidado que cada individuo debe tener respecto de su condición física o de su propio cuidado orgánico. Tampoco puede aliviar en su totalidad la prestación consistente en los medicamentos aconsejables para preservar la salud, tanto por la facultad limitativa contenida en la disposición constitucional que reduce su actuación a otorgar facilidades para el acceso de la población a los servicios de salud, como intensificar el esfuerzo por mantener en situación estable la salubridad general del país.

⁴ Martínez Bullé-Goyri, Víctor Manuel, “El derecho a la salud como un derecho humano”, ponencia presentada en el Seminario sobre Salud y Derechos Humanos, México, Coordinación de la Investigación Científica, julio de 1991.

La Ley General de Salud ha sido el fruto de la disposición del Estado por mantener servicios que impulsen la actividad ciudadana, destinada al cuidado de la salud. Bajo nuevo marco jurídico, una moderna estrategia en la acción gubernamental, un cambio de pensamiento respecto de la obligación contraída, se contemplan las posibles soluciones propuestas en los diversos programas elaborados con el fin de establecer normas protectoras de la salud. Lo primero que se ha planteado el gobierno ha sido elevar los niveles actuales de cobertura de los servicios a una calidad básica homogénea. A continuación fortalecer las acciones dirigidas a los grupos más desfavorecidos y dar atención preferente al sector social que más lo necesite. La gestión combinada de autoridades federales y locales habrá de permitir la culminación de estos propósitos, pues independientemente de contarse hoy con el avance tecnológico y farmaco-químico en la producción de medicamentos, se mantiene una aceptable estructura para satisfacer un mayor número de necesidades de dichos sectores sociales. Hasta ahí consideran las autoridades mexicanas encargadas de la salud que puede llegar su actividad en el compromiso hecho con la sociedad.

Complemento necesario será la participación de la comunidad en el logro de una auténtica protección a la salud. Implantar un sistema nacional de salud no es únicamente tarea del gobierno sino de la sociedad en general. El sector público pondrá las bases para el desarrollo normal del programa en todo el país, pero es el sector social y en parte el sector privado, según lo indica la elemental sabiduría popular, quienes realicen el máximo esfuerzo en el campo sanitario global. No escapa a la conciencia pública que será la enseñanza y la elevación cultural del pueblo lo más importante en los métodos a seguir, pero las bases han sido dadas, los pasos fundamentales requeridos son ya una realidad y el derecho a la protección a la salud elevado a principio constitucional, junto con la promulgación de la Ley General de Salud y el programa puesto en ejecución, sin duda permitirán, al combinarse la acción oficial con la acción popular, el logro de los propósitos planteados. Corresponderá a la ciudadanía la efectividad y buen desarrollo de esta moderna garantía social.

IV. La educación

En su origen, tal y como lo aprobó el Constituyente de 1917, el artículo 3º de la Constitución decía textualmente lo siguiente:

La enseñanza es libre pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y supe-

rior, que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Del texto se desprenden tres principios conceptuales: una garantía, una declaración y una prohibición. La garantía: la libertad de enseñanza en los establecimientos oficiales y particulares dedicados a impartirla en las escuelas primarias; la declaración: su gratuidad al igual que su carácter laico, ajeno a toda idea religiosa; la prohibición: negar a las corporaciones religiosas y a los ministros de algún culto toda posibilidad de establecer e impartir enseñanza primaria, de carácter elemental o superior. Para este último efecto las escuelas particulares quedarían sujetas a permanente vigilancia.

La impronta social de la educación en México fue materia de reforma posterior; primero en el año de 1934 y más tarde en los años de 1946 y 1980. En el primero de los años citados el Congreso de la Unión modificó su contenido para establecer que la educación impartida en los establecimientos de enseñanza primaria debía ser socialista, excluyéndola de cualquier doctrina religiosa; combatiría el fanatismo y los prejuicios; estaría sujeta al aprendizaje de principios universales en torno al universo y la vida social; y las actividades escolares quedarían, en los planteles particulares, sujetas a las anteriores disposiciones. Sobre el particular nos dice el licenciado Valadés que esta reforma comprendió: a) el impedimento a las corporaciones religiosas de establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, respetándose en este aspecto la idea del Constituyente de 1917; b) la preparación por el Estado de todos los planes, programas y métodos de enseñanza; c) la autorización del poder público a los planteles particulares para su funcionamiento; d) la extensión de la educación de cualquier tipo o nivel a los trabajadores y a los campesinos; e) la introducción del concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria; f) la facultad del Estado para retirar discrecionalmente, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares; y g) la facultad reservada por el Congreso de la Unión para la expedición de las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios; así como fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público.⁵

Por nuestra parte apuntamos que cuatro fueron los aspectos novedosos que

5 Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, UNAM, 1987, pp. 31-45.

en el orden social introdujo la reforma a la Constitución: 1º Ofrecer un nuevo concepto de la educación al propugnar, por su índole socialista, reforzar la acción del Estado con objeto de dar otra orientación a la enseñanza que fuese impartida tanto a la niñez como a la juventud; 2º Establecer como enseñanza obligatoria la elemental o primaria, extendida después a la enseñanza secundaria, sustituta de la antigua enseñanza superior; 3º Fijar la potestad del Estado en relación con el funcionamiento de escuelas particulares en cualquier nivel de la enseñanza, sin abandonar el compromiso de su vigencia; y 4º Facultar asimismo al Estado para otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios impartidos, a efecto de obtener un mejor control profesional, evitando prácticas indeseables.

En apoyo a la norma constitucional, tres destacados propugnadores de la reforma social mexicana opinaron lo siguiente:

El licenciado Emilio Portes Gil consideró a la reforma educativa la cimentación de la escuela proletaria o socialista que el país requería y al mismo tiempo la base de una necesaria educación popular que estaba exigiendo el cambio de orientación social preconizado por el Plan Sexenal de gobierno.⁶

El licenciado Narciso Bassols, por su parte, manifestó que la trascendencia de la reforma educativa es la culminación del progreso de la obra social en México; significa el mayor avance en el campo de acción del maestro y permite a la Secretaría de Educación Pública la garantía de selección del profesorado que debe impartirla a la niñez y a la juventud.⁷

El maestro Trueba Urbina dejó escrito que, al ser reformado el precepto constitucional, no sólo se dio un paso adelante en el robustecimiento de la garantía social que consagra, sino que permitió a la vez llevar sus efectos hasta el último rincón de la clase proletaria, permitiendo a ésta enriquecerse con sus beneficios y aspirar a todos los niveles de la enseñanza.⁸

La reforma de 1916 tuvo, en cambio, otras proyecciones, aun cuando la educación no dejó de tener carácter social. Independientemente de mantener a la enseñanza primaria y secundaria ajena a toda doctrina religiosa y conservar su obligatoriedad, fijó como norma la lucha contra la pobreza, la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; se le dio una orientación democrática, considerada la democracia una estructura jurídica y un régimen político fundados en el constante interés por el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; le imprimió un sentido nacionalista a la comprensión de nuestros

6 Portes Gil, Emilio, *La escuela y el campesino*, México, Partido Nacional Revolucionario, 1936, pp. 25-27.

7 Bassols, Narciso, *Obras*. México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 129-137.

8 Trueba Urbina, Alberto, *Derecho social mexicano*, México, Porrúa, 1978, pp. 230-231.

problemas sociales, al aprovechamiento de nuestros recursos, el aseguramiento de nuestra independencia económica y el acrecentamiento de nuestra cultura; todo esto con el propósito de robustecer en el educando, junto con el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, el ideal de fraternidad y la igualdad de derechos de todos los hombres.

Es importante recalcar que al darse a la educación un carácter social, solidario e integral —según se dijo en la exposición de motivos— fueron tomados dos elementos de naturaleza colectiva: la exigencia de un desarrollo armónico de todos los grupos que constituyan la comunidad mexicana, considerándose que sólo así puede obtenerse un amplio sentido de solidaridad y de amor a la patria; en otro plano, el reconocimiento necesario de que en la independencia y el empeño por la justicia, se encuentra la clave de una sana convivencia internacional. El pueblo exige aprender, al mismo tiempo que la forma de lograr el respeto a sus derechos y el conocimiento universal para la defensa de los mismos.

Finalmente, en 1980 se adicionó al artículo 3º la fracción VIII para dar a las universidades del país y a las instituciones que imparten enseñanza superior, autonomía y responsabilidad en su gobierno interno. El sentido social de esta última reforma se encuentra en las facultades concedidas a unas y otros: 1ª Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura como premisa esencial de su existencia; 2ª El respeto absoluto a la libertad de cátedra e investigación, así como a la libre discusión de las ideas; 3ª Aprobar con libertad sus programas y planes de estudio; 4ª Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, sin cuyo requisito sería imposible la realización de sus finalidades educativas.

La transformación educacional obtenida en setenta y cinco años ha permitido en el país proclamar con amplio sentido social el interés por elevar el nivel cultural de nuestro pueblo mediante una dirección prudente y sabia; dar una orientación diferente a la libertad de enseñanza, pues como se ha entendido ésta por largo tiempo, lejos de cumplir su cometido la constreñiría y reduciría a simples proposiciones en el quehacer humano. Si persiste el interés por ampliar los recursos de la persona, deben entonces aceptarse modificaciones a la garantía constitucional para adaptarla al entorno social.

V. La vivienda

El estudio del derecho a la vivienda, consignado como una garantía social del pueblo mexicano, procede hacerlo desde un doble punto de vista: analizar ante todo la declaración contenida en el artículo 4º constitucional, y complementarlo

asimismo dentro del marco de las disposiciones incluidas en el texto del artículo 123 constitucional, relacionado con el trabajo. En la primera de estas disposiciones se establece como premisa que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa; en la fracción XII del artículo 123 se encuentra en cambio una obligación empresarial: proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Tal obligación se cumple mediante la aportación de las empresas a un fondo nacional, en el que se constituyen depósitos que permiten establecer un sistema de financiamiento en beneficio de los propios trabajadores, el cual les permita obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad tales habitaciones. En ambos casos se ha considerado de utilidad social la expedición de leyes que permitan, en el primero, establecer los instrumentos y los apoyos económicos indispensables para facilitar a las familias, en general, alcanzar este objetivo habitacional; en el segundo, la creación del organismo encargado de administrar los recursos obtenidos con tales aportaciones con el fin de cumplir sus finalidades.

El Estado mexicano ha tomado para sí una grave tarea, a nuestro juicio. Sus lineamientos generales se encuentran en una política nacional encaminada a: a) el planteamiento de posibilidades reales de acceso a la vivienda; b) la constitución de reservas territoriales urbanas y rurales, con oferta pública de propiedad del suelo indispensable para la edificación de vivienda, multifamiliar, con posibilidades de extender ésta a otras áreas e intereses; c) la creación de mecanismos de financiamiento que permitan la más amplia cobertura social de vivienda, con el propósito de canalizar el mayor volumen de recursos a favor de los trabajadores asalariados y no asalariados, a los marginados que habiten en zonas urbanas y a los campesinos de ingresos medios; d) la participación de los sectores (público, social y privado) a través de la concertación, con el fin de establecer estímulos canalizables a la construcción y mejoría de la vivienda en renta; y e) la formulación del inventario habitacional del país, y con sus resultados, analizar los procesos de construcción de vivienda, impulsar la ordenación territorial y reestructurar los centros de población para el arraigo del campesino y del artesano rural en los lugares donde ya habita.

Varias acciones incluye la Ley General de Vivienda para el logro de los anteriores propósitos: una primera, el establecimiento de un Sistema Nacional de Vivienda, ampliado a estados y municipios cuya colaboración se exige, el cual cumple ya siete años de fructífera existencia. Segunda, un excelente programa de producción y distribución de materiales de construcción, que desde su inicio ha permitido la adquisición de éstos a bajo costo. Tercera, una eficaz dirección de los trabajos constructivos, en el entorno urbano; la formación de sociedades coope-

rativas para tal finalidad, en el entorno rural; dirigidas ambas a que el hombre, de la ciudad o del campo, se empeñen en la autoconstrucción de vivienda, u otorgue, al menos, su contribución manual. Cuarta, mediante facilidades económicas a los interesados por medio de créditos de bajo interés financiero, incentivar el estímulo personal, fomentar el ahorro y crear ambiciones legítimas de vivienda en el mexicano.

Veamos ahora lo correspondiente a la ayuda otorgada a los trabajadores para la obtención de habitaciones cómodas e higiénicas. He de confesar que ante la imposibilidad legal de obligar a los empresarios a proporcionarlas a sus trabajadores, el Constituyente optó por las soluciones que a continuación se expresan en síntesis:

1º Las empresas aportan hoy un 5% sobre el salario de los trabajadores a su servicio, el Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), con objeto de crear sistemas financieros destinados a la adquisición, reparto o mejora de viviendas. Este financiamiento lo paga el trabajador con un módico descuento a su salario, con cuyo importe cubre los abonos del mismo y hace frente a los gastos de administración que realiza el propio Instituto (artículo 97, fracción III, LFT).

2º El organismo que administra los recursos del Fondo Nacional está integrado en forma tripartita por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los empresarios. Este organismo se encarga de regular los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores pueden adquirir en propiedad habitaciones. Al mismo tiempo tiene como funciones específicas coordinar y financiar los programas de construcción que sean aprobados por las representaciones respectivas.

3º Las aportaciones empresariales se consideran gastos de previsión social, por cuyo motivo, en casos de incapacidad permanente del trabajador, de jubilación o de muerte, se entrega a él o a sus beneficiarios el total de los depósitos constituidos a su favor, más el importe de una cantidad igual, que aporta el Instituto. También se hace entrega al trabajador de dichos depósitos, cuando deja de estar sujeto a una relación de trabajo siempre que haya cumplido más de cincuenta años de edad.

4º Si el trabajador recibe un crédito, las cantidades acumuladas se aplican a su amortización, y si quedare un saldo a su favor se le entrega el monto que corresponda. Para cualquier devolución de los depósitos o cantidades adicionales a su favor, el trabajador deberá presentar una solicitud por escrito.

5º Los créditos otorgados por el INFONAVIT quedan protegidos con un seguro que podrá hacerse efectivo en caso de sobrevenir al trabajador una incapacidad total permanente o en caso de muerte. Con el importe del seguro se libera al trabajador o a sus beneficiarios de todas las obligaciones derivadas del crédito.

Es en la forma anteriormente explicada como el Estado mexicano considera cumplir la garantía de disfrute a una vivienda digna y decorosa. El maestro De la Cueva, impulsor de esta garantía en la nueva Ley del Trabajo, estimó que la reforma constitucional puesta en vigor en 1972 soslayaba la obligación patronal originalmente impuesta por el Constituyente, al estimar que debió ser preferible promulgar, sin reformas y adiciones constitucionales, un Código Nacional de Vivienda que quizás hubiese cumplido con más eficacia el propósito de consignar como garantía social el derecho a la vivienda.⁹

VI. La información

Los artículos 6º y 7º los destinó el Constituyente a precisar la garantía conocida como libertad de expresión. El texto original ha sufrido una adición, cual es la obligación establecida para sí por el Estado, de garantizar el derecho a la información. Conviene dedicar un breve comentario a este último derecho, por implicar una garantía social más que una garantía individual. Lo estimamos así porque si atendemos a las diversas formas de exposición del pensamiento humano: imprenta, radio, televisión, computación, etcétera, podría estimarse que ello está cubierto casi en su totalidad por los medios públicos de difusión, los cuales día con día nos informan de los principales acontecimientos mundiales y nacionales; todos transmiten noticias o escenas gráficas, reproducen editoriales, artículos de fondo; o sea, modos de expresión auditivos o visuales, cuya libertad y propiedad literaria se encuentran constitucionalmente protegidas. Pero la pregunta que surge frente al contenido final del artículo 6º es: ¿hasta dónde se extiende o regula el derecho a la información?

Tendríamos que iniciar la respuesta explicando lo que se entiende por derecho a la información. Un acucioso investigador de nuestro Instituto, Sergio López Ayllón, en su brillante tesis profesional sobre el tema *Prensa y derecho a la información*, cuyo contenido ha merecido publicación editorial¹⁰, considera que si la libertad de expresión es por esencia un derecho público subjetivo, el derecho a la información constituye un derecho público colectivo, se trata de una garantía de carácter social que atribuye al Estado la función de asegurar la recepción oportuna de cualquier clase de ideas, con carácter objetivo y plural. Con apoyo en el pensamiento de un eminente tratadista español, José Ma. Desantes¹¹, señala

9 Cueva, Mario de la, *Nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1972, pp. 381-397.

10 López Ayllón, Sergio, *Prensa y derecho a la información*, México, Porrúa, 1984, pp. 23-26.

11 Desantes, José Ma., *Fundamentos del derecho a la información*, Madrid, Raycar Impresores, 1977

que la sociedad moderna exige un enorme caudal informativo, cuya utilidad se refleja en la toma de decisiones. Y agrega que la libertad de expresión es un derecho individual que el orden jurídico otorga en función del intelecto; pero el derecho actual de información corresponde en primer término al interés comunitario de recibir aquélla y en segundo apartado al interés de la sociedad de proteger al hombre y la intimidad.

Es con base en las ideas expuestas que estimamos al derecho a la información como una garantía social; eficaz, porque responde al desarrollo tecnológico de nuestra época que hace posible la difusión inmediata a un conglomerado humano extenso y variable, que abarca varias comunidades; prudente, porque el caudal informativo que se produzca no debe constituir ataque alguno a la sociedad o a la persona cuyo respecto e integridad están sobre cualquier pensamiento o idea que deseen difundirse, por mucho e importante que sea el interés colectivo de conocerlo. El derecho social a la información es, en suma, para nuestro modo de pensar, la necesidad de estar informado en todo momento de toda clase de acontecimientos, de los avances técnicos y culturales que se produzcan en el mundo, de cualquier innovación creadora, en una palabra, de documentos, notas o noticias de interés colectivo; es decir, tener libre acceso a estos medios en forma realista y objetiva, correspondiendo al Estado ser quien garantice y regule su difusión y quien proteja al mismo tiempo el interés individual.

VII. El sector social

Declaración constitucional de gran importancia ha sido la reforma al artículo 25, en cuyo precepto el Estado se ha impuesto para sí la obligación de atender al desarrollo nacional como garantía necesaria para el fortalecimiento soberano de la Nación, mediante el crecimiento económico y el empleo. Proclama asimismo una justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y de la dignidad de la persona, al igual que el papel preponderante que en el orden colectivo corresponde a los grupos y las clases sociales. Considera, además, que al lado del sector público, el sector social y el sector privado, deben participar en el impulso y organización del desarrollo del país, con el fin de que ambos sectores, junto con el Estado, amplíen su acción para la creación de toda clase de empresas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y haciendo uso intenso de los recursos productivos; única forma de establecer mecanismos que faciliten la organización y expansión económica de los trabajadores, de los campesinos, de las comunidades rurales, sectores de la población necesitados de protección en

los términos promulgados por la propia Constitución.

Los anteriores son los principios en que se fundamenta la reforma constitucional a que aludimos en este apartado. La autogestión y la cogestión, base del propósito enunciado, no constituye hoy —nos dice el doctor De Buen— una novedad en torno al impulso al desarrollo productivo; una y otra forma han estado vigentes desde hace varios siglos en la humanidad, sólo que ahora su vivencia resulta ineludible. Ambos son medios de combinar esfuerzos, unos propios del trabajador obrero o campesino, otros de trabajadores y empresarios en mutua colaboración de intereses.¹² Esto, consideramos por nuestra parte, es lo que comprende la garantía social que ha implementado el Estado mexicano y que se ha traducido en normas de valor jurídico superior, con las cuales se pretende, bajo criterios de equidad social y productividad, combinar creativamente exigencias colectivas.

El Constituyente consideró que el concepto de sector económico no puede comprender con singularidad al sector público, encargado por tradición de dar cauce y facilitar el desarrollo de un país; son los sectores social y privado a quienes corresponde también la obligación de preservar e impulsar la actividad económica; al sector social al encontrarse multitud de actividades fundadas en la propiedad colectiva y cuya dedicación se constriñe a la producción en diversos géneros. Sindicatos, comunidades agrarias, empresas cooperativas, todos estos grupos al amparo de sistemas de organización comunitaria promueven la intervención individual en beneficio colectivo, intervienen actualmente en el proceso productivo y facilitan el concurso de intereses. Se ha llegado a la convicción racional de que la formación de comités de empresa mixtos que atienden las necesidades del abastecimiento popular en el marco de un entendimiento convencional, ofrece fructíferas soluciones.¹³

En complemento, al sector privado corresponde que su concurrencia al mercado sea con un gran sentido de responsabilidad social, que su coexistencia con los otros sectores contribuya al progreso de la nación y al desenvolvimiento natural de las diversas áreas de la economía nacional. Si en otros países de América o Europa ha sido posible la gestión obrera en combinación con el interés privado, ya sea mediante la presión obrera o la gestión del Estado, no resulta imposible ni fuera de contexto del objetivo nacional, plantear estas nuevas formas de organización colectiva para lograr, en aceptable convivencia, el avance de la economía.

¹² Buen Lozano, Nestor de, *Derecho del trabajo*, 6ª ed., México, Porrúa, 1986, tomo II, pp. 381-402.

¹³ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1983, tomo II, pp. 19-32.

Enormes beneficios se obtienen con la participación social, o la concertación, como gusta llamársele ahora. Enumeremos algunos:

1º Al amparo de la reforma jurídica es factible reorganizar los actuales métodos de producción, pero cualquier cambio debe ser materia de estudio de un proyecto previo, esto es, un plan o un programa nacional que comprenda todas las posibilidades de acción.

2º Aunado a la información que el Estado debe propiciar a efecto de inducir la política económica que se pretenda, resulta aceptable, también, el examen previo del acuerdo convencional que surja entre trabajadores y empresarios, con el fin de hacer efectiva su concreción.

3º Debe evitarse la creación de organismos especiales que puedan presentar oposición a los acuerdos productivos globales, pues falta entendimiento cuando son divergentes y no convergentes las opiniones expuestas por los sectores interesados.

4º La situación particular de cada empresa puede quedar atendida de manera directa una vez implantado un método de distribución del trabajo. El acuerdo a que se llegue en el orden global permitirá como corolario la implantación de salarios reales sin necesidad de lucha social entre los interlocutores sociales.

5º Todo impulso dado al sector social favorecerá asimismo: a) la garantía de empleo; b) el otorgamiento de prestaciones complementarias; c) la formación de nuevos oficios, y d) el mejoramiento del nivel de vida del trabajador.

La gestión oficial, la autogestión obrera y la cogestión empresarial son tendencias modernas que han impuesto al sector social como medio de satisfacción de muchas necesidades; la participación y la concertación, los métodos innovadores del proceso productivo; la información y la comunicación, el mejor camino de evitar conflictos. Al elevar a norma constitucional esta garantía social, México se ha colocado una vez más a la vanguardia de grupos sociales que aún no entienden el valor del nuevo concepto colectivo.

VIII. El campo

Hemos dejado para el final del presente esquema el tratamiento que el Constituyente de 1917 dio al campo y al trabajo; no por devaluar su trascendencia constitucional sino por haber sido las garantías sociales de que se partiera en la Constitución Política mexicana, cuando se decidió romper con los principios tradicionales de técnica constitucional. En pocas sociedades ha existido como en la nuestra —expuso el maestro Gabino Fraga en interesante colaboración— la

necesidad de crear una clase rural próspera, fuerte e independiente, meta que sólo se logra cuando se lleva a cabo una redistribución de la propiedad agrícola para reivindicar al sector campesino y cuando se impide la excesiva concentración de la propiedad de la tierra; acción indispensable para evitar que la gran masa de la población alquile su trabajo sin la justa retribución; factor que por otro lado propicia la miseria, la abyección y la esclavitud de hecho.¹⁴

El artículo 27 —señala por su parte el licenciado Valadés— ha tenido tan profundos cambios que de modo implícito lo caracterizan por su originalidad dentro de los procedimientos de reforma a una Constitución, que aparte de ser innovador y complejo, ha constituido el mejor vehículo para dar a la propiedad un elevado sentido nacionalista y protector de las comunidades agrarias del país. Sus reformas desde los años de 1932 y 1934 —agrega— han obedecido al propósito de introducir un interés colectivo que independientemente de las ventajas que pueda tener una tesis ecléctica respecto de la pequeña propiedad, sume las de una tesis cognoscitiva de lo que es una explotación agrícola.¹⁵

Del amplio contenido del artículo 27 constitucional interesa consignar únicamente, para fines de exposición, los aspectos relacionados con la propiedad social. Cuatro son —según lo expone el licenciado Madrazo, exdirector de nuestro Instituto— las disposiciones concretas relacionadas con la materia: 1. La cuestión relativa a la dotación de tierras y agua para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran, o aquellas que aun cuando dispongan de alguna cantidad para los usos agrícolas, ésta resulte insuficiente respecto sus necesidades. 2. La confirmación (relacionada con las dotaciones de tierras y aguas hechas a los ejidos de acuerdo con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915) que permita partir de ella tratándose de nuevas dotaciones que hayan tenido lugar durante el periodo que comprende este estudio. 3. El reconocimiento del derecho de condueñazgos, rancherías, pueblos y congregaciones, que de hecho o por derecho hubiesen guardado el estado comunal, para el disfrute en común de sus tierras, bosques y aguas. 4. La declaración de nulidad de todos los actos jurídicos que hubiesen concluido con la privación, en perjuicio de las comunidades mencionadas, de sus tierras, bosques y aguas, mismas que les hayan sido restituidas.¹⁶

Tal reconocimiento ha permitido que al ejido se le haya otorgado personalidad jurídica y patrimonio propios; lo primero a través del reconocimiento de

14 Fraga, Gabino, "El problema agrícola", *México en la cultura*, México, Secretaría de Educación Pública, 1946, pp. 851-857.

15 Valadés, *op. cit. supra* nota 5, pp. 53-54.

16 Varios autores, *op. cit. supra* nota 3, p. 79.

todas las características legales atribuidas a una persona moral o colectiva; lo segundo al darle en propiedad las tierras de cultivo o cultivables de que hubiese sido dotado conforme a los procedimientos de redistribución agraria, más las tierras de uso común que permita a los ejidatarios la formación de parcelas escolares, el trazo de zonas de urbanización y la integración de unidades agrícolas de uso industrial, propias de la mujer campesina.

La exigencia de imponer la colectivización general —dejó dicho el maestro Mendieta y Núñez— ha provenido de lo antieconómico de la explotación individualista. Las condiciones topográficas de nuestro país, la calidad de los terrenos y la carencia de maquinaria agrícola, aparte el alto costo de las inversiones a realizar, convierte al precepto constitucional en norma inobjetable, al resultar más ventajosa la explotación de las tierras en gran escala que en modestas parcelas individuales.¹⁷

La explotación comunitaria del ejido constituyó la base del propósito colectivista que pusiera en marcha, sin halagueños resultados, el general Lázaro Cárdenas en 1937. En esa época dispuso la organización de Sociedades de Interés Agrícola Ejidal (SICAE), primer intento social para promover la explotación agraria por medio del trabajo colectivo, con apoyo gubernamental. La organización de estas sociedades pretendía mejorar la condición de la familia campesina, establecer industrias ejidales e impulsar la prestación de servicios cuyo rendimiento se distribuyera de manera equitativa entre quienes formaran parte de las mismas.

Un Cuerpo Consultivo Agrario, integrado por cinco personas y presidido por el secretario de la Reforma Agraria, es el encargado de revisar y autorizar los planos o proyectos de dotación de tierras, aguas y bosques. Varias comisiones agrarias mixtas que laboran en cada uno de los estados de la República bajo la presidencia del gobernador, tienen a su cargo substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de dichas tierras, aguas y bosques y son a la vez los órganos de estudio y análisis de las solicitudes o dictámenes que en cada caso correspondan.

Una aclaración final. La adición a la fracción XIV del artículo 27 faculta a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a quienes se haya expedido o expida certificado de inafectabilidad agrícola, promover juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas. Esta es la única limitación impuesta al disfrute de la propiedad agrícola de interés social.

17 Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, 7ª ed. México, Porrúa, 1959, pp. 283-291.

IX. El trabajo

El maestro De la Cueva, entre muchas interesantes ideas suyas, expuso la relativa a la lucha sostenida por el hombre que trabaja para alcanzar la libertad, la dignidad personal y el logro de un mínimo de bienestar, que a la vez que dignifique su vida facilite y fomente el desarrollo de la razón y la conciencia. Dijo al respecto que este postulado tiene carácter social no sólo por su distinto contenido al de las garantías individuales, sino por el interés que la colectividad impone al interés del individuo. Consideró necesario, por ello, devolver la idea primitiva de pueblo, a un todo, a una unidad orgánica, porque tal conducta nos conduciría a lo que con propiedad podría llamarse una república de los trabajadores. Lo anterior no quiere decir —según su pensamiento— que vaya a perderse el interés individual y mucho menos que el hombre haya de transformarse en el engrane de una máquina gigante, sino al contrario, en lo que el ser humano tiene de universal lo que hace, es contribuir a realizar el destino de una nación y de la humanidad en finalidad distinta.¹⁸

Sin duda alguna las garantías individuales pertenecen al hombre, así como el derecho del trabajo pertenece a los trabajadores, constituyendo todo en conjunto una unidad. Si la esencia de la libertad individual la encontramos en la Declaración de los Derechos del Hombre, la del derecho social se encuentra en la libertad efectiva. Las garantías sociales se incluyeron en nuestra Constitución como respuesta a una reacción colectiva contra quienes explotan el trabajo humano; por lo mismo, el trabajo particular se ha convertido en la más eficaz garantía social. Corresponde al Estado atenderla y protegerla al igual que atiende y protege la igualdad, la propiedad y la seguridad personal. Si en una época la humanidad pugnó por hacer reales las garantías individuales, los trabajadores pugnaron hoy por el reconocimiento de su clase. He ahí la esencia moderna del derecho al trabajo.

En las anteriores ideas encuentra su justificación la declaración inicial que actualmente contiene el artículo 123 constitucional. En ella se dice: “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley”. En su redacción original la disposición constitucional sólo expresaba que el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases expuestas, debía expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirían entre los obreros, jornaleros, empleados,

18 Cueva, Mario de la, *Derecho mexicano del trabajo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1949, pp. 236-237.

dómesticos y artesanos, y de modo general, sobre todo contrato de trabajo. De esta redacción se ha dejado la facultad del Congreso de la Unión para la expedición de leyes laborales, dividiéndose en dos apartados el conjunto de disposiciones constitucionales que se contraen al trabajo. En un apartado "A" se incluyen las destinadas a los trabajadores en general; en un apartado "B" las normas que habrán de regir la relación de los poderes de la Unión con sus trabajadores. Esta división obedece al distinto trato que el Estado se obliga a dar a sus propias cuestiones laborales, sin que ello implique diferencias de grado; sólo para insistir en la naturaleza del trabajo burocrático frente a cualquier tipo de actividad productiva, se hace la distinción.

Expliquemos cuál es el fondo del principio relacionado con el derecho al trabajo digno y socialmente útil, para exponer después en términos concretos el alcance de su contenido. En un segundo plano se intentará explicar el objetivo técnico de la diferencia apuntada. Partamos del hecho de que el Estado en momento alguno se ha adjudicado para sí la obligación de dar trabajo a un indeterminado número de personas; la declaración constitucional sólo implica el interés público de fomentar la creación de empleos y adoptar los lineamientos que permitan organizar toda forma de trabajo, de manera tal, que sea posible reducir la desocupación y otorgar al hombre que trabaja las elementales garantías colectivas en su desempeño.

El empleo y el desempleo representan en la actualidad sendos problemas en los que es preciso actuar con autoridad. Este problema social, tanto en los países altamente industrializados como en aquéllos en vías de desarrollo, ha adquirido importancia crucial al grado de no poder cerrar los ojos ante una realidad patente. Quizás en los primeros el conflicto social se reduzca a dar ocupación a la gente joven, a quienes ingresan por primera vez al mercado de trabajo y exigen empleo para cubrir sus necesidades. Pero en los segundos es más grave la situación, pues aparte de encontrarse con idéntico fenómeno, la fracción de la mano de obra total que se encuentra sin empleo, agrava el desconcierto laboral y produce fenómenos económicos aledaños. Personas que buscan trabajo por primera vez, mujeres que por distintos motivos ingresan también al mercado de trabajo, trabajadores en general que en determinado momento ven cortado el suministro que cubre sus necesidades vitales, todos dirigen su vista al Estado en busca de solución a sus preocupaciones.

Implantar un régimen de empleo que haga viable este interés, es acción del Poder Público en nuestros días. El problema laboral interesa a todos los países por igual y por esta razón se intentan múltiples acciones que si no resuelven situaciones de empleo y desempleo, sí al menos representan un paliativo a la

angustia del pueblo. México no podía permanecer ajeno a este imperativo social y por ello ha elevado a garantía constitucional la creación de empleos, ha proveído la organización social para el fomento del trabajo y ha formado un Servicio Nacional del Empleo, que lo es a la vez de la capacitación y el adiestramiento, con estos objetivos: a) estudiar y promover la generación de empleos; b) supervisar la colocación de los trabajadores; c) influir en su capacitación y adiestramiento con el fin de obtener mayores oportunidades de trabajo, y d) registrar las actividades de los propios trabajadores para distribuir su actividad manual o mental en la forma más conveniente. De esta manera se responde al clamor popular y se atiende una nueva exigencia colectiva.

Sin embargo, el precepto constitucional comprende todo un catálogo de soluciones del derecho al trabajo, sólo que no es objeto de este planteamiento examinar sus postulados. Por tal motivo nos concretamos a los fundamentos legales de la doble división constitucional en dos sectores de la actividad del hombre: la del servicio en general y la del servicio público. Autores como el profesor Marquet opinan que la reforma constitucional que prohió esta división es “uno de los factores de decadencia del federalismo mexicano, al representar la misma una tendencia al parecer incontenible hacia una centralización absoluta”. No lo creemos así.¹⁹

Nuestro pensamiento se apoya en otras consideraciones. Primera, es necesario garantizar al burócrata la estabilidad en el empleo ya que durante mucho tiempo tuvo entre nosotros esta exigencia laboral una existencia precaria. Segunda, era necesario extender a estos trabajadores el derecho de asociación para la defensa de sus intereses comunes, en cierta forma diversos de los objetivos generales de la lucha sindical, tal y como se le ha entendido universalmente. Tercera, ampliar a ellos los beneficios de la seguridad social por tener igualmente diverso sentido esta institución, tratándose de los demás trabajadores, una de colaboración, la otra de compromiso social. Al compromiso ya establecido de conceder la jubilación, la inamovilidad o la atención a la salud, habría que satisfacer necesidades de otra índole: financiamientos en materia de vivienda o de pequeños préstamos para cubrir necesidades urgentes, así como garantías en caso de licencias, permisos, vacaciones, etcétera.²⁰

Coronamiento de tales reconocimientos ha sido la instalación de un Tribunal Federal de Arbitraje que conozca de los conflictos propios de los trabajadores al

19 Marquet Guerrero, Porfirio, *La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, 1975, pp. 364-365. En sentido similar opina Dávalos, José, *Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1988, p. 319.

20 Sánchez Mireles, Rómulo, “El derecho burocrático”, *México, 50 años de revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, tomo II, pp. 289-305.

servicio del Estado, porque no sólo merece atención especial la justicia burocrática debido precisamente a la naturaleza de la relación de trabajo existente, sino que el trabajo especial es en nuestros días materia de una estructuración jurídica diferente, cuyo tratamiento legal merece asimismo un título particular, aunque esto no quiera reconocerse. Estimamos un acierto del apartado constitucional el reconocer garantías sociales adicionales, extendidas hoy no sólo a los servidores públicos con base en su condición de asalariados, sino al personal de las fuerzas armadas mexicanas, con base en su carácter de servidores de la nación.

X. Consideración final

La política que se vive en el momento, obliga a instruir al pueblo en el disfrute de garantías sociales ajenas a las individuales. La educación, según se dijo, es ejemplo patente de la importancia de estudiar cada una de las innovaciones introducidas en nuestra Constitución. El aumento de los servicios de enseñanza y su mejor distribución, pese a los presupuestos limitados, se traducirá en el incremento parcial del empleo y en el beneficio del llamado “capital humano”. El Programa Mundial del Empleo exige la instrucción pública y la capacitación obrera; por eso no es posible presentarlas hoy separadamente sino dentro de su acción conjunta. Tres son los factores que hacen posible la nueva estrategia social: a) crear la capacidad para aprender y poder así analizar, con el aprendizaje, el camino a seguir que nos conviene; b) transmitir conocimientos y calificaciones específicas de modo permanente, desechando lo inútil o aquello de poca aplicación, y c) integrar al trabajador en el contexto de su realidad social sin impulsarlo hacia metas inasequibles o hacia providencias aleatorias ajenas al bien común.

Mucho se habla en nuestros días de la necesidad de cambios estructurales en el modo de actuar y en la manera de vencer obstáculos que por largo tiempo se consideraron insalvables. Es indudable, y por ello se aplaude, el hecho de que trabajadores, empleadores y gobiernos, deseen colaborar en la elaboración de políticas de desarrollo, tanto por el interés que las mismas representan como constituir el método para alcanzar metas superables. Los nuevos capítulos de garantías sociales incluidos en la Constitución, a la par que ofrecen inmejorables soluciones a la comunidad que se sirve de ellas, redundan en el corto y mediano plazo, en la obtención de beneficios equitativos y de conductas congruentes. Concluimos, en consecuencia, repitiendo el aserto del maestro De la Cueva: la voluntad individual debe ser norma fundamental en la protección que el Estado otorga a la persona pero a su vez la voluntad colectiva debe imponerse al interés del individuo.