

La Precaria Vigencia de los Derechos Sociales

Jorge Fernández Souza

En la era de la crisis, de la re privatización y del adelgazamiento del sector público, del sacrificio del ingreso popular, de la reconversión, de la eficiencia y de la productividad invocadas pero no alcanzadas, el Derecho Social ha sufrido alteraciones relevantes.

Como una gran vertiente que amplió la tradicional división entre Público y Privado (división ya en sí discutible si no fuera por sus virtudes pedagógicas), el Derecho Social incluye varias ramas, y además a un importante conjunto de derechos (sociales) subjetivos: al trabajo, al salario remunerador, a la coalición o sindicalización, a la huelga, a la tierra como medio de producción campesina, a la vivienda, a la salud, etc. Derechos sociales subjetivos, más no estrictamente individuales, toda vez que han sido alcanzados y formulados en razón de la existencia de sectores sociales dominados y/o explotados: el individuo es sujeto de derecho en tanto que pertenece a un determinado sector social "desfavorecido".⁽¹⁾

En este orden, si bien en estricto sentido todo derecho es social, en cuanto producto de relaciones sociales -entre sectores, clases o individuos y en cuanto regulador de las mismas en todos los órdenes de una sociedad,⁽²⁾ la idea del Derecho Social se refiere al conjunto de normas que regulan las actividades productivas, de cooperación,³ de venta de la fuerza de trabajo, de relación de propiedad o de posesión con los medios de producción (fundamentalmente la tierra, en el caso de los campesinos), de las clases subordinadas en la sociedad capitalista, o que establecen los derechos de esos mismos sectores a un cierto nivel de bienestar social.

Radbruch consideró que el Derecho Social abarcaba al Derecho del Trabajo y al Derecho Económico.⁽⁴⁾ A nuestro juicio, y con todas las reservas que prudente mente hay que guardar cuando de clasificaciones se trata, el Derecho Económico caería más bien en el ámbito del Público, en tanto que derecho del Estado (a intervenir en y a organizar la economía) mientras que el Derecho Social lo es más de clases o sectores, aunque su aplicación, como la de toda norma jurídica, corresponda al Estado y deba ser sancionada por él.⁽⁵⁾ Ciertamente, la frontera de la no pertenencia del Derecho Económico al Social no siempre está claramente trazada, en particular si pensamos que el segundo está íntimamente vinculado a la forma de Estado intervencionista o benefactor, que regula los conflictos sociales, presentándose como árbitro en las contradicciones de clase, para lo cual puede verse obligado a ampliar los derechos sociales de los sectores subordinados.

En el sentido anterior, es posible decir que el Derecho Social y el Derecho Económico van íntimamente ligados, precisamente en la medida en que son la expresión jurídica del quehacer estatal referido a la intervención directa en los conflictos sociales y en la regulación económica (al menos en los sectores estratégicos). Y también, en el mismo sentido, podemos decir que a una cierta retirada del Estado de la regulación y de la promoción económica en los últimos años, ha correspondido una marcada pérdida de vigencia de los derechos sociales.

Por otra parte, el señalamiento del Derecho Social como un derecho de clase⁽⁶⁾, amerita también alguna puntualización. Es cierto que el Derecho Social integra

1 Néstor de Buen. *Derecho del Trabajo*. Ed. Porrúa. México. 1974. pp. 96
2 Castán Tbeñas. *La socialización y su actual panorámica*. Madrid. 1965. Pág. 10. Cit. por De Buen en *op. cit.* pp. 94.
3 E. Novoa Monsreal. *El derecho como obstáculo al cambio social* Ed. Siglo XXI. México, 1975. pp. 125-127.

4 Gustavo Radbruch. *Introducción a la ciencia del derecho*. Librería de Victoriano Suárez. Madrid, 1930 citado por Mario de la Cueva en el *Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, Tomo I, Ed. Porrúa, México 1975, Pág. 72.
5 Cesáreo Morales, *Derecho económico como reto teórico*. En: *Revista A de 1» División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAM Azcapotzalco*. Volumen III. No. 5, enero-abril 1982. pp. 11.
6 A. Trueba Urbina. *Nuevo Derecho del Trabajo*. Editorial Porrúa, México, 1975. pp. 145-156.

una normatividad aplicable al individuo o al grupo en razón precisamente de su pertenencia a un sector o clase social, y en este orden se puede decir que es un derecho de clase o de clases. Pero si convenimos en que regula las formas de explotación y subordinación de esas clases sociales, tendremos también que convenir en que, más que ser un derecho absoluto de y para esos mismos sectores (lo que implicaría que los negara como sector subordinados) revela lo alcanzado por ellos en un período histórico al incluir los derechos que les corresponden y el reconocimiento del Estado.

Al respecto, lo señalado por diversos autores sobre el carácter contradictorio del Derecho del Trabajo es ilustrativo: a la vez que producto de las luchas de los trabajadores, al mismo tiempo que establece sus derechos mínimos (jornada máxima de trabajo, salario mínimo, derecho de asociación, etc.), es también resultado de una concertación de intereses que sustancialmente conserva la relación salarial y que norma la explotación del trabajo.⁽⁷⁾ Esta idea ha tenido el tino de contemplar el Derecho del Trabajo precisamente en su contradicción, y no con los criterios unilineales que, o lo conciben como un derecho exclusivo de los trabajadores, para los trabajado res y que los conduciría a una histórica y definitiva victoria como clase, o lo entienden como un engendro burgués para engañar y mediatizar al proletariado.

Con el conjunto del Derecho Social, podemos afirmar lo mismo: surgido como respuesta a las demandas y a las luchas de las clases subordinadas, regula y reconoce sus derechos fundamentales sin afectar la esencia de esa subordinación, dentro de un orden jurídico y social que encierra y refleja intereses opuestos y desiguales.

En México, el Derecho Social apareció con la Constitución de 1917 y se fue moldeando con la consolidación del Estado surgido de la Revolución. El Derecho Social Mexicano quedó integrado, en lo esencial, en los artículos 27 y 123..

El primero de ellos, contempla los derechos de los campesinos, y con mayor precisión de los núcleos agrarios, a ser propietarios y poseedores de la tierra: reconoce la existencia de las comunidades, su capacidad jurídica para poseer la tierra y para recuperarla, mediante la restitución, en los casos en que hubieren sido despojados (fracciones VII y VIII) y se reconoce también el derecho de aquellos núcleos que no hubieran tenido la tierra, a ser dotados para la formación de ejidos (fracción X). Comprende también las bases organizativas para la impartición de la justicia agraria y para el desarrollo rural integral. El artículo 123, como es sabido, integra los derechos fundamentales de los trabajadores, tanto en lo individual como en lo colectivo.

Posteriormente, otros derechos que pueden ser considerados como sociales han sido incluidos en el texto constitucional, precisamente en la administración 1982-1988, fundamentalmente en el artículo cuarto: el derecho a la salud y el derecho a la vivienda.

Por otra parte, el Derecho Social Mexicano ha quedado comprendido en diversas leyes reglamentarias y secundarias: en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la Ley Federal del Trabajo, en la de Sociedades Mercantiles en lo que respecta a las cooperativas, en el Libro Segundo de la Ley de Amparo (en cuanto a las preferencias que para interponer el amparo tienen los grupos ejidales y comunales, así como los ejidatarios y comuneros), en la Ley Federal de Vivienda, en la de Salud, etc.

Al no poder referirnos al conjunto del campo jurídico relacionado con los derechos sociales en México, trataremos solamente lo que concierne a lo más significativos en los rubros agrario y laboral, intentando señalar lo más relevante en cuanto a los cambios legislativos y de aplicación que tuvieron en el sexenio 1982-1988.

II En los primeros días de octubre de 1988, la fijación de los precios de garantía de los productos agrícolas básicos dio lugar a una serie de opiniones, entre las que destacaban las de algunas organizaciones campesinas (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas y Unión General Obrero Campesina y Popular), que llegaron a demandar hasta un 100% de aumento, señalando que de lo contrario bajaría significativamente la producción de granos⁸. La quema de cosechas, el no entregar la producción y otras medidas de presión, fueron también anunciadas por diversos sectores de productores a fin de conseguir aumentos mínimamente satisfactorios en los precios de sus productos.⁽⁹⁾

Previamente, la Confederación Nacional Campesina, en un documento elaborado para la discusión de los nuevos precios de garantía, señaló que los mismos habían caído a su nivel más bajo en la presente década⁽¹⁰⁾ y cuando se dio a conocer el nuevo precio de garantía del maíz, incrementado en un 51% (a 370 mil pesos la tonelada), la inconformidad de todas las centrales y grupos de productores fue evidente y dio lugar a severas censuras al Gabinete Agropecuario en la Cámara de Diputados.

Con seguridad, de mantenerse, el bajo incremento en los precios de garantía tendrá repercusiones como las anunciadas por las mismas organizaciones de

7 Bernard Edelman. *La legalisation de la classe ouvriere*. Tome 1: tierterprise. Christian Bourgois Editeur. Paris. 1978. pp. 10-18 y Ana María Conesa Ruiz. La libertad sindical en la Constitución y en la ley reglamentaria. En *Alegatos* 6. mayo-agosto 1987. pp. 10-15.

8 Matilde Pérez V. *La Jornada*, lo. de octubre de 1988, p. 1.

9 Beatriz Fregoso. *El Universal*, 8 de octubre de 1988, pp. 1 y 13.

10 Azucena Valderrábano. *La Jornada*, 7 de octubre de 1988, p. 29.

productores: mayor empobrecimiento de los campesinos, abandono de tierras y cultivos (sobre todo ejidales), profundización en la insuficiencia alimentaria y en la dependencia del exterior, etc.

Jurídicamente, el resultado de ese mismo incremento insuficiente (que corresponde a una política agraria que siguió poniendo a la inmensa mayoría de los campesinos como subsidiarios de la acumulación en sectores privilegiados) significó el incumplimiento de lo que establece el artículo 27 constitucional, principalmente en su párrafo tercero y en la fracción XX, en lo referente al dictado de medidas para la organización ejidal, para el fomento de la agricultura, y en cuanto a la promoción estatal de empleos y de bienestar social para la población campesina.

Al no haberse alcanzado en los últimos años el nivel de ingreso y bienestar previsto en la Constitución para los productores agrícolas (como lo demuestra el último debate sobre los precios de garantía), la normatividad reglamentaria correspondiente quedó necesariamente con serias limitaciones en su cumplimiento. Particularmente reducida fue la aplicación de lo previsto en el Libro Tercero de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en lo que se refiere a la preferencia y a las facilidades para ejidos y comunidades en materia de crédito, comercialización, distribución y fomento de industrias rurales. Si en algunos sectores ejidales, como en el noroeste del país, hubo ciertos niveles de consolidación en la producción y en la comercialización, no puede decirse que ésta haya sido una tendencia generalizada en el país; y, en todo caso, se habría debido más al esfuerzo organizativo de los productores que a la acción social y jurídica oficial.

Las reformas legales en materia agraria, fueron, por decir lo menos, intrascendentes frente a la realidad del campo, con pocas posibilidades de aplicación, y en algunos casos técnicamente lamentables (como en lo que toca a los artículos 14, 16, 304 y 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

Constitucionalmente, al principio de sexenio se adicionaron al artículo 27 las fracciones XIX y XX: la primera plantea la toma de medidas por parte del Estado para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de las diversas formas de propiedad y la asesoría legal para los campesinos; la segunda, como ya hemos comentado, establece la promoción, por parte del Estado, del desarrollo rural integral, del bienestar campesino y de las actividades agropecuarias y forestales.

Basta una mirada superficial al cúmulo de expedientes rezagados,⁽¹¹⁾ a la constante lucha campesina por la tierra, a los bajos ingresos de los productores ejidales y comunales (como en el caso de los precios de garantía a que hemos hecho referencia), para concluir que los derechos sociales que para los campesinos fueron incorporados en las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional, han tenido vigencia solamente en el texto. La magnitud de la crisis económica y la política agraria no han permitido la aplicación de las dos últimas fracciones del artículo 27 constitucional, adicionadas como una especie de deseo irrealizable al principio del sexenio, estableciéndose para no cumplirse: pocas disposiciones de rango constitucional habrán sido plasmadas para ser tan limitadamente vigentes.

Desde luego, las anteriores no fueron las únicas partes del artículo 27 que, referentes a los derechos sociales, vieron reducido su ámbito de aplicación. La inseguridad en la tenencia de la tierra y los lentísimos tiempos de los trámites agrarios van en contra de lo establecido en el párrafo tercero y en las fracciones VIII, IX, X y XII del mismo artículo de la Constitución.

Las reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria, que entraron en vigor en el mes de enero de 1984, tocaron a unos 70 artículos del ordenamiento, aunque lo esencial se concentró en aproximadamente 15, referidos a las facultades del Presidente de la República, del Secretario de la Reforma Agraria y del Cuerpo Consultivo Agrario, a la organización ejidal y al procedimiento agrario.

En el primer aspecto, el que toca a una especie de redistribución de las facultades de las autoridades agrarias, lo más relevantes fue la pérdida de la capacidad presidencial en materia de privación de derechos individuales de ejidatarios, de expedición de certificados de inafectabilidad y de resolución definitiva en los trámites de dotación, facultades que pasaron, respectivamente, a las Comisiones Agrarias Mixtas, al Secretario de la Reforma Agraria y, parcialmente, al Cuerpo Consultivo Agrario. En este último caso, la reforma al Artículo 304 de la Ley Federal de la Reforma Agraria implicó una abierta contradicción con lo establecido en la fracción XIII del artículo 27 constitucional y en el artículo 8 de la propia ley, que indican que le corresponde al Presidente de la República dictar la resolución definitiva como suprema autoridad agraria, mientras que el último párrafo del mencionado artículo reformado señala que cuando el Cuerpo Consultivo considere que no procede la dotación, el expediente no llegará al Presidente, siendo, en consecuencia, definitiva la resolución (dictamen) del Cuerpo Consultivo.

Si bien en los casos de las facultades que fueron derivadas a las Comisiones Agrarias Mixtas y al Secretario de la Reforma Agraria, se puede suponer un ánimo de agilidad administrativa, es claro que la atribución actual

11 Es difícil, por no decir que imposible, conocer el total de solicitudes, de solicitantes de tierra y la cantidad y situación de los expedientes en las diversas instancias. Según una publicación del Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, hasta 1980 existían cuando menos unos 32,601 expedientes de solicitudes de tierra, sobre 158 millones de hectáreas y con más de 2.6 millones de solicitantes. José Luis Zaragoza y Ruth Macías. *El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico*. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México 1980. pp. 482-482.

del Secretario para expedir los certificados de inafectabilidad, ha hecho posible que, gracias a estos certificados, no pocas extensiones hayan quedado fuera de la posibilidad de ser entregadas a grupos de solicitantes, aun cuando puedan exceder de los límites legales.

El propósito de limitar, y eventualmente de concluir el reparto agrario, se reflejó también en otros aspectos procedimentales, como el incluido en el artículo 272 que otorga a los gobernadores de las entidades federativas la facultad de calificar, antes del inicio del procedimiento, si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos para iniciar el trámite de dotación o de restitución, requisito que antes no existía; de esta suerte, el gobernador puede actualmente rechazar de manera legal el expediente, sin haber iniciado el procedimiento. Esta facultad, de acuerdo con el mismo artículo, le está supletoriamente concedida a la Comisión Agraria Mixta para el caso de que el gobernador del estado no haga uso de ella.

La misma tendencia se ejemplifica con las cifras correspondientes al número de beneficiarios y a las superficies que fueron incluidas en las resoluciones presidenciales publicadas en la administración 1982-1988 (hasta mayo de este último año) en comparación con los certificados de inafectabilidad expedidos en el mismo período: mientras que el total de los beneficiados en todos los procedimientos (dotación, ampliación, restitución, creación de nuevos centros de población ejidal, etc.) fue de 178,320 con un total de 4,800,349 hectáreas, en el mismo período fueron expedidos 259,014 certificados de inafectabilidad (255,073 agrícolas, 31,160 ganaderos y 3,141 agropecuarios).¹² Estos datos habría que compararlos con los que se refieren a las ejecuciones de las resoluciones presidenciales (que por otra parte no siempre significan la entrega efectiva de la tierra), y que revelan un total de 198,352 campesinos beneficiados con 7,498,570 hectáreas, entre ejecuciones emitidas tanto en la presente como en pasadas administraciones, que correspondieron a 2,248 expedientes.⁽¹³⁾

Si se considera que, como antes apuntamos, en 1980 había unos 2.6 millones de solicitudes sobre 158 millones de hectáreas en 32,601 expedientes, se puede tener una idea de lo limitado del porcentaje de trámites resueltos.

Es claro que la terminación del reparto agrario parece concebirse, más que sobre la base de satisfacer la demanda de tierra hasta donde lo permitiera la superficie realmente afectable, con la intención de dar seguridad a la propiedad privada sin que para los campesinos sin tierra haya otras opciones viables.

A lo anterior, habría que agregar las tierras ejidales expropiadas por diversos motivos (asentamientos humanos, creación de reservas territoriales, etc), aquellas que

son ocupadas irregularmente por fraccionadores o por asentamientos irregulares, el rentismo de parcelas ejidales y el impulso a la individualización en los ejidos, para concluir que la propiedad ejidal (propiedad social por excelencia), que el ejido como unidad productiva, sufre una seria vulneración que poco tiene que ver con las seguridades de tenencia de la tierra (para los ejidatarios), de justicia pronta y expedita, de preferencias crediticias y de comercialización, que postulan la Constitución y la Ley Federal de la Reforma Agraria. Cabe señalar, adicionalmente, que la reforma al artículo 130 de la ley, en el sentido de que los ejidos deben explotarse preferentemente de manera colectiva, es otra muestra de la serie de reformas cuya aplicación práctica no existió frente a la realidad de la política económica y social.

Los anteriores, son únicamente algunos ejemplos, acaso los más relevantes, de la falta de vigencia de los derechos sociales en el ámbito agrario. Los limitados alcances del Programa Nacional de Alimentación y del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral⁽¹⁴⁾, correspondieron al abandono de la legislación social en materia agraria, legislación que, como hemos anotado, no solamente se vio en contradicción con la realidad económica y social, sino en ocasiones consigo misma.

III En materia laboral fueron notorios algunos aspectos de la actividad legislativa, aunque lo más destacable fueron los criterios para la aplicación de la ley.

Los cambios legislativos relevantes se refirieron a la expedición de nuevas leyes de excepción, de manera principal la de los empleados bancarios. En efecto, después de la nacionalización de la banca en septiembre de 1982 y de la adición de la fracción XIII bis al apartado B del artículo 123 constitucional, el 30 de diciembre de 1983 entró en vigor la Ley Reglamentaria de esa fracción, que si bien en materia de derechos individuales tomó algunos aspectos de la Ley Federal del Trabajo, en lo referente a derechos colectivos se remite en forma casi total a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado: notable limitación al derecho de libre asociación (un solo sindicato por cada institución), derecho de huelga prácticamente nulo e inexistencia de la contratación colectiva en la medida en que operan las condiciones generales de trabajo dictadas por la institución.

Por otra parte, un nuevo régimen laboral de excepción se estableció con las reformas constitucionales de marzo de 1987 a los artículos 115 (últimos párrafo) y 116 (fracción V), mediante las cuales las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los municipios y de los gobiernos de las entidades federativas se regirán por leyes dictadas por las legislaturas de los estados y no por la Ley Federal del Trabajo.

12 Información Estadística de la Presente Administración. Secretaría de Reforma Agraria. Dirección General de Programación y Evaluación Abril de 1988.

13 *Ibid.*

14 Gustavo Esteva. El desastre agrícola: adiós al México imaginario. Rev. Comercio Exterior, Vol. 38, Núm. 8. México, agosto de 1988. pp. 662-672.

Otras reformas menores se refirieron a la regulación sobre capacitación y adiestramiento en la Ley Federal del Trabajo (diciembre de 1983), a la amortización de los créditos del INFONAVIT y a su estructura administrativa como organismo autónomo, a la inclusión como causal de entrega del fondo de vivienda a la incapacidad permanente y a la definitiva del trabajador (enero de 1986), al establecimiento en la Ley Federal del Trabajo y en la de los Trabajadores al Servicio del Estado de los días de elecciones como no laborables, y al cambio de zonas económicas por los de áreas geográficas, en lo referente al salario mínimo, en la misma Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, como hemos señalado, lo más relevante en cuanto a la legislación, fueron los criterios para su aplicación, y de manera notable lo relacionado con los derechos colectivos. De éstos últimos, dos de las instituciones más importantes del Derecho Colectivo del Trabajo, la contratación colectiva y la huelga, se vieron seriamente vulneradas.

La política de reconversión industrial y de venta de empresas paraestatales contempló, como elemento esencial, el abaratamiento de la fuerza de trabajo, por la vía de la reducción del salario real y de las prestaciones que lo integran. En consecuencia, los contratos colectivos de trabajo en muchas ocasiones no solamente no fueron mejorados en favor de los trabajadores, sino que fueron recortados o aún dados por terminados. Los casos de Dina, Fertimex-Cuautitlán, Ford-Cuautitlán, Aeroméxico, Acero de Chihuahua, y más recientemente de Mexicana de Aviación y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, representan solamente lo más conocido de una manifestación de la política laboral contraria a la existencia de las conquistas laborales plasmadas en los contratos colectivos de trabajo.

Las revisiones contractuales, de ser una oportunidad de ampliar las prestaciones, se han convertido en un momento riesgoso para la estabilidad en el empleo, para la permanencia de la fuente de trabajo y para la existencia del propio contrato colectivo. No pocos de los cierres de empresas, de las reducciones de personal o de los recortes al clausulado de los contratos colectivos, se han dado en los períodos de revisión de los propios contratos. Renault, Fundidora de Monterrey, Aceros Esmeraldas, Aceros Ecatepec y Aceros de Chihuahua, son únicamente algunos de los casos más relevantes.

Las modificaciones a los contratos, mediante convenios que se suscriben durante los períodos de revisión o fuera de ellos, constituyen otra variante para "aligerar" el costo de la fuerza de trabajo en los contratos colectivos. Recientemente, los trabajadores afiliados al Sindicato Mexicano de Electricistas han visto cómo las conquistas plasmadas durante 70 años en su contrato colectivo de trabajo, se van perdiendo con la firma de convenios departamentales.⁽¹⁵⁾

No deja de ser relevante el hecho de que los acuerdos para fijar las prestaciones contractuales (ampliándolas, limitándolas o disminuyéndolas), en la generalidad de los casos han dejado de estar sujetos a la voluntad de las partes, para obedecer a la política económica que incluye los topes salariales, los cambios técnicos y/o de propietarios en algunas empresas y el cierre de otras. Esto implica que el carácter mismo de bilateralidad en la contratación colectiva ha cambiado, con la desventaja para los asalariados de que, si a nivel de la contratación bilateral tienen alguna posibilidad de intervención, en el ámbito de las decisiones económicas globales (nacionales o sectoriales) su participación y representación ha sido prácticamente nula, como consecuencia de la estructura y de la política de las grandes centrales sindicales oficiales.

Por su parte, el Derecho de Huelga ha sido limitado y vulnerado bajo diversas modalidades. Señalamos algunos de los casos más conocidos, en los que mediante interpretaciones contrarias a la ley o a través de claras violaciones se ha hecho nugatorio.

1) El día primero de diciembre de 1985 los trabajadores afiliados al sindicato titular del contrato colectivo de trabajo en la planta Cuautitlán de Fertimex, estallaron un movimiento de huelga al que habían emplazado solicitando la revisión del contrato y de los salarios contractuales. Previamente al estallamiento en el período de prehuelga, la empresa había sido parcialmente clausurada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por no cumplir con las disposiciones anticontaminantes. Por esto, la empresa manifestó que no estaba en condiciones de aceptar la revisión del contrato, planteó su propósito de cierre definitivo (la terminación de las relaciones de trabajo) y, después del estallamiento, solicitó la inexistencia de la huelga bajo el argumento de que si estaban suspendidas las labores a causa de la clausura hecha por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, no podía efectuarse la huelga (suspensión de labores). Este argumento fue aceptado por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, la cual, en un tiempo brevísimo (al día siguiente del estallamiento) declaró inexistente la huelga. En lo inmediato los trabajadores regresaron a laborar (lo que demostró que la clausura había sido expresamente preparada), y en un corto plazo las relaciones de trabajo se dieron por terminadas.

Fue evidente en este caso, que la declaración de inexistencia no se dio por ninguna de las causas señaladas en el artículo 459 de la Ley Federal del Trabajo. Si el criterio con el que en Fertimex se declaró la inexistencia se sostuviera, bastaría que cualquier empresa, antes del estallamiento, provocara un cierre, para que el Derecho de Huelga fuera conculcado (expediente III 12/85, Secretaría Auxiliar de Huelgas Estalladas de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje).

2) En la huelga que el Sindicato Mexicano de Electricistas emplazó y estalló entre los últimos días del mes de febrero y los primeros días de marzo de 1987, el

objeto fue el de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, contemplado en la constitución y en la fracción I del artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo. A pesar de que se cumplía con este requisito de fondo, y que los de forma y mayoría también estaban cubiertos, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje declaró inexistente la huelga porque supuestamente no existía desequilibrio entre los factores de la producción, conclusión a la que llegó en un momento procesal que no correspondía, que por otra parte se estableció sin los elementos suficientes, y que en todo caso no era causal de inexistencia.⁽¹⁶⁾

Por otra parte, el Ejecutivo Federal, para efectos de que no se llevara a cabo la suspensión de labores, intervino la empresa mediante un procedimiento administrativo, fundándose de manera cuando menos excesiva en la Ley de Expropiación, procedimiento que dio lugar a la ocupación temporal de la propia empresa, en una especie de ocupación por el Estado de un sector de él mismo (dada la condición de paraestatal de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro).

3) En noviembre de 1987, la Asociación Sindical de Pilotos Aviadores estalló una huelga en la Compañía Mexicana de Aviación. La empresa fue requisada mediante la aplicación de la Ley General de Vías Generales de Comunicación, con lo que se evitó la paralización de labores, nuevamente con una acción administrativa que anuló el derecho laboral.⁽¹⁷⁾

4) Más recientemente, la huelga que estallaron los trabajadores de Aeroméxico en abril de 1988, fue atacada primero por la vía de una declaración de quiebra dictada con increíble prontitud (72 horas después de haber sido solicitada), e improcedente de acuerdo con los artículos 448, 902 y 924 de la Ley Federal del Trabajo; y después, con una declaración de inexistencia basada en supuestas fallas en la participación de la mayoría de los trabajadores para decidir el estallamiento, es decir nuevamente por causas diferentes a las señaladas en el artículo 459 de la misma ley.

Aunque de los cuatro ejemplos arriba mencionados, tres se hayan referido a servicios públicos en empresas que hasta entonces pertenecían al sector paraestatal, podemos afirmar que el ejercicio del Derecho de Huelga, en términos generales y como tendencia, se ha visto marcadamente restringido, por dos vías principales aunque no únicas: la ampliación en la práctica de las causas de inexistencia que el artículo 459 de la ley laboral contempla limitativamente, y la aplicación de normas administrativas o civiles por encima de las laborales.

Es claro que la huelga y la contratación colectiva no son los únicos derechos laborales-sociales que se han vulnerado: baste citar los comprendidos en el artículo 123 constitucional, como el derecho al trabajo, al salario remunerador y a la estabilidad en el empleo, para ver la amplitud de su vulneración.

IV Alcanzar los mínimos de bienestar y de seguridad que para los sectores sometidos de la sociedad implican los derechos sociales, depende en lo esencial de cambios importantes en la política económica, la distribución o redistribución de la propiedad y del ingreso nacionales, de la capacidad organizativa de esos sectores, etc.: en este caso, la economía y la política condicionan notoriamente al derecho.

Sin embargo, la formulación de reformas que amplíen esos derechos sociales y la aplicación estricta de las leyes que los contemplan, son a su vez una condición fundamental para que el contenido real de los mismos se materialice.

La referencia general que hemos hecho a los derechos de los sectores de campesinos y asalariados, presenta un panorama poco alentador. Nos atrevemos a sugerir que en otros campos (salud, vivienda y alimentación, fundamentalmente), cualquier indagación aportaría el mismo resultado.

La pérdida sistemática de lo alcanzado durante décadas en el rubro de los derechos sociales, corresponde a la degradación de las condiciones de vida de amplísimos sectores de la sociedad mexicana y también, en consecuencia, a una importante pérdida de legitimidad esta tal, que estaba fundada en buena medida sobre un cierto (aunque limitado) bienestar de los sectores populares. La pérdida de legitimación, es el precio pagado por el Estado (precio claramente reflejado en los últimos movimientos sociales), que ha preferido no cumplir con sus propios programas sociales y postulados jurídicos, antes que limitar las garantías de recomposición y de seguridad del gran capital. Puede decirse que entre 1982 y 1988, el Estado mexicano, para cumplir con sus objetivos técnicos y administrativos, alcanzó lo que Habermas define como "necesidad funcional de independizarse en lo posible del sistema de legitimación".⁽¹⁸⁾

En el caso del derecho social, de los derechos sociales, la vulneración de la legalidad y de la legitimidad van juntas. Por eso, en los próximos meses, la vigencia de los derechos sociales, o su aún mayor menoscabo, serán un indicador importante del rumbo nacional.

16 Ana María Conesa. El emplazamiento a huelga del Sindicato Mexicano de Electricistas. *El Cotidiano*. No. 17, mayo-junio de 1987.

17 Eduardo Larrañaga y Héctor Mercado. Requisa e Inexistencia de la Huelga en CMA. *El Cotidiano* No. 21 enero-febrero de 1988.

18 Jürgen Habermas. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores. Buenos Aires. 1975. Págs. 8-90.