

27
12 93



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MEXICANO
EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARMANDO ALFONZO JIMENEZ

MEXICO, D. F.

1993



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA DE ASUNTOS DE
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

Introducción

vii

CAPITULO I LOS DERECHOS SOCIALES EN MEXICO

A. Los Derechos Sociales	2
B. Breve Referencia Histórica	6
1. Orígenes	7
a) Antecedentes	7
b) Etapa Política	11
c) Lucha social	13
d) Convención Soberana de Aguascalientes	18
e) Consolidación jurídica de lo social	26
2. El Congreso Constituyente de 1916-1917	29
3. Nacimiento del constitucionalismo social	39
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Proyección y trascendencia internacionales	39
b) Constitución bolchevique (Rusia)	44
c) Constitución de la República Alemana de Weimar	47
d) La Internacionalización de los derechos sociales	49
e) El llamado Estado social de derecho	54
C. Naturaleza de los Derechos Sociales. ¿Son Derechos Programáticos?	56
D. Reformas Constitucionales más Significativas en Materia de Derechos Sociales	62

CAPITULO II
PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO
Y SU RELACION CON LOS DERECHOS SOCIALES

A. Derecho y Economía	70
B. Planeación Estatal	72
C. Función Económica del Estado Mexicano y los	
Derechos Sociales	74
1. Las desigualdades en México. Una triste realidad	75
2. La planeación como actividad prioritaria estatal para el	
combate de las desigualdades. Cambio nacionalista	
a través del derecho y las instituciones	80
3. Base constitucional de la planeación económica y de la	
rectoría del Estado mexicano. Reforma de 1983	81
a) La rectoría económica del Estado	82
b) El régimen de economía mixta	85
4. El sistema de planeación democrática	87

CAPITULO III
INSTRUMENTOS JURIDICOS DE POLITICA
ECONOMICA QUE EMPLEA EL ESTADO MEXICANO
PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS
SOCIALES Y DE LOS DERECHOS PROGRAMATICOS

A. Hacia un Eficaz Combate a las Desigualdades	93
B. El Programa Nacional de Solidaridad	94
1. El PRONASOL dentro de la política económica-social del estado	
mexicano	95
2. El derecho símbolo visible de solidaridad	100
3. La comisión del programa nacional de solidaridad	102
4. Realizaciones del PRONASOL. Ardua labor de gobierno y	
de la sociedad civil. Críticas y expectativas	105

C. Secretaría de Desarrollo Social	108
1. Extensión del combate a las desigualdades	109
2. Régimen jurídico	110

**CAPITULO IV
LOS DERECHOS SOCIALES Y LOS DERECHOS
PROGRAMATICOS EN EL MARCO DE LA
REFORMA DEL ESTADO MEXICANO**

A. Estado e Ideología	114
B. La Reforma del Estado. El Caso de México	117
C. El Factor Ideológico como Aspecto Clave de la Reforma del Estado Mexicano	125
D. Hacia un Estado Humanista. Reto y Esperanza	133
Conclusiones	138
Bibliografía General	144
Bibliografía Complementaria	156

INTRODUCCION

El presente estudio *La Responsabilidad del Estado mexicano en materia de Derechos Sociales* tiene como centro de preocupación dos ideas principales: las desigualdades en México y cómo el Estado mexicano ha afrontado y está combatiendo dicho problema.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, conclusiones y bibliografía.

En el primer capítulo se hace una revisión histórica de las desigualdades en nuestro país, partiendo desde los antecedentes del movimiento social de 1910 hasta su consolidación jurídica en el Congreso Constituyente de 1916-17.

Enseguida se aborda la trascendencia de la Constitución mexicana de 1917 en otros países y a nivel internacional; la naturaleza de los Derechos Sociales y su diferencia con las normas programáticas; y la parte final del capítulo dedica unas líneas para reseñar las reformas constitucionales más significativas que se han dado en torno a los Derechos Sociales.

En el segundo apartado se señala la importancia de la planeación económica estatal para el logro de una mejor distribución de los recursos. Además, se dan cifras sobre las desigualdades en México y se hace referencia a los dispositivos constitucionales que guardan relación con la Rectoría Económica del Estado.

El tercer capítulo centra su atención en los instrumentos jurídicos de política económica que el Estado mexicano ha empleado para el cumplimiento de los Derechos Sociales y el abatimiento de las desigualdades; en concreto, el Programa Nacional de Solidaridad y la Secretaría de Desarrollo Social.

El cuarto y último capítulo trata sobre los Derechos Sociales en el marco de la reforma del Estado mexicano, tema que tiene implícitos otros de actualidad: ideología, reforma del Estado, reforma de la revolución y liberalismo social. El capítulo culmina con un *desiderátum*: Hacia un Estado de justicia social.

Las conclusiones que se formulan al final del trabajo buscan dar —en breves líneas— una visión general de los aspectos planteados.

Por último, la presente investigación tiene su fundamento en una rica y vasta fuente bibliográfica de autores, tanto nacionales, como extranjeros, que esperamos animen al lector a profundizar en el tema.

CAPITULO I

LOS DERECHOS SOCIALES EN MEXICO

A. LOS DERECHOS SOCIALES

Todo ser humano evoluciona, y con él la sociedad. Por motivos diversos, el orden social se va condicionando a las necesidades y anhelos de los integrantes del grupo. Al fijarse metas comunes, están determinando un proyecto de vida colectiva. Es aquí donde surge la aspiración del bienestar social.

Sin embargo, a través de la historia, se observa que el propio ser humano se encarga de negar dicha aspiración, provocando opresión, pobreza e injusticia; en un lugar los vencedores y en otro, los vencidos.

La Revolución Francesa de 1789 fue un parteaguas en la historia de la humanidad, cuyo producto principal la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, enunciaba una serie de libertades que pretendían limitar la actuación del Poder Público, mantener un orden jurídico y alcanzar "la felicidad de todos".¹

Los revolucionarios creyeron ingenuamente que bastaría con enumerar un conjunto de derechos esenciales sobre el respeto de la dignidad humana, para que automáticamente éstos se aplicaran. Harían falta medidas para que fueran efectivos tales derechos.²

Tras el virtual triunfo de la Revolución Francesa, emerge la concepción de un Estado liberal regido por el principio del *laissez*

¹ *Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos* (comp. Méndez García, Dulce Ma. et al), pp. 24-26.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Constitución y su defensa", pp. 42-43.

fatre, laissez passer. El hombre, al alcanzar ciertas garantías para su desarrollo, olvida que el crecimiento debe darse en comunidad, que la justicia no debe contemplar al hombre como un ser aislado.

En consecuencia surge la idea de la justicia social "que contempla al hombre como un ser idéntico y unido a los demás, con las mismas necesidades y con las mismas aspiraciones, no es la justicia para el hombre solitario y egoísta, abandonado a sí mismo, sino la justicia siempre igual para todos los hombres que viven la misma circunstancia".³

La justicia social implica igualdad "no tratamiento igual de todos los hombres y de todos los hechos, sino aplicación de una medida igual".⁴ Esto se traduce en que el trato que debe darse es con base en la proporcionalidad: será diverso en la medida en que disten los seres humanos de su capacidad socioeconómica.

Pero la justicia social requeriría de instrumentos para hacerse real y efectiva. México tuvo el orgullo de ser el primer país en el mundo que recogió el ideal de la justicia distributiva y lo plasmó al nivel de su Constitución Política.

También en México se han elaborado interesantes doctrinas sobre la idea de los derechos sociales; en un intento por conceptualizarlos, revisaremos el pensamiento de juristas, que desarrollan el tema:

El doctor Jorge CARPIZO señala que los derechos sociales son aquellos que salvaguardan al ser humano en tanto que forman parte de un grupo socialmente débil, grupo que ha vivido

³ ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "Los derechos sociales del pueblo mexicano", p. 11.

⁴ RADBRUCH, Gustav, "El fin del derecho", pp. 57-70.

históricamente oprimido. Su esencia son las necesidades apremiantes de los grandes núcleos de la sociedad.⁵

En esta clase de derechos, el Estado asume un papel importante; su actividad es fundamental para proteger al hombre como miembro de los sectores sociales menos beneficiados y a efecto de asegurarle un mínimo de desarrollo educativo y económico.⁶

Las garantías sociales nacieron "como una vocación del pueblo por la justicia social, como un derecho constitucional supraestatal, un conjunto de principios e instituciones creados por el pueblo, que imponen al estado el deber de realizarlos".⁷

En la actualidad tiene más fuerza en la balanza de la justicia, el interés de la colectividad, el interés de los grupos socialmente desfavorecidos, que la voluntad de unos cuantos.⁸

Alfonso NORIEGA CANTU apunta que la finalidad de las garantías sociales es la de completar, o bien de perfeccionar a los clásicos derechos del hombre.

Agrega que los derechos sociales o "de crédito frente al Estado" son aquellos a través de los cuales el titular está en posibilidad de exigir un determinado comportamiento por parte del

⁵ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, p. 161.

⁶ CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO, *Derecho Constitucional*, p. 21.

⁷ CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, t. II, p. 32.

⁸ TRUEBA URBINA, Alberto, *La Primera Constitución Política-Social del Mundo*, p. 25.

Estado, el cual debe asumir una conducta positiva y participar en pro del titular, al servicio del bienestar común.⁹

Ahora bien, es necesario precisar que el titular de los derechos sociales tiene que ser aquella persona que forme parte de un sector desvalido de la sociedad, y siempre y cuando la exigencia de tales derechos represente un avance de indole general, y no sólo un beneficio particular.

De igual manera que el doctor NORIEGA CANTU, el profesor Ignacio BURGOA ORIHUELA sostiene que las garantías sociales y las garantías individuales no se oponen ni son incompatibles. Destaca que al establecerse las garantías sociales se forma un vínculo jurídico entre las clases sociales que carecen de poder económico o de los medios de producción —grupos en situación precaria *in genere*—, y por otra parte, las clases que gozan del poder político, económico y cultural. Por ende, el Estado es el responsable de que esa desigualdad decrezca, velando por el cumplimiento cabal de las instituciones jurídicas que buscan la mejor distribución de la riqueza y un desarrollo social armónico.¹⁰

A raíz de la evolución de los derechos sociales y siguiendo el modelo internacional que en relación con ellos se ha formado, varios autores los definen como aquellas normas jurídicas que han sido influenciadas por lo social, por lo económico y por lo cultural.¹¹

⁹ NORIEGA CANTU, Alfonso, *Los Derechos Sociales Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, pp. 75-76.

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, pp. 698-706.

¹¹ Las grandes necesidades de la mayoría de las naciones, han provocado que derechos que anteriormente se consideraban como propios de las *libertades individuales*, hoy sean contemplados como derechos que no deben prescindir del elemento social.

En el prólogo a la obra *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*, t. I, pp. 9 y 10, Rodolfo GONZALEZ GUEVARA establece la distinción entre los "derechos sociales originarios" (derecho agrario, derecho laboral y derecho de la

Por ejemplo, Jesús RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ identifica a los derechos sociales con las "prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual o colectivamente considerado".¹²

Sin embargo, este autor soslaya algo esencial: no precisa qué características deben reunir los titulares de dichos derechos ni tampoco hace alusión al sujeto responsable de su cumplimiento (el Estado).

El mundo de hoy se enfrenta a grandes problemas que resolver. Dentro de ese panorama problemático se encuentra un gran desafío: la consolidación de la justicia social, la lucha contra las desigualdades sociales y, sobre todo, la erradicación de la pobreza para que "toda persona cuente con los satisfactores económicos, sociales y culturales para llevar una existencia digna, sin carencias que la degraden. Y aquí aún son muchas las metas que necesitan alcanzarse, debido a la mala distribución de la riqueza que existe en casi todos los países del orbe".¹³

B. BREVE REFERENCIA HISTORICA

No podríamos entender el concepto de los derechos sociales, así como su alcance y proyección, sino hacemos referencia a aquellos hechos que les dieron nacimiento. Precisamente, la Historia nos sirve para comprender el significado de cada institución y la relevancia de la participación de sus protagonistas.

seguridad social) y aquellos derechos constitucionales de proyección social (justicia, educación, información, capacitación, salud, deporte y recreación, readaptación, vivienda, consumo, etc.). *Vid.* p. 56 y ss.

¹² RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, "Derechos sociales", pp. 1068-1070.

¹³ CARPIZO, Jorge, "Desafíos contemporáneos del derecho constitucional", p. 267.

En suma, la Historia es una luz que nos ayuda a aclarar sombras que nos impiden percibir la verdadera dimensión de las ideas.

1. Orígenes

La Historia de México se asemeja a la biografía de un ser inmortal: llena de triunfos, derrotas, alegrías, nostalgias, apoteosis y vicisitudes; vida que se prolonga y que parece interminable; vida que construimos día con día con nuestros ideales y con nuestras debilidades. Dentro de esa biografía nos encontramos con el nacimiento de un nuevo país: el México revolucionario, el México que logra institucionalizar las aspiraciones de un pueblo que busca alcanzar la justicia social. Reflexionemos un poco acerca de los orígenes de los derechos sociales del pueblo mexicano.

Jesús SILVA HERZOG divide, para su estudio, a la Revolución Mexicana en cuatro partes: antecedentes, etapa maderista, etapa constitucionalista y lucha de facciones.¹⁴

Inspirados en su clasificación abordaremos el análisis social de la Revolución Mexicana a partir de cinco momentos principales:

a) *Antecedentes*. En el preludio de la Revolución, podríamos pensar que de todos los factores que la provocaron, uno fue el decisivo. Entonces se diría: la causa principal del estallido social fue la situación precaria que guardaban los campesinos; o se debió a la opresión que vivían los obreros; o se inició en virtud de la erosión que sufrían las instituciones políticas del país —léase democracia—; o sencillamente, el motivo de su comienzo fue la

¹⁴ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana* (2 tomos).

vejez de la dictadura porfirista que perdió todo tipo de sensibilidad para percibir la realidad social que imperaba.

Consideramos que la "siembra del derrumbe" no fue inducida por una causa en particular. El movimiento social de 1910, fue producto de las diferentes circunstancias políticas y económicas, donde el azar de la historia tuvo mucho que ver. En ese momento y no en otro, se resintieron los efectos negativos ocasionados por el gobierno del "Orden y Progreso".¹⁵

El descontento por el régimen porfirista fue reprimido durante muchos años. No fue sino hasta 1899 cuando Camilo ARRIAGA, Juan SARABIA, Antonio DIAZ SOTO Y GAMA y otros, se organizaron y decidieron fundar el Circulo Liberal "Ponciano Arriaga" para mostrar su repudio al gobierno de DIAZ. Para 1901 se constituiría la Confederación de Círculos Liberales con delegados provenientes de todas las regiones de la República. Durante los primeros años del presente siglo se seguirían formando esta clase de organizaciones.¹⁶

Ubicamos el primer antecedente masivo de inconformidad social por la situación existente en el país el primero de junio de 1906, cuando un grupo de mineros del norte de Sonora proclamaron la primera huelga anunciadora del movimiento social. Aproximadamente tres mil huelguistas con banderas tricolores y rojas salieron en manifestación por Cananea, y con cárteles en mano demandaban alza de salario y jornadas de trabajo de ocho horas. A raíz del enfrentamiento suscitado entre obreros y patrones resultaron muertos un obrero y los agentes de la empresa. Fue menester la intervención de las fuerzas públicas para apaciguar la

¹⁵ AGUILAR CAMIN, Héctor y Lorenzo MEYER, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, pp. 23-25.

¹⁶ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, pp. 63-66.

violencia y fueron consignados a prisión los dirigentes de los obreros.¹⁷

Sin lugar a dudas, singular importancia reviste la participación de Ricardo FLORES MAGON. El primero de julio de 1906 en la ciudad norteamericana de San Luis, Missouri, Ricardo y Enrique FLORES MAGON, Juan y Manuel SARABIA, Antonio VILLAREAL, Librado RIBERA y Rosalío BUSTAMANTE elaboraron un documento que titularon "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación". Dicho programa propone "reivindicaciones fundamentales que, de una u otra manera, en la etapa armada de la Revolución servirían de bandera a los distintos grupos revolucionarios y, consecuentemente, serían incluidas en las disposiciones más esenciales de la Constitución de 1917".¹⁸ El programa mencionado contaba con aspectos de gran contenido social:

- a) Obligación del gobierno de asistir, en la manera que le fuera posible, a los niños pobres que por su situación pudieran perder los beneficios de la educación.
- b) Ocho horas diarias de trabajo como máximo.
- c) Salario mínimo regional.
- d) Regulación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
- e) Prohibición de trabajo a los niños menores de catorce años.
- f) Exigencia a los patrones de condiciones adecuadas de higiene y seguridad.
- g) Pago de indemnización por accidentes de trabajo.

¹⁷ GILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida*, pp. 41 y 42.

¹⁸ *Antología. Clásicos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente* (comp. J. Rodríguez y Rodríguez), p. 161.

h) Declaración de nulidad de las deudas existentes de los jornaleros de campo para con los patrones.

i) Descanso dominical obligatorio.

j) Obligación del Estado de dotar tierras a los mexicanos que las soliciten.

k) Creación de un Banco Agrícola que prestaría recursos a aquellos campesinos pobres que carecieren de medios para cultivar su tierra.¹⁹

l) Protección a los indígenas.

Como se observa, las ideas del Partido Liberal eran progresistas. Del Partido Liberal, Ricardo FLORES MAGON fue su ideólogo más activo; creía que el sustento de la revolución debería ser el proletariado; no tenía en absoluto confianza en los gobernantes y menos en sus leyes:

Vayamos a la revolución, enfrentémonos al despotismo; pero tengamos presente la idea de que hay que tomar la tierra en el presente movimiento, y que el triunfo de este movimiento debe ser la emancipación económica del proletariado, no por decreto de ningún gobernante, sino por la fuerza del hecho; no por la aprobación de ningún congreso, sino por la acción directa del proletariado.²⁰

A mediados de 1906, otro acontecimiento impresionaría a la opinión pública de México: la huelga en Río Blanco, Veracruz. En virtud del conflicto, obreros y patrones decidieron acudir a un arbitraje. Por decisión común invitaron al Presidente DIAZ para que

¹⁹ *Idem*, pp. 178-181.

²⁰ FLORES MAGON, Ricardo, "Para después del triunfo", pp. 335-338.

él fuera el árbitro. El 5 de enero de 1907, en Orizaba, se dio a conocer el laudo: todos los trabajadores tenían que acudir a las fábricas y reiniciar labores sin que se hubiera obtenido nada.

Los obreros, rebelándose, no acataron el fallo de DIAZ. El ambiente era tenso, hubo intercambio de palabras entre obreros y empleados de la Tienda de Raya, se inició la violencia y como resultado de ella, 200 personas quedaron entre muertas y heridas. Posteriormente fueron pasados por las armas los líderes de la huelga.²¹

Una vez más la dictadura mantuvo en alto sus principios de "Orden y Progreso". Pero esta vez les costaría caro mantenerlos.

b) *Etapas políticas.* En el año 1908 aparecería publicada en la revista norteamericana *Pearson's Magazine* una entrevista entre el Presidente DIAZ y el reportero James CREELMAN. Después dicha entrevista sería traducida al español y publicada en "El Imparcial" de México y en "La Ilustración" de Bogotá. Porfirio DIAZ en esa ocasión declaró:

He esperado con paciencia el día en que la República de México esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada período sin peligro de guerras, ni daño al crédito y al progreso nacionales. Creo que ese día ha llegado.²²

A fines de ese año, Francisco I. MADERO había publicado el libro "La Sucesión Presidencial de 1910" en el que exponía las graves consecuencias que había acarreado el gobierno dictatorial de Porfirio DIAZ. En consecuencia, MADERO consideraba que el pueblo

²¹ RAMIREZ RUIZ, Aurelio, *Voragine. La Revolución Mexicana*, pp. 34-35.

²² SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, pp. 71 y 72.

de México ya estaba preparado para la democracia y que por lo tanto debía elegir libremente a sus gobernantes.

DIAZ pese haber anunciado su retiro, presentó una vez más su candidatura a la presidencia. MADERO también presentó su candidatura y en el transcurso de su campaña tuvo gran éxito, hasta que el dictador ordenó que lo persiguieran y encarcelaran. Por una orden del Juez de Distrito en San Luis Potosí, MADERO fue acusado y encarcelado por incitar al pueblo a la rebelión.²³

El objetivo que perseguía DIAZ con mantener en la cárcel a MADERO, era que se celebraran las elecciones sin su presencia para obtener un triunfo electoral sin complicaciones. Tras el "triunfo" del dictador, MADERO fue puesto en libertad bajo fianza; escondido en un ferrocarril salió de México hacia los Estados Unidos de América, donde elaboró el Plan de San Luis:

Los puntos principales de este plan se refieren a la erosión de la libertad política sufrida por el pueblo mexicano: "Declaraba nulas las elecciones, ilegítimo el régimen derivado de ellas y espurios a los nuevos representantes populares; otorgaba a MADERO el carácter de presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos y convocaba a la insurrección para el 20 de noviembre de 1910 a las 6 de la tarde".²⁴

Hay preeminencia de lo político sobre cualquier otro factor. Por eso hemos identificado a esta etapa como política.

Del Plan de San Luis —plan eminentemente político— podemos rescatar como aspecto meramente social el punto número

²³ RAMIREZ RUIZ, Aurelio, *op. cit.*, pp. 44 y 45. Vid. AGUILAR CAMIN, Héctor *et. al*, *op. cit.*, p. 28.

²⁴ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, t. I, pp. 162 y 163.

tres que establece la restitución de tierras para los indígenas que fueron ilegalmente desposeídos. Asimismo señala que deberá indemnizarse a aquellos indígenas que con motivo del despojo hayan sufrido algún perjuicio.²⁵

Salvo el punto referido, MADERO no proclama un programa social, como mucha gente que lo apoyó hubiera querido. No olvidemos que MADERO provenía de una familia acaudalada y latifundista. Su principal preocupación era lo político y no lo social. "No entiende que los imperativos fundamentales del pueblo son el pan, la seguridad social, las oportunidades de progreso, la educación".²⁶

c) *Lucha social.* El movimiento de 1910 no se inició como lo convocara MADERO el 20 de noviembre. El día 18, en Puebla, se precipitaron los hechos; la familia SERDAN fue descubierta por la policía; en el enfrentamiento se destaca la participación de Aquiles SERDAN, quien murió en defensa de la causa revolucionaria.

En poco tiempo las fuerzas populares apoyaron el Plan de San Luis, y gracias a varios triunfos militares se orilló al dictador DIAZ a renunciar al cargo de Presidente y a marcharse del país.

Después de un breve periodo de gobierno el presidente provisional Francisco LEON DE LA BARRA convocó a elecciones presidenciales. Sin mayor problema, la fórmula MADERO-PINO SUAREZ venció.²⁷

El gabinete del Presidente MADERO fue decepcionante. Había colocado en su mayoría a personas que habían colaborado con el

²⁵ AGUILAR CAMIN, Héctor *et. al.*, *op. cit.*, p. 28.

²⁶ RAMIREZ RUIZ, Aurelio, *op. cit.*, pp. 51 y 52.

²⁷ *Idem*, pp. 54 y 55.

porfirismo. Además, las pocas promesas sociales que había realizado no las tomaría en cuenta.

La revolución tomaría un nuevo cauce; la aparición de figuras como CARRANZA, ZAPATA y VILLA le darían un matiz realmente social. La "revolución no había triunfado, la tierra no se había repartido".²⁸

El Ejército Libertador del Sur encabezado por ZAPATA sería decisivo para la continuidad de la lucha. Si no hubiera sido por su intervención, allí mismo hubiera muerto la revolución:²⁹

Más que para hacer una revolución, los campesinos de ZAPATA fueron a la lucha reivindicando los derechos de sus pueblos, y estos derechos, como las ideas y los programas liberales que otros revolucionarios preconizaban, venían también del pasado, sólo que eran mucho más antiguos, tan antiguos como la historia misma de la propiedad territorial en México.³⁰

El principal problema que México vivía en ese tiempo era el relativo al campo.³¹ Eso no lo tuvo en cuenta MADERO, pero sí la mayoría de los campesinos que luchaban por mejorar su condición de vida. ZAPATA y sus seguidores elaboraron y defendieron un plan social congruente con los ideales de los mexicanos pobres. El nombre: Plan de Ayala del 25 de noviembre de 1911. Este, marcó el rompimiento definitivo de ZAPATA con MADERO, aceptó los principios políticos expuestos en el Plan de San Luis pero como

²⁸ GILLY, Adolfo, "La guerra de clases en la revolución mexicana (Revolución permanente y auto-organización de las masas)", p. 30.

²⁹ *Idem*, p. 31.

³⁰ CORDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen*, p. 146.

³¹ CORDOVA, Arnaldo, "México. Revolución burguesa y política de masas", p. 68.

complemento se establecieron en los puntos 6° y 7° los lineamientos sociales que le dieron fuerza y sentido a la lucha de los campesinos:

(Sexto punto). Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.³²

Nuevamente se fija el "derecho de restitución" para los campesinos que fueron despojados ilegalmente y se indica que los "usurpadores" que consideren tener válidamente algún derecho, podrán hacerlo valer ante tribunales agrarios que se instalarían cuando venciera el movimiento armado. Transcurrieron más de 80 años para que el ideal zapatista se fraguara en la realidad.³³ El séptimo punto era una proclama contra el latifundismo:

En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos.

³² SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, t. I, p. 290.

³³ Con fecha 26 de febrero de 1992, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica que crea y reglamenta los primeros Tribunales mexicanos donde se ventilan específicamente las controversias agrarias.

las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.³⁴

El pensamiento del Plan de Ayala se reflejaría en cada acto del zapatismo. Su único motor era la búsqueda de una distribución equitativa de la riqueza; la pobreza había lacerado profundamente el alma de los campesinos; sin oportunidades de crecimiento, ellos estaban abriendo canales para darse la oportunidad de vivir con dignidad. Y nado escatimaban; si era menester dejarían la vida en el campo de batalla, todo en defensa de sus dos necesidades fundamentales, tierra y libertad.

Al igual que ZAPATA, el ideal de VILLA consistía en devolver las tierras a los campesinos. Para "Pancho" VILLA el principal obstáculo agrario no era un conflicto de pueblos o comunidades —como si lo era para ZAPATA—, más bien para él, el problema agrario "era el problema de la pequeña propiedad".³⁵

Capítulo oscuro y triste en la Historia patria fue el relativo al asesinato de MADERO y a la ascensión al poder por parte del usurpador Victoriano HUERTA. Pero la propia Historia sería la encargada de poner fin al camino del asesino a través de un personaje: Venustiano CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

³⁴ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, t. I, p. 290.

³⁵ CORDOVA, Arnaldo, *La Ideología...*, pp. 158 y 159.

El 26 de marzo de 1913, a través del Plan de Guadalupe, Venustiano CARRANZA desconoce al gobierno ilegítimo de Victoriano HUERTA y se proyectan las medidas políticas que se juzgan convenientes para la estabilidad social. Una vez más se omitiría el problema social.³⁶ Sin embargo, como consecuencia de la lucha social se obtuvieron los primeros resultados:

a) El 30 de agosto de 1913, "la Comisión agraria de las fuerzas constitucionalistas encargada de repartir la tierra entre los campesinos de los estados de Nuevo León y Tamaulipas, efectuó el primer reparto en la Hacienda de los Borregos".³⁷

b) El 24 de septiembre de 1913 CARRANZA, Gobernador del Estado de Coahuila, pronunció un discurso en el que extrañamente señaló que con la victoria de la revolución se iniciaría la lucha social ¿No se había iniciado ya?:

Espera el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convocó el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social. La lucha de clases, opónganse las fuerzas que se opongan, tendrá que estallar y las nuevas ideas sociales se impondrán en nuestras masas. La cuestión no es sólo repartir la tierra y las riquezas naturales, ni lograr el sufragio efectivo, ni abrir más escuelas. Es algo más grande y más sagrado: es reestablecer la justicia, buscar la igualdad y establecer el equilibrio de la economía nacional.³⁸

La visión de CARRANZA era distinta a la que tuvo MADERO, a la que tenían ZAPATA, VILLA, y a la que tendría posteriormente el

³⁶ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, t. II, pp. 41-46.

³⁷ CUEVA, Mario de la, prólogo al libro *Declaraciones de Derechos Sociales*, p. XXV.

³⁸ *Ibidem*

General Alvaro OBREGON. Ese disenter en los fines desencadenaría la crueldad y los abusos; se vivía una revolución con varios canales e intereses.³⁹

CARRANZA contemplaba a la justicia desde la perspectiva del liberalismo. No la observaba como los zapatistas y los villistas. Estos querían una justicia distributiva. A tal grado desarrolló su óptica capitalista que CARRANZA, en principio por desconocimiento o por egoísmo, soslayó el aspecto social.

El 15 de julio de 1914, en plena decadencia y por las victorias realizados por los Ejércitos revolucionarios del Sur, Centro y Norte en su contra, el usurpador HUERTA renuncia al poder ejecutivo y huyó hacia el extranjero.⁴⁰ Sin embargo se acercaban tiempos de desavenencia; CARRANZA y VILLA se distanciaban.

Desde el mes de marzo de 1914 surgieron dificultades entre el señor CARRANZA y el general VILLA. Este había ordenado el fusilamiento, por algún motivo baladí, del general Manuel CHAO, gobernador de Chihuahua. Al saberlo el Primer Jefe llamó a VILLA e impidió el atentado. Se refiere que la escena fue violenta y que VILLA obedeció a regañadientes. Posteriormente, sobre todo después de la toma de Torreón, el jefe de la División del Norte solía ser descortés con don Venustiano y poner objeciones a sus órdenes. Por lo tanto, puede decirse que a principios de junio de 1914 las relaciones entre CARRANZA y VILLA no eran del todo amigables.⁴¹

d) *Convención Soberana de Aguascalientes.* Via telegrama, el 14 de septiembre de 1914, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista invitó a los gobernadores de las entidades

³⁹ KRAUZE, Enrique, "La cara oscura de la revolución", p. 55.

⁴⁰ RAMÍREZ RUIZ, Aurelio, *op. cit.*, p. 80.

⁴¹ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, pp. 135-136.

federativas y a los líderes revolucionarios a la celebración de una "convención de generales constitucionalistas". La intención de CARRANZA era que las distintas fuerzas revolucionarias confluyeran en una convención para tratar de armonizarlas conforme a los principios liberales de la Constitución de 1857, y con ello recuperar la estabilidad del país, y también, afianzar su poder político.

Sin embargo, una vez más en el sino de la historia social de México se escribirían y defenderían más palabras sobre justicia social: nuestro pueblo ejerció presión para complementar los aspectos liberales que promovía CARRANZA, levantando con firmeza el estandarte de los derechos de los grupos socialmente desfavorecidos. Y de esta manera se desarrolló el llamado "apogeo de la revolución".⁴²

La primera etapa de la Convención se llevó a cabo el 1º de octubre de 1914 en la ciudad de México con la presencia de 69 delegados. Toda vez de que no se encontraban representadas todas las corrientes de la Revolución, una comitiva encabezada por el General Alvaro OBREGON negoció con los villistas el traslado de la Convención a Aguascalientes. El 10 de octubre de 1914, sin la asistencia del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, dio inicio a la segunda etapa de la Convención con la concurrencia de 150 militares.⁴³

Más que referirnos a los sucesos políticos de la Convención —pugna entre VILLA y CARRANZA, conflicto entre CARRANZA y zapatistas, representatividad militar, designación del presidente provisional de la República, lucha por el poder, etc.— nos ocuparemos de estudiar el contenido social de las diversas

⁴² GILLY, Adolfo, "La guerra de...", p. 45.

⁴³ ULLOA, Berta, "La lucha armada (1910-1920)", pp. 1134 y 1135.

participaciones que tuvieron las distintas "facciones revolucionarias", que servirían de base para la elaboración de un documento llamado "Programa de reformas político-sociales de la Revolución", mismo que iluminaría el pensamiento de varios diputados al Congreso Constituyente de 1917.

El 10 de octubre de 1914, el teatro Morelos de la Ciudad de Aguascalientes se convertiría en el recinto donde se realizaron unos de los debates más apasionados suscitados en torno al *quid* social de la Revolución.

Cuatro días después, la Convención se declaró soberana e independiente de toda autoridad previamente constituida. Gritos y desorden reinaron en la discusión.

El primero que subió a la tribuna fue el zapatista Paulino MARTINEZ. Su discurso enarboló la bandera del Plan de Ayala. Asimismo salió a la defensa de un grupo socialmente vejado y olvidado: los indígenas, una "raza indómita".⁴⁴

En seguida, correspondería su turno a Antonio DIAZ SOTO Y GAMA, quien con palabras conciliadoras señaló que cuando se asistía a una asamblea como aquella, no importaba si se era constitucionalista, villista o zapatista, lo que interesaba era que se fuera mexicano. Al igual que MARTINEZ, SOTO Y GAMA utilizó la tribuna para reivindicar a la raza indígena.⁴⁵

Sin embargo, ni siquiera la Revolución hizo una total reparación al daño causado a los indígenas. Vale la pena abrir un pequeño paréntesis.

⁴⁴ REYES HEROLEZ, Federico, "El estado social de derecho. algunos orígenes: La Convención de Aguascalientes", p. 236.

⁴⁵ *Idem*, p. 238.

Bajo la falsa creencia de un solo México —el mestizo— se ha procurado desconocer a la raíz más profunda de la nación "el pasado indio, de donde arranca nuestra historia".⁴⁶

Dentro de las prioridades de nuestro país, urge la de colocar a este grupo social históricamente desfavorecido en el lugar que merecen, donde se le otorguen los derechos sociales mínimos que lo ayuden a desarrollarse plena y armónicamente. Es lo menos que se debe hacer para reorientar la interpretación revolucionaria de la justicia social. En apariencia, se están tomando ciertas medidas en el reconocimiento de las etnias como parte integrante del México actual. Por desgracia, para lograr tal reconocimiento, han transcurrido alrededor de 500 años de sufrimiento.⁴⁷

En plena efervescencia, Paulino MARTINEZ tomó de nuevo la palabra; él representando a los zapatistas fue el responsable de dar lectura a los "Principios del Plan de Ayala". Lo que perseguían los zapatistas era la adhesión por parte de la Convención a dicho Plan.⁴⁸

La aceptación del Plan de Ayala en la Convención de Aguascalientes tendría efectos múltiples en la conformación del

⁴⁶ BONFIL BATALLA, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización Negada*, pp. 165-168.

⁴⁷ El día 28 de enero de 1992 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforma el artículo 4º de nuestra Constitución. El texto adicionado reza de la siguiente manera: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".

⁴⁸ *Vid.* pp. 14 y 15.

Estado Mexicano. "Ello supondría el nacimiento de la principal alianza de las clases campesinas".⁴⁹

Y desde lo más íntimo de los campesinos "brotaron las urgencias de cambios y un espíritu radical corrió fusionando ejércitos y regiones por todo el país. Pero la división política y los alineamientos de caudillos impusieron su ley y la división prosperó".⁵⁰

En efecto, la asamblea social contaba con un invitado especial: el egoísmo. Nuevamente, el sueño de convertir en una, las distintas corrientes revolucionarias, se esfumó. CARRANZA, temeroso de sufrir un atentado por parte de las facciones que no simpatizaban con su programa político, ordenaría a los constitucionalistas la retirada de la Convención.

El 12 de diciembre de 1914, el "viejo" CARRANZA como lo llamaba VILLA, proclamaría en Veracruz las "Adiciones al Plan de Guadalupe", cuyo contenido se resume:

a) Se considera al Ejército comandado por VILLA como "nuevo enemigo de la libertad del pueblo mexicano".

b) Continúa en vigor el Plan de Guadalupe hasta el triunfo de la Revolución (artículo primero).

c) Se puntualiza un proyecto social que entraría en vigor durante la lucha (artículo segundo).

Este proyecto buscaba que todas las leyes, disposiciones e instrumentos que se elaborarían tenían que obedecer ciertos principios encaminados al servicio del pueblo, "a dar satisfacción a

⁴⁹ REYES HERÓLES, Federico, "El estado social...", p. 246.

⁵⁰ AGUILAR CAMIN, Héctor *et al.*, *op. cit.*, p. 62.

las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias".⁵¹

De la lectura de las Adiciones se desprende que CARRANZA concebía a la justicia como mera igualdad. No pasó por su mirada que el trato debería ser igual para los iguales y desigual para los desiguales. Más bien estaba preocupado —como MADERO— en una transformación política y no social. Aunque en estas Adiciones se pueden observar adelantos sociales, pero que eran exclusivamente encaminados a restablecer el régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos.

Lo que añoraba CARRANZA era volver al marco jurídico liberal de la Constitución de 1857, con pocos cambios. Por ejemplo cómo debía interpretarse lo relativo a una "legislación para mejorar la condición del peón rural; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias". Se decía que iba a haber mejoras pero no en que grado y cuáles serían los beneficios inmediatos.

La última etapa de la Convención Soberana Revolucionaria se realizó sin la presencia de los que apoyaban a CARRANZA. En Jojutla, Estado de Morelos, se celebró una reunión histórica cuyo fruto principal fue la elaboración y aprobación de un "Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución". Un punto en su contra

⁵¹ REYES HEROLES, Federico, "El estado social...", pp. 194-203.

es que surge cuando el ejército villista ha sido destruido por completo y el zapatista se encontraba a punto de ser derrotado. Dicho programa representaba el primer proyecto de Nación que no olvidaba a las clases socialmente débiles:

Es el canto del cisne de los campesinos armados, el último testimonio de la sapiencia política de las masas populares, de su espíritu democrático; la confesión prostrada [sic] y virtual de una equivocación que causó su ruina: el no haber sido o no haber podido luchar por el poder político, aferrados a la tierra, su única demanda, y al temor y la desconfianza que habían heredado de los gobiernos. El Programa es el único testimonio de su encuentro con la nación; con los obreros, los habitantes de las ciudades y el Estado: en él se funden las aspiraciones de todas las clases sojuzgadas del país con la visión de una auténtica democracia y da a la política un sentido popular como nunca antes lo tuvo México.⁵²

El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución se encuentra dividido en 5 partes, a saber:

a) Cuestión Agraria. Se busca la destrucción definitiva del latifundio, la creación de la pequeña propiedad, el derecho de todo mexicano de solicitar tierra para la satisfacción de sus necesidades, y el de derecho de preferencia de los campesinos de ser dotados de tierras en primer término (artículo primero).

Se prevé la restitución de tierras para los poblados que ilegalmente fueron despojados y la ampliación de tierras en

⁵² CORDOVA, Arnaldo, "El encuentro de Villa y Zapata con la nación: El programa de reformas político-sociales de la revolución aprobado por la soberana convención revolucionaria", p. 82.

aquellos casos en que no las tuvieren o las poseyeren en cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades (artículo segundo).

Se señala como medio de fomento de la agricultura, el establecimiento de bancos que otorgaran fondos a los agricultores, el fomento de escuelas rurales para la "aplicación y enseñanza de los mejores métodos de cultivo" y se propone como facultad del Gobierno Federal para privar de la propiedad privada a los particulares, la expropiación. Se concede acción al pueblo para denunciar la mala valorización de las propiedades (arts. 3, 4 y 5).

b) Cuestión Obrera. Se propone que se busquen las reformas sociales y económicas que ayuden a los trabajadores a salir de la miseria. Se enumeran las siguientes medidas: educación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo y pensiones de retiro, regulación de las horas de trabajo, regulación de la higiene y seguridad laborales, prohibición de la explotación del proletariado, reconocimiento de personalidad jurídica de las sociedades de trabajadores, reconocimiento del derecho de huelga y el de boicot, supresión de las tiendas de raya (arts. 6, 7, 8, y 9).

c) Reformas Sociales. Protección legal a los hijos naturales, a las mujeres que sean seducidas, y establecimiento de mecanismos jurídicos que sancionen la investigación de la paternidad. Elaboración de una "juiciosa" ley sobre el divorcio para favorecer la emancipación de la mujer (arts. 10 y 11).

d) Reformas Administrativas. Sobresale el artículo 12 que apunta la necesidad de atender las "ingentes necesidades de educación e instrucción laica", por lo que se propone una serie de puntos que tienden a una profunda y consciente reforma nacional educativa. Además se enumeran una serie de instrumentos

financieros que ayudarían a sanar la economía nacional (arts. 12 al 30).

e) Reformas Políticas. Autonomía municipal, adopción del sistema parlamentario, supresión de la vicepresidencia y del senado, reorganización del departamento judicial, implantación del voto directo y establecimiento de sanciones a los enemigos de la Revolución —tales como la confiscación de bienes—. ⁵³

e) *Consolidación jurídica de lo social*. Durante la "lucha de facciones" se dictaron algunas leyes de contenido social (agrarias y laborales). El punto culminante del proceso de llevar las exigencias sociales del pueblo de México fue el Congreso Constituyente de 1916-17, que por su singular trascendencia merece un apartado en especial. ⁵⁴

En materia agraria sobresalen dos leyes: la del 6 de enero de 1915 (en su elaboración intervino el jurista Luis CABRERA) y la ley agraria de VILLA del 24 de mayo de 1915.

Sin embargo, no podemos soslayar la importancia de un proyecto de ley agraria, en la que tuvo participación un personaje que más adelante influiría en la elaboración del artículo 27 constitucional. La figura de don Pastor ROUAIX empezaría a tomar realce a partir del año de 1914. El ingeniero ROUAIX junto con el licenciado José Inés NOVELO prepararon en el Estado de Veracruz un proyecto de ley agraria.

Con fecha 15 de diciembre de 1914, dicho proyecto fue entregado a CARRANZA, quien no le tomo tanto interés ya que para

⁵³ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de...*, t. II, pp. 290-298.

⁵⁴ *Ibid.* p. 29 y ss.

ese entonces conocía y había aprobado el proyecto elaborado por Luis CABRERA.⁵⁵

Su cometido principal de la ley del 6 de enero de 1915 era elevar el nivel de vida de muchas familias que se encontraban en la pobreza extrema. Dicha ley consta de 12 artículos; sus aspectos principales: se indican en que casos se deberá invocar la nulidad de enajenaciones de tierras, bosques y montes (cuando con ellas se logre un acaparamiento); dotación de ejidos para aquellos pueblos que carezcan de ellos o por verse imposibilitados en obtener su restitución por falta de títulos; creación de una Comisión Nacional Agraria, de una comisión agraria en cada estado o territorio de la República y de comités particulares ejecutivos que en cada entidad federativa se necesitaran; se establece el procedimiento restitutorio de tierras; y además se prevé que en caso de inconformidad, los interesados que se creyeren afectados con la resolución del "encargado del Poder Ejecutivo" podrían ocurrir "ante los tribunales a deducir sus derechos".⁵⁶

Cabe destacar la observación del licenciado Jorge MADRAZO en el sentido de que la Ley ROUAIX-NOVELO "era mucho más ambiciosa" que la Ley CABRERA en virtud de que "contemplaba de manera integral el problema agrario basado no sólo en la cuestión del reparto, sino también en el de la productividad del campo", además de que "no entendió el reparto como una acción gratuita sino cabalmente onerosa, salvo en el caso de restitución a los pueblos".⁵⁷

⁵⁵ MADRAZO, Jorge, "Pastor Rouaix 1874-1950", p. 371.

⁵⁶ SILVA HERZOG, Jesús, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica*, pp. 233-237.

⁵⁷ MADRAZO, Jorge, *op. cit.*, p. 371.

La ley agraria conocida con el nombre de "Villa" fue expedida por Jefe del la División del Norte en la ciudad de León, Guanajuato, el 24 de mayo de 1915 y su texto apareció por primera vez a luz pública en la Gaceta Oficial del Gobierno Convencionalista Provisional el 7 de junio de 1915.

Este ordenamiento otorga a los Estados la facultad de resolver los conflictos agrarios, incluyendo el financiamiento; se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades, pero debería pagarse indemnización; la dimensión de las parcelas no debería exceder de 25 hectáreas; se determina que los terrenos "circundantes" de los pueblos indígenas deberían expropiarse por causa de utilidad pública para distribuirlos en pequeños lotes; y se otorgan al gobierno federal facultades secundarias. Lo que se busca con esta ley es formar una clase rural relativamente acomodada.⁵⁸

Arnaldo CORDOVA sostiene que la Ley agraria del villismo es importante en dos aspectos esenciales: "la reducción de la propiedad de los pueblos a propiedad individual y la delegación en los estados de los asuntos legislativos y administrativos de la cuestión agraria".⁵⁹

En materia laboral se expidieron numerosas leyes en casi todo el país. En el estado de Aguascalientes, mediante la Ley del 23 de agosto de 1914, se decretó la reducción de la jornada laboral a ocho horas, se estableció el descanso semana y se proscribió la disminución de salarios. En San Luis Potosí se dictó un decreto el día 15 de septiembre de 1914, en el que se fijaban los salarios mínimos. Lo mismo sucedió en Tabasco, donde además, se estableció una jornada de trabajo de ocho horas y se cancelaron las

⁵⁸ SILVA HERZOG, Jesús, *El Agrarismo Mexicano...*, pp. 238-239.

⁵⁹ CORDOVA, Arnaldo, *La Ideología de...*, p. 162.

deudas de los campesinos. El gobernador del Estado de Jalisco, Manuel M. DIEGUEZ emitió un decreto relativo al máximo de la jornada ordinaria laboral, al descanso semanal obligatorio y vacaciones. También en Jalisco, el 28 de diciembre de 1915, se dictó un decreto en el que se enumeran una serie de medidas para mejorar la condición del trabajador prohibición de trabajo a menores de 9 años, jornada máxima de trabajo, regulación del riesgo profesional, etc. Punto sobresaliente es la propuesta de creación de Juntas de Conciliación y Arbitraje. En Yucatán, el gobernador Salvador ALVARADO expidió un grupo de leyes que se conocen con el nombre de "las cinco hermanas". Dentro de dicho grupo se encuentra una ley laboral cuyo aspecto sobresaliente es la reglamentación de las instituciones de derecho colectivo del trabajo: asociaciones, contratos colectivos y huelgas. En Veracruz, el 19 de octubre de 1914, se expidió la "Ley de Trabajo del Estado de Veracruz", en la cual se establecieron, entre otras medidas, la creación de escuelas primarias que deberían ser sostenidas por los empresarios. Veracruz también tuvo el honor de ser el lugar donde se promulgó la primera Ley de asociaciones profesionales de la República.

En septiembre de 1916, el gobernador de Coahuila, Gustavo ESPINOZA MIRELES, expidió un decreto por medio del cual se crea dentro de los departamentos de gobierno una sección de trabajo. Al mes siguiente, se promulgó una Ley sobre accidentes de trabajo.⁶⁰

2. El Congreso Constituyente de 1916-1917

El 14 de septiembre de 1914, el general CARRANZA dictó un decreto que reformaba y adicionaba los artículos 4º, 5º y 6º de las

⁶⁰ Vid. CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho...*, pp. 45 y 46; y, DAVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, pp. 59-61.

Adiciones al Plan de Guadalupe, y que anunciaba la próxima convocatoria a un Congreso Constituyente.⁶¹

Después de las elecciones correspondientes, los presuntos diputados concurrieron a la ciudad de Querétaro, donde el 20 de noviembre de 1916, se iniciaron las sesiones preparatorias del Congreso Constituyente.⁶²

El día primero de diciembre de ese año, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo Federal, en la instalación formal del Congreso presentó —con un emotivo discurso— su Proyecto de Reformas a la Constitución.

En dicha sesión denunció que a pesar de que la Constitución de 1857 establecía a los derechos humanos como "base y objeto de las instituciones sociales" éstos han sido violados de manera permanente y generalizada por los diversos gobiernos a partir de su promulgación.

La idea "original" de CARRANZA era reformar a la Constitución de 1857 pero —como lo expuso en las Adiciones al Plan de Guadalupe— permanecería el corte liberal que ella establecía. Es decir, su visión de cambios era limitada. No se imaginaba las grandes transformaciones que en el aspecto social tenía que vivir la Constitución Política de México.

CARRANZA se encontraba fuertemente influido por el *laissez faire, laissez passer*, creía que lo más sano para la República era la no intervención del gobierno y que la libertad como institución ocupará el papel protagónico para el desarrollo del ser humano:

⁶¹ MORENO, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, pp. 20-27.

⁶² FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El nacimiento de los derechos sociales en México", pp. 260-262.

El deber primordial del gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o, lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados.⁶³

El diputado Luis Manuel ROJAS, Presidente del Congreso, llamó a CARRANZA, en contestación a su discurso, "grande apóstol de las libertades públicas".⁶⁴ MADERO hubiera podido estar orgulloso de CARRANZA, no así un grupo de diputados que se encontraban desconcertados por la propuesta del Primer Jefe. Estos diputados progresistas reclamaban que, contra lo esperado, no se incluyó dentro del proyecto referido propuestas que atacaran de fondo el problema de las desigualdades sociales. Más bien se ocupó del fortalecimiento del Estado, entendido como un orden jurídico, sin el cual, no es posible el disfrute de las libertades humanas.⁶⁵

Sin embargo, sería incorrecto catalogar de contrarrevolucionario a CARRANZA, ya que debemos subrayar que no se tenía ningún antecedente de declaración constitucional sobre derechos sociales. Esta se lograría gracias al análisis serio y a una actitud de servicio de la mayoría de los diputados integrantes del Congreso, que por su importancia se convertiría en Constituyente Originario para dar a luz un nuevo instrumento jurídico supremo que regularía la vida de los mexicanos.

⁶³ PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, p. 148.

⁶⁴ *Idem*, p. 162.

⁶⁵ *Idem*, pp. 157 y 158.

Sin lugar a dudas, el Congreso aportó un esfuerzo que resultó innovador en el constitucionalismo de a principios de este siglo. El día 16 de diciembre de 1916, al presentarse el dictamen de la comisión que se encargó de redactar el proyecto de artículo 3º constitucional, se asomaría tímidamente una nueva etapa que es conocida como la del "Constitucionalismo Social".

Posteriormente, al debatir sobre el derecho a la educación de los mexicanos se aceptó que la enseñanza es libre, empero, hubo una discusión acalorada acerca de que tipo de ideología debía que propagar la educación que se impartiera en los establecimientos oficiales así como la enseñanza primaria, elemental y superior que se impartiera en los establecimientos particulares. Se determinó que la educación sería laica, es decir, ajena a las ideologías.

La corriente socializante procuró estar presente en todos los preceptos puestos a discusión. Se trataba de armonizar la conceptualización tradicional de los derechos humanos con la conceptualización social.

En la discusión del artículo 3º los diputados no ajenos a esa corriente, establecieron el principio de la gratuidad en la educación primaria que impartiera el Estado. Con ello, se pretendía garantizar que todo niño, sin excepción, tuviera acceso a la educación elemental y al desarrollo integral de su personalidad.

La gratuidad es un principio que se alimenta de la justicia social. Aquellos que carecen de recursos económicos tienen oportunidad de recibir educación para poder crecer con dignidad.

Pero todavía no se vislumbraba el esplendor del espíritu de la justicia social. Dos serían los temas en los que se llegaría al clímax

del debate y en los que se rompería parcialmente con el esquema liberal de la Constitución de 1857: la situación de los trabajadores y la condición de los campesinos.

En efecto en la sesión del 18 de diciembre de ese año, se presentó el proyecto de artículo 4º:

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

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

El proyecto de artículo 4º que no abandonaba en absoluto la postura liberal de la Constitución del 57 sería aprobado en esos términos. Se busca la protección de la libertad de trabajo. Únicamente se hace una mención distinta: se señala una excepción: será limitada "cuando se ofendan los derechos de la sociedad". La mecha estaba a punto de prenderse.

El diputado Paulino MACHORRO NARVAEZ en una intervención interesante y mostrando su posición progresista, expresó su inconformidad por la actitud individualista de los profesionales, haciendo una crítica en particular en contra de la actitud egoísta de los médicos y los abogados.⁶⁶

⁶⁶ *Idem*, pp. 281-283.

En materia laboral, el proyecto del General CARRANZA presentaba pocos avances. El artículo 5º del proyecto era de tímido contenido, como única innovación limitaba a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo y no permitía que en él se renunciara a los derechos civiles o políticos. Las críticas no se hicieron esperar.

Independientemente de las propuestas concretas de medidas legislativas, llama más la atención las intervenciones de los diputados de la ala progresista que alzaron su voz y gritaron en favor del combate a la pobreza.

El diputado Alfonso CRAVIOTO se pronunció por "trasladar esta cuestión obrera a un artículo especial, para mejor garantía de los derechos" de los trabajadores.⁶⁷ Y después aportaría de manera singular su opinión sobre el ideal de la democracia social:

La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficencia de las mismas clases.⁶⁸

Además, apuntó que el hombre es más libre en cuanto su situación cultural y su situación económica son elevadas. En ese orden de ideas el diputado José N. MACIAS señaló: "Un pueblo miserable, un pueblo harapiento, un pueblo pobre, no podrá ser jamás un pueblo libre".⁶⁹

⁶⁷ *Idem*, p. 295.

⁶⁸ *Idem*, p. 297.

⁶⁹ *Idem*, p. 303.

Con la intervención del diputado Francisco MANJARREZ se terminaría la discusión. Propuso la elaboración de un capítulo especial dentro de la Constitución para tratar el problema de los trabajadores, y que para tal efecto se formara una comisión integrada por cinco personas.

Algunos diputados solicitaron que Pastor ROUAIX fuera responsable de formular un proyecto con las ideas vertidas en el debate sobre el mejoramiento de las condiciones laborales. Respecto a la petición de MANJARREZ, la presidencia no designó a la comisión especial que redactaría el título constitucional sobre el trabajo. Sin embargo, por acuerdo tácito Pastor ROUAIX sería el encargado de una comisión revisora. En compañía de MACIAS, se dispondría a elaborar la revisión, para lo cual invitó al licenciado José Inocente LUGO, quien fungía como jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, y a Rafael L. DE LOS RIOS su secretario particular. La labor se desarrolló donde se alojaba ROUAIX que en ese entonces era la excapilla del arzobispo de Querétaro.

ROUAIX se encontraba en una posición estratégica dentro de la Asamblea. Gozaba de confianza del Primer Jefe de quien era amigo y muy cercano colaborador y, por tanto, el grupo de los renovadores y el apostólado se identificaba con su pensamiento. Los radicales no lo miraban con desconfianza recordando el tipo de gobierno y las medidas que había implantado en Durango; los militares reconocían en él sus méritos de campaña en el norte del país y la mayoría equilibradora, como él mismo la llamó, era el sector al que se había adherido.

La modestia, prudencia y ecuanimidad, que eran importantes atributos de su personalidad, le ayudaron a fungir como el puente más destacado y sobresaliente entre las distintas corrientes y grupos del constituyente.

Aquí radica, acaso, el principal mérito de ROUAIX dentro de la Asamblea de Querétaro. Lo que la teoría moderna rescata como *Lobby* fue la función que con magistral destreza realizó el ilustre poblano.⁷⁰

Gracias al estudio, análisis y trabajo serio de este grupo de hombres, se fundamentó la estructura del Título Sexto constitucional cuyo nombre "Del Trabajo y de la Previsión Social" comprende uno de los artículos que respira los ideales más altos de la justicia social: el artículo 123 constitucional.

El 29 de enero de 1917, se inició —según palabras del diputado DJED BOJORQUEZ— el debate más importante de ese Congreso Constituyente, la discusión del artículo 27 constitucional. Los diputados abordarían dicha discusión en tres partes: la materia agraria —que es la que nos interesa—, las expropiaciones, y, el petróleo y la minería.

El proyecto de artículo 27 de Venustiano CARRANZA por su tibieza también fue rechazado. Para evitar la anarquía en el Congreso, buscando una vía de solución ordenada, y por los buenos resultados, los diputados constituyentes se inclinaron para que el órgano extra oficial encabezado por Pastor ROUAIX —órgano que se conoce como "Núcleo Fundador"— se encargara de presentar un proyecto de artículo 27.

Antes de entregarse a esa tarea, el licenciado Andrés MOLINA ENRIQUEZ, miembro de la Comisión Nacional Agraria, llegó a la ciudad de Querétaro y presentó ante un grupo de diputados un proyecto de artículo 27, que más que contener preceptos legales se trataba de una tesis jurídica.

⁷⁰ MADRAZO, Jorge, *op. cit.*, p. 375.

Rechazada la propuesta del licenciado MOLINA ENRIQUEZ, el "Núcleo Fundador" se abocó a la realización de la iniciativa sobre el artículo 27. Las sesiones en las que se preparó dicha iniciativa se distinguieron por la nutrida presencia de los diputados al Congreso. Del proyecto del "Núcleo Fundador" sobresale la fracción IX:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación.⁷¹

Se asentaba, por primera vez en la historia que el Estado como organización política-jurídica era el encargado de velar los intereses de la sociedad a través de un derecho de regulación de la propiedad privada. Además ese derecho podía ser utilizado para el manejo de los recursos naturales con el fin de hacer una distribución más equitativa de la riqueza sin detrimento de su existencia. Por la frase "riqueza más equitativa" debemos entender que si hay abundancia de bienes, éstos deben repartirse conforme a los criterios de la justicia social: dar más a los que menos tienen. Aquí nacía una nueva idea: el concepto de propiedad como función social. Años más tarde, el propio ingeniero Pastor ROUAIX, confesaría:

Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para

⁷¹ PALAVICINI, Félix F., *op. cit.*, p. 618.

regular su repartición, su uso y su conservación.⁷²

Posteriormente la mencionada fracción IX sería colocada por la Comisión del Congreso en el tercer lugar. Dicho precepto no presentó mayor problema ya que fue votado sin discusión y pasaría a ser el párrafo tercero del que sería artículo 27 constitucional, expresión máxima de la Revolución Mexicana. El proyecto afinado por la Comisión del Congreso fue puesto a la consideración del Congreso.

Varios diputados tomaron la palabra, pero de las intervenciones radiantes se destaca la del diputado BOJORQUEZ que ubicó al problema agrario como problema prioritario de la Revolución:

Debemos justificar esta gran revolución, debemos justificar el derramamiento de tanta sangre hermana, debemos demostrar que las promesas no fueron vanas, y para ello se necesita, antes que nada, antes que otra cosa, fomentar la agricultura, crear la pequeña propiedad, fundar colonias agrícolas.⁷³

Como se destacó, fue notable la participación de don Pastor ROUAIX en la elaboración del proyecto de referencia:

A diferencia de lo acontecido con el proyecto de artículo 123, en el caso del 27 es mucho más fácil de monitorear [sic] la pluma de ROUAIX. Independientemente de que varios de sus conceptos quedaron incorporados al proyecto del Primer Jefe, resulta por demás

⁷² ROUAIX, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, p. 135.

⁷³ PALAVICINI, Félix F., *op. cit.*, p. 636.

evidente su influencia en el párrafo primero, y en las fracciones IX y X del proyecto del Núcleo Fundador.⁷⁴

3. *Nacimiento del constitucionalismo social*

A principios del siglo XX varios movimientos sociales culminaron en un proceso de regulación jurídica en favor de grupos históricamente oprimidos. México tuvo el honor de iniciar la nueva corriente que se conoce como *Constitucionalismo Social*. Poco tiempo después Rusia y la República de Weimar contribuyeron para el fortalecimiento de la nueva manifestación jurídica.

a) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Proyección y trascendencia internacionales.* Nuestro país dio nacimiento a la primera Declaración de derechos sociales del mundo. Su carácter innovador marcaría el inicio de lo que se denomina Constitucionalismo Social:

Lo nuevo es la idea, la elevación de los derechos no sólo a normas constitucionales, sino a derechos de la persona, a fin de que pueda elevarse sobre la vida vegetal y animal y escalar los campos del bienestar, del progreso y de la cultura, que es lo propio del hombre.⁷⁵

Con anterioridad a la mexicana, las constituciones eran consideradas exclusivamente políticas, es decir, aquellas que organizan las instituciones del Estado, otorgan garantías individuales a toda persona que se encuentre en el territorio del correspondiente país y conceden derechos políticos a sus ciudadanos.

⁷⁴ MADRAZO, Jorge, *op. cit.*, p. 380.

⁷⁵ CUEVA, Mario de la, prólogo al libro *Declaración de Derechos...*, p. XXX.

El principio de justicia social que el constituyente de 1917 se empeñó en elevar a nivel supremo le dio el carácter de "Primera Constitución Política-Social del Mundo".

La historia constitucional de nuestra patria es rica y paradójica; de Apatzingan, se pasó una batalla ideológica y militar; constituciones liberales y conservadoras fueron propuestas y puestas en vigor para regular la vida de los mexicanos. De tal lucha, después de largos vaivenes, venció —temporalmente— el constitucionalismo liberal. No representó una solución para todos los mexicanos. La guerra civil del siglo pasado dejó un sinnúmero de cicatrices, entre ellas la que todavía no cierra: la aguda pobreza de grandes sectores de la sociedad.

La Constitución de 1917, además de haber roto con un sistema político absolutamente opresor, fue y es una respuesta a los reclamos de los sectores menos favorecidos de la sociedad. "La tesis vertebral de nuestra Constitución —escribe Jorge CARPIZO— fue y continúa siendo la justicia social".⁷⁶

Alberto TRUEBA URBINA apuntó que "la Constitución político-social del mundo se caracteriza por su esencia política y social, incluyendo en su sistemática jurídica derechos individuales y derechos sociales; reglas especiales, en cuanto a estos últimos, en favor de los individuos vinculados socialmente, o sea de los grupos humanos que constituyen las clases económicamente débiles, individualizadas físicamente en obreros y campesinos y grupos desvalidos".⁷⁷

⁷⁶ CARPIZO, Jorge, "A manera de introducción" (a la obra *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*), pp. VII-XVI.

⁷⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, p. 38.

Aunque algunos autores señalan que el artículo 3º y 28 contienen derechos sociales —cuestión que trataremos de aclarar en el punto tercero de este capítulo—; pero sin lugar a dudas la máxima conquista jurídica alcanzada en 1917, quedó plasmada en los artículos 27 y 123.

El texto original relativo a los derechos sociales contenidos en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 se puede resumir en :

a) En el artículo 27 el párrafo tercero reviste singular importancia por que contempla a la propiedad como función social. Como hemos señalado,⁷⁸ se facultó al Estado para regular los recursos naturales a efecto de que exista una más justa distribución de la riqueza. El mismo Estado puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La fracción VI y VII, ésta última en sus diversos incisos, postulan las bases de los derechos de los campesinos y su organización, es decir, en estos preceptos se funda formalmente el derecho agrario mexicano. No desarrollamos el contenido concreto de las fracciones de referencia ya que no cabe dentro del contexto del presente trabajo.

b) Otros derechos sociales originarios, se establecieron en el artículo 123. En el transcurso de la evolución social de la revolución⁷⁹ hubo una gran lluvia de ideas sobre el mejoramiento de la condición de los obreros. Recordemos simplemente el esquema propuesto por FLORES MAGON.

⁷⁸ Vid. pp. 37 y 38.

⁷⁹ Vid. pp. 12-18.

Aunque los constituyentes del 17, dieron mucho realce a la discusión relativa al mejoramiento de la condición de la clase campesina, nunca subestimaron, en lo mínimo, un problema de la misma magnitud: la miseria en la que se encontraba la situación laboral del país.

El artículo 123 fruto de la auténtica introspección mexicana aunque ha sido reformado un sinnúmero de veces —como veremos más adelante—⁸⁰ no ha perdido los principios tutelares que le dan esencia y que han sido defendidos desde 1917.

El Congreso de la Unión y las legislaturas locales, en sus respectivas jurisdicciones —establecía el recién creado artículo 123—, debían expedir leyes sobre el trabajo conforme a ciertos principios, de los cuales sobresalen:

—Jornada máxima de trabajo en pro del trabajador en general (fraccs. I y II).

—Descanso semanal: uno por cada seis días, como mínimo (fracc. IV).

—Tutela a los menores trabajadores. *V. gr.*, se impone la prohibición de trabajo a los menores de 12 años y a los mayores de 12 años cuando no se garantizan condiciones de salubridad y de seguridad (fraccs. II, III y XI).

—Fijación de un salario mínimo para el desarrollo digno de la persona (fraccs. VI y IX).

—Proporcionalidad del salario en cuanto al trabajo: "Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad" (fracc. VII).

⁸⁰ *Vid.* pp. 66-68.

—Inembargabilidad del salario mínimo ni su compensación o descuento (fracc. VIII).

—Participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (fracc. IX).

—Protección especial a la mujer. Por ejemplo durante el estado de gravidez (fraccs. II, V y XI).

—Salario doble por trabajo extraordinario (fracc. XI).

—Protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador (fraccs. XII, XIV, XV, XXVIII y XXX).

—derecho de asociación profesional (Sindicatos, fracc. XVI).

—derecho de huelga (fraccs. XVII y XVIII).

—Acceso a la justicia laboral a través de órganos administrativos de conciliación y arbitraje (fracc. XX).

—Irrenunciabilidad de los derechos obreros (fracc. XXVII).

—derecho a la seguridad social para elevar el bienestar del trabajador y su familia (fracc. XXIX).⁸¹

La Constitución mexicana de 1917 tuvo una magnífica proyección y trascendencia internacionales. Algunos pensadores como Pastor ROUAIX y Alberto TRUEBA URBINA sostuvieron que la Constitución de 1917 se proyectó e influyó notoriamente en el Tratado de Paz de Versalles de 1919. El mencionado Tratado recoge varias disposiciones que dos años antes se habían aprobado en nuestro país: el derecho a la formación de sindicatos (art. 472-2 del tratado), el salario mínimo (art. 472-3 *idem*), la jornada máxima

⁸¹ El texto original del artículo 123 Constitucional puede consultarse en *idem* pp. 65-241.

de trabajo (art. 472-4 *idem*), el descanso hebdomadario (art. 472-5 *idem*), la prohibición de trabajo para los menores (art. 472-6 *idem*), el principio de salario igual sin distinción de sexo ni nacionalidad (art. 472-7 *idem*).

Asimismo nuestra Carta Magna —según TRUEBA URBINA— fue fuente inspiradora de otras constituciones en América Latina en lo que atañe a los derechos sociales de los trabajadores y en los derechos sociales agrarios. Los países que recibieron tan fuerte influencia: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela.

También otros países europeos y asiáticos implantaron preceptos similares a los nuestros: España, Estonia, Finlandia, Grecia, Lituania, Polonia, Rumania, Turquía, Yugoslavia.⁸² Otros dos países contribuyeron con originalidad a fortalecer la corriente de Constitucionalismo Social iniciada por México: la República Rusa de 1917 y la República Alemana de 1919.

b) Constitución bolchevique (Rusia). A partir de la Revolución de octubre de 1917, la Rusia Zarista desapareció para dar nacimiento a un nuevo país que sería más tarde la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

De la tiranía, la opresión, las desigualdades sociales y el hambre de la mayoría rusa, se forjó el deseo de instaurar una forma democrática de vida: la comunidad del proletariado. Y así con un anhelo común, se inició la lucha por un mínimo de libertades para los ciudadanos soviéticos, lucha que quedó plasmada en un histórico instrumento jurídico, la Constitución de 1918.

⁸² ROUAIX, Pastor, *op. cit.*, pp. 227-230.

Una de las primeras preocupaciones de Vladímir ILICH ULIANOFF (LENIN), líder del partido Bolchevique y quien encabezó el nuevo Gobierno, fue el otorgar al Estado Soviético un marco legal para garantizar los principios fundamentales de la URSS.

LENIN concebía a la libertad en el capitalismo como la libertad de los esclavos. El triunfo de la Revolución Rusa, se encaminó a la destrucción del Estado burgués para instalar a la dictadura del proletariado. Esta, por primera vez, iba a permitir el acceso al poder público al pueblo, aquellos que se encontraban en condiciones de pobreza y de miseria.⁸³

La llamada "Nueva Constitución Rusa" o la "Carta Magna Bolsheviki" (aprobada en enero de 1918 por el III Congreso panruso de los *Soviets*) no contemplaba un capítulo de garantías individuales como se practica en los países de la familia romano germánica ni como el *bill of rights* de origen anglosajón.

Dentro del cuerpo de la Constitución de 1918, de manera poco sistemática, se mencionan los derechos que tienen los ciudadanos.⁸⁴

El primer apartado constitucional versa sobre la "Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado". Sin embargo, no se trata de una declaración individualista sino que se refiere a enunciados generales. Se habla de la socialización de la tierra, del Estado obrero, del poder total de las masas trabajadoras, en fin de conceptos muy globalizadores.

⁸³ CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, p. 55.

⁸⁴ *La Nueva Constitución Rusa, o sea la Carta Magna Bolsheviki*, pp. 56-60.

Dentro del apartado segundo de la Constitución de 1918, si encontramos derechos a guisa particular. Así tenemos que en el Capítulo V (arts. 9 al 23) se precisan lo que propiamente la Constitución denomina "Principios Generales", que a nuestro juicio, dentro de éstos se consignan algunos derechos sociales, a saber:

- Libertad de conciencia para los trabajadores (art. 13).
- Libertad efectiva de opinión para los trabajadores (art. 14).
- Libertad de reunión para los trabajadores (art. 15).
- Libertad de asociación (art. 16).
- Libertad para que se instruyan los trabajadores (art. 17).
- Educación gratuita a los obreros y campesinos pobres (art. 17).
- Honor de defender a la revolución con las armas (art. 19).
- derechos políticos a los extranjeros que trabajen en el territorio ruso y que pertenezcan a la clase obrera o campesina (art. 20).

Además de los derechos mencionados, la Carta Bolsheviki, en su artículo 23 otorgaba facultades a la República Socialista Federal de los *Soviets* de privar derechos a individuos o a grupos aislados que actuaran "en perjuicio de los intereses de la revolución socialista". Como podemos observar, es eminente el carácter social de la primera Constitución de la URSS:

Se insistió [y con razón] en el carácter abstracto y formal de las libertades conquistadas en 1789, ya que los derechos del hombre no podía ser utilizados [y menos hacerlos valer] sino por el reducido grupo de

individuos que detentaban los medios de producción. La burguesía [se dijo en el manifiesto Comunista] ha hecho suyas todas las libertades tan dolorosamente conquistadas y ha colocado una, con carácter supremo: la libertad de comercio'.⁸⁵

Fue de esta forma que, los derechos sociales —sobre todo los de los trabajadores— tuvieron singular importancia en la Constitución Bolsheviki. Nacen con un sino distinto: que el interés de los menos favorecidos —que son los más—, prevalezca sobre el interés de las élites —que son los menos—.

c) *Constitución de la República Alemana de Weimar*. Dos años más tarde de promulgada la Constitución Mexicana de 1917, en Alemania, se elaboró una Declaración de derechos sociales más ambiciosa, al grado que muchos la consideraron superior a todos los ordenamientos jurídicos existentes.

La Constitución de Weimar del 11 de agosto de 1919, en lo relativo a los derechos fundamentales, parte del siguiente supuesto: la libertad del individuo es ilimitada en principio, y la intervención del Estado es restringida en principio.

Se pretendía conservar la posición tradicional sobre las libertades, pero dicha posición podía ser rota cuando así se requiriera, para dar oportunidad a la actuación del Estado. Esto se refleja en el contenido de la Constitución de Weimar: "el pueblo alemán está animado de la voluntad de renovar y afirmar su Reich en la Libertad y la Justicia, servir a la paz y propulsar el progreso social mediante esa Constitución".⁸⁶ El "progreso social" debía ser el paliativo en la vida laboral de los alemanes:

⁸⁵ NORIEGA CANTU, Alfonso, *op. cit.*, p. 71.

⁸⁶ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, p. 187.

Todo alemán tiene, sin perjuicio de su libertad personal, el deber moral de emplear todas sus facultades intelectuales y físicas conforme al interés de la colectividad. La posibilidad de ganar su vida por un trabajo productivo debe ser procurada a todo alemán. Cuando no pueda ser facilitada una ocupación conveniente se asegurarán los medios de existencia necesarios.⁸⁷

La Segunda Parte de la Constitución de Weimar está dedicada a "Los Derechos y Deberes Fundamentales de los Alemanes". Bajo este rubro se encuentran cinco secciones:

- a) Persona individual.
- b) Vida social.
- c) Religión y sociedades religiosas.
- d) Educación y escuelas.
- e) Vida económica.

Junto a los "derechos de libertad" en sus distintas manifestaciones (del individuo aislado; del individuo en relación con otros; del individuo en el Estado, como ciudadano) se encontraban los "derechos del individuo a prestaciones del Estado" o derechos sociales.

El insigne constitucionalista alemán, Carl SCHMITT, en un ilustrativo cuadro, colocaba a los "derechos del individuo a prestaciones del Estado" en la categoría de los derechos y

⁸⁷ Citado por SAYEG HELU, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, pp. 712 y 713.

pretensiones socialistas o "más suavemente: sociales".⁸⁸ Dentro de esa categoría se encuadran el:

- derecho al trabajo.
- derecho de asistencia y socorro.
- derecho a la educación, formación e instrucción.

Notamos que la Constitución alemana postula un catálogo de derechos fundamentales con un matiz muy peculiar: por una parte derechos producto del liberalismo clásico y, por otra, derechos colectivos con un enfoque moderno.

México, Rusia y Weimar vivieron tres realidades distintas. Cada país ha vivido una problemática distinta y en su momento cada uno buscó la mejor resolución jurídico política a esa problemática. En consecuencia, sería inoportuno decir que la Constitución de Weimar tuvo preeminencia sobre las otras.

Cada una conforme a su circunstancia delataron abiertamente que nuestro mundo no es un paraíso de la libertades. Denunciaron que existían grandes desigualdades y propusieron —creemos que esto es lo más valioso— mecanismos de solución para disminuir las inequidades de grandes sectores de la población mundial. Más que un triunfo de México, Rusia y Weimar, se trata de una victoria que ha pretendido alcanzar toda la humanidad.

d) *La Internacionalización de los derechos sociales.* Resulta innegable la importancia que ha tenido la Constitución Mexicana de 1917 para el desarrollo internacional de una normativa y de una cultura de los derechos sociales.

⁸⁸ SCHMITT, Carl, *op. cit.*, p. 197.

Es bien sabido que a raíz del fin de la Segunda Guerra Mundial, la Sociedad Internacional se ha preocupado y ha adoptado medidas para la mejor protección, promoción y divulgación de los derechos humanos. Día tras día, representantes de casi todas las naciones, buscan en reuniones asiduas y difíciles, consensos que permitan una convivencia digna entre los seres humanos.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución General de la República "todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado", también serán Ley Suprema de la Unión.

No es el objeto de este trabajo esbozar una teoría del Derecho Internacional en materia de derechos sociales. La breve referencia que hacemos responde a la necesidad de recalcar la importancia que ha tenido el contenido social de nuestra Ley Fundamental y cómo se ha proyectado a nivel internacional.

A raíz de la internacionalización de los derechos humanos, el Estado mexicano ha tenido una amplia y vigorosa participación en su desarrollo. Fue pionero y gran impulsor de llevar a los foros el contenido social de su Constitución Política con el objeto de incorporarlo a los diversos instrumentos jurídicos internacionales. Destaca su intensa actividad en la década de los setentas en la presentación y elaboración de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.⁸⁹

Posteriormente, el Estado mexicano asumiría su correspondiente responsabilidad al suscribir en Nueva York, el

⁸⁹ CARTA DE DERECHOS Y DEBERES ECONOMICOS DE LOS ESTADOS en *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público* (comp. A. Szekely), t. II, pp. 1108-1122.

19 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 12 de mayo de 1981.⁹⁰ El Pacto de referencia, en su artículo 2, parte II, expresa claramente los compromisos que deben asumir los Estados Partes:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento cualquier otra condición social.

3. Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.⁹¹

Además en el artículo 16, parte IV, prevé un mecanismo de control:

⁹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Hagamos lo Imposible. La Crisis Actual de los Derechos del Hombre. Esperanza y Realidad*, p. 174.

⁹¹ *Idem*, p. 176.

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto.

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de esos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.⁹²

Sin embargo, la tendencia actual de los Estados es contraria a la que prevalecía hace un par de décadas. Resulta muy difícil para los Estados cumplir cabalmente con los compromisos adoptados. A pesar de los grandes esfuerzos que en este terreno ha hecho el Estado mexicano, aún falta mucho por hacer. Observemos el porqué de nuestra afirmación:

Con fecha 7 de abril de 1970, fue aprobada en la Conferencia que se llevó a cabo en San José de Costa Rica, la Convención Americana de derechos humanos. Tristemente se puede hacer mención que sólo un Estado —Costa Rica— ha ratificado dicha Convención.⁹³

⁹² *Idem*, p. 182.

⁹³ DIAZ MÜLLER, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, p. 114.

El artículo 26 de dicha Convención contiene sólo un pronunciamiento que el Embajador César SEPULVEDA ha calificado de hortatorio (exhortatorio):

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.⁹⁴

Con fecha 17 de noviembre de 1988 se dio un paso importante, pero no decisivo en materia de promoción de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención sobre derechos humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como "Protocolo de San Salvador". Es una lástima que México aún no se adhiera a tal instrumento.

El principal objeto del Protocolo es subsanar la falla que tiene la Convención en el sentido de que ésta no contiene el catálogo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni establece mecanismos para su protección.

La conveniencia de adoptar el Protocolo se concreta a que "con la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales se consigue un mayor grado de paz interna, se avanza en la justicia

⁹⁴ SEPULVEDA, César, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, p. 43.

social y se evitan conflictos que conducen a la violación de los otros derechos".⁹⁵

Es una gran oportunidad para que el Estado mexicano, con los demás Estados que viven desigualdades, potencialicen sus esfuerzos en favor de aquellos que carecen de los mínimos satisfactorios. Asimismo, es un reto ineludible del ser humano para demostrar su capacidad para resolver sus problemas como ente susceptible de construir en comunidad.

De nuevo, nuestra América empieza a cobrar importancia en los asuntos mundiales, y vuelve a ser un protagonista relevante en la comunidad Internacional. Recordemos que hace unas décadas nuestro hemisferio preservó los valores más altos de la civilización occidental y aún los enriqueció, en momentos en que naufragaba el Viejo Mundo, acosados por la barbarie y el despolitismo, en una oscura y prolongada noche. Desde entonces contrajo América una responsabilidad: la de mostrar al mundo que no ha cedido en sus altos ideales, y que siguen manteniendo el culto por la dignidad de la persona, y la preocupación por las libertades y los derechos del hombre.⁹⁶

e) *El llamado Estado social de derecho.* No podemos finalizar el presente numeral sin acotar un concepto que durante la primera mitad del siglo XX cobró una fuerza insospechada: hablar de Estado Social de Derecho es hablar de un tema complejo y, a la vez, rico en ideas.

La consagración de los derechos sociales en el texto de nuestra Constitución no significa el establecimiento del llamado *Welfare State*. Estado benefactor, Estado Social de Derecho no es sinónimo

⁹⁵ *Idem*, p. 47.

⁹⁶ *Ibidem*

exclusivamente de promoción de derechos sociales. Más bien, el Estado Social de Derecho fija un periodo de transición respecto a la ideología liberal que se pregonó durante el siglo XIX.

El Estado Social de Derecho no se reduce a incorporar en el seno de su Ley Fundamental una carta de derechos sociales. Busca crear instrumentos legales y políticos que logren el equilibrio entre los diversos intereses sociales por conducto de la creciente intervención del Estado en los sectores económicos, sociales, políticos y culturales. Por ejemplo: el desarrollo de un sólido sistema de seguridad social; el establecimiento de organismos públicos descentralizados para la plena eficacia de los servicios públicos orientados a lo social —*public corporations*—, etc.⁹⁷

Dicho sea de paso, el Estado Social de Derecho va más allá de crear y crear mayor infraestructura para el "combate" de las desigualdades. Implica un compromiso con un forma de vida: la democracia social.⁹⁸

A pesar de su gran contenido social, la Constitución mexicana de 1917 no incluye disposición alguna que establezca que el Estado mexicano sea un Estado Social de Derecho. El doctor FIX-ZAMUDIO expone el porqué de tal omisión:

[el] texto original no puede considerarse insertado plenamente dentro de la democracia social contemporánea, lo que resulta muy explicable desde dos puntos de vista: en primer término por la época en la cual se

⁹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Estado social de derecho y cambio constitucional", p. 338.

⁹⁸ *Idem*, pp. 340 y 341.

redactó, todavía se advierte una etapa de transición entre el constitucionalismo clásico, liberal e individualista del siglo XIX, y las nuevas corrientes socializadoras de la primera posguerra; en segundo término, por nuestra situación económica-social, con una población predominantemente agrícola y una incipiente y débil industrialización.⁹⁹

La tendencia del Estado mexicano de convertirse en un Estado Social de Derecho fue aparente. Las reformas constitucionales y, sobre todo, la política administrativa que pretendieron establecer un modelo de Estado benefactor no funcionó debidamente. El engrosamiento de la burocracia provocó que en lugar de que el Estado engendrara la noble aspiración de ser promotor de la justicia social, personificó el indeseable papel de propiciar las desigualdades sociales.¹⁰⁰

C. NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES. ¿SON DERECHOS PROGRAMATICOS?

En la medida que ha evolucionado el Constitucionalismo Social se ha presentado el debate acerca de cual es la naturaleza de los derechos sociales. Muchos países que siguen este tipo de constitucionalismo —tal es el caso de México— han introducido a sus constituciones derechos que aparentemente son sociales.

Algunos autores nacionales sostienen que la evolución del constitucionalismo social mexicano ha provocado el nacimiento de "nuevos derechos sociales". Así se habla del derecho a la salud, al trabajo, a la información, derecho a la protección del consumidor,

⁹⁹ *Idem*, p. 343.

¹⁰⁰ *Vid.* capítulo tercero.

derecho a la protección de la familia, a la educación, al esparcimiento.¹⁰¹

Empero, desde nuestro punto de vista han sido pocos los esfuerzos para exponer clara y sencillamente la distinción aludida. Procuraremos efectuar la exposición de este problema a la guisa indicada. El derecho a la salud, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la información, etc. ¿Son verdaderamente derechos sociales?

Los derechos sociales son aquellas prerrogativas en favor del ser humano en tanto forman parte de un grupo socialmente débil. Se ha entendido que los derechos programáticos "establecen simplemente directivas de acción para los poderes constituidos".¹⁰² En principio, notamos que el titular de los derechos "programáticos" puede ser cualquiera persona sin importar status económico ni social en que se ubiquen. Por ejemplo, todo ser humano tiene derecho a gozar de buena salud ¿o vamos a proteger este derecho sólo en favor de aquellos que se encuentran en un estado de desigualdad?

El derecho a la información ¿sólo debe garantizarse a los que menos tienen, negándosele a otros sectores tales como los académicos y científicos? A pesar de que la justicia social busca ayudar a los más necesitados, no persigue eliminar del panorama social a los demás y ni siquiera pretende acumular todos los derechos en una sola clase. Pretende una mejor distribución de la riqueza, otorgar ciertos derechos a los sectores menos favorecidos y

¹⁰¹ RAMÍREZ REYNOSO, Braulio, "Las nuevas garantías sociales", pp. 153-163. También puede consultarse: CAMPILLO SAENZ, José, "La Constitución mexicana y los nuevos derechos sociales", pp. 145-160; y, BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "Las garantías sociales", pp. 19-40.

¹⁰² RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud", p. 418.

asegurar paz para el mejor desarrollo de la comunidad. Entonces, el requisito de ser miembro de una clase social desprovista, no se cumple por lo que respecta a los derechos de proyección social.

Aunque los derechos sociales como los derechos "programáticos" implican un "hacer" del Estado, la actuación del mismo, en cada caso, resulta diversa. Mientras que en los derechos sociales la labor del Estado se refiere más a la vigilancia de las normas constitucionales y legales que desarrollan esos derechos, en los derechos "programáticos" la actuación estatal se remite a una planeación gubernamental que debe circunscribirse a criterios de política económica, es decir, el Estado debe propiciar las condiciones necesarias para que la norma programática pueda concretarse en la realidad.¹⁰³ Otra distinción se refiere a la época de nacimiento de ambos derechos.

Los derechos sociales son resultado de una confrontación entre varias fuerzas políticas, cuyo punto culminante fue un movimiento armado que cristalizó en normas constitucionales aspiraciones sociales.

Los derechos "programáticos" surgen en la Reforma de ese Estado que fue instalado en la revolución, y cuya intervención se va engrosando hasta tratar —nótese es sólo un intento— de participar en áreas que tradicionalmente no le correspondían. Así se ha llegado al extremo de hablar de una "libertad social" siendo esto paradójico.

Pero la diferencia que consideramos fundamental reside en la operatividad de los derechos sociales y la inoperatividad de los derechos "programáticos". La Constitución Política de los Estados

¹⁰³ *Ibidem*

Undos Mexicanos prevé ciertos mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de los derechos sociales, en cambio, los derechos "programáticos" aunque se contemplan en la Carta Magna son de difícil y hasta de imposible exigibilidad por carecer de instrumentos legales.

Los artículos 27 y 123 constitucionales establecen procedimientos administrativos —y ahora jurisdiccionales con la instalación de Tribunales Agrarios— para hacer reales los derechos de los campesinos y de los trabajadores. Son varias las limitaciones que sufren los derechos "programáticos":

Quando la Constitución declara ciertos derechos, especialmente de tipo socioeconómico —a lo mejor de los que sólo dan para un encuadre en los derechos por analogado—, o utiliza para esa formulación normas de tipo programático, el llamado crédito a favor de quien aparece como titular de esos derechos (o sea, la obligación con que ese crédito tiene que satisfacerse) tiene naturaleza de prestación positiva (de dar o de hacer), y ocurre algo de esto: o no es posible ni fácil situar frente al titular del derecho a alguien con rol de sujeto pasivo, o no es posible ni fácil darle esa prestación un contenido cierto, o un cumplimiento efectivo, o una vía de exigencia compulsiva.¹⁰⁴

Uno de los obstáculos que presentan algunos de los derechos programáticos en México (v. gr. el derecho a la información) para su operatividad es que no existe ley alguna que desarrolle su contenido y se fijen los mecanismos idóneos para su consolidación. De esta manera, con este tipo de disposiciones, la Constitución se está convirtiendo en un recipiente de meras ilusiones.

¹⁰⁴ BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, pp. 359 y 360.

Para atacar lo anterior, los legisladores no deben incorporar al texto de la Constitución simples propuestas de difícil realización. Si verdaderamente se cuentan con los medios necesarios para desarrollar ese tipo de derechos se debería dar un plazo legal a los legisladores para elaborar los ordenamientos jurídicos correspondientes.

La eficacia de los derechos "programáticos" se encuentra sujeta a planes de gobierno, a la situación económica del país y en la mayoría de las situaciones, a las promesas políticas que no se cumplen cabalmente, que se quedan en el papel y que, por lo tanto, son normas no operativas y en ocasiones simple especulación política.

No creemos en la voluntad política como medida de solución al problema de la obstrucción de la eficacia de los "derechos programáticos". Compartimos con el jurista BIDART CAMPOS que el medio más viable para la solución del problema es el sistema de control constitucional:

Uno de los resortes para que la Constitución no sea pura literalidad normativa, para que las trasgresiones a ella pueda subsanarse, para que su interpretación objetiva quede asegurada, es el de existencia de una jurisdicción constitucional con función de control constitucional [...] y nos tentamos en este último punto de encomiar a los sistemas que a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales les atribuyen efecto amplio, *erga omnes*, o derogatorio de esas normas.¹⁰⁵

Asimismo, es menester que los mecanismos jurídicos que hacen eficaces a los derechos sociales se perfeccionen, además de

¹⁰⁵ *Idem*, pp. 355 y 356.

dar mayor acceso a las clases desvalidas de la sociedad en la vigilancia de los planes estatales y en el control de los recursos económicos. De lo contrario estarán en posibilidad de ir perdiendo paulatinamente su operatividad.

No obstante, éstos derechos [los sociales] corren el riesgo de perpetuarse como meras normas programáticas al no existir mecanismos jurídicos adecuados de garantía, situación que es en verdad muy problemática si no se profundiza en el Estado Social y en el contenido de los derechos humanos, lo que únicamente podrá lograrse modificando las estructuras económicas y sociales, legitimando el poder y perfeccionando la Democracia.¹⁰⁶

Aunque en la actualidad no existe una tutela jurisdiccional para que el gobernado haga efectiva la norma programática, tiene "el recurso de imponer al agente estatal las supremas sanciones políticas que puedan darse en un sistema democrático: negarle el voto en las próximas elecciones; deteriorar la legitimidad de su mandato; censurar su gestión pública, acusarle de iluso, de demagogo, de utópico o de inconsistente".¹⁰⁷

Otro recurso para el fortalecimiento del régimen de los derechos sociales y Programáticos es la figura del *Ombudsman*. Hoy en día en nuestro país se está gestando una fuerte corriente estimuladora de los derechos humanos.

La gran parte de la atención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, según su Informe Anual de Labores mayo 1992 - mayo 1993 (pp. 362 y 363), se centra todavía en quejas

¹⁰⁶ CARDENAS GRACIA, Jaime F., "La eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales y la democratización interna de los partidos políticos", p. 51.

¹⁰⁷ RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El contenido programático...", p. 419.

sobre dilación en la procuración de justicia, detenciones arbitrarias, abusos de autoridad y falsas acusaciones, actos presuntamente cometidos por servidores públicos de los órganos encargados de la procuración de la justicia tanto en el ámbito federal como en el ámbito local.

En un momento dado y conforme penetre todavía más en la sociedad, la nueva actitud del respeto por los derechos humanos, sería adecuado que la Comisión Nacional de Derechos Humanos elaborara propuestas para mejorar el marco jurídico en materia de derechos sociales y programáticos. Sólo para el perfeccionamiento legal, no como un órgano de control en dicha materia, ya que de lo contrario desvirtuaríamos la institución del *Ombudsman*.¹⁰⁸

D. REFORMAS CONSTITUCIONALES MAS SIGNIFICATIVAS EN MATERIA DE DERECHOS SOCIALES

Desde su promulgación hasta el año de 1992, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha reformado en más de 350 ocasiones.¹⁰⁹ En materia de derechos sociales tenemos que:

a) El artículo 27 constitucional se ha reformado en 17 ocasiones. Las más significativas modificaciones, a nuestro juicio, son:

¹⁰⁸ Donald C. ROWAT señala que "establecer toda una complicada red de controles, puede comportar el peligro de que la administración, si se ve asediada por demasiados controles, sea incapaz de funcionar"; en *El Ombudsman en el mundo*, p. 52.

¹⁰⁹ La Secretaría de Programación y Presupuesto publicó una edición muy útil en la que se pueden observar las reformas constitucionales a partir de 1917 a 1990. Sobresale una sinopsis de dichas reformas que se puede localizar en la parte final de la obra *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990*.

—La que apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (D.O.F.) el día 1º de enero de 1934, mediante la cual, se derogó indebidamente la Ley del 6 de enero de 1915, ya que se procedió como si se tratara de una reforma constitucional siendo que no lo era.¹¹⁰

—La realizada en el año de 1976 (D.O.F. 6 de febrero) a través de la cuál se intercaló en el párrafo tercero la palabra "beneficio social":

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en *beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.¹¹¹

Diego VALADES sostiene que este "concepto corresponde al del estado social de derecho y que, en un país donde el colonialismo interno ha dejado sentir sus efectos negativos en las relaciones existentes entre la ciudad y el campo, adquirió el carácter de una declaración cuya importancia no ha sido debidamente apreciada".¹¹²

—La última reforma en materia social efectuada y que apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el día 6 de enero de 1992.

¹¹⁰ VALADES, Diego, *La Constitución Reformada*, p. 54.

¹¹¹ *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990*, p. 99.

¹¹² VALADES, Diego, *La Constitución...*, pp. 54 y 55.

Esta reforma fue anunciada por el Presidente de la República, Carlos SALINAS DE GORTARI, el 1º de noviembre de 1991, fecha en que rindió su Tercer Informe de Gobierno:

En 1915, la Ley Agraria zapatista tuvo por lema: 'Reforma, libertad, justicia y ley'. En este espíritu y con el mismo fin, pero ante nuevas circunstancias y diferentes retos —los de nuestros tiempos—, proponemos reformas para garantizar de nuevo la libertad de los campesinos mexicanos en sus luchas por la justicia y por un bienestar que redunde en bien de nuestro país.

Prevalece el espíritu y la finalidad aunque se busca cambiar los medios. En ese acto el Presidente SALINAS DE GORTARI anunció que ya no había tierras para repartir, pero sí justicia que alcanzar, medidas encaminadas "para garantizar de nuevo la libertad de los campesinos". Una vez más se asoma el ideal "libertad". Cómo debe entenderse: libertad en un esquema liberal o libertad en un marco social. La política de gobierno y los planes del Estado se han pretendido justificar a través de las ideologías ¿Qué tan sano o dañino ha resultado para el Estado Mexicano y hacia donde vamos? ¹¹³

El 7 de noviembre de 1991, el Presidente SALINAS DE GORTARI presentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, cuyo contenido se resume:

—Más justicia y libertad para los campesinos.

—Se elevan a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.

¹¹³ Vid. capítulo cuarto.

—Mayor capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando su libertad de asociación y los derechos sobre su parcela.

—Protección de la integridad territorial de los pueblos indígenas.

—Fortalecimiento de la vida en comunidad de los ejidos y comunidades.

—Establecimiento de Tribunales Agrarios autónomos para resolver las cuestiones relativas a límites, tenencia de la tierra y expedientes en rezago.

—Finalización del reparto agrario para revertir el minifundismo.

—Se introduce el concepto de "pequeña propiedad forestal" como medida ecológica para lograr el aprovechamiento racional de los bosques.

—Participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo, ajustándose a los límites de la pequeña propiedad individual.

—Fortalecimiento de las acciones de fomento y desarrollo.

La discusión en el pleno de la Cámara de Diputados sobre la iniciativa citada se llevó los días 4 y 5 de diciembre de 1991 en lo general, y el 5 y 6 de diciembre en lo particular. La iniciativa presidencial fue aceptada por la mayoría de los diputados en los términos originales aunque con pequeñas modificaciones. Sobresale

el establecimiento de la prohibición constitucional de los latifundios.¹¹⁴

Después de cumplirse con el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 135 constitucional, el 6 de enero de 1992, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificación que se efectuó dentro la llamada Reforma del Estado y que ha suscitado grandes expectativas y polémicas.¹¹⁵

b) El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en 18 ocasiones. Dos han sido la reforma que, desde nuestra óptica, han destacado sobre las otras:

—El día 6 de septiembre de 1929, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma mediante la cual se suprime la facultad de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes en materia laboral, dejando esa facultad como exclusiva al Congreso de la Unión. La "federalización" de la legislación del trabajo se debió a motivos prácticos ya que existían una diversidad de disposiciones, en muchas ocasiones, confusas, que provocaban daños a los trabajadores.¹¹⁶

—En el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de diciembre de 1960, apareció publicada la adición del artículo 123, a través de la cual quedaría integrado por dos apartados.

¹¹⁴ Sobre el proceso de reforma del artículo 27 constitucional, consúltese *El Nuevo Artículo 27. Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas* (comp. y coord. Eduardo Valle Espinosa).

¹¹⁵ *Vid.* capítulo cuarto.

¹¹⁶ VALADES, Diego, *La Constitución...*, p. 179.

Se determinó que el Apartado "A" correspondería a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de forma general, todo contrato de trabajo. El nuevo Apartado "B" conocería de la relación laboral entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito y Territorios Federales y sus trabajadores. Han habido diversas opiniones respecto esta reforma constitucional.

Andrés SERRA ROJAS ha sostenido que con dicha reforma los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado no se vieron disminuidos sino que se robustecieron y mejoraron.¹¹⁷ Por el contrario, Alfonso NAVA NEGRETE considera que la reforma comentada ha sido perjudicial:

No es regla absoluta pero sí generalizada que las personas que se someten al régimen laboral del apartado A del artículo 123, indudablemente que disfrutan de una auténtica estabilidad en sus labores, estabilidad que ni remotamente disfrutan los trabajadores sujetos al régimen laboral del apartado B del mismo artículo 123. Y por otra parte, las condiciones económicas también suelen ser más altas para los trabajadores regulados por el apartado A que los del B.¹¹⁸

Algunos autores sostienen que para concluir con tal polémica, lo más adecuado sería elaborar un Nuevo artículo 123:

La gravedad del problema de la dispersión de normas y del trato desigual para los trabajadores, nos ha impulsado a señalar una posibilidad de solución; a grandes males, grandes remedios.

¹¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo* t. I., p. 389.

¹¹⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, p. 51.

Se hace preciso modificar la Constitución a fin de que se reúnan en un artículo 123, sin apartados, todas las disposiciones laborales que actualmente se hallan diseminadas, esparcidas, diluidas, por todo el universo Jurídico.

Todos los trabajadores quedarían protegidos por la Ley Suprema, la cual les garantizaría un mínimo homogéneo de derechos laborales.¹¹⁹

Buscar un trato uniforme para todos los trabajadores independientemente de la persona que resulte beneficiada con su labor, no sería una medida equitativa y oportuna.

Somos partidarios de la opinión del doctor SERRA ROJAS: el apartado B del artículo 123 se justifica plenamente. Los trabajadores al servicio del Estado se vieron favorecidos con esta nueva regulación. Quizá más pronto de lo imaginado puede darse un cambio en materia de derechos sociales. La guía de este cambio: la Reforma del Estado mexicano.¹²⁰

¹¹⁹ DAVALOS, José, *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, pp. 217 y 218. Este autor no se limita a señalar la necesidad de una reforma integral del artículo 123, sino que presenta un proyecto de un nuevo artículo 123, pp. 218-239.

¹²⁰ *Vid.* capítulo cuarto.

CAPITULO II

PLANEACION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO Y SU RELACION CON LOS DERECHOS SOCIALES

A. DERECHO Y ECONOMIA

Antes de referirnos en concreto a la planeación económica del Estado mexicano y su vinculación con los derechos sociales, es indispensable apuntar una serie de lineamientos básicos en torno a la estrecha relación que guarda la ciencia del derecho con la ciencia de la economía. En la actualidad, la ciencia económica ha cobrado una fuerza inusitada, al grado de subestimar el análisis desde otras vertientes.

Es importante mencionar que tanto el derecho como la economía son ciencias consideradas sociales. Por desgracia, se ha tratado de desvincular a una de la otra, situación que ha ocasionado efectos perniciosos en la retroalimentación que entre ambas ciencias existe. Un recipiente de las utilidades del derecho y la economía es el Estado; éste sustenta su actuación en un orden legal integral, ya que sin dicho orden no cumpliría sus funciones, dentro de las que destaca la función económica.

Entonces tenemos un orden jurídico que al crear instituciones sirve de base al Estado, para el desarrollo de un sistema económico; pero ¿qué es un sistema económico?

Según Miguel DE LA MADRID, un sistema económico se identifica como "un conjunto de estructuras físicas y sociales dentro

del cual los hombres realizan actos de asignación de recursos escasos con vista a la satisfacción de sus necesidades".¹²¹

Este concepto nos parece limitado porque si bien indica que la asignación de recursos se destina a la satisfacción de necesidades humanas, no se determina de qué manera se realiza dicha asignación. Debe precisarse que históricamente se ha realizado inequitativamente, lo que ha provocado grandes desigualdades. Para el cumplimiento de sus finalidades, el sistema económico requiere de un marco institucional que es provisto por el orden jurídico, y su expresión máxima es el Estado.

El Estado es el orden de la conducta humana que llamamos orden jurídico, el orden hacia el cual se orientan ciertas acciones del hombre, o la idea a la cual los individuos ciñen su comportamiento.¹²²

Consideramos que resulta esencial la relación que guardan sistema económico y orden jurídico. En el mundo, grandes sectores de la sociedad se encuentran en una situación poco promisoría al carecer de satisfactores mínimos para su desarrollo. Uno de sus hálitos es que el derecho, a través de uno de sus fines, la justicia, incida en la distribución de la riqueza. Aquí el derecho sublima a la economía.

Si los economistas olvidan la interpretación legal, sólo se referirán a cifras, estadísticas, análisis materialistas, deshumanizarán la vida de la persona. Cuando los "juristas" observan puramente al ordenamiento jurídico, alejándose de la realidad, se sitúan frente a un mundo imaginario, a un conjunto de

¹²¹ MADRID HURTADO, Miguel de la, "Economía y derecho" en su obra *Estudios de Derecho Constitucional*, p. 11.

¹²² KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, p. 224.

normas jurídicas inoperantes. En consecuencia, es necesaria la coexistencia entre lo jurídico y lo económico. Esto lo han vislumbrado pensadores sociales que han buscado alternativas objetivas para llegar a una solución justa a los problemas socioeconómicos de la población mundial.¹²³

En el caso de México, los constituyentes de 1916-1917 fueron precursores en los estudios relativos al mejoramiento socioeconómico de los grupos en condiciones desfavorables.

El constitucionalismo social es una respuesta al análisis egoísta del liberalismo de finales del siglo XVIII y principios del XIX. Ya no se trata de garantizar los derechos inherentes del individuo, sino es menester tutelar derechos sociales que se inspiran en el criterio de mejor distribución de la riqueza. Papel principal ocupa la actuación estatal:

El mecanismo de colaboración social por excelencia es el Estado. Al poder político se le ha visto como el instrumento adecuado para organizar y regular el proceso económico, encausándolo de tal manera que beneficie a la mayoría de la población.¹²⁴

B. PLANEACION ESTATAL

El hombre, para cumplir cabalmente sus metas, necesita organizarse y prever los resultados —positivos o negativos— que

¹²³ En un artículo que titulamos "Derechos del hombre: volver al humanismo", señalamos que "la colaboración como fórmula democrática es hoy más que nunca una necesidad imperante. La Economía no debe estar divorciada del Derecho, ni el materialismo del humanismo, ni mucho menos la sociedad civil del gobierno", p. 112.

¹²⁴ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho...*, p. 18.

puede obtener. Además de contar con medios coactivos para realizar sus funciones, el Estado tiene que establecer con anticipación una serie de lineamientos para ejecutar de la mejor manera sus proyectos.

El proceso planeación-realización-evaluación es esencial para el desarrollo de las funciones estatales. Dentro de éstas ocupa un lugar preponderante la planeación económica. En los últimos decenios, el desarrollo de la sociedad se ha efectuado de manera acelerada y desigual. El Estado ha asumido un papel activo y ha tratado de responder a las múltiples necesidades económicas y sociales que padecen muchas personas.

Para alcanzar resultados, el comportamiento estatal debe ceñirse a ciertas reglas, debe seguir pautas con el fin de evitar que se desborden desigualdades y emerja el estallido social. A esa actividad del Estado de canalizar equitativamente los recursos y de prever resultados óptimos y no óptimos se le ha llamado planeación económica estatal. El estado planifica para procurar una mayor producción, para fomentar el progreso económico y para dirigir una distribución equitativa de la riqueza.

La intervención del Estado en la economía debe poner especial énfasis en aquellos grupos que se encuentran en la pobreza. El objeto de tal medida es conciliar los diversos intereses de los individuos y grupos, y lograr la cohesión de la comunidad. Es así, como el Estado tiene por fin el de asegurar el bien común, es decir, el interés general, por lo cual debe actuar a fin de que sean perfectamente bien defendidos los intereses morales y materiales de su población, tanto a nivel nacional como internacional.¹²⁵

¹²⁵ SERNA ELIZONDO, Enrique, "Rectoría del estado mexicano", p. 567.

Con esta breve introducción podemos adentrarnos en el estudio de la planeación estatal y en el análisis concreto de la realidad mexicana.

C. FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO Y LOS DERECHOS SOCIALES

La idea original del Constituyente de 1917, fue la de plasmar en el máximo ordenamiento legal, una declaración de derechos sociales en favor de los más necesitados. Concedores de la historia y realidad mexicanas se preocuparon por combatir la pobreza en que se encontraba el pueblo. Se pronunciaron en favor de una distribución equitativa de la riqueza. Aportaron su esfuerzo para que el México descrito por VON HUMBOLDT se humanizara. Sin embargo, aunque el México de hoy no es el mismo de ayer, sigue existiendo graves desigualdades.

Pensar que los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución encarnan aspiraciones totalmente satisfechas no es una realidad; es una falacia. El proyecto "revolucionario" de la Constitución de 1917 es un proyecto inacabado.

Cada gestión realizada por el gobierno, cada hecho de la sociedad en beneficio de las clases menos favorecidas, son actitudes que nos acercan a los muchos mexicanos que vertieron —unos con tinta y otros con sangre— la vida misma en pos de la vida de una nación.

1. Las desigualdades en México. Una triste realidad

Para México, como para otros países latinoamericanos, la década de los ochenta fue de desesperanza y extremada austeridad para grandes núcleos de población. El colapso de la crisis económica trastornó, sobre todo, el sistema de vida de muchos millones de mexicanos. La brecha entre ricos y pobres se amplió, hecho que está lacerando nuestra estructura social. La erosión de la economía mexicana se manifestó en cuatro ámbitos:

a) Desequilibrios del aparato productivo y distributivo.

b) Insuficiencia del ahorro interno.

c) Escasez de divisas.

d) Desigualdades en la distribución de los beneficios —porque sí los hubo— del desarrollo.

Miguel DE LA MADRID ha descrito claramente la situación que vivió el país:

A partir de los primeros meses de 1982, explotó en México una crisis económica de gran magnitud. Devaluaciones monetarias, rápido incremento de la inflación, crisis de la deuda externa, estancamiento económico, crecimiento del desempleo, elevación del déficit del sector público, y, finalmente, expropiación y nacionalización bancaria, pérdida de control sobre el mercado financiero y cambiario y la prevalencia de un ambiente de desconfianza y conflicto social.¹²⁶

A pesar del esfuerzo creciente del Estado mexicano para salir de esa situación inestable y de impulsar el desarrollo económico del

¹²⁶ MADRID HURTADO, Miguel de la, "El régimen constitucional de la economía mexicana", pp. 449-450.

país, el daño ya estaba hecho. La pobreza en sus distintas manifestaciones subsiste y comprende una cifra de mexicanos sorprendente.

Los datos oficiales son alarmantes. En el año de 1987, de un total de ochenta y un millones de mexicanos, diecisiete millones trescientos mil se encontraba en la pobreza extrema; veinticuatro millones en la pobreza; treinta millones se ubicaban en los estratos medios; y una minoría —nueve millones cien mil personas— formaba parte de la capa más alta de la sociedad.¹²⁷

¹²⁷ Puede observarse cuál ha sido la evolución de la situación económica de las diversas clases sociales en México; se nota que la tendencia se dirige a la disminución de la capacidad económica de las clases más necesitadas, por lo que es urgente atenderlas.

CUADRO 1

DISTRIBUCION DE LA POBLACION
POR ESTRATO DE RIQUEZA ¹²⁸

Año	1960	1970	1977	1981	1987
Grupos de población en millones de personas:					
Pobreza extrema (1)	20.4	19.9	18.8	13.7	17.3
Pobreza (2)	7.1	11.3	15.5	18.4	24.0
Suma (1 + 2)	27.5	31.2	34.3	32.1	41.3
Estratos medios (3)	4.1	14.1	21.9	31.3	30.8
Estratos altos (4)	4.4	5.4	7.1	8.0	9.1
Población total	36.0	50.7	63.3	71.4	81.2

En fecha más reciente —1990—, de un total de casi veintitrés y medio millones de mexicanos que conforman la población ocupada, el 7.2% no recibe ingresos; el 19.3% recibe menos de un salario mínimo; el 36.7%, de uno a dos salarios mínimos; el 15.1%, más de dos salarios mínimos, pero menos de 3.5; el 9.8%, de 3 a 5, y el 7.6, más de 5.

¹²⁸ *El Combate a la Pobreza* (PRONASOL), p. 22.

CUADRO 2

INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MINIMOS
DE LA POBLACION OCUPADA ¹²⁹

	Cantidad	Porcentaje
No recibe ingresos	1'690,126	7.2
Menos de 1 SM	4'518,090	19.3
De 1 a 2 SM	8'588,579	36.7
Más de 2 y menos de 3 SM	3'542,069	15.1
De 3 a 5 SM	2'283,543	9.8
Más de 5 SM	1'780,769	7.6
No especificado	1'000,237	4.3
Total	23'403,413	100.0

¹²⁹ "Estados Unidos Mexicanos. Perfil sociodemográfico" en *XI Censo General de Población y Vivienda, 1990* (INEGI), pp. 63-65.

Así las cosas, mientras más de la mitad de los mexicanos se encuentran en la pobreza, un pequeño número de individuos concentran la riqueza del país. ¿Cómo podemos revertir tal situación?, ¿cómo el Estado puede salvaguardar con suficiencia y calidad los derechos sociales de las clases en situación crítica?; ¿El pequeño grupo de millonarios en un acto de caridad distribuirá su riqueza entre los pobres? y, ¿Llegaremos a extremos tales que los grupos económicamente débiles por medio de la fuerza se harán de los bienes mal repartidos?

Desde el punto de vista jurídico —que es el que nos incumbe— sólo debe haber respuestas basadas en la razón y que atiendan a un orden normativo. Ya observábamos la importancia fundamental que guarda el orden jurídico dentro de la sociedad. También señalamos que ese orden jurídico sirve de base para el funcionamiento adecuado de la mejor organización social que hasta ahora el ser humano ha creado. El Estado —y así lo establece nuestra Constitución—¹³⁰ es el responsable de velar por la distribución justa de la riqueza; es el encargado de combatir sin cortapisas las desigualdades sociales; debe pugnar por la promoción de un *status* digno de cada mexicano. Claro, siempre dentro del marco del Derecho; de lo contrario estaremos frente a la anarquía, donde el principio motor es la brutalidad.

En consecuencia, el principal reto que tiene el Estado mexicano es lograr la justicia social. ¿En lo referente a los derechos sociales, que implica esto? Que el Estado no sólo debe garantizar en una Constitución derechos en beneficio de las clases necesitadas, sino que debe actuar y aplicar esos derechos suficientemente y con la mejor calidad.

¹³⁰ Vid. pp. 82-85.

2. La planeación como actividad prioritaria estatal para el combate de las desigualdades. cambio nacionalista a través del derecho y las instituciones

Ante el futuro incierto de los mexicanos, dada la situación precaria de la economía del país, el gobierno de la República, por conducto de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, y con base en las reformas constitucionales promovidas por el presidente Miguel DE LA MADRID, que más adelante comentaremos,¹³¹ presentó una propuesta para encarar la directriz de la economía nacional en crisis. La propuesta fue titulada "Cambio Nacionalista a través del Derecho y las Instituciones".¹³²

Con el objeto de conducir de manera adecuada al país y a efecto de que las consecuencias negativas de la crisis cesaran de dañarlo, una vez más, desde nuestro punto de vista acertadamente, se recurre al derecho y a sus instituciones. Dentro de la propuesta gubernamental sobresalen los siguientes aspectos:

a) El ideario de la Revolución Mexicana y los principios emanados de la Constitución de 1917, como base de la estrategia integral para combatir la erosión de la economía nacional.

b) Mayor colaboración entre gobierno y sociedad.

c) Una planeación congruente de cambio que enfrentara los problemas "estructurales y coyunturales" de la crisis.

d) Las acciones del sistema de planeación como fórmula para coordinar esfuerzos del Estado sobre las estrategias del desarrollo. Y la propuesta define concretamente el papel del Estado:

¹³¹ Vid. pp. 81-91.

¹³² *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, t. 1, Vol. 8, pp. 25-

El Estado no es mero árbitro de los intereses sociales, le corresponde la rectoría de los procesos económicos; representa a la Nación; es responsable de afirmar la viabilidad del Proyecto Nacional, para lo cual ha sido necesario adaptar las instituciones a las condiciones cambiantes de la sociedad y la economía.

Detrás de estas acciones se ubica como sustento el ideal de un pueblo vejado por los abusos cometidos en su contra y la mala planificación; la justicia social es una finalidad que no se obtiene con fórmulas mágicas y palabras retóricas. Para poder alcanzarla, debemos cambiar de actitud, pensar cotidianamente que si planeamos a dónde y cómo queremos llegar, si apostamos nuestro esfuerzo por el interés personal y colectivo de hacer las cosas mejor, si cumplimos las metas que nos propusimos, esa es la única forma de llegar al desarrollo que anhelamos, y sobre todo, llevar a un nivel de dignidad a muchos de nuestros compatriotas que padecen pobreza.

3. Base constitucional de la planeación económica y de la rectoría del Estado mexicano.

Reforma de 1983

A pesar de que la Constitución de 1917 mantuvo en lo fundamental el marco liberal de la de 1857 y aunque en el Congreso constituyente de Querétaro se fraguó lo que se conoce como "la Primera Declaración de derechos sociales del mundo", en el transcurso de más de sesenta años no se contemplaba en el ordenamiento jurídico máximo lo relativo a la responsabilidad económica del Estado. No fue sino hasta 1983 que el presidente De la Madrid propuso una serie de reformas para comprender ése y otros principios de gran importancia.

Podría objetarse la mala técnica jurídica empleada por el legislador, ya que el mal llamado capítulo económico de la Constitución —que no lo es— se encuentra dentro del título de las garantías individuales.¹³³ Sin embargo, lo contenido en los artículos constitucionales reformados tienen mucha materia de que opinar, fundamentalmente en relación con los derechos sociales.

Las reformas mencionadas representan los lineamientos que nuestra nación debe seguir para enfrentar las situaciones socialmente adversas y tener una economía sana.

Los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 constitucionales resultaron modificados. En algunas partes del texto constitucional reformado, se alientan planes para el mejor cumplimiento de los derechos sociales.¹³⁴ A ésto nos abocaremos a continuación, conforme al siguiente orden:

a) *La rectoría económica del Estado.* Aunque de guisa implícita, el concepto de rectoría económica del Estado se encontraba en la Constitución de 1917.

Recordemos que una de las características de los derechos sociales (art. 27 y 123 constitucionales) radica en la participación constante del Estado. Para algunos tratadistas la intervención estatal hace alusión a un sistema ideológico que sirve al grupo

¹³³ Uno de los estudiosos de nuestra Constitución que ha criticado severamente la técnica utilizada por el legislador en la reforma de 1983 ha sido el jurista BURGOA ORIHUELA, *op. cit.*, pp. 717-719.

¹³⁴ Autores como Alfonso NORIEGA CANTU opinan que las reformas objeto de estudio implican "la creación de nuevos derechos sociales, prolongación y perfeccionamiento de los contenidos en nuestra Ley Fundamental"; en "Las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el estado social de derecho", p. 97.

gobernante para justificar una postura determinada: liberalismo, socialismo o liberalismo social.¹³⁵

Pero las reformas constitucionales de 1983, fueron un medio que utilizó el gobierno para justificar sus actos y para manifestar la preocupación ante los problemas económicos de la sociedad mexicana, o como dice el doctor MARTINEZ BAEZ, dichas reformas actualizaron y sistematizaron los principios existentes de 1917, que por una práctica constitucional "sana" se vinieron clarificando y desarrollando desde entonces.¹³⁶

Más allá del debate ideológico —que analizaremos más adelante en el capítulo cuarto del presente trabajo— las reformas mencionadas plasman obligaciones que el Estado debe cumplir y que guardan relación con los derechos a que tienen acceso los mexicanos, y especialmente los que se encuentran en condiciones económicas y sociales graves.

El artículo 25 constitucional establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, es decir, que el crecimiento del país debe irse dando paulatinamente y dentro del cual deben coexistir el interés de la persona humana y el interés de los "grupos y clases sociales" desfavorecidos.

¹³⁵ SERRA ROJAS, Andrés, "El intervencionismo de estado en la economía", p. 17.

¹³⁶ El doctor Antonio MARTINEZ BAEZ afirma que "nuestra Constitución Federal de 1917 ha requerido de otras más importantes modificaciones, de continuas enmiendas, para atender las exigencias del cambio, las reclamaciones derivadas de los nuevos fenómenos de la realidad, tanto doméstica como del mundo; así como para aclarar fórmulas vagas o concretar otras abstractas, pero siempre aplicando su ideología en las normas jurídicas reclamadas por los supremos intereses colectivos y con la salvaguardia de la libertad del ser humano", en el ensayo "El derecho constitucional económico mexicano", pp. 174-179.

Por la trascendencia de la misión que tiene el Estado Mexicano, Diego VALADES considera que el precepto de referencia contiene una decisión jurídico política fundamental "en el sentido de conferir al Estado la responsabilidad, y los correspondientes instrumentos para cumplirla, para promover el bienestar y las seguridades generales".¹³⁷ ¿Cuáles son los objetivos que pretende lograr el Estado mexicano con la conducción del desarrollo nacional? La propia Constitución lo afirma claramente:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Como se puede notar, los principales medios que debe emplear el Estado mexicano para lograr el objetivo de consolidar la concordia entre las garantías individuales y los derechos sociales son el fomento del crecimiento económico y la forma en que deben distribuirse ingreso y riqueza.

No perdamos el alcance de tales expresiones. No se puede lograr un crecimiento económico sano y una equitativa distribución de los recursos materiales si el Estado representado por el Gobierno no realiza una adecuada planeación. Precisamente el segundo párrafo del artículo 25 centra su atención en la planeación estatal:

¹³⁷ VALADES, Diego, "La reforma social de la Constitución", p. 14.

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

Es tan inaceptable sacrificar el bien común en aras de las libertades personales como sacrificar los derechos de la persona humana por el interés de la colectividad.¹³⁸

Garantías individuales y derechos sociales son el marco jurídico fundamental de la rectoría económica del Estado, lo cual obliga al mismo tanto a respetar el ámbito de la libertad de los particulares como a propiciar un orden social y económico justo que permita a los individuos y a los grupos el goce material de la libertad a través de niveles de vida dignos.¹³⁹

b) *El régimen de economía mixta.* Otro aspecto que las reformas constitucionales mencionadas introdujeron, fue el relativo a la enunciación de que el desarrollo económico nacional se debe caracterizar por la colaboración de esfuerzos "con responsabilidad social" entre los sectores público, social y privado "sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación". A ésto se le conoce con el nombre de

¹³⁸ Las más avanzadas corrientes filosóficas no permiten el menoscabo de la dignidad por motivos de interés social. Debe existir un equilibrio entre ambos intereses "la persona humana —dice Michel NOVAK— es libre y responsable. Lo que él o ella hagan de la vida, se halla en manos de cada uno. Cada uno es *per se subsistens*: libre e independiente de todo otro miembro de la especie. Ni el padre ni la madre, ni la hermana ni el hermano, pueden aligerar a ninguna persona humana de esa responsabilidad"; en *Personas Libres y el Bien Común*, p. 39.

¹³⁹ MADRID HURTADO, Miguel de la, "El régimen constitucional...", p. 458.

"régimen de economía mixta del Estado mexicano" y su base constitucional se encuentra en el tercer párrafo del artículo 25.

La responsabilidad social es un tema que resulta atractivo, en virtud de que, todos los sectores sociales —inclusive los más vigorosos económicamente hablando— deben estar comprometidos a adoptar todas las medidas necesarias para el desarrollo del país, y en especial enfatizar en la cabal satisfacción de los derechos sociales del pueblo mexicano. El sexto párrafo del artículo 25 es una extensión del concepto anterior:

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

Asimismo, el artículo 25 contempla, el deber del sector público de tener a su cargo de manera exclusiva las llamadas "áreas estratégicas" de la Nación. El artículo 28 Constitucional señala cuales son esas áreas: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalan las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Además se establece la posibilidad de participación del sector público *per se* o con los sectores social y privado para que legalmente impulsen y organicen las áreas prioritarias del desarrollo.

No da la Constitución una definición de áreas prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera como tales las que se establezcan en los términos del artículo 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.¹⁴⁰

Hemos hablado de los derechos sociales y hemos afirmado que son prerrogativas de las clases más necesitadas de la sociedad. Sostuvimos que esencialmente esas clases la forman los campesinos y los trabajadores. La Constitución expresa quiénes conforman el sector social. El penúltimo párrafo del artículo 25, a la letra señala:

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

4. *El sistema de planeación democrática*

En la actualidad cobra fuerza especial la labor estatal de prever ciertos riesgos y de alcanzar, paulatinamente, objetivos para el desarrollo colectivo. La planeación del Estado mexicano encuentra su fundamento constitucional en el artículo 26. El primer párrafo de este precepto señala cuales son las características del sistema de planeación democrática y cuales son sus objetivos mediatos.

¹⁴⁰ *Idem*, p. 160.

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

Nuestra carta magna ordena que la planeación debe contar con un rasgo *sine qua non*: debe ser democrática. Pensamos que resulta indisoluble la relación que guarda la democracia con la justicia social.

No podemos observar un desarrollo social armónico sin que los integrantes de la comunidad sean parte de la problemática que les rodea; la participación es la única oportunidad que tenemos para manifestar que somos parte de un todo; es un espacio para proponer las medidas que ayudaran a la colectividad a alcanzar su mejoramiento integral. Se contempla el espíritu de participación y colaboración en el segundo párrafo del artículo 26:

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

Todos los sectores de la sociedad tendrán voz para la elaboración del plan y de los programas de desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo, según el artículo tercero de la Ley de Planeación, es la ordenación racional y sistemática de acciones que,

en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.¹⁴¹

El responsable del plan es el Ejecutivo Federal. Sobre éste recae toda la carga de establecer metas y líneas de acción para alcanzar los "principios y objetivos" constitucionales y en esa dirección transformar la realidad del país. Dentro de esos principios se encuentra el de justicia social. El Plan Nacional de Desarrollo debe ocuparse de dicho aspecto y sobre todo modificar la realidad de injusticia que padece México.

Las desigualdades y la promoción de los derechos sociales —aspecto fundamental en la problemática de nuestro país que es objeto de nuestro estudio— han sido analizados en los hasta ahora dos planes nacionales constitucionales.

En el primer plan (1983-1988) se establecen una serie de estrategias encaminadas a la recuperación económica del país. Así, el punto central es, elevar la dignidad en la calidad de vida de los mexicanos.

La prioridad es el hombre, como centro y beneficiario del proceso de desarrollo. Ello hace necesario plantear una estrategia que concilie el combate a la crisis con la

¹⁴¹ El tercer párrafo del artículo 26 preve la creación de una ley en la que se establezcan los procedimientos del sistema de planeación democrática, sujetos responsables del mismo y las normas que lo regulen, así como los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de desarrollo. Con fecha 5 de enero de 1983, la Ley de Planeación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

reorientación de la economía, que permita superar las dificultades presentes y abrir la salida del País hacia una sociedad igualitaria.¹⁴²

Dentro del capítulo de Política social, de forma preponderante, se ocupa del combate por "el rezago social y la pobreza". En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el aspecto social adquiere aún mayor relevancia; en la presentación, el Presidente de la República Carlos SALINAS DE GORTARI subraya que el Plan "preve atender las demandas del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías".¹⁴³

Dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sobresale el combate a las desigualdades y la elevación del nivel de vida de los mexicanos que menos tienen.

La propia Constitución de la república incorpora un compromiso insoslayable: que la distribución de la riqueza socialmente producida mantenga un equilibrio que beneficie a los menos favorecidos.¹⁴⁴

¿Qué estrategia se propone para el objetivo de referencia? El Plan Nacional de Desarrollo puntualiza en uno de sus apartados las medidas encaminadas al "mejoramiento productivo del nivel de vida". Este mejoramiento depende de la realización de cuatro metas:

—Creación de empleos productivos y bien remunerados.

¹⁴² *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 en Antología de la Planeación en México 1917-1985, t. 10, Sistema Nacional de Planeación democrática, p. 235.*

¹⁴³ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p. XVIII.*

¹⁴⁴ *Idem, p. 20.*

—Atención a las demandas prioritarias (derechos programáticos).

—Protección del medio ambiente.

—Erradicación de la pobreza extrema.¹⁴⁵

Comprender en que consiste el sistema de planeación democrática nos servirá de base para entender cuál es la directriz que está siguiendo el Estado mexicano para enfrentar las desigualdades.

¹⁴⁵ Este tema es una de las principales preocupaciones del Estado mexicano. Por su trascendencia, dedicamos el capítulo tercero, al análisis de dos instrumentos jurídicos de Política social económica que el Estado mexicano está empleando para la erradicación de la pobreza, el combate a las desigualdades y la promoción de los derechos sociales.

CAPITULO III

INSTRUMENTOS JURIDICOS DE POLITICA
ECONOMICA QUE EMPLEA EL ESTADO MEXICANO
PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS
SOCIALES Y DE LOS DERECHOS PROGRAMATICOS

A. HACIA UN EFICAZ COMBATE A LAS DESIGUALDADES

Cuando en el capítulo primero nos referimos a las distinciones que a nuestro juicio existen entre los derechos sociales y los derechos programáticos, mencionamos que en estos últimos, su eficacia respondía preponderantemente a la voluntad política del gobierno.

Precisamos que el gobernado no cuenta con un medio jurídico para exigirle al Estado los presupuestos que identificamos como derechos programáticos y que se encuentran contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También advertíamos que en ocasiones las promesas de los políticos, más que ser palabras de segura realización, no dejan de ser retórica vana. Sin embargo, así como no es posible el divorcio entre el derecho y la economía, tampoco es factible la disociación entre el derecho y la política.

El derecho es paradigma, pero no panacea. El derecho define el contenido ético de la política y en este sentido es ejemplar; pero de la sola normativa no se desprenden soluciones inmediatas para los problemas de la relación social.

El orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político. Por una parte, la norma define la forma política; por otra el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. El punto más claro de esa coincidencia se da en las decisiones políticas que se convierten en el

precepto constitucional y que, en esa medida, se erigen en fundamento del universo normativo y del quehacer del Estado.¹⁴⁶

Ergo, lo que nos proponemos en este tercer capítulo es demostrar que, por fortuna de los mexicanos, y en atención al aumento de la responsabilidad del Estado mexicano, se han incrementado los mecanismos de política económica para enfrentar las desigualdades y promover el cumplimiento de los derechos "programáticos".

En concreto estudiaremos dos instituciones —el Programa Nacional de Solidaridad y la Secretaría de Desarrollo Social—, que por su fuerza y novedad, ponen de manifiesto el interés del Estado mexicano de luchar contra la miseria y por atemperar las desigualdades.

B. EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD

Durante mucho tiempo, las promesas gubernamentales mexicanas no dejaron de ser mera retórica. No fue sino hasta fechas recientes que el lenguaje político se ha moderado y las que antes eran falsas esperanzas, han dejado de serlo para consolidarse en la realidad; sin embargo en lo relativo a justicia social aún falta mucho por hacer, en países con desigualdades como el nuestro no basta con el trabajo de unos cuantos. Es menester el compromiso de todos.

Si a partir de la Constitución de 1917 hacemos una breve búsqueda de los programas de gobierno que han persistido en el

¹⁴⁶ VALADES, Diego, "Política y derecho".

combate de las desigualdades y al cabal cumplimiento de los derechos sociales, nos daremos cuenta de que han sido pocos. En los años recientes, la política social del gobierno mexicano se ha orientado a la realización de programas que persiguen la erradicación de la pobreza extrema, la disminución de las desigualdades y la eficacia de los derechos sociales.

Muestra de lo anterior han sido el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Ninguno de los dos programas mencionados se contemplaron dentro de un plan de dimensión nacional y, por lo tanto, difícilmente era posible percibir las características que debía contener la política social económica.

Gracias a la inclusión del sistema de planeación democrática en nuestra Carta Magna¹⁴⁷ y, en concreto, la previsión de un Plan Nacional de Desarrollo, podemos observar con claridad los elementos que debe contener la política social, así como la formulación detallada y con un magnífico soporte de un programa que va más allá de la directriz gubernamental: el Programa Nacional de Solidaridad, que es uno de los dos temas particulares que nos corresponde analizar.

1. El PRONASOL dentro de la política económica-social del estado mexicano

Toda gobierno debe asumir el compromiso político de auxiliar a los más necesitados. Debe crear aquellos instrumentos que le sirvan para dicho fin. La experiencia mexicana ha determinado que los requisitos que tiene que reunir la política de contenido social o

¹⁴⁷ *Vid.* capítulo dos.

de "bienestar social" para lograr uno de los postulados más importantes de nuestra Constitución, y que es la justicia distributiva, son los siguientes:

a) Integridad. Debe entenderse que la pobreza es un problema complejo y, por ende, debe combatirse en todas sus manifestaciones.

b) Estimulo de actividades productivas. Deben alentarse aquellas actividades que representen el mayor rendimiento en el proceso de producción, a efecto de consolidar un mejoramiento en la calidad de vida de las personas que se encuentran padeciendo pobreza. El gobierno a través de los poderes constituidos debe evitar cualquier tipo de obstáculo que impida el desarrollo de esas personas.

c) Nacionalidad. La política social no debe ser exclusivista. Tiene que estar enfocada a la problemática de todos los mexicanos, atendiendo de manera prioritaria a aquellos que menos tienen.

d) Participativa. Todos somos parte de la solución de nuestros problemas, más aún de un problema tan lacerante como el de la pobreza.

e) Descentralizada. La forma en la que debe darse nuestra participación es a través del sistema federal para evitar todo burocratismo.

f) Solidaria. La política social incumbe no sólo al gobierno. Es imprescindible la colaboración de la sociedad civil.¹⁴⁸

¹⁴⁸ La política social debe ser solidaria "para hacer efectivos los derechos sociales quitándole el carácter de derechos gremiales a muchos de los

El Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 dentro de su capítulo sexto titulado "Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida" pone especial énfasis en la búsqueda por terminar de forma tajante con la miseria en la que viven millones de mexicanos. El medio para lograrlo: el Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) es el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso.¹⁴⁹

Además de definirlo, el Plan Nacional de Desarrollo fija los lineamientos a que debe sujetarse el PRONASOL, de los que sobresalen:

a) Asignación de mayores recursos económicos a aquellos grupos de la sociedad que menos tienen.

b) Ampliar a todas las zonas étnicas del país los programas de desarrollo económico.

c) Aprovechamiento adecuado de los recursos naturales de las zonas desprotegidas.

programas e instituciones que hoy atienden las necesidades esenciales de los mexicanos", *El Combate a la pobreza*, p. 73.

¹⁴⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, p. 127.

d) Participación de los miembros de las comunidades en situación desfavorable (planeación, ejecución y revisión de las acciones particulares).

e) Apoyo absoluto de todos las áreas del gobierno y de toda la sociedad civil mexicana.

f) Promover sólida formación en los jóvenes, en la que la solidaridad ocupe un lugar primigenio y que provoque un sentimiento de pertenencia en la transformación social del país.

—Propósitos: El Programa Nacional de Solidaridad nació con la vocación de encarar la injusticia social, enemigo repudiable y nefasto.

Solidaridad aparece, entonces, como una respuesta al desafío de la desigualdad. Es un programa de gobierno vinculado a la política social que orienta las decisiones en otros ámbitos —salud, educación, vivienda y abasto popular—, pero que, tanto por su carácter de urgencia como por la forma en que se aplica, aparece como un instrumento privilegiado del cumplimiento de la justicia en la sociedad: elevar el bienestar de todos y, en particular, de los menos favorecidos por la competencia económica.¹⁵⁰

El PRONASOL aprovecha la experiencia de los distintos núcleos organizacionales de la sociedad (familia, comunidad, barrio, vecindad, ejido, etc.) para proyectar sus propósitos. Por lo tanto, solidaridad es un programa de y para la sociedad.¹⁵¹

¹⁵⁰ MORALES, Cesáreo, "Solidaridad: Programa para una sociedad abierta", p. 208.

¹⁵¹ El Programa Nacional de Solidaridad entró en vigor el 2 de diciembre de 1988, a partir del primer acto formal del presidente Carlos SALINAS DE GORTARI.

La Solidaridad que se comparte en el seno de las familias, sobre todo los grupos en condiciones de pobreza, recoge e integra las muchas y diversas corrientes que fluyen desde la base misma de la sociedad. En cada pueblo o comunidad, en cada vecindad o barrio, en los ejidos o en las comunidades agrarias, existen actitudes y expresiones de Solidaridad entre sus integrantes; cada quien aporta lo que puede y lo que le corresponde, muchas veces sólo su propio trabajo y la firme voluntad por el beneficio colectivo.¹⁵²

Ante la complejidad de las carencias que sufren un gran número de mexicanos y en virtud de que no existe mejor forma de atacar los problemas que enfrentarlos con una planeación adecuada, el Programa Nacional de Solidaridad se manifiesta a través de tres propósitos esenciales:

a) Solidaridad para el bienestar social. Este objetivo busca elevar el status económico de los mexicanos que se traduce en acceso a la salud, alimentación, buena educación, vivienda digna y decorosa.

En síntesis, solidaridad trata de hacer eficaces los derechos programáticos que contempla nuestra Constitución Política.¹⁵³

b) Solidaridad para la producción. Este anhelo implica el abrir espacios de participación económica a aquellas personas que, de una u otra forma, se encuentran vinculadas en el proceso de producción de bienes y servicios.

¹⁵² ROJAS GUTIERREZ, Carlos, "Solidaridad en México", p. 25.

¹⁵³ Vid. capítulo primero.

c) Solidaridad para el desarrollo regional. Engloba la edificación de obras de infraestructura de "impacto" regional y aplicación de proyectos de desarrollo a nivel regional.¹⁵⁴

2. El derecho: símbolo visible de solidaridad

La justicia social no es un ideal irrealizable. Sólo basta crear instrumentos apropiados para su cumplimiento. El Estado mexicano así como es el órgano responsable para la salvaguarda de los derechos sociales y para el enfrentamiento de las iniquidades, es el encargado de idear aquellos mecanismos que sean útiles para la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables.

Recordemos que la máxima preocupación de los constituyentes de 1916-1917 fue que el Estado asumiera un compromiso —el más serio de todos— con los que menos poseen.

Así, la administración del presidente SALINAS DE GORTARI decidió fortalecer la cruzada contra la desproporción, destinando todos los esfuerzos materiales y humanos al Programa Nacional de Solidaridad, programa que en virtud de encontrarse profundamente sustentado en el derecho puede convertirse en el principal medio para alcanzar la justicia distributiva.

¹⁵⁴ Carlos ROJAS GUTIERREZ, encargado del PRONASOL, apoyado en lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo ha señalado que el programa funciona en todas sus acciones y proyectos bajo cuatro principios fundamentales: a) Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; b) Plena eficacia y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; c) Corresponsabilidad y, d) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. *Idem*, p. 30 y 31.

En efecto, la solidaridad se encuentra fundamentado en el derecho, y podemos abordar su análisis desde la perspectiva formal y material.

a) *Punto de vista formal.* El PRONASOL encuentra su base legal en varios preceptos constitucionales.

En primer término, su espíritu es el mismo que el de la justicia social. Esta —como vimos en su oportunidad— es la principal tesis de la Constitución mexicana (artículo 27).

En segundo lugar, el Programa Nacional de Solidaridad está previsto dentro del Plan Nacional de Desarrollo, plan que es contemplado por el artículo 26 constitucional, en lo concerniente al sistema de planeación democrática, tema que ya analizamos.

b) *Punto de vista material.* Por su contenido, solidaridad es en sí mismo un símbolo visible del derecho. La solidaridad entre los hombres es el principio motor de todo orden, dentro de los cuales no es excepción el orden jurídico. El valor intrínseco de la unión de voluntades representa al derecho en su máxima expresión.

La solidaridad social es un fenómeno psicológico que, en sí mismo, no se presta a ser pesado ni medido, pero como dice DURKHEIM, tiene un *símbolo visible: el derecho*. Dondequiera que la vida social existe, tiende a definirse y organizarse; surge el derecho, entonces, como organización y definición de lo social. Si la vida se extiende por un dominio nuevo, el derecho la acompaña. Por tanto, *en el derecho se reflejan todas las variedades esenciales de la solidaridad social.*¹⁵⁵

¹⁵⁵ CASO, Antonio, *Sociología*, p. 233.

Perseguir el bien común es otro de los fines del Derecho. El Programa Nacional de Solidaridad además de luchar por el mejoramiento en las condiciones de los mexicanos en escasez, busca alcanzar el equilibrio de las fuerzas sociales y la armonía plena de la sociedad. Obra máxima que únicamente será posible gracias a las normas de conducta social obligatorias, o sea, las jurídicas.

3. *La comisión del programa nacional de solidaridad*

La importancia del Programa Nacional de Solidaridad es tal, que requiere de una gran responsabilidad por parte del gobierno federal. Con fecha 6 de diciembre de 1988, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad "como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la Administración Pública se emprendan, para combatir los bajos niveles de vida" (artículo primero).

La Comisión se encuentra integrada permanentemente por: en primer término, el Presidente de la República; en segundo sitio y con carácter de colaboradores, los Secretarios de los siguientes ramos: Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología (hoy SEDESOL), Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Pesca. Además comparten responsabilidad el Jefe del Departamento del Distrito Federal y los Directores Generales del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Cabe señalar que el Acuerdo de referencia por haber sido promulgado en el año de 1988, aún contempla al Secretario de Programación y Presupuesto, cuyas funciones quedaron incluidas en las del Secretario de Hacienda y Crédito Público por disposición del Decreto que derogó, reordenó y reformó diversas

El Acuerdo citado no cierra sus puertas y permite la participación en las sesiones de la Comisión, cuando existan razones considerables —interés acreditable—, a aquellos órganos de la Administración Pública Federal que así lo estimen.

La base propositiva y de reflexión del PRONASOL reside en un Consejo Consultivo formado "con representantes de las dependencias y entidades integrantes de la misma; de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la propia Comisión" (artículo segundo *in fine*). Dicho Consejo cuenta con un Coordinador General que es designado por el Presidente de la República y que vela por el cabal cumplimiento de las funciones de la Comisión Programa Nacional de Solidaridad (artículo cuarto). Las funciones de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad son:

a) Fijar los criterios y los trazos para la formulación de programas especiales enfocados a la atención de los grupos marginados (indígenas, población de las zonas áridas, etc.). Estos programas son puestos a la consideración del Presidente de la República —por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público— para su aprobación.

b) Proponer acciones de emergencia cuando así lo necesiten los programas especiales mencionados.

c) Definir y decidir las estrategias, políticas y acciones que en materia de combate a la pobreza y elevación de la calidad de vida deban observar las dependencias de la Administración Pública.

d) Precisar los mecanismos que garanticen la adecuada coordinación de las acciones de los órganos de la Administración Pública Federal en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos conforme a los programas especiales que se establezcan.

e) Opinar sobre programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que contemplen acciones vinculadas con los programas especiales citados.

f) Delimitar en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, los mecanismos de participación, comunicación y consulta que permitan el buen desarrollo de las políticas y acciones previstas en los programas especiales.

g) Señalar políticas y programas complementarios.

h) Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico en materia de lo que nosotros llamamos "derechos programáticos".

i) Evaluación de forma periódica de los resultados obtenidos por las acciones inscritas en los programas. Esta evaluación debe atender a lo previsto en el sistema nacional de planeación democrática.

j) Definir las políticas a seguir en las reuniones y convenios internacionales en los que participe nuestro país en las materias ya indicadas.

k) Las demás que precise el Presidente de la República, y las que sean necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Comisión.

4. Realizaciones del PRONASOL. Ardua labor de gobierno y de la sociedad civil. Críticas y expectativas

Alrededor de cinco años de trabajo, esfuerzos sumados y grandes sacrificios se han realizado en torno del Programa Nacional de Solidaridad, programa que por sus resultados y sus no resultados ha permeado en la conciencia de los mexicanos.

El espíritu del programa ha sido la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad civil. A juicio de Carlos ROJAS GUTIERREZ es "en la nueva actitud y relación entre sociedad y gobierno donde se aprecia con mayor claridad el impulso que está tomando en México el esfuerzo por la justicia social".¹⁵⁷

En especial, los derechos programáticos han sido la preocupación del PRONASOL, y podemos ver los frutos. Ha habido un intenso trabajo en materia de salud; educación; alimentación y abasto; servicios básicos (agua potable y alcantarillado, electrificación rural y urbana, etc.); urbanización; vivienda; tenencia de la tierra; infraestructura, caminos y carreteras; programas destinados al desarrollo de la mujer y a los niños ("Mujeres en Solidaridad" y "Niños en Solidaridad"); programas de apoyo productivo; programas para comunidades indígenas; programas para jornaleros agrícolas; fondos de solidaridad; programas de desarrollo regional, entre otros.

¹⁵⁷ ROJAS, Carlos, *Solidaridad...*, p. 41. Cfr. su entrevista "PRONASOL: fórmula de sociedad y gobierno para abatir la pobreza", pp. 24 y 25.

Asimismo, ha habido una gran promoción de cultura de solidaridad. La Gaceta de Solidaridad, órgano de comunicación del programa, se difunde ampliamente quincenalmente en todo el territorio nacional. Además las "Semanas de Solidaridad" se han distinguido por la concertación y avances.¹⁵⁸

Así como el PRONASOL ha sido bienvenido en amplio sectores de la sociedad, no han faltado las críticas. La principal es la que señala que el Programa Nacional de Solidaridad ha sido utilizado por el gobierno y por el Partido Revolucionario Institucional para captar mayor votación en aquellas zonas marginadas en la que existe descontento por la falta de prestación de servicios públicos, debido a la ineptitud de las autoridades.¹⁵⁹ Otras opiniones como la del investigador Lorenzo MEYER, se inclinan por afirmar que la solidaridad auténtica no existe ni existirá:

La razón es clara y se puede expresar con ejemplos: quien decide el monto del salario mínimo nunca tendrá que vivir de ese salario.

¹⁵⁸ Abundante resulta el material que ha propiciado el PRONASOL. Por ejemplo, se han publicado las memorias de las semanas de solidaridad y diversos folletos que versan sobre cada una de las áreas del programa. En materia de control de los recursos del programa, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha publicado una serie de opúsculos que reúnen discursos, entre los cuales destacan *El enemigo común a vencer: la injusticia social; Debemos ampliar la solidaridad para abatir la desigualdad; La Contraloría Social en el Programa Nacional de Solidaridad y, El Estado Mexicano moderno es solidario y promotor de justicia para los mexicanos* de la licenciada María Elena VAZQUEZ NAVA, además de difundir una campaña en relación con la Contraloría Social, órgano encargado del trámite de las quejas y denuncias en contra de servidores públicos o contratistas que no cumplan debidamente con sus funciones o haga mal uso de los recursos que manejen. La aspiración del Programa Nacional de Solidaridad no sólo es la de destinar recursos materiales para la disminución de las desigualdades. Intenta forjar una verdadera cultura de la justicia social.

¹⁵⁹ Federico REYES HEROLES y René DELGADO en una entrevista que nos parece interesante, cuestionan al licenciado Carlos ROJAS, coordinador del PRONASOL, respecto al programa y su vínculo con las elecciones. Vid. "Empleo e ingreso, reto del PRONASOL", p. 6.

Los responsables de la educación pública de las masas no envían a sus hijos a escuelas públicas sino a las privadas. Quien está al frente de los grandes proyectos de vivienda popular no vive en una casa de 'interés social'. El encargado del transporte público viaja en un auto individual y lo maneja un chofer. La lista de contradicciones entre la forma cotidiana de vida de gobernantes y gobernados puede ser muy larga, y es justamente uno de los factores que hacen imposible una auténtica solidaridad, pues se trata de una contradicción insoluble.¹⁶⁰

Independientemente de las críticas al programa —cabe decir que como toda obra humana es perfectible— Lorenzo MEYER sostiene que es preferible que exista el PRONASOL a que no exista. Aunque la visión del historiador MEYER es muy realista, nosotros creemos que sí se puede lograra a la auténtica solidaridad.

Es menester para lograrlo el fomento de una nueva actitud: traducir el poder, el gobernar y el mandar en servicio. Difícil misión, pero que si no trabajamos con todo nuestro ánimo, el paisaje que nos pinta Lorenzo MEYER seguirá siendo desolador. Ya basta de simulación, luchemos por lo auténtico, por la solidaridad a la que los mexicanos de verdad anhelamos.

La expectativa del programa es la expectativa que asumamos los mexicanos. Si queremos de verdad un cambio en nuestra forma de vida colectiva, lograremos que nuestros compatriotas que menos tienen, alcance el nivel de vida digno que se merecen.

Si pensamos que el programa depende de la voluntad de unos cuantos, sentémonos a observar y dejémoslos que exploten el

¹⁶⁰ MEYER, Lorenzo, *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*, pp. 169-173.

programa a "diestra y siniestra". Si elegimos esa posición cómoda pero poco responsable, llegaremos a observar como esos grupos de seres humanos en pobreza, además de perder la fe en aquellos que supuestamente estaban comprometidos con la justicia social, perderán la vida por carecer de los satisfactores mínimos a que tienen derecho.

C. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

La evolución de la organización estatal ha sido compleja, pero sin lugar a dudas, lo que ha marcado su rumbo es la experiencia política. De los aciertos y errores de los gobernantes, el Estado ha aprendido para ir perfeccionando sus instituciones y para tratar de dar una mejor lección de servicio.

En el caso mexicano, las filas de la Administración Pública se están adelgazando, pero no por ello han perdido su eficacia. Al contrario buscan ocuparse de lo verdaderamente necesario. Y la tendencia es más atención a los que menos tienen. En una frase el Estado mexicano busca "dignificar el servicio público".

Con fecha 25 de mayo de 1992, apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". La llamada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología desaparece para dar vida a la Secretaría de Desarrollo Social.

Dentro de las funciones de esta nueva dependencia del Poder Ejecutivo sobresale —dice el artículo 32, fracción I— la de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social.

Es decir, la SEDESOL es la parte del gobierno encargada de la política correspondiente al bienestar social de los mexicanos.

La pregunta que nos correspondería hacer —y que no contestaremos sino hasta el capítulo cuarto— es la relativa a si la creación de la Secretaría de Desarrollo Social constituye la búsqueda del Estado mexicano por ser un Estado social de derecho o ¿acaso un Estado de justicia social? ¿o que tipo de calificativo merece por su preocupación social?

1. *Extensión del combate a las desigualdades*

En diversos actos, el presidente Carlos SALINAS DE GORTARI ha expresado la voluntad del Gobierno de la República por dar un enfoque fresco y distinto de la política social mexicana. Ya no más burocracias: con ese compromiso nació la Secretaría de Desarrollo Social:

Estamos construyendo una política social nueva que requiere de la participación de poblaciones y grupos, que de manera transparente, directa y sin trabas burocráticas apoye, con recursos, lo que decida y haga la comunidad. Esta nueva política social armoniza democracia con justicia, compromiso con hechos, y da prioridad a lo urgente y a quienes más lo necesitan.¹⁶¹

Uno de los elementos fundamentales de la nueva política social del Estado mexicano, como ya lo indicamos, es el desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad, cuya coordinación general pasa a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social con carácter de Subsecretaría.

¹⁶¹ Tercer Informe de Gobierno 1991, p. 38.

La nueva Secretaría no busca dar dádivas a los que carecen de recursos, no es un órgano de asistencia. Es un instrumento jurídico del Estado mexicano que intenta propiciar la participación de todos para lograr justicia social.

El objetivo es asegurar la viabilidad económica y la estabilidad en un clima de amplias libertades, como condición indispensable para emprender lo importante. Esto significa integrar en forma masiva a la población en la vida activa, económica y política de la nación. Dicho sencillamente, se trata de lograr mayor justicia: justicia social. Esta justicia no puede reducirse a un mero esquema redistributivo de transferencia de recursos. El nacionalismo demanda la participación organizada para definir la pobreza misma y emprender la acción común en su contra. La mejor distribución del ingreso y la promoción de la justicia constituyen compromisos irrenunciables del Estado mexicano.¹⁶²

2. Régimen jurídico

La SEDESOL como entidad perteneciente al Poder Ejecutivo Federal encuentra su fundamento constitucional en el artículo 90; dicho precepto dispone que la "Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal" (descentralizada).

La ley reglamentaria del artículo citado se denomina "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Una de sus últimas reformas —la del 25 de mayo de 1992— fue la que incluyó la sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la Secretaría de Desarrollo Social.

¹⁶² *Idem*, p. 10.

En el artículo 32 (fracciones I a la XXXIII) se localizan las facultades de la SEDESOL que, en esencia, siguen fielmente las funciones que venían desempeñando distintas dependencias y sobre todo muy al estilo de Solidaridad.

Desarrollo regional, promoción del crecimiento municipal, programas de mejoramiento de las zonas marginadas, atención a las etnias del país, programas de vivienda, abasto, desarrollo urbano, obras de infraestructura, ecología, prestación de servicios públicos que cubran necesidades elementales, son las principales funciones que a la Secretaría de Desarrollo Social le corresponden desempeñar.

La naturaleza jurídica de la Secretaría de Desarrollo Social es la de un órgano administrativo centralizado responsable de la planeación, ejecución y evaluación de la política social del Gobierno Federal.

Es un órgano administrativo centralizado en virtud de que forma parte de la administración Pública "centralizada", la cual comparte sus recursos y personalidad jurídica. es decir, no cuenta con patrimonio y personalidad jurídica propios.

El hecho de que no tenga independencia ¿le resta eficacia? Desde nuestro punto de vista no. Recordemos que por mandato constitucional —artículo 26— la coordinación de la planeación económica y rectoría del Estado mexicano recae en el Poder Ejecutivo. Este a través de sus órganos debe cumplir con las finalidades indicadas en los planes y programas de gobierno.

Además, uno de los factores del nuevo enfoque de la política social del Estado mexicano es la corresponsabilidad, la ayuda

mutua entre gobierno y sociedad civil. Asimismo la Ley de Planeación garantiza la participación de los mexicanos.¹⁶³

Ante la gravedad de las condiciones en que viven más de la mitad de los mexicanos, la SEDESOL tiene una difícil pero trascendente tarea.

Sin embargo, la responsabilidad con los que menos poseen no sólo es de la competencia de la nueva Secretaría. Es una responsabilidad moral de todos. Confianza y trabajo deben ser las herramientas que utilicemos para confrontar y acabar con las injusticias. No debemos abandonar a los más necesitados, son gran parte de lo que es y será México.

No seríamos una generación digna de nuestra historia si como sociedad consintiéramos la pobreza de muchos compatriotas. Los mexicanos son y han sido siempre generosos, humanitarios, capaces de ver su suerte en la fortaleza de los demás y no en su debilidad. Este es un hecho de nuestra cultura, de nuestro ser más íntimo. El mexicano es un pueblo solidario por experiencia de siglos, pero también un pueblo digno que no quiere obsequios ni que lo ignoren para resolver sus problemas. Quiere ser actor y sujeto de los cambios.¹⁶⁴

¹⁶³ *Vid.* capítulo dos.

¹⁶⁴ *Idem*, pp. 46 y 47.

CAPITULO IV

LOS DERECHOS SOCIALES Y LOS DERECHOS PROGRAMATICOS EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

A. ESTADO E IDEOLOGIA

El Estado necesita para el desarrollo de sus funciones una serie de líneas conocidas como "acciones políticas". Cuando se habla de la evolución del Estado, regularmente se vincula dicha evolución con el desarrollo de las Ideologías; por lo tanto, resulta difícil acuñar un concepto claro y de lo que se debe entender por ideología. Más aún es complicado que exista uniformidad en torno a él por tratarse de un término cuyas interpretaciones son variadas y se encuentran cambiando vertiginosamente; inclusive se habla de muertes y resurrecciones de algunas ideologías.

En el momento en que escribimos estas líneas, muchos pensadores reconsideran el alcance de la palabra "ideología" con sus diversas y variadas manifestaciones.

Por nuestra parte y en relación con el tema de la reforma del Estado mexicano podemos apuntar que la ideología es un sistema de ideas y de directrices inspiradoras de acción política que tiene como finalidad establecer cierto tipo de organización política y socioeconómica en la comunidad.¹⁰⁵

En la época contemporánea, en las diversas regiones, la lucha ideológica ha tenido preponderantemente dos expresiones: el liberalismo y el socialismo. No es nuestro propósito realizar un análisis de las expresiones señaladas sino únicamente nos proponemos hacer mención de los rasgos característicos de estos

¹⁰⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios...*, p. 284.

dos sistemas ideológicos. Por lo que respecta a las características del liberalismo podemos enumerar las siguientes:

- a) El motor del liberalismo es la libertad.
- b) Busca el desarrollo de la propiedad privada.
- c) La competencia es un factor dominante ya que es un medio para la obtención de ganancias o utilidades.
- d) Predomina la exaltación del individuo como un absoluto que exige el máximo respeto del Estado.

Resulta de interés para nuestro estudio lo relativo al liberalismo en el plano económico cuyo principio esencial es la libre empresa. Como consecuencia de la libre empresa tenemos un mercado generalizado y la limitación del papel del Estado en materia económica. Una de las tendencias actuales del Estado es la de centrar su atención sólo en aquellas actividades donde sea necesaria y eficaz su intervención; se ha creído que un Estado útil sólo se puede lograr a través de la concepción neoliberal.¹⁰⁶

Sin embargo, pensamos que el liberalismo no resuelve la grande crisis por la que atraviesa la humanidad; por virtud de observar a la individualidad humana como el centro del desarrollo, se ha llegado a la actitud egoísta del ser humano. El binomio crisis-egoísmo van de la mano y desde nuestro punto de vista no creemos que la ideología liberal presente alternativas irrefutables y totalmente válidas para enfrentar los problemas que padecemos, dentro de los que destaca por su urgencia la injusticia social.

¹⁰⁶ SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, "La polémica liberalismo-socialismo", pp. 81-87.

En cuanto al socialismo —sistema ideológico que nace como respuesta a los efectos nocivos del liberalismo— basa sus acciones políticas en los siguientes presupuestos:

a) El motor fundamental del socialismo: la propiedad social de los medios de producción.

b) Supresión de la propiedad privada (limitación de la libertad económica).

Esta ideología tuvo mucha influencia en los movimientos sociales efectuados a principios del siglo XX, entre ellos, la Revolución mexicana.

Por desgracia, al manipularse las ideologías, al observarlas con "vidrios deformados", se distorsiona el curso de la historia. Entonces es cuando se empieza a escribir la historia de la ideología de los poderosos; una interpretación subjetiva y no real de la historia.

Precisamente fue esto lo que sucedió con el socialismo que, por lo mismo, degeneró en el llamado "socialismo real". Pero como bien dice Eric J. HOBBSAWM, la crisis en la que vivimos no es sólo la crisis de las ideologías sino la de la cultura y la civilización.

La crisis en la que estamos inmersos no es específica de esta o aquella economía, sistema político o ideológico, sino de carácter general. Así, se trata de una crisis de las antiguas y modernas religiones tradicionales de Occidente; de las ideologías que abrevaron del siglo de la Ilustración, así como del liberalismo y el socialismo en sus diversas versiones.¹⁶⁷

¹⁶⁷ HOBBSAWM, Eric J., "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización", p. 53.

B. LA REFORMA DEL ESTADO. EL CASO DE MEXICO

Resulta complejo adoptar una definición general sobre la reforma del Estado; más aún cuando las realidades concretas de cada uno de los Estados está sujeta a determinadas necesidades de los integrantes de los mismos, y en gran medida, al factor ideológico. Aunado a lo anterior, cada Estado tiene detrás de sí un soporte histórico que lo hace peculiar.

Hoy por hoy, hablar de la reforma del Estado representa hablar de un concepto que se deriva en muchas vertientes y que engendra múltiples expresiones; por lo tanto, consideramos poco posible dar una definición universal sobre la reforma del Estado. Pero, desde luego, podemos hacer referencia a un común denominador de los variados conceptos que se han desarrollado en torno al tema en estudio.

Para nosotros tal común denominador se deriva del exagerado intervencionismo del Estado que provocó que éste en algunas de sus funciones fuera ineficaz. En consecuencia, se origina la imperiosa necesidad de replantear sus funciones. Entonces en el "replanteamiento de las funciones estatales" encontramos el elemento común de todas las tesis sobre la reforma del Estado.

¿En qué fundamos tal aseveración? El Estado como ente jurídico, de manera implícita persigue los fines del derecho. Justicia, bien común y seguridad jurídica deben ser objetivos de todo Estado. Para lograr dichos fines se puede optar por el uso de distintos medios. En su adecuada selección reside la oportunidad para acercarse o alejarse de ellos; la desacertada selección de los medios o su manipulación fue lo que alteró al esquema del Estado provocando que se alejara de los valores jurídicos mencionados.

Ya aludimos al elemento que une las definiciones sobre la reforma del Estado y enunciamos lo que los distingue.

La reforma del Estado en concreto responde a las necesidades de la población correspondiente y a la ideología dominante. No es lo mismo un Estado orientado por el liberalismo que uno guiado —aunque esta posibilidad se encuentra en desuso— por el socialismo. Hay casos, como el de México, en el que se habla de un aparente hibridismo (liberalismo social).

El presente siglo ha sido el de las revoluciones y también el presunto fracaso de éstas. La injusticia ha invadido al mundo, en contra de los pronósticos de los precursores de la lucha social; ellos, habían creído que el rumbo del mundo comenzaba a enderezarse, de aquí, que los individuos que asumieron el mando de los Estados revolucionarios pensaron que el Estado debía intervenir en todo. Craso error.

Desde nuestro ángulo, advertimos, que el "replanteamiento de las funciones estatales" debe realizarse preponderantemente tomando en cuenta a los que menos tienen. Por lo tanto apoyamos la idea de que "una reforma es —según HISCHMAN— un cambio en el cual se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición social de grupos carentes de aquellos privilegios. Significa un cambio en la dirección de una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación de la participación en la sociedad y en el sistema". 168

168 Citado por CARRILLO PRIETO, Ignacio, "Perspectiva jurídica de la reforma del estado" en *Elementos de Política Jurídica*, p. 29.

Ante la imposibilidad de una definición general podemos describir a la reforma del Estado como aquel proceso complejo de transformación de las funciones del Estado, en su carácter de entidad jurídica total, proceso por virtud del cual se persigue que la sociedad recobre espacios de participación —directa o indirecta— ante el grupo gobernante, el cual debe tener bajo su estricta responsabilidad el cumplimiento del bienestar social.¹⁶⁹

Las implicaciones de la reforma del Estado no sólo trascienden al nivel jurídico sino a varios: el económico, el político, el social, el cultural, el tecnológico, etcétera.

En cuanto al caso de México, para desarrollar el tema de la reforma del Estado, juzgamos conveniente seguir el orden que a continuación se presenta:

- a) ¿Cuál es la formulación de la reforma del Estado por parte del Gobierno de la República?
- b) ¿Cuál es la principal crítica que se instaura en su contra?
- c) ¿Cuál es nuestra opinión al respecto?

En primer término, para contestar a la primera cuestión, atenderemos al contenido del discurso del presidente SALINAS DE

¹⁶⁹ El doctor Andrés SERRA ROJAS afirma que "el Estado moderno, del Este o del Oeste, es todavía una maquinaria imperfecta en los cuadros de su política interior, como en los cuadros de su política exterior. En todas las latitudes el problema es el mismo, o sea la necesidad de adoptar con decisión amplias reformas sociales, económicas y políticas que hagan mejor el funcionamiento del Estado. Las grandes masas acusan grandes carencias, que crean el ambiente de animosidad y rebeldía que son factores que limitan cualquier propósito de superación. La paz debe aprovecharse para hacer más útiles los instrumentos de la vida social. Lo contrario nos llevará a los desarreglos y violencias internas ante la insatisfacción popular"; en *Teoría General del Estado*, p. 645.

GORTARI en su Primer Informe de Gobierno, dejando para otro apartado, por su relevancia, lo relativo al factor ideológico.¹⁷⁰

El presidente SALINAS DE GORTARI ha señalado una *conditio sine qua non* para la consolidación de la reforma del Estado: la realización de los acuerdos nacionales para la ampliación de nuestra vida democrática, para la recuperación económica con estabilidad de precios, y para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, acuerdos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Según el argumento gubernamental ¿qué motivó la reforma del Estado mexicano? En su Primer Informe de Gobierno SALINAS DE GORTARI reflexionó:

La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.¹⁷¹

Más que evolución, el Estado mexicano sufrió un retroceso; los fines nunca han cambiado, los medios que se han utilizado no han sido los correctos. Las decisiones políticas, *grosso modo*, han sido desafortunadas. Por eso la trascendencia de la reforma y

¹⁷⁰ Vid. inciso C del presente capítulo.

¹⁷¹ Primer Informe de Gobierno, p. 3.

purificación funcional del Estado; se requiere de la recuperación de los valores originales de la Revolución mexicana.¹⁷²

La parte toral de la propuesta presidencial para reformar al Estado mexicano se encuentra en estas líneas:

Tenemos el imperativo político y moral de volver al sentido original de la Revolución. Debemos recobrar, para una sociedad moderna, un Estado reformado bajo el espíritu de la soberanía popular de 1917. La gran visión del Constituyente de Querétaro, en el artículo 27, estableció, ante los abusos en la propiedad de la tierra y en la sobre explotación de los recursos del subsuelo, que la propietaria original era la nación, quien, a su vez, podría transferir esta propiedad a los particulares con las modalidades que dictara el interés público. En la 'Iniciativa sobre el artículo 27 del Proyecto de Constitución,' que, junto con el artículo 123, convirtió en social un debate que sólo era político, se establecieron dos premisas básicas que se señalan el espíritu del texto final en la Constitución: primero, convertía al Estado en instrumento de reforma económica, y segundo, determinaba que la nación retendría bajo su dominio lo que fuera 'necesario para el desarrollo social'. Un Estado que no atiende al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni revolucionario; pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 de la Constitución. Un Estado extenso, abrumado, termina siendo un Estado débil, no sólo ante sus obreros, campesinos, empresarios y clases populares y medias, sino ante el mundo".¹⁷³

¹⁷² El presidente SALINAS reconoce, aunque no expresamente, que los gobiernos postrevolucionarios perdieron la brújula y abandonaron al Estado emanado por la propia revolución. En este sentido comenta: "Por eso, estamos llevando a cabo la reforma del Estado *para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana*; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas." *Idem*, p. 4.

¹⁷³ *Ibidem*

Respecto a la principal crítica dirigida en contra del argumento gubernamental, acudimos al pensamiento de Arnaldo CORDOVA —uno de los más serios investigadores nacionales—, quien parte de la idea de que los constituyentes de 1917 fueron certeros en la apreciación en relación con lo que debía ser el Estado mexicano, una organización estatal que era producto de una lucha social, con lo que señala que en "la Constitución quedó muy claro como se construiría y para qué se construiría el nuevo Estado. Un Estado al que se encargaba la doble función de dirigir la reconstrucción y el futuro desarrollo económico del país y de garantizar la realización de la justicia social en un Estado que debía edificarse de una cierta manera".¹⁷⁴

Agrega que los gobiernos postrevolucionarios no entendieron ese debe ser, provocando que el Estado creciera exorbitantemente, y señala que el presidente SALINAS DE GORTARI jamás se ha referido a una modificación en la estructura constitucional del Estado, ni siquiera a un replanteamiento en las facultades de sus órganos; el presidente llanamente identifica a la reforma del Estado como un concepto meramente cuantitativo; en ese sentido, para SALINAS DE GORTARI reformar implica "achicar".

Otra de las observaciones que anota el politólogo mexicano a la tesis salinista es el relativo a los responsables de la "expansión" del Estado mexicano. Lamenta que el presidente SALINAS DE GORTARI sólo haya aludido a los males y no haya fincado responsabilidad a las "viejas capas aferradas al *status quo* o minoría beneficiaria del gigantismo estatal".

¹⁷⁴ CORDOVA, Arnaldo, "La reforma del estado" en *Caleidoscopio Jurídico-Político. Presencia de los maestros de la Facultad de Derecho en la Prensa Nacional 1990*, p. 233.

Respecto al fondo de la tesis presidencial (el mejor Estado es el que carece en absoluto de bienes que administrar), CORDOVA se manifiesta en contra, proponiendo que el mejor Estado es aquel cuyo poder se basa en la voluntad popular. Nosotros agregaríamos que dicho poder además de fundamentarse en el consenso del pueblo, debe instituirse en su beneficio. Al respecto el prestigiado politólogo finalmente apunta:

Las tesis de que el Estado 'no propietario', en fin, es más eficiente y más justo que el 'más propietario', más que un principio, es una promesa que, como no puede ser de otra manera tendrá que confrontarse con la dura realidad de los hechos por venir para demostrar que es cierta. Queda la duda, por lo demás de que un achicamiento del Estado signifique que se le reforma. Puede suceder que se le achique, lo que de hecho ya está ocurriendo, y siga tal cual hoy lo conocemos.¹⁷⁵

Nuestro punto de vista parte de la descripción que ya hemos señalado en relación con la reforma del Estado mexicano y que consiste en el replanteamiento de sus funciones. La ambición excesiva de los gobernantes postrevolucionarios provocó que el Estado se convirtiera en empresario. Jorge FERNANDEZ RUIZ ha resumido, a nuestro modo de ver, de manera acertada, las principales causas de la actividad empresarial del Estado mexicano:

El aumento de atribuciones del Estado a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

La explotación directa por parte del Estado, de los recursos de su propiedad, o la prestación directa de servicios públicos.

¹⁷⁵ *Idem*, pp. 234-236.

La atención de actividades económicas que sin ser básicas para el país, constituyen rubros importantes que no son adecuadamente atendidos por el sector privado.

La adquisición de empresas abandonadas por la iniciativa privada por quiebra o incosteabilidad, con el fin de mantener vigente esas fuentes de trabajo y no acrecentar el desempleo.

El desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que demanda una participación activa del Estado.¹⁷⁶

El engrosamiento de las filas de la burocracia trastornó el desarrollo normal de las funciones estatales, originando descontrol e ineficacia. La consecuencia más grave de ese trastorno ha sido la pobreza en la que se encuentra un poco más de la mitad de los mexicanos; por consiguiente, la piedra angular o el cimiento de la reforma del Estado en el caso concreto de México es la justicia social. El responsable de su cumplimiento es el propio Estado; de tal forma, no creemos en la transferencia de esta responsabilidad a manos de la iniciativa privada, la cual ha absorbido varias de las antiguas funciones del Estado:

Se discute acerca de la magnitud de la 'reducción' del Estado considerado que, históricamente, es difícil, sino imposible, que la iniciativa privada asuma, durante largo tiempo, la variedad de responsabilidades sociales, educativas y culturales que el estado desempeño durante sesenta años. Además, el capital privado sería incapaz de enmendar el marginalismo y aun la exclusión de poblaciones enteras, precisamente porque tales extremos son el resultado de sus políticas económicas.¹⁷⁷

¹⁷⁶ FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, p. 228.

¹⁷⁷ FLORES OLEA, Víctor, "La desilusión de los sistemas", p. 34.

Como corolario sólo basta exponer nuestro punto de vista sobre cómo debe ser concebida la reforma del Estado en México. Dicho sea de paso, no pretendemos inclinarnos por una u otra tesis sino más bien trataremos de exponer cómo —según nosotros— debe interpretarse este proceso de transformación que no es exclusivo de México, pero que por obvias razones nos ocupa.

La reforma del Estado debe entenderse como búsqueda por parte del Estado, de la mejor manera de realizar aquellas funciones que realmente redunden en beneficios para la población —dando prioridad a los sectores socialmente débiles—, es decir, utilizar adecuadamente los medios que de la mejor manera han sido seleccionados para aproximarse a los valores que postula el ordenamiento jurídico mexicano, entre los que sobresale la justicia social, valores que conllevan a la armonía entre los mexicanos y que no sólo justifican la reforma del Estado mexicano sino su propia existencia.

Por lo tanto, la reforma del Estado mexicano debe ser comprendida como un proceso que persigue la calidad en las actividades que realiza el Estado, sobretodo en la ayuda a los más necesitados. La responsabilidad social del Estado mexicano, como lo hemos desarrollado durante la presente tesis, cada vez debe ser mayor.

C. EL FACTOR IDEOLOGICO COMO ASPECTO CLAVE DE LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

Cuando nos referimos a la relación que guarda la ideología con el proceso de reforma del Estado, indicamos que por su importancia debería ser estudiado en un apartado especial. En efecto, siguiendo

el orden previsto, creemos que este es el espacio oportuno para desarrollar el tema mencionado, que a nuestro juicio es de sumo interés.

No podemos prescindir de nuestro comentario anotado sobre la ideología. Esta es un sistema de ideas y de directrices inspiradoras de acción política que tiene como finalidad establecer cierto tipo de organización política y socioeconómica en la comunidad. La ideología da orientación y sentido a la reforma del Estado.

En el caso mexicano, la actual administración ha señalado que la reforma del Estado encuentra su orientación en una ideología peculiar que se traduce en dos conceptos controvertibles: La reforma de la Revolución mexicana y, el liberalismo social.

Estas dos ideas han sido postuladas por el presidente SALINAS DE GORTARI como parte no sólo de los cambios en la manera como el Estado debe hacer las cosas en el marco de la reforma del Estado sino que se reconoce como parte de la ideología del partido político que lo llevó al poder.

Más allá de la polémica de si fue correcto o no que el presidente de la República en un evento partidista (aniversario del PRI) manifestara la supuesta ideología que históricamente nos identifica como mexicanos, debemos abocarnos al análisis de las ideas reforma de la Revolución mexicana y liberalismo social y su estrecho vínculo que tienen con esta necesidad conocida como "reforma del Estado mexicano".

Por primera vez, la idea de la "reforma de la Revolución mexicana" fue planteada por el presidente SALINAS DE GORTARI en

su discurso en ocasión del LXXV Aniversario de la Promulgación de la Constitución de 1917. El día 5 de febrero de 1992, se llevo a cabo la ceremonia de dicho evento cívico y fue realizada en el Teatro de la República en la ciudad de Querétaro.

El contenido vertebral del discurso presidencial descansa sobre el argumento de que la Revolución ha sido cambiada permanentemente para la fortuna de los mexicanos. Con ello lo que se trata de hacer es garantizar su naturaleza. De esta forma el presidente de la República aduce:

Hoy conmemoramos nuestra Constitución transformando democráticamente nuestra Revolución. En el cambio mantenernos nuestro compromiso con la soberanía y los principios liberales de legalidad, libertad, garantías individuales, federalismo, democracia y división de poderes; también en el sentido social y nacionalista que la Revolución nos heredó al establecer en el Texto Constitucional la conducción económica de la nación por el Estado, reglas a la economía de mercado, el ejercicio democrático del poder y el firme compromiso con la justicia social.¹⁷⁸

La propuesta en apariencia resulta sencilla: se reforma constantemente la Revolución. La pregunta es ¿Quién inició, mantuvo y consolidó la Revolución? La respuesta según lo que nos ha enseñado la historia de nuestro país es que gracias al pueblo de México se logró la Revolución. A tal grado es cierta dicha aseveración que, en el artículo 39 de nuestra Carta Magna, se establece el principio de la soberanía popular; el pueblo tiene en todo momento "el inalienable derecho de alterar o modificar la

¹⁷⁸ Memoria de la Ceremonia del LXXV Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 28.

forma de su gobierno" a través de los canales de participación previstos en la Constitución General.

¿Cómo es posible que el Presidente afirme categóricamente que se reforma la Revolución constantemente? ¿que acaso ha propuesto al Congreso de la Unión el perfil ideológico en el que supuestamente participamos? ¿en alguna ocasión se le ha preguntado al pueblo o éste ha manifestado que la Revolución está transformándose?

Creemos que si la Revolución fue una lucha sangrienta del pueblo, correspondió al pueblo y únicamente a él decidir sobre la continuidad o no de la misma. Desde nuestro punto de vista el producto fundamental de la Revolución fueron sus instituciones y no así la propia Revolución. Las instituciones originadas por el movimiento iniciado en 1910, son las que son transformables, y si se quiere su modificación, es necesario que se siga el mecanismo de reformas que la Constitución Política de nuestro país establece. En una parte de su discurso reconoce lo antes dicho:

Modificamos los instrumentos, los medios y las prácticas institucionales pues con el tiempo y ante nuevas circunstancias, lo que ayer funcionó hoy ya no responde al mundo en el que vivimos.¹⁷⁹

La importancia del movimiento social de 1910 es indiscutible:

No es extraño que el problema de la historia que hoy hacemos sea, por antonomasia, el de la Revolución mexicana: es nuestro referente, pensamos a partir de ella, nos movemos por ella o contra ella, en ella y

¹⁷⁹ *Idem*, p. 37.

por ella actuamos, sobre ella indagamos el pasado, incluso el más remoto, en ella fijamos nuestro desarrollo futuro, parecido o diferente a ella; por ella somos lo que somos; ella ha acabado identificándonos como un pueblo y una nación.¹⁸⁰

Algunos estudiosos se oponen a la idea de la reforma de la Revolución. Ellos sostienen que la Revolución ya paso a mejor vida.¹⁸¹ Otros en una posición más ecléctica —consideramos que es la más conveniente— proponen con su crítica una revisión de la ideología de la Revolución mexicana para determinar si realmente prevalece o no.¹⁸²

Nuestro punto de vista ya fue abundado: si bien es cierto no podemos hablar de "reforma de la Revolución mexicana" tampoco lo es que podemos soslayar la importancia que, en nuestra vida cotidiana, tiene el movimiento social de 1910. La Revolución mexicana fue producto de varios anhelos, entre los cuales se destaca, la búsqueda de la mejor forma de vida de todos los mexicanos. Mientras se siga en búsqueda de valores como la justicia social, las instituciones producto del espíritu de la Revolución —y conste que estamos hablando de instituciones

¹⁸⁰ CORDOVA, Arnaldo, "La historia, maestra de la política", p. 133.

¹⁸¹ MEYER, Lorenzo, *op. cit.*, pp. 7-12. Cfr. BLANCO, José, "Un adiós a la revolución mexicana", p. 8.

¹⁸² Sergio AGUAYO QUEZADA escribe su comentario: "La Revolución Mexicana merece una despedida más formal. Cuando sugiero una despedida no estoy pensando en una de esas exaltaciones de jilgueros gritones y aplaudidores de reflejo condicionado. Sugiero la conveniencia de que nos metamos a revisar lo que realmente fue, por que parecería haber una gran prisa por entrar al futuro e ignorar el pasado. La evaluación tiene que abordar, antes que nada, el difícil y recurrente tema de si ha muerto la revolución. Algunos partidarios del nuevo orden aseguran que el viejo modelo sólo se agotó y que lo que hicieron fue buscar nuevas alternativas, pero dentro del espíritu revolucionario. Hay algo de cierto en la permanencia de la revolución porque el estilo autoritario se mantiene..."; en "Adiós revolución", p. 8.

permeadas por el espíritu del pueblo— se mantendrán perennemente.

El otro de los conceptos que se ha mencionado como parte del factor ideológico de la reforma del Estado mexicano es el de liberalismo social.

El término "liberalismo social" fue empleado con anterioridad por el político y estudioso mexicano Jesús REYES HEROLES, quien le dedicó al tema un amplio capítulo en el tercer tomo de su obra *El Liberalismo Mexicano*.¹⁸³ Aunque es preciso aclarar que fue mucho antes, en Inglaterra, cuando se habló de un concepto de aparente hibridez ideológica. John STUART MILL habló de la necesidad de socializar el liberalismo de Adam SMITH.

En fecha reciente el gran politólogo y filósofo italiano Norberto BOBBIO ha sostenido sobre la conjunción liberalismo y socialismo —lo que él ha denominado socialismo liberal o liberal socialismo— que hasta el momento "ha quedado o como un ideal seductor en teoría como difícilmente traducible en instituciones, o como una de las fórmulas, pero no la única, que sirven para definir el régimen en el que la tutela del aparato estatal se amplió de los derechos de libertad a los derechos sociales".¹⁸⁴

El presidente SALINAS DE GORTARI retomó la idea de un liberalismo menos egoísta y aprovechó el LXIII Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el día 4 de marzo de 1992,

¹⁸³ REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, t. III, pp. 539-674. Si se desea profundizar en el tema del liberalismo social mexicano, Cfr. LABRA M., Armando, "Reflexiones sobre el liberalismo social mexicano", pp. I-VIII; y, SERRA ROJAS, Andrés, *El Liberalismo Social*, pp. 353-520.

¹⁸⁴ BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, p. 96.

para resaltar lo que denominó los "10 principios básicos del liberalismo social".

Además de que dedica parte de su prefacio a la reforma de la revolución mexicana, dedica otra parte a exponer la "originalidad" de este tipo de liberalismo que lo contrapone al llamado "neoliberalismo". Del texto del discurso, consideramos que es menester, para el efecto de nuestro trabajo, transcribir íntegramente el tercer punto denominado "justicia social":

Para el neoliberalismo el ámbito de la sociedad es solamente el de la participación individual, aislada, que dentro de las reglas del individualismo posesivo no tiene por qué incorporar los intereses de los demás en sus decisiones.

Para los neoliberales la justicia se resuelve sola. El crecimiento de la economía derramará en algún tiempo, en el futuro, beneficios que otros pueden aprovechar.

Los nuevos reaccionarios, por su parte, quisieran ver al Estado grande y paternalista, aunque se financie con inflación y excesos. La justicia social para ellos es decidir qué dar, a quiénes, a través de más burocracia desde el centralismo.

Para nosotros, en el liberalismo social la justicia es un objetivo para el que hay que trabajar deliberadamente. Es un compromiso explícito que tiene que promoverse, al mismo tiempo que se auspicien el crecimiento y la estabilidad. Este es el objetivo de Solidaridad y de los programas sociales que han desarrollado los gobiernos de la Revolución. La justicia que perseguimos rechaza el paternalismo, que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades; también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no puede o que luego cobra en deuda, inflación y más miseria.

Solidaridad: expresión actual de nuestro liberalismo social, cumple en los hechos sin romper la disciplina fiscal, respeta efectivamente la dignidad de los mexicanos, porque ellos deciden y participan, lo hacen directamente y sin burocratismos. Nuestro compromiso es con la justicia social en los hechos cotidianos.¹⁸⁵

Sobre este punto en particular también se han instaurado críticas. A partir del examen ideológico, las réplicas que más se han escuchado son las relativas a la identidad que guardan las acciones del Partido Revolucionario Institucional con el Gobierno; la incongruencia del mensaje presidencial con la realidad toda vez que, mientras por una parte se enaltece la labor gubernamental sobre el combate a las desigualdades, por otra, se observan las llagas ocasionadas por la miseria en millones de mexicanos.¹⁸⁶ Otros autores, como por ejemplo Enrique KRAUZE y Arnaldo CORDOVA, han apuntado que el proyecto de liberalismo social es contradictorio.

Aunque el historiador KRAUZE ha catalogado el discurso presidencial en torno al liberalismo social de "contradictorio, incompleto y poco claro en al ámbito político" y ha propuesto como solución un liberalismo sin adjetivos, además de pasar por alto los motivos por los cuales considera deficiente el mencionado discurso, olvida por completo el análisis sobre la inequitativa distribución de la riqueza en México.¹⁸⁷

¹⁸⁵ SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Discurso pronunciado durante la ceremonia con que se conmemoró el LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional".

¹⁸⁶ GUTIERREZ ESPINDOLA, José Luis, "Las réplicas al liberalismo social", pp. I, III y IV.

¹⁸⁷ *El Universal*, México, Primera Sección, 3 de abril de 1992, p. 3.

En cambio, el politólogo Arnaldo CORDOVA fundamenta su opinión en razones que creemos producen convicción:

Hay que ver lo que significa plantear como valor fundamental la felicidad de la persona, cuando al mismo tiempo se plantea la felicidad de la gente, de la comunidad. Hay una contradicción allí. El liberalismo no se define por ningún valor que tenga que ver con la sociedad. La sociedad es el objeto, en el cual la persona hace su acción. El individuo hace de la sociedad un objeto para la satisfacción de sus fines.

Hay una contradicción en los términos y en la práctica: reivindicar a la persona, pero, al mismo tiempo, reivindicar a la masa. Es que la persona y la masa están continuamente chocando. No son entidades que puedan combinar pacíficamente. Teóricamente es una contradicción en los términos.

Se plantea simplemente como una definición, a falta de otras.¹⁸⁸

Dejando a un lado el debate ideológico que ha provocado, el planteamiento del presidente SALINAS DE GORTARI nos hace reflexionar en el punto último de este trabajo sobre el devenir del Estado mexicano respecto a la necesidad de buscar el mejoramiento en el nivel de vida de los mexicanos, en especial, de aquellos que padecen pobreza.

D. HACIA UN ESTADO HUMANISTA: RETO Y ESPERANZA

La evolución del Estado mexicano ha sido dolorosa como lo ha sido la historia de su pueblo.

¹⁸⁸ "Liberalismo social, invento de Reyes Heróles, en una contradicción en sí mismo", p. 13.

Adoptado el modelo liberal por nuestras Constituciones Políticas, no se ha abandonado sino por el contrario se ha visto enriquecido. El Constituyente de 1917 a la tradición liberal de las garantías individuales la complementó con un novedosos esquema de derechos sociales.

Nuestro constituyente permanente quizá con un afán noble pero poco práctico ha tratado de robustecer el contenido social de la Constitución al incluir dentro de ella, derechos que dependen del factor político. Los derechos programáticos dentro del marco de la Reforma del Estado mexicano son una preocupación tanto del Gobierno como de la Sociedad civil. Creemos que si este tipo de derechos dependen menos de la discrecionalidad de los políticos y se transmiten poco a poco su instrumentación a la decisión de las comunidades, se podrá abatir el índice actual de la pobreza de millones de mexicanos.

En relación con el cuestionamiento que nos formulamos acerca del perfil que debía tener el Estado mexicano en materia de derechos sociales ¿El Estado debe tener como práctica cotidiana la regulación constitucional de los derechos sociales? o ¿el impacto neoliberal debe volcar las acciones a un "dejar hacer", ocupando el Estado el sitio de mero espectador?

La reforma del Estado mexicano debe partir de una redefinición de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y redistribución del ingreso. Si bien los cuestionamientos acerca de la función redistributiva del Estado son múltiples, existe

consenso acerca de que si en algo se justifica su intervención, es precisamente en materia de redistribución.¹⁸⁹

Independientemente del calificativo que se le otorgue al Estado —Estado solidario; justiciero; de justicia social, de seguridad y de responsabilidad pública, etc.— somos partidarios de la purificación en sus funciones y de su fortalecimiento en materia de derechos sociales y programáticos.

A pesar de los resultados obtenidos, el Programa Nacional de Solidaridad es insuficiente. El manejo del programa, desde nuestro punto de vista, debe pasar del Poder Ejecutivo al Legislativo. Se debe apoyar con urgente prioridad a los sectores sociales a punto de sucumbir.

Sobre las modificaciones al artículo 27 constitucional ha sido una de las reformas más radicales que ha sufrido nuestra Carta Magna desde el Constituyente de 1916-17, realmente, ni nosotros, ni los autores mismos de la citada reforma, sabemos cuál será su trascendencia y alcance social en nuestra historia. Sobre los rumores de reforma al artículo 123, pensamos que es procedente, siempre y cuando sea en beneficio de la clase trabajadora.

Ojalá que los cambios que vivimos y los que están por venir sean en realizados en favor del pueblo de México, él —y así lo indica la Constitución— es el único soberano, todo poder público dimana de él y se instituye en su beneficio. De lo contrario —la historia nos lo ha enseñado— él será el encargado de rectificar el rumbo.

¹⁸⁹ REYES HERÓLES G.G., Jesús, "Elementos económicos de la reforma del estado", pp. 42-43.

Proponemos que el modelo de Estado al que podemos aspirar los mexicanos es un Estado de contenido eminentemente humanista.¹⁹⁰

Un Estado cuyos gobernantes tengan como única finalidad la de servir a sus compatriotas; estar muy cerca del desarrollo de los procesos económicos para que no se considere al ser humano como una cifra más, como un simple dato producto de la estadística o como un mero instrumento.

Un Estado donde tenga vigencia efectiva la democracia y donde "el gobierno esté considerado como un administrador y coordinador de la vida pública, dentro de los límites de justicia y equidad; en donde el gobierno sea considerado como un instrumento de servicio, como un servidor y no como un amo. Se requiere una organización estatal respetuosa de la libertad y la dignidad que corresponde a todo ser humano".¹⁹¹

Sencillamente un Estado que luche por los que menos tienen, que modere la distancia entre los ricos y los pobres, que se encargue de que exista una equitativa distribución de la riqueza. Un Estado que cumpla cabalmente con lo que le encomienda nuestra Constitución Política. Estado que sea igual a justicia social es un Estado útil a los mexicanos.

¹⁹⁰ "Cualquiera que sea el derrotero de la historia, que se desenvuelve trágicamente ante nuestros ojos, los teóricos del Estado se ven obligados a pensar en nuevas estructuras político-jurídicas, ante las violentas enseñanzas de esta época aciaga y por la necesidad urgente de que el Estado tenga finalidades más en concordancia con la dignidad de la estirpe humana o que puedan esas nuevas estructuras, salvar el momento difícil de los tiempos que corren. Las exigencias generales e incontenibles de las masas de una población desesperada, son un constante anatema para la sociedad y el Estado y una honda preocupación para el estadista". SERRA ROJAS, Andrés, *Teoría del...*, p. 646.

¹⁹¹ ROJAS ROLDAN, Abelardo, "Derechos de solidaridad social", p. 279.

La reforma del Estado en México debe significar que la responsabilidad social del Estado debe ser mayor de lo que ha sido. Debe ofrendarse este esfuerzo por los muchos mexicanos que teniendo esperanzas no las pueden consolidar por las condiciones materiales en las que se encuentran; todo por una nación que llamamos México.

CONCLUSIONES

1) La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció un conjunto de libertades individuales para el desarrollo integral de la dignidad del ser humano. Sin embargo, en contra de la creencia de los revolucionarios y pensadores franceses, dicho catálogo requeriría de instrumentos jurídicos para hacerla eficaz.

2) Una de las consecuencias de la Revolución Francesa fue el nacimiento del Estado Liberal, un Estado que al permitir una competencia sin límite de las fuerzas sociales, provocó que ciertos sectores de la sociedad resultaran perjudicados, encontrándose en una situación de desigualdad y miseria.

3) La justicia social aparece como una lucha por disminuir la brecha existente entre ricos y pobres. Busca que el trato sea igual para los iguales y desigual para los desiguales. Un medio para alcanzarla son los derechos sociales, que son aquellas normas jurídicas —que perfeccionan los tradicionales derechos humanos— cuyos titulares son los miembros de las clases socialmente débiles y que persiguen la mejor distribución de la riqueza.

Estos derechos sociales significan una obligación "hacer" por parte del Estado, el cual promoverá que las desigualdades sociales, económicas y culturales decrezcan, ésto con el fin de que exista un verdadero desarrollo de la dignidad de toda persona, y que el

conglomerado humano viva en constante armonía. En la actualidad el principal desafío del mundo es erradicar la pobreza.

4) La Constitución mexicana de 1917 contiene la primera declaración de derechos sociales del mundo a este nivel. En ella se sintetiza el ser y el deber ser de un pueblo que anhela justicia social. Por su importancia, nuestra norma de normas ha sido modelo a seguir por parte de otros Estados.

5) Después de la Segunda Guerra Mundial ha cobrado gran fuerza la internacionalización de los derechos humanos y particularmente los relativos a los sociales y programáticos. México ha ocupado un lugar especial como promotor de instrumentos jurídicos internacionales en dicha materia. Sin embargo, la búsqueda por la integración de las clases más necesitadas al desarrollo nacional está latente. Faltan todavía mayores esfuerzos en el área de desarrollo económico de las regiones y en el ámbito de la cooperación entre Estados.

6) Aunque la Constitución General de la República tiene un gran contenido social, en ninguna parte de su texto se establece expresamente que el Estado mexicano sea un Estado Social de Derecho (*Welfare State*) ni precisa un sistema que desarrolle mecanismos para lograr tal carácter.

El Estado mexicano no es un Estado Social de Derecho toda vez que las reformas legales y la política administrativa que aplicó durante más de 50 años lo condujo a la formación de un Estado ineficaz: engrosamiento de la burocracia y mala planeación económica propiciaron una crisis dolorosa para grandes sectores de la sociedad mexicana.

Aunque nuestra Ley Fundamental posee grandes contenidos sociales, en ocasiones la realidad la ha superado. Es así como la realidad desgasta a la norma. En consecuencia, el legislador debe crear normas que den cauce a la realidad, es decir, debe encontrar el punto de intersección entre norma y realidad.

7) Son diferentes los derechos sociales de las normas programáticas:

a) Los derechos sociales son producto de un choque de fuerzas políticas y, por el contrario, los derechos programáticos aparecen en un marco de estabilidad y el esquema estatal aspira —aunque no lo logre— a dar mayores satisfactores al gobernado.

b) Mientras que los derechos sociales son aquellas normas jurídicas que salvaguardan a la persona en tanto es integrante de un grupo social cuya característica principal es que se encuentra desfavorecido sea económica, social o culturalmente, los derechos programáticos son aquellos que sencillamente establecen directivas de acción para los poderes constituidos y que son de difícil e, inclusive, de imposible realización.

c) El titular de los derechos sociales debe ser una persona en específico: debe formar parte de un conglomerado socialmente desfavorecido; en cambio, el titular de los derechos programáticos puede ser cualquier persona sin importar a que grupo pertenece.

d) Por lo que respecta a los derechos sociales, el Estado vela por la plena observancia de las normas jurídicas que desarrollan tales derechos y no como en el caso de los programáticos, en el que el Estado está sujeto a planes de gobierno para intentar hacerlos eficaces.

e) Mientras que en los derechos sociales existe un dispositivo normativo para hacerlos exigibles, tratándose de los derechos programáticos dependen de la voluntad política del gobierno para hacerlos eficaces, quedando regularmente como normas no operativas.

Empero, hoy en día el gobernado tiene otro tipo de recursos, tal como el de imponer a los gobernantes sanciones políticas que pueden darse en un esquema democrático (negar el voto en próximas elecciones, influir en la opinión pública, etc.).

8) Así como no podemos divorciar al Derecho de la Economía, tampoco podemos aislar al Derecho de la Ciencia Política. Son ingredientes que constituyen la propia existencia del Estado.

Los fines del Derecho y la buena planeación económica son base indispensable para el logro de un Estado con justicia social.

9) Aquel Estado que aspira a un desarrollo integral es el que sujeta su actividad al proceso planeación-realización-evaluación. Es decir, controla su hacer con pleno conocimiento de sus capacidades y limitaciones.

10) El proyecto contenido en la Carta Magna de 1917 es un proyecto a consolidar. Su tesis principal —la justicia social— resulta una meta difícil de lograr, en virtud de las desigualdades que existen entre los distintos grupos sociales.

Prueba de ello son los millones de mexicanos que se encuentran sumidos en la pobreza.

11) A pesar de que el Estado mexicano ha hecho grandes esfuerzos a niveles normativos, económicos y administrativos para combatir las desigualdades, aún falta mucho por hacer.

Por mandato constitucional corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. Lo anterior significa que el Estado mexicano tiene una gran responsabilidad con las clases socialmente débiles.

El Estado a través de sus órganos deberá dictar normas y políticas encaminadas al mejoramiento del nivel de vida de todos los mexicanos y especialmente de aquellos que menos tienen.

12) El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), entre otras instituciones, son muestras de la voluntad política del Gobierno de la República para abatir las desigualdades.

13) El Programa Nacional de Solidaridad es un programa sustentado en derecho; encuentra su base en los artículos 26 y 27 de nuestra Ley Suprema, además de que la solidaridad por ser principio motor de todo orden, es en sí mismo un símbolo visible del Derecho.

14) La Secretaría de Desarrollo Social surge como una extensión del combate a las desigualdades.

La nueva Secretaría tiene características muy específicas: un órgano antiburocrático que persigue asistir a los mexicanos que menos tienen.

15) Aunque resulta complicado acuñar una definición universal sobre la reforma del Estado, podemos tomar en cuenta un común denominador de los conceptos que se han desarrollado al respecto. En el replanteamiento de las funciones del Estado encontramos tal común denominador. El objetivo de tal replanteamiento radica en que el Estado debe centrar su atención en aquellas funciones que realmente le correspondan y no en aquellas que le resten eficacia. Calidad de funciones sobre cantidad de deficiencias.

16) Consideramos a la reforma del Estado como aquel proceso complejo de transformación de las funciones del Estado, en su carácter de entidad jurídica total, proceso por virtud del cual se busca que la sociedad recupere espacios de participación ante el grupo gobernante, el cual debe tener bajo su más estricta responsabilidad el cumplimiento del bienestar social.

17) El factor ideológico es un aspecto clave de la reforma del Estado mexicano. La reforma de la Revolución mexicana y el liberalismo social son un par de ideas que el actual régimen ha sustentado como tesis toral del actuar del Estado; el contenido de esa tesis: la justicia social.

18) El modelo del Estado que en la actualidad se requiere es un Estado de contenido eminentemente humanista, cuya esencia sea el servicio al mayor número de personas (Bien Común).

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- AGUILAR CAMIN, Héctor y Lorenzo MEYER, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991.
- ALFONZO JIMENEZ, Armando, "Derechos del hombre: Volver al humanismo", en *Revista del Colegio de Profesores de las Materias Económicas de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, No. 4 (segunda etapa), Junio 1991.
- ALVAREZ DEL CASTILLO, Enrique, "Los derechos sociales del pueblo mexicano" en *La Protección Internacional de los Derechos del Hombre. Balance y Perspectivas*, México, UNAM-IIJ, 1981.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio, "Adiós revolución", en el periódico *La Jornada*, México, 17 de agosto de 1992.
- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "Las garantías sociales" en *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM-IIJ, 1992.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, México, UNAM-IIJ, México, 1989.

- BLANCO, José, "Un adiós a la revolución mexicana" en el periódico *La Jornada*, México, 11 de marzo de 1992.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, 1ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización Negada*, 2ª ed., México, Grijalbo-CNCA, 1990.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 22ª ed., México, Porrúa, 1989.
- CAMPILLO SAENZ, José; "La Constitución mexicana y los nuevos derechos sociales" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Porrúa-IIJ, México, 1985.
- CARDENAS GARCIA, Jaime F., "La eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales y la democratización interna de los partidos políticos" en *Reflexiones Constitucionales*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 1988, t. II.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 7ª ed., México, Porrúa, 1986.
- , *Estudios Constitucionales*, 2º ed., México, UNAM - La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983.
- , "A Manera de Introducción" en *Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM-IIJ, 1992.

CARPISO, Jorge, "Desafíos Contemporáneos del Derecho Constitucional" en *Medio Siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México* (edición conmemorativa), México, UNAM, 1991.

----- y Jorge MADRAZO, *Derecho Constitucional*, México, UNAM-IIJ, 1991.

CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Elementos de Política Jurídica. Estudios varios*, México, UNAM-IIJ, 1992.

CASO, Antonio, *Sociología*, 3ª ed., México, Publ. Cruz, 1990.

CORDOVA, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen*, 16ª reimp. de la 1ª ed., México, Era, 1991.

-----, "El encuentro de Villa y Zapata con la nación: El programa de reformas político- sociales de la revolución aprobado por la soberana convención revolucionaria", en *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989.

-----, "México revolución burguesa y política de masas" en *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, 14ª ed., México, Patria, 1988.

-----, "La Historia, maestra de la política" en *Historia ¿para qué?*, 12ª ed., México, Siglo Veintiuno, 1990.

- CORDOVA, Arnaldo, "La reforma del estado" en *Caleidoscopio Jurídico-Político. Presencia de los maestros de la Facultad de Derecho en la Prensa Nacional*, 1990, México, UNAM, 1991.
- (entrevista), "Liberalismo social, invento de Reyes Heróles, en una contradicción en sí mismo", en *Proceso*, México, no. 801, 9 de marzo de 1992.
- CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 5ª ed., México, Porrúa, 1989, t. II.
- , prólogo al libro *Declaraciones de Derechos Sociales. V Congreso Iberoamericano del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, México, 1974.
- DAVALOS, José, *Derecho del Trabajo I*, 2ª ed., México, Porrúa, 1988.
- , *Constitución y Nuevo Derecho del Trabajo*, México, Porrúa, 1988.
- DIAZ MÜLLER, Luis, *Manual de Derechos Humanos*, 2ª ed., México, CNDH, 1992.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, *El Estado Empresario*, México, UNAM-IIJ, 1982.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La constitución y su defensa", en *La Constitución y su Defensa*, México, UNAM-IIJ, 1984.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El nacimiento de los derechos sociales en México", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, t. II, números 10-11, diciembre 1985-marzo 1986.

-----, "Estado social de derecho y cambio constitucional", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM-IIJ, 1984.

FLORES MAGON, Ricardo, "Para después del triunfo" en *Antología. México en el siglo XX, 1900-1913. Textos y Documentos*, 2ª reimp. de la 1ª ed., México, UNAM, 1990, t. I.

FLORES OLEA, Victor, "La desilusión de los sistemas" en revista *Nexos*, México, No. 177, Septiembre de 1992.

GILLY, Adolfo, *La Revolución Interrumpida*, 28ª ed., México, El Caballito, 1991.

-----, "La guerra de clases en la revolución mexicana (revolución permanente y auto-organización de las masas) en *Interpretaciones de la Revolución Mexicana*, 14ª ed., México, Patria, 1988.

GONZALEZ GUEVARA, Rodolfo, prólogo al libro *Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano*, México, Edit. Manuel Porrúa, 1978, t. I.

GUTIERREZ ESPINDOLA, José Luis, "Las réplicas al liberalismo social", *Cuadernos de NEXOS*, México, no. 46, abril de 1992, pp. I, III y IV.

- HOBSBAWM, Eric J., "Crisis de la ideología, la cultura y la civilización" en *Los Grandes Cambios de Nuestro Tiempo: La situación Internacional, América Latina y México (memoria del Coloquio de Invierno)*, tomo I, *La Situación Mundial y la Democracia*, México, UNAM-CNCA-FCE, 1992.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4ª reimp., México, UNAM, 1988.
- KRAUZE, Enrique, "La cara oscura de la revolución" en *Caras de la Historia*, 2ª reimp. de la 1ª ed., México, Edit. Joaquín Mortiz, 1990.
- LABRA M., Armando, "Reflexiones sobre el liberalismo social mexicano" en el periódico *La Jornada*, México, 22 de septiembre de 1992.
- MADRAZO, Jorge, "Pastor Rouaix 1874-1950", en *La Constitución Mexicana de 1917. Ideólogos, el Núcleo Fundador y otros Constituyentes*, México, UNAM-IIJ, 1990.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, 3ª ed., México, Porrúa, 1986.
- , "El régimen constitucional de la economía mexicana", en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM-IIJ, 1992.

- MARTINEZ BAEZ, Antonio, "El derecho constitucional económico mexicano" en *La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta*, Porrúa-IIJ, México, 1985.
- MENDEZ GARCIA, Dulce Ma., ERASMO SAENZ CARRETES y JAVIER LABORIE VIVALDO (comp.), *Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*, México, CNDH, Colección Manuales 91/9, 1991.
- MEYER, Lorenzo, *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1992.
- MORALES, Cesáreo, "Solidaridad: Programa para una sociedad abierta" en *Solidaridad a Debate*, México, El Nacional, 1991.
- MORENO, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, 1967.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM-IIJ, 1991.
- NORIEGA CANTU, Alfonso, *Los Derechos Sociales Creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM-IIJ, 1988.
- , "Las reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su vinculación con los derechos sociales y el estado social de derecho" en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.

- NOVAK, Michel, *Personas Libres y el Bien Común*, México, Diana, 1992.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Edo. de Gro.-INEHRM-SG, 1987.
- RADBRUCH, Gustav, "El fin del derecho" en *Los Fines del Derecho* (trad. D. Kuri Breña), 5ª ed., México, UNAM, 1981.
- RAMIREZ REYNOSO, Braulio, "Las nuevas garantías sociales" en *El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX. tomo V, La Constitución Mexicana*, México, UNAM-IIJ, 1988.
- RAMIREZ RUIZ, Aurelio, *Vorágine. La Revolución Mexicana*, México, Lib. Parroquial de Clavería, 1991.
- REYES HEROLES, Jesús, *El Liberalismo Mexicano, tomo III, La Integración de las Ideas*, 3ª reimp. de la 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- REYES HEROLES G.G., Jesús, "Elementos económicos de la reforma del estado", en *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, M. A. Porrúa-Universidad de Guadalajara-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1991.
- REYES HEROLES, Federico, "El estado social de derecho. Algunos orígenes: la convención de Aguascalientes" en *La Formación del Estado Mexicano*, México, Porrúa, 1984.

REYES HEROLES, Federico y René DELGADO, "Empleo e ingreso, reto del PRONASOL", en revista *Este País. Tendencias y Opiniones*, México, no. 7, octubre de 1991.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús, "Derechos sociales" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1991, t. II, D-H.

----- (comp.), *Antología Clásicos de los Derechos Humanos de la Independencia a la Constitución Vigente*, México, CNDH, Colección Clásicos 91/5, 1991.

ROJAS GUTIERREZ, Carlos, "Solidaridad en México" en *Solidaridad a Debate*, México, El Nacional, 1991.

-----, "PRONASOL: fórmula de sociedad y gobierno para abatir la pobreza" (entrevista), en revista *Epoca*, México, no. 14, 9 de septiembre de 1991.

ROJAS ROLDAN, Abelardo, "Derechos de solidaridad social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, Tomo XXXIX, nos. 166-167-168, Julio-Diciembre 1989.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1945.

ROWAT, Donald C., *El Ombudsman en el Mundo* (trad. y apéndice de Carlos Giner de Grado), Barcelona, Teide, 1990.

- RUIZ MASSIEU, José Francisco; "El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud" en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos, "Discurso pronunciado durante la ceremonia con que se conmemoró el LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional (4/III/92)", en revista *Nexos*, México, no. 172, abril de 1992.
- SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, "La polémica liberalismo-socialismo" en *Los Grandes Cambios de Nuestro Tiempo: La situación Internacional, América Latina y México (memoria del Coloquio de Invierno)*, tomo I, *La Situación Mundial y la Democracia*, México, UNAM-CNCA-FCE, 1992.
- SAYEG HELU, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional De México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1966.
- SEPULVEDA, César, *Estudios Sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, México, CNDH, Colección Clásicos 91/7, 1991.
- SERNA ELIZONDO, Enrique, "Rectoría económica del estado mexicano", en *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983)*, México, UNAM, 1984.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1988, t. I.

-----, *Teoría General del Estado*, México, Porrúa, 1990.

-----, *Liberalismo Social*, México, Porrúa, 1993.

-----, *Hagamos lo Imposible. La Crisis Actual de los Derechos del Hombre. Esperanza y Realidad*, México, Porrúa, 1981.

-----, "El intervencionismo de estado en la economía" en *Avances del Derecho Administrativo. Económico y Social*, México, INAP, No. 68, 1985.

SILVA HERZOG, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, 7ª reimp. de la 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

-----, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y Crítica*, 2ª reimp. de la 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

SZEKELY, Alberto (comp.), *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, 2ª ed., México, UNAM-IIJ, 1991.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La Primera Constitución Político- Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971.

- ULLOA, Berta, "La lucha armada (1910-1920)" en *Historia General de México*, 3ª reimp. de la 3ª ed., Colegio de México-Harla, 1988, t. 2.
- VALADES RIOS, Diego, *La Constitución Reformada*, México, UNAM-IIJ, 1989.
- , "La reforma social de la Constitución" en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- , "Política y derecho" en Memoria del seminario *Tendencias Actuales del Derecho* (en prensa).
- VALLE ESPINOSA, Eduardo (comp. y coord.), *El Nuevo Artículo 27. Cuestiones Agrarias de Venustiano Carranza a Carlos Salinas*, México, Edit. Nuestra, 1992.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

- Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto-Fondo de Cultura Económica, 1987, tomos 10 y 18.
- El Combate a la Pobreza* (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad), Edit. El Nacional, México, 1990.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios 1917-1990*, 2ª ed., México, SPP, 1990.
- Memoria de la Ceremonia del LXXV Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 1992.
- XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, INEGI, 1992.
- La Nueva Constitución Rusa, o sea la Carta Bolsheviki (1918)*.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*.
- Primer Informe de Gobierno 1989*.
- Tercer Informe de Gobierno 1991*.